

WYROK

z dnia 26 lutego 2003 r.

Sygn. akt K 1/01***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Andrzej Mączyński
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, sądu przedstawiającego pytanie prawne, Sejmu, Rady Ministrów oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 listopada 2002 r. i w dniu 18 lutego 2003 r.,

1) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

a) art. 33c ust. 5 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 72, poz. 748), w zakresie w jakim różnicuje sytuację wychowanków rodzin zastępczych w stosunku do wychowanków innych form opieki zastępczej z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji,

b) art. 33g ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.), w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 72, poz. 748), w zakresie w jakim dopuszcza różnicowanie pomocy pieniężnej udzielanej dzieciom w rodzinach zastępczych z uwagi na stan zdrowia i stopień rozwoju oraz § 15 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz. U. Nr 120, poz. 1284) z art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz art. 23 ust. 2 w zw. z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.),

c) art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 19, poz. 238) z art. 2 Konstytucji, przez to, że narusza zasadę ochrony praw nabytych oraz art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka,

2) pytania prawnego Sądu Rejonowego w Poznaniu dotyczącego zgodności: art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 marca 2003 r. w Dz. U. Nr 44, poz. 389.

r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 19, poz. 238) z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 33c ust. 5 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 756 i Nr 162, poz. 1118 i 1126, z 1999 r. Nr 20, poz. 170, Nr 79, poz. 885 i Nr 90, poz. 1001, z 2000 r. Nr 12, poz. 136 i Nr 19, poz. 238, z 2001 r. Nr 72, poz. 748, Nr 88, poz. 961, Nr 89, poz. 973, Nr 111, poz. 1194, Nr 122, poz. 1349 i Nr 154, poz. 1792 oraz z 2003 r. Nr 7, poz. 79) w zakresie, w jakim wyłącza odpowiednie stosowanie art. 33k ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 33g ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 i z 2000 r. Nr 2, poz. 11).

3. Art. 55 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i z art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 20 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka.

4. § 15 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz. U. Nr 120, poz. 1284) jest zgodny z art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 2 stycznia 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności:

– art. 33g ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) – w zakresie dotyczącym udzielania pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie potrzeb dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, o której mowa w art. 33e ust. 1 pkt 1, w sposób odmienny niż pozostałym rodzinom zastępczym, tzn. z uwzględnieniem dochodu tej rodziny – oraz innych przepisów ustawy zawierających to rozróżnienie, tj. art. 33g ust. 6 pkt 1 i art. 33p ust. 10 pkt 1 a także wydanych na tej podstawie rozporządzeń wykonawczych z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji

– art. 55 ust. 2 ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej z art. 2 Konstytucji.

2. W związku z nowelizacją ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) ustawą z dnia 8 czerwca 2001 r o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 72, poz. 748) Rzecznik Praw Obywatelskich (pismo z 12 grudnia 2001 r.)

- cofnął wniosek w części dotyczącej stwierdzenia niezgodności art. 33g ust. 1 ustawy o pomocy społecznej we wskazanym wyżej zakresie oraz
- dodatkowo wniósł o stwierdzenie niezgodności artykułu art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej z art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka.

Zarazem Rzecznik Praw Obywatelskich rozszerzył wniosek kwestionując:

- zgodność art. 33g ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu ustalonym ustawą z 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, w zakresie w jakim dopuszcza różnicowanie pomocy pieniężnej udzielanej dzieciom w rodzinach zastępczych z uwagi na stan zdrowia i stopień rozwoju oraz § 15 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia RM z 29 września 2001 r. w sprawie rodzin zastępczych z art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 23 ust. 2 w zw. z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka.
- zgodność art. 33p ust. 1 oraz art. 33c ust. 5 ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu ustalonym ustawą z 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych ustaw z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji w zakresie w jakim przepisy te różnicują sytuację wychowanków rodzin zastępczych w stosunku do wychowanków innych form opieki zastępczej.
- zgodność art. 33p ust. 10 pkt 1 wskazanej ustawy oraz przepisów wykonawczych wydanych na jego podstawie z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

3. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 18 listopada 2002 r. (K. 1/01) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzył postępowanie w części dotyczącej zbadania zgodności art. 33g ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (Dz. U z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) – w zakresie udzielania pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie potrzeb dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, o której mowa w art. 33e ust. 1 pkt 1, w sposób odmienny niż pozostałym rodzinom zastępczym, tzn. z uwzględnieniem dochodu tej rodziny oraz innych przepisów zawierających to rozróżnienie, tj. art. 33g ust. 6 pkt 1 z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji – wobec cofnięcia wniosku.

4. Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności art. 33p ust. 1 oraz art. 33p ust. 10 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji z uwagi na brak zróżnicowania pomocy dla dzieci pełnoletnich w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych – wobec zbędności wydania orzeczenia w tym zakresie.

5. Rzecznik zakwestionował konstytucyjność art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że umowy w sprawie przyznania rodzinom zastępczym pomocy pieniężnej zawarte przed 1 stycznia 2000 r. zachowują ważność do 31 grudnia 2000 r., chyba że rodzina zastępcza wystąpi wcześniej o zmianę tej umowy.

5.1. Z dniem 1 stycznia 2001 r. ujednolicone zostały zasady ustalania wysokości świadczeń pieniężnych dla wszystkich rodzin zastępczych – zarówno tych, które otrzymywały pomoc pieniężną przed nowelizacją ustawy o pomocy społecznej, jak i tych, którym została przyznana pomoc na nowych zasadach. W konsekwencji nastąpiła obligatoryjna zmiana warunków umów zawartych w poprzednim stanie prawnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że obowiązujący art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej obniża wielkość pomocy pieniężnej dla dzieci umieszczonych w rodzinach, z którymi zawarto umowę przed 1 stycznia 1999 r. i które nie wystąpiły o zmianę. Nowa regulacja stanowi ingerencję w stosunki i sytuacje prawne, które powstały na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów, tym samym narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa, a konkretnie zasadę ochrony praw nabytych.

5.2. Umowy o pomoc pieniężną zawierane z rodzinami zastępczymi przed 1 stycznia 1999 r. przez kuratorów oświaty działających w imieniu Skarbu Państwa (po tej dacie – przez starostów) powinny być rozwiązane w sposób przewidziany w przepisach prawa cywilnego; ewentualna zmiana treści ustalonej w konkretnej umowie powinna być nastąpić jedynie za zgodą stron. Rzecznik twierdzi, iż dokonana zmiana warunków umów bez zgody obydwu stron jest sprzeczna z naturą umów cywilnoprawnych. Prawa uzyskane na ich podstawie, zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*, wymagają silniejszej ochrony; zawierając te umowy rodziny zastępcze liczyły na trwałość uregulowanych w nich praw i obowiązków stron. Ponadto zmiana formy przyznania pomocy pieniężnej – z umowy cywilnej na decyzję administracyjną – utrudni dochodzenie praw uzyskanych na podstawie tych umów (art. 55 ust. 2 w zw. z art. 33g ust. 6 ustawy o pomocy społecznej).

5.3. Obniżenie wysokości pomocy pieniężnej na (częściowe) pokrycie kosztów utrzymania dzieci przebywających w rodzinach zastępczych – jako realizacja celu, jakim była racjonalizacja (zmniejszenie) wydatków państwa na świadczenia związane z udzielaniem pomocy pieniężnej rodzinom zastępczym – nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych. Trudno, zdaniem wnioskodawcy, powoływać się na sytuację gospodarczą państwa, skoro alternatywna forma opieki nad dziećmi pozbawionymi opieki rodzicielskiej, czyli umieszczenie ich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych jest formą dużo bardziej kosztowną dla państwa, a przy tym mniej korzystną dla dziecka.

6. W piśmie z 12 grudnia 2001 r. (modyfikującym wniosek) Rzecznik Praw Obywatelskich określił nowe wzorce kontroli dla art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, a mianowicie art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka.

6.1. Wskazując art. 72 ust. 2 Konstytucji Rzecznik stwierdza, że nie jest konieczne aby realizacja zadań państwa w zakresie prawa dziecka pozbawionego opieki rodziców do opieki i pomocy władz publicznych odbywała się w formach administracyjnoprawnych, a nie cywilnoprawnych.

6.2. Zdaniem RPO art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka nakazuje kierować się interesem dziecka jako wartością nadrzędną we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub organy ustawodawcze; nakłada także na państwo obowiązek zapewnienia dziecku opieki i ochrony w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla jego dobra. Natomiast art. 20 Konwencji podwyższa standard ochrony dziecka – czasowo lub stale pozbawionego środowiska rodzinnego lub które ze względu na własne dobro nie może przebywać w tym środowisku – poprzez zagwarantowanie mu prawa do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa nakładając na państwo obowiązek stworzenia prawnych gwarancji dla stosowania zawartej w nim zasady.

6.3. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 33g ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej narusza art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz art. 23 ust. 2 w zw. z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka bowiem nastąpiła likwidacja lub znacznie zmniejszenie pomocy pieniężnej dla dwóch grup wychowanków rodzin zastępczych, a mianowicie niepełnosprawnym oraz kontynuującym naukę po 18 roku życia. W poprzednim stanie prawnym pomoc na rzecz dzieci niepełnosprawnych wynosiła 100% podstawy naliczania, natomiast obecnie została zmniejszona do 80%, względnie do 60% podstawy. Natomiast w przypadku dzieci zamierzających kontynuować naukę po 18 roku życia obowiązujące przepisy nie przewidują żadnej pomocy, bowiem rodziny zastępcze przestają pełnić swe funkcje po ukończeniu przez wychowanka 18 lat, bez względu na jego sytuację życiową i szkolną.

6.4. Standard ochrony praw dzieci niepełnosprawnych przebywających w rodzinach zastępczych jest wzmocniony z dwóch powodów: z uwagi na pozbawienie dzieci ich środowiska rodzinnego oraz z uwagi na ich niepełnosprawność. Art. 20 ust. 1 oraz art. 23 ust. 2 Konwencji nakładają na państwo szczególne obowiązki w stosunku do tej grupy dzieci; obniżanie pomocy pieniężnej rodzinom zastępczym z dziećmi ciężko chorymi zagraża bytowi tych rodzin, bowiem dzieci potrzebują kosztownego leczenia i rehabilitacji.

Ponadto nastąpiła kolejna znaczna obniżka świadczeń pomocowych w grupie dzieci (powyżej 7 roku życia) uprawnionych do zasiłku pielęgnacyjnego. Jak stwierdza Rzecznik „różnicowanie pomocy pieniężnej w grupie dzieci uprawnionych do zwiększonej pomocy pieniężnej z uwagi na stan zdrowia, jakie zostało dopuszczone w art. 33g ust. 2 pkt 3 ustawy może mieć racjonalne uzasadnienie jedynie wówczas, gdyby objęte były one orzecznictwem o stopniu niepełnosprawności”.

Rzecznik kwestionuje także wprowadzenie w art. 33g ust. 2 pkt 2 ustawy kryterium „stopnia rozwoju” jako niejasno zdefiniowanego, stwierdzając ponadto że „różnicowanie pomocy pieniężnej w tej grupie dzieci może być uzasadnione jedynie względami równościowymi i sprawiedliwościowymi”.

6.5. Rzecznik kwestionuje regulację dotyczącą okresu udzielania pomocy pieniężnej wychowankom rodzin zastępczych kontynuującym naukę. Do 1 stycznia 1999 r., zasadą było udzielanie pomocy pieniężnej dziecku umieszczonemu w rodzinie zastępczej do czasu ukończenia 18 roku życia, a w razie kontynuowania nauki nie dłużej niż do ukończenia 25 lat, zaś w przypadku kontynuowania studiów wyższych na ostatnim roku – do ukończenia 26 lat (§ 12 ust. 4 rozporządzenia RM z 21 października 1993 r. w sprawie rodzin zastępczych).

Obecnie, zgodnie z art. 33p ustawy o pomocy społecznej, wszystkie osoby, które osiągnęły pełnoletność, a są wychowywane w rodzinie zastępczej, objęte zostały odrębnym programem usamodzielniania z możliwością otrzymania pomocy w razie kontynuowania nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 roku życia. Pomoc przysługuje w wysokości 30% podstawy naliczania, pod warunkiem, że dochody osoby nią objętej nie przekraczają określonych wielkości.

Kwestionowane przez Rzecznika przepisy w zasadniczy sposób różnicować mają sytuację pełnoletnich wychowanków rodzin zastępczych i sytuację wychowanków placówek opiekuńczo – wychowawczych. Wychowanek placówki zapewniającej całodobową opiekę może w niej przebywać również po uzyskaniu pełnoletności, do chwili ukończenia szkoły. Pobyt w placówce nadal jest finansowany przez państwo. Przepisy ustawy nie przewidują natomiast żadnej formy refundowania częściowego pokrycia kosztów utrzymania dziecka, które wychowuje się w rodzinie zastępczej i uzyskawszy

pełnoletność kontynuuje naukę. Zaskarżony art. 33c ust. 5 stanowi, że z chwilą osiągnięcia pełnoletności przez wychowanka pełnienie funkcji rodziny zastępczej ustaje.

Rzecznik podkreśla, że obie grupy dzieci kontynuujące naukę są w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej, nie ma więc podstaw do różnicowania udzielanej im pomocy.

Odmienne traktowanie podmiotów podobnych byłoby możliwe do uzasadnienia, gdyby pozostawało w jakimś związku z wartościami konstytucyjnymi, zwłaszcza z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

7. Prokurator Generalny w piśmie z 7 marca 2001 r. stwierdził, że art. 33g ust. 1 ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, a art. 55 ust. 2 ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej z art. 2 Konstytucji (zasadą ochrony praw nabytych) Prokurator Generalny stwierdza, że z uwagi na charakter tego świadczenia zmiany dokonywane przez ustawodawcę nie mogą być oceniane w taki sam sposób jak w przypadku innych praw majątkowych. Ustawodawca może bowiem dostosować formę oraz rozmiar pomocy odpowiednio do okoliczności uzasadniających jej udzielenie.

W związku z modyfikacją wniosku przez Rzecznika, spowodowaną zmianą stanu prawnego Prokurator Generalny (pismo z 12 marca 2002 r.) zajął dodatkowe stanowisko w sprawie stwierdzając, że:

7.1. Art. 55 ust. 2 ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej jest zgodny z art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka;

7.2. Art. 33g ust. 2 pkt 2 i 3 wskazanej powyżej ustawy oraz § 15 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie rodzin zastępczych w zakresie, w jakim dopuszcza różnicowanie pomocy społecznej udzielanej dzieciom w rodzinach zastępczych z uwagi na stan zdrowia i stopień rozwoju są zgodne z art. 72 ust. 2 Konstytucji i z art. 23 ust. 2 w zw. z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka. Prokurator Generalny podkreślił, iż zobowiązania konwencyjne są realizowane w Polsce przy pomocy wielu instytucji prawnych (np. zasiłek pielęgnacyjny, dodatkowy urlop wychowawczy, kształcenie specjalne i indywidualne nauczanie), a nie tylko przez uprawnienia określone w przepisach dotyczących dzieci niepełnosprawnych przebywających w rodzinach zastępczych. Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 23 ust. 2 Konwencji nie tylko nie zawiera zakazu różnicowania pomocy dzieciom niepełnosprawnym, ale nadto zawiera wyraźną dyspozycję, że pomoc ta ma być dostosowana do warunków dziecka oraz do sytuacji rodziców lub innych osób, które się nim opiekują. Zmniejszenie wielkości pomocy pieniężnej nie świadczy o naruszeniu zobowiązań wynikających z art. 23 ust. 2 Konwencji.

7.3. Art. 33c ust. 5 i art. 33p ust. 1 wskazanej ustawy, w zakresie w jakim różnicują sytuację wychowanków rodzin zastępczych w stosunku do wychowanków innych form opieki zastępczej, a także w tym samym zakresie, art. 33p ust. 10 pkt 1 tej ustawy oraz przepisy wykonawcze wydane na jego podstawie – nie są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora „zarzut naruszenia przez wskazane przepisy zasady równości i sprawiedliwości społecznej skierowany został wobec przepisów, na podstawie których nie można ocenić, czy ustawodawca zasady te naruszył w takim zakresie, w jakim

kwestionuje je Wnioskodawca. Prokurator Generalny uważa, że przepisem, który pozwoliłby na porównanie sytuacji dwóch grup wychowanków jest art. 33k ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, na podstawie którego można by dowodzić, że skoro ustawodawca unormował w sposób korzystny sytuację prawną wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych, zapewniając im całodobową opiekę, w sytuacji kiedy są pełnoletni i kontynuują naukę, to dla zachowania zasady równości powinien takie warunki zapewnić także wobec wychowanków rodzin zastępczych, znajdujących się w analogicznej sytuacji. Ponieważ jednak Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku nie może zatem orzekać o konstytucyjności przepisu, który nie został zaskarżony.

7.4. Prokurator Generalny wskazał na konieczność umorzenia postępowania w zakresie, w jakim Rzecznik cofnął wniosek.

8. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (pismo z 14 marca 2002 r.) stwierdza:

8.1. Art. 55 ust. 2 jest zgodny z art. 2 i art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka. W odpowiedzi na zarzut naruszenia przez art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej art. 2 Konstytucji przez to, że nastąpiła zmiana warunków umów Marszałek Sejmu stwierdza, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego, zaś odstępianie od niej jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach i gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Umowy miały wprawdzie charakter umów obejmujących cywilne prawa majątkowe, ale obejmowały wyłącznie świadczenia z tytułu pomocy społecznej z czego wynika, że nie mogą być traktowane jako umowy jedynie o charakterze cywilnoprawnym „o czym decyduje nie ich rodzaj, ale wynikająca z nich treść merytoryczna”. Nie można również mówić o naruszeniu art. 2 Konstytucji z tego względu, że utrata mocy obowiązującej zawartych umów w sprawie przyznania pomocy pieniężnej rodzinie zastępczej nastąpiła z zachowaniem prawie dziewięciomiesięcznego okresu *vacatio legis*, co wydaje się być dostatecznym okresem do przystosowania się adresatów normy prawnej do nowych warunków.

Nie można także stwierdzić naruszenia art. 72 ust. 2 Konstytucji, bowiem w zakresie urzeczywistnienia prawa do zabezpieczenia społecznego do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Art. 72 ust. 2 Konstytucji jest normą o charakterze *lex generalis*, z której nie wynikają konkretne formy i sposoby opieki i pomocy władz publicznych dla dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej. Przepis ten nie może być bezpośrednią podstawą roszczenia, bowiem szczegółowe uregulowania zawarte mają być w ustawie o pomocy społecznej.

8.2. Art. 33c ust. 5, art. 33p ust. 1 i ust. 10 pkt 1 jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, bowiem z zasady równości wyrażonej w art. 32 konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obszarze określonej kategorii. Zaskarżone przepisy ustawy o pomocy społecznej „spełniają ten warunek, bowiem wprowadzone zróżnicowanie dotyczy uprawnienia do pomocy społecznej dzieci, które są w określonej sytuacji życiowej; jest to zgodne także z zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji”.

8.3. Marszałek Sejmu przedstawiając powołane w punkcie 8.1 argumenty oraz wskazując, że w odniesieniu do dzieci niepełnosprawnych nastąpiła istotna zmiana

sposobu ustalania stanu ich zdrowia stwierdza, że art. 33g ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej jest zgodny z art. 72 ust. 2 konstytucji oraz z art. 23 ust. 2 w zw. z art. 3 Konwencji. W miejsce dotychczasowych zaświadczeń wprowadzone zostały decyzje zespołów orzekających o niepełnosprawności co pozwala na uściślenie kryteriów pomocy dla dzieci, o których mowa w art. 33g ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej.

8.4. Oceniając zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów art. 55 ust. 2 i art. 33g ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej z art. 20 ust. 1 i art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka Marszałek Sejmu stwierdza, iż wynikające z nich normy prawne mają charakter ogólnych wskazań i zaleceń i nie mogą być stosowane wprost do konkretnych sytuacji faktycznych odnoszących się do rodzin zastępczych. Konieczne są odpowiednie regulacje w przepisach ustawowych. Wynika to w szczególności z art. 4 Konwencji o prawach dziecka, który stanowi, iż Państwa-Strony podejmą wszelkie właściwe działania ustawodawczo-administracyjne oraz inne dla realizacji praw uznanych w niniejszej Konwencji i z art. 20 ust. 2 stanowiącym, że Państwa-Strony zgodnie ze swym prawem wewnętrznym zapewnią takiemu dziecku opiekę zastępczą (chodzi w szczególności o dziecko pozbawione czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego).

II

Na rozprawie 19 listopada 2002 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska. Przedstawiciel Sejmu zwrócił uwagę, iż z uwagi na zakres sprawy w rozprawie powinien uczestniczyć Rzecznik Praw Dziecka.

Trybunał Konstytucyjny postanowił o wezwaniu Rzecznika Praw Dziecka do zajęcia stanowiska w sprawie i odroczył rozprawę do 18 lutego 2003 r.

III

1. Rzecznik Praw Dziecka zajął stanowisko wobec wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzając (pismo z 31 grudnia 2002 r.) że:

1.1. Art. 55 ust. 2 w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 19, poz. 238) nie jest zgodny z art. 2 oraz 72 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka. Zdaniem Rzecznika Praw Dziecka skoro świadczenia społeczne były przedmiotem umowy o charakterze cywilno – prawnym to „można zatem twierdzić, iż ustawodawca świadomie i celowo podniósł pozycję kontrahenta w osobie rodzica zastępczego do pozycji strony w relacji z organem administracji podczas zawierania, trwania, a także ewentualnego rozwiązania lub zmiany stosunku umownego (zasada równości stron)”. Dokonując zmian obowiązującego prawa ustawodawca nie podjął próby wykorzystania mechanizmów właściwych prawu cywilnemu (na przykład – zmiana umowy za zgodą stron lub odwołanie się do sądu). Nastąpiło istotne naruszenie zasady praw nabytych i to nie tylko co do wysokości, zasad i trybu ustalania świadczenia, ale także pozycji obywatela jako strony w relacji z organem administracji.

Po drugie, „dokonana zmiana przyniosła niekorzystne rozwiązanie co do wysokości otrzymanego świadczenia; świadczenia te uległy deprecjacji”. Rzecznik Praw Dziecka oceniając okoliczność, iż niekorzystne zmiany dotyczą dzieci chorych stwierdził, że obniżenie pomocy finansowej zagraża podstawom bytu tych dzieci i ich rodziców,

szczególnie gdy wiąże się to z kosztownym leczeniem i późniejszą rehabilitacją. Zdaniem Rzecznika normy art. 20 ust. 1 i art. 3 ust. 1 Konwencji wyznaczają standard, poniżej którego nie mogą zejść regulacje prawa wewnętrznego dotyczące konkretnych sytuacji faktycznych, w jakich znajdują się rodziny zastępcze.

1.2. Art. 33g ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 72, poz. 748) w zakresie, w jakim dopuszcza różnicowanie pomocy społecznej udzielanej dzieciom w rodzinach zastępczych z uwagi na stan zdrowia i stopień rozwoju wraz z przepisami wykonawczymi nie jest zgodny z art. 72 ust. 2 Konstytucji RP, a także z art. 23 ust. 2 w zw. z art. 3 Konwencji o prawach dziecka. Zdaniem Rzecznika Praw Dziecka do ustawy o pomocy społecznej wprowadzono pojęcia nieprecyzyjne, co może prowadzić do zmniejszenia wysokości pomocy dla rodzin zastępczych. Pojęcie „stan zdrowia” zawarte w art. 33g ust. 2 pkt 3 – oraz pojęcie „stopień rozwoju” zawarte w art. 33g ust. 2 pkt 2 – mogą doprowadzić do podejmowania decyzji dowolnych, subiektywnych, uzależniając uzyskanie pomocy państwa od arbitralnie wyrażanej woli urzędnika. Wprowadzone zmiany oznaczają zarówno *de iure*, jak i *de facto* zawężenie pomocy udzielanej przez państwo rodzinom zastępczym i umieszczonym w nim niepełnosprawnym dzieciom.

1.3. Odnośnie tej części wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym zarzuca niezgodność art. 33p ust. 1, art. 33c ust. 5 i art. 33p ust. 10 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej oraz przepisom wykonawczym wydanym na podstawie art. 33p ust. 10 pkt 1 tej ustawy z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji, Rzecznik Praw Dziecka stwierdza, iż zaskarżone przepisy dotyczą sytuacji prawnej pełnoletnich wychowanków umieszczonych w placówkach opiekuńczych oraz pełnoletnich wychowanków umieszczonych w rodzinach zastępczych. Tymczasem art. 21 ustawy z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka stanowi, iż dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności co oznacza, że „w takiej sytuacji zajmowanie oficjalnego stanowiska przez Rzecznika Praw Dziecka w zakresie, o którym mowa w zaskarżonych przepisach, mogłoby niepotrzebnie narazić go na zarzut przekroczenia ustawowych granic działania”.

2. Prezes Rady Ministrów w swoim stanowisku (pismo z 4 lutego 2003 r.) przyjmuje wprawdzie w pierwszej części swego stanowiska konstrukcję, iż zaskarżone przez Rzecznika przepisy „nie są niezgodne” ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, ale w uzasadnieniu wyraża pogląd o zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

2.1. Prezes RM wyraził pogląd o zgodności art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej z art. 2 i art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Konwencji stwierdzając, iż wprowadzenie w życie tego przepisu „wiązało się bezpośrednio z pracami związanymi z reformą administracji publicznej” i „było działaniem na podstawie i w granicach prawa uwzględniającym reguły stanowienia prawa”. Art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej jest przepisem przejściowym, pozwalającym na równe traktowanie wszystkich dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych, zwłaszcza dzieci niepełnosprawnych, a skutkiem wejścia w życie art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej w obecnym brzmieniu jest – przez wprowadzenie formy decyzji administracyjnej – ujednoczenie formy przyznawania pomocy pieniężnej. Ponadto art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wprowadzający unieważnienie umów z rodzinami zastępczymi „należy traktować jako prawo szczególne w stosunku do przepisów

prawa cywilnego, które w sposób generalny regulują kwestię rozwiązania stosunku prawnego”.

Art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej nie narusza również art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, gdyż sama zmiana formy przyznania pomocy pieniężnej przez utratę ważności umów i zastąpienie ich decyzjami administracyjnymi, nie skutkuje bezpośrednim naruszeniem prawa dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej do opieki, pomocy i ochrony władz publicznych.

2.2. W odniesieniu do zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących naruszenia przez art. 33g ust. 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej oraz przez § 15 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie rodzin zastępczych art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 23 ust. 2 w zw. z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka, Prezes Rady Ministrów stwierdził, iż regulacje prawne określające wysokość pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej powinny uwzględniać możliwości finansowe budżetu państwa. Możliwa jest ingerencja w nabyte już prawa w sytuacji konieczności gospodarczej co oznacza, że prawo do pomocy pieniężnej w określonej wysokości, może być w wyjątkowych sytuacjach modyfikowane w niekorzystny sposób. W niniejszej sprawie jest kwestią sporną czy kwota pomocy pieniężnej w wysokości 80% podstawy (obecnie jest to 1296, 80 zł) lub 60% (obecnie jest to 972,60 zł) zapewni dziecku niepełnosprawnemu dostęp do nauki, opieki zdrowotnej i rehabilitacyjnej. Oceniając tę kwestię należy uwzględnić okoliczność, iż pomoc państwa dla dziecka niepełnosprawnego oraz opiekujących się nim osób nie ogranicza się do udzielania i wypłaty pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej; dziecko niepełnosprawne może pobierać zasiłek pielęgnacyjny, zgodnie z art. 14 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651), a ponadto rodzinie zastępczej przysługuje zasiłek rodzinny na podstawie art. 4 powyższej ustawy. Natomiast jeśli nastąpi pogorszenie stanu zdrowia dziecka, uzasadniające konieczność poniesienia dodatkowych nakładów finansowych na leczenie, rodzina zastępcza może wystąpić o przyznanie jednorazowego świadczenia pieniężnego w wysokości 50% podstawy albo okresowego świadczenia w tej samej wysokości, wypłacanego przez czas trwania bezpośrednich skutków zdarzenia (§ 16 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie rodzin zastępczych).

2.3. Prezes Rady Ministrów stwierdził, iż kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy – art. 33c ust. 5, art. 33p ust. 1 i art. 33p ust. 10 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej nie różnicują sytuacji prawnej i faktycznej osób, które osiągnęły pełnoletność w rodzinie zastępczej i pełnoletnich wychowanków placówek, a zatem są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 33c ust. 5 ustawy o pomocy społecznej z chwilą osiągnięcia przez dziecko pełnoletności w rodzinie zastępczej, kończy się byt prawny tej rodziny i przestaje ona otrzymywać pomoc pieniężną na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, a jej wychowanek, jeśli się uczy, objęty zostaje pomocą pieniężną na kontynuowanie nauki. Natomiast uczący się wychowanek placówki opiekuńczo-wychowawczej w chwili ukończenia 18 lat ma trzy możliwości:

– opuszcza placówkę i otrzymuje pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki (art. 33p ust.1)

– nie występuje o pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki, nadal przebywa w placówce do czasu ukończenia szkoły, w której się uczy (do tego czasu jego pobyt

finansowany jest z budżetu państwa) i dopiero po ukończeniu tej szkoły występuje o pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki; osoba ta może nadal przebywać w placówce (jeśli są tego typu możliwości). Jednakże w tej sytuacji wskazane byłoby sporządzenie między placówką a wychowankiem umowy cywilno-prawnej określającej warunki zamieszkiwania w placówce

– występuje o pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki i nadal przebywa w placówce.

Zdaniem Prezesa RM oznacza to, że taki wychowanek placówki opiekuńczo-wychowawczej „nie jest zabezpieczony podwójnie” i „kiedy przebywa w placówce i objęty jest całodobową opieką nie przysługuje mu pomoc na kontynuowanie nauki”. Opuszczając placówkę osoba pełnoletnia przestaje być wychowankiem placówki i zostaje skreślona z listy wychowanków. Jeśli osoba pełnoletnia uczy się i chce nadal przebywać w placówce opiekuńczo-wychowawczej, to zgodnie z art. 33p ust. 4 ustawy o pomocy społecznej staje się „osobą pełnoletnią nie opuszczającą placówki” i dopiero wówczas przysługuje jej pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki.

IV

1. Sąd Rejonowy w Poznaniu postanowieniem z 13 czerwca 2002 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące zgodności art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu ustalonym ustawą z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z art. 2 Konstytucji. (P. 28/02).

1.2. Pytanie wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego po wyznaczeniu terminu rozprawy w sprawie K 1/01. Ponieważ 19 listopada 2002 r. Trybunał, rozpoznając na rozprawie wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich, postanowił wezwać do udziału w postępowaniu Rzecznika Praw Dziecka i w związku z tym odroczył rozprawę, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 6 grudnia 2002 r – ze względu na tożsamość zakresu zaskarżenia – połączył wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pytanie prawne Sądu Rejonowego w Poznaniu do wspólnego rozpoznania pod sygnaturą K. 1/01.

1.3. Sąd rozpoznając sprawę w oparciu o pozew Starosty Poznańskiego o ustalenie nieważności umowy w sprawie przyznania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki w wysokości 30% kwoty podstawowej określonej w przepisach ustawy o pomocy społecznej powziął wątpliwość, czy decydujący dla rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych. Pozwana Karolina P. uzyskała uprawnienia do otrzymania pomocy pieniężnej do czasu ukończenia nauki, najpóźniej do 26 roku życia, w wysokości 100% przeciętnego wynagrodzenia. Z chwilą włączenia przepisów dotyczących przyznawania pomocy pieniężnej dla rodzin zastępczych i ich pełnoletnich wychowanków do ustawy o pomocy społecznej, pozwana zachowała nabyte wcześniej uprawnienia na podstawie art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej w ówczesnym brzmieniu. Zmiana zasad przyznawania i wysokości pomocy pieniężnej dla wychowanków rodzin zastępczych wprowadzona z dniem 1 stycznia 2000 r. była niekorzystna dla osób korzystających ze świadczeń na podstawie poprzednich przepisów. Tym razem jednak, w odróżnieniu od zmian poprzednio wprowadzanych, ustawodawca nie przewidział możliwości zachowania uprawnień do świadczeń korzystniejszych nabytych wcześniej. Zmieniony art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej spowodował utratę świadczeń w wysokości wynikającej z

umów zawartych przed 1 stycznia 2000 r. W omawianej sytuacji przedmiotem ochrony powinny być – zdaniem Sądu – prawa podmiotowe nabyte przez określone osoby na podstawie indywidualnych umów. Późniejsze zmiany przepisów nie mogą mieć wpływu na wykonanie zawartych umów, jeżeli strony nie wyraziły zgodnej woli zmiany ich treści. Zmiana przepisów nie może bowiem naruszać podstawowej dla prawa cywilnego zasady dotrzymywania umów. Ustawodawca nie może arbitralnie narzucić stronom obowiązku dostosowania treści umów do zmienionych przepisów, a tym bardziej nie może wbrew woli zainteresowanych stron decydować o wygaśnięciu tych umów.

Sąd nie kwestionuje prawa ustawodawcy do dokonywania zmian przepisów określających uprawnienia do określonych świadczeń. Jednak w sytuacji gdy nowe przepisy są dla pewnych kategorii uprawnionych mniej korzystne ustawodawca winien im zapewnić możliwość korzystania z praw nabytych wcześniej. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji osób, które z racji wieku lub swojej sytuacji życiowej mają ograniczone możliwości dostosowania się do zmieniających się na ich niekorzyść warunków. Do takich osób należy z pewnością zaliczyć dzieci pozbawione opieki rodzin naturalnych, w tym szczególnie dzieci o obniżonych możliwościach rozwojowych. Arbitralne pozbawienie ich prawa do określonych świadczeń poprzez ustawową ingerencję w istnienie i treść umów cywilnych i wprowadzenie nowej, niekorzystnej dla uprawnionych regulacji prawnej kształtującej ich sytuację, stanowi naruszenie bezpieczeństwa prawnego jednostki leżącego u podstaw konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych.

1.4. Zdaniem Sądu Rejonowego istotna była zmiana formy przyznawania świadczeń należnych rodzinom zastępczym: w miejsce umowy cywilnoprawnej wprowadzono decyzję administracyjną. Nowe brzmienie art. 55 jest „kategoryczne i nie pozostawia możliwości jakiegś szerszej interpretacji”. Nieściśle jest określenie, iż umowy „zachowują ważność” do dnia 31 grudnia 2000 r. Sugerowałyby to, że po tej dacie umowy stają się nieważne, co z kolei mogłoby nasuwać wątpliwości co do ich wcześniejszej skuteczności. W rozumieniu Sądu ustawodawca użył sformułowania „ważność” dla określenia mocy obowiązującej umowy. W tym znaczeniu, zgodnie z art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, umowy w sprawie przyznania pomocy pieniężnej rodzinom zastępczym, zawarte przed 1 stycznia 2001 r., przestają obowiązywać z dniem 1 stycznia 2001 r. i to bez względu na wolę stron tych umów. W takiej sytuacji, w stosunku do osób dotychczas uprawnionych do świadczeń na podstawie tych umów, znajdowałyby zastosowanie art. 55 ust. 1 ustawy przewidujący, że „Świadczenia pomocy społecznej, przyznane na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, wypłaca się według zasad i w wysokości określonych w niniejszej ustawie”. Oznacza to, że począwszy od stycznia 2001 r. starostowie powiatów winni ustalić na nowo wysokość świadczeń dla uprawnionych i przyznać je decyzją administracyjną.

1.5. Treść art. 55 ust. 2 wywołuje również dalsze wątpliwości, bowiem przepis ten stanowi, że umowy zawarte przed 1 stycznia 2001 r. zachowują ważność do 31 grudnia 2000 r., „chyba że rodzina zastępcza wystąpi wcześniej o zmianę tej umowy”. Ustawodawca nie określa, o jaką zmianę umowy chodzi, lecz biorąc pod uwagę, że treść umów wyznaczana była zawsze przepisami obowiązującymi w chwili ich zawierania, należy rozumieć, iż chodzi o zmianę umowy polegającą na dostosowaniu jej treści do obowiązujących przepisów. Oznacza to, zdaniem Sądu, że dla tej części uprawnionych (którzy wystąpią o zmianę umowy) świadczenia miałyby być przyznane w nowej wysokości, ale nadal w formie umowy, która w ich wypadku „zachowuje ważność” także po 31 grudnia 2000 r.

Zdaniem Sądu można z tego wysnuć wnioszek, iż ustawodawca arbitralnie przesądził o utracie ważności przede wszystkim tych umów, które przyznawały uprawnionym świadczenia korzystniejsze od przewidzianych w nowych przepisach, zakładając, że w takiej sytuacji uprawnieni nie wystąpią o zmianę umowy.

2. W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Poznaniu Prokurator Generalny przedstawił dodatkowe stanowisko (pismo z 3 lutego 2003 r.) potwierdzając uprzednio wyrażony pogląd, że art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

2.1. Art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej jest przepisem przejściowym wyznaczającym odpowiedni czas (około 9 miesięcy), w którym miało nastąpić dostosowanie się adresatów świadczeń społecznych do nowej sytuacji prawnej. Wprawdzie upływ wyznaczonego terminu (31 grudnia 2000 r.) skutkuje wygaśnięciem umowy o pomoc pieniężną, to jednak pomoc ta będzie kontynuowana, jeśli strona umowy wyrazi wolę dalszego z niej korzystania. Zatem nie można dopatrywać się niekonstytucyjności w samym fakcie wygaśnięcia umów.

Wątpliwości może natomiast budzić fakt, iż dalsze korzystanie z tej pomocy odbywać się będzie na zmienionych warunkach, zarówno co do formy, jak i zasad jej przyznawania. O ile zmiana formy (umownej na administracyjnoprawną) nie ma zasadniczego znaczenia z punktu widzenia ochrony praw nabytych, o tyle istotnym jest, czy dopuszczalna była zmiana wysokości pomocy pieniężnej na mniej korzystną od dotychczasowej. Ustawodawca był uprawniony do dokonania tego rodzaju zmian, bowiem pozwala na to charakter pomocy społecznej.

2.2. Oddzielnym zagadnieniem jest ocena słuszności i celowości wprowadzania zmian, skutkujących, w określonych przypadkach, obniżeniem wielkości pomocy. Jednakże Trybunał Konstytucyjny, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie jest powołany do dokonywania takiej oceny, albowiem za wybór właściwych celów społeczno-gospodarczych odpowiedzialność ponosi parlament przed swoim elektoratem.

V

Na rozprawie 18 lutego 2003 r. uczestnicy postępowania oraz Rzecznik Praw Dziecka podtrzymali stanowiska przedstawione na piśmie.

Przedstawicielka Rzecznika Praw Obywatelskich podkreśliła, iż jednym z założeń instytucji rodzin zastępczych jest obniżenie kosztów utrzymania dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej ponoszonych przez państwo, a zaskarżone regulacje mogą zniechęcić doprowadzić do zmniejszenia liczby rodzin zastępczych.

Przedstawicielka Rady Ministrów wskazała, iż zmiana zasad obliczania pomocy pieniężnej dla rodzin zastępczych, dokonana ostatnią nowelizacją ustawy o pomocy społecznej zatrzymała dynamikę wzrostu kosztów utrzymania rodzin zastępczych ponoszonych przez państwo. Brak odpowiednich zmian mógłby doprowadzić do sytuacji, w której koszty utrzymania dzieci w rodzinach zastępczych przewyższałyby koszty utrzymania dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Dodatkowo przedstawicielka Rady Ministrów wyjaśniła swoje stanowisko zawarte na piśmie, dotyczące regulacji prawnych odnoszących się do pełnoletnich wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych. Zdaniem Rady Ministrów pozostanie pełnoletniego wychowanka w placówce opiekuńczo-wychowawczej nie umożliwia otrzymywania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, o której mowa w art. 33p ustawy o pomocy

społecznej. Jednocześnie Rada Ministrów stoi na stanowisku, iż w sytuacji pozostania dziecka w placówce, po osiągnięciu przez nie pełnoletności powinna zostać zawarta umowa cywilna z pomiędzy tym dzieckiem a odpowiednim organem (starostą) regulującą zasady ponoszenia kosztów utrzymania dziecka.

Rzecznik Praw Dziecka wyraził stanowisko, że forma umowy cywilnej przyznawania pomocy pieniężnej dla rodzin zastępczych jest zdecydowanie lepszym rozwiązaniem niż forma decyzji administracyjnej.

VI

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wobec cofnięcia we wskazanej wyżej części wniosku przez Rzecznika i umorzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny oraz dodaniu do sprawy pytania prawnego Sądu Rejonowego w Poznaniu konieczne staje się ustalenie zakresu zaskarżenia, który ostatecznie objął badanie zgodności:

– art. 33c ust. 5 ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu ustalonym ustawą z 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych ustaw, w zakresie w jakim różnicują sytuację wychowanków rodzin zastępczych w stosunku do wychowanków innych form opieki zastępczej – z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– art. 33g ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu ustalonym ustawą z 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw w zakresie w jakim dopuszcza zróżnicowanie pomocy pieniężnej udzielonej dzieciom w rodzinach zastępczych z uwagi na stan zdrowia i stopień rozwoju – z art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz art. 23 ust. 2 w zw. z art. 3 Konwencji o prawach dziecka;

– § 15 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz. U. Nr 120, poz. 1284) – z art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz art. 23 ust. 2 w zw. z art. 3 Konwencji o prawach dziecka;

– art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 19, poz. 238) – z art. 2, art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka.

Trybunał Konstytucyjny ocenił zasadność przedstawionych zarzutów, w przedstawionym wyżej porządku.

2. Art. 33c ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi, iż po uzyskaniu pełnoletności przez wychowanka rodziny zastępczej rodzina ta przestaje funkcjonować; skutkiem tego jest wstrzymanie dotychczas przysługującej pomocy pieniężnej przyznanej na podstawie art. 33g ustawy o pomocy społecznej. Po uzyskaniu pełnoletności wychowanek rodziny zastępczej, jeśli nadal się uczy, może jedynie liczyć na pomoc na kontynuowanie nauki wynikającą z art. 33p ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Z uzasadnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, iż podstawowy zarzut wobec przepisu art. 33c ust. 5 ustawy o pomocy społecznej dotyczy nie tyle przesłanek ustania pełnienia funkcji rodziny zastępczej, ile skutku finansowego tego zdarzenia, a mianowicie utraty przez rodzinę zastępczą pomocy pieniężnej na ponoszenie kosztów utrzymania pełnoletniego wychowanka w sytuacji, gdy dziecko kontynuuje naukę w tej szkole, w której pobierało naukę w chwili osiągnięcia pełnoletności. Ta sytuacja różni się bowiem od sytuacji dziecka przebywającego w placówce opiekuńczo-

wychowawczej (pobyt całodobowy), które ma prawo do przebywania w placówce wychowawczej zapewniającej opiekę całodobową po uzyskaniu pełnoletności, do czasu ukończenia szkoły, w której się uczy (art. 33k ust. 3 ustawy). Zarazem osoby te, podobnie jak dzieci wychowywane do chwili osiągnięcia pełnoletności w rodzinie zastępczej, mogą korzystać z pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, o której mowa w art. 33p ust. 1 pkt 2 (art. 33p ust. 4 w zw. z art. 33k ust. 3 ustawy o pomocy społecznej).

Przed osiągnięciem pełnoletności zarówno dzieci z rodzin zastępczych jak i dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych są w podobnej sytuacji z punktu widzenia środków utrzymania i dostępu do nauki; obie instytucje opieki zastępczej (rodzina zastępcza i placówki opiekuńczo-wychowawcze) wykazują wprawdzie pewne różnice, z analizowanego punktu widzenia nie są one jednak istotne.

Natomiast po osiągnięciu pełnoletności następuje zróżnicowanie sytuacji dzieci wychowywanych w rodzinach zastępczych i w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych mogą kontynuować naukę w szkole, w której się uczą w chwili osiągnięcia pełnoletności mając nadal zapewnione utrzymanie w placówce opiekuńczo-wychowawczej. W przypadku wychowanków rodzin zastępczych z chwilą osiągnięcia przez nich pełnoletności rodziny przestają otrzymywać pomoc pieniężną na pokrycie kosztów utrzymania dzieci w nich umieszczonych, mimo że dziecko kontynuuje uczęszczanie do szkoły, do której uczęszczało w chwili osiągnięcia pełnoletności.

Zróżnicowanie sytuacji dzieci z rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych poprzez pozbawienie dzieci z rodzin zastępczych finansowego wsparcia w zakresie kosztów utrzymania w sytuacji kiedy kontynuują naukę w tej szkole, w której uczyły się w momencie osiągnięcia pełnoletności, nie znajduje uzasadnienia. Tej konstatacji nie zmienia okoliczność, iż pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki, którą gwarantuje art. 33p ustawy o pomocy społecznej jest przyznawana zarówno dzieciom z placówek opiekuńczo-wychowawczych jak i z rodzin zastępczych. Jest to bowiem pomoc celowa (na kontynuację nauki) i nie ma charakteru pomocy przyznawanej rodzinom zastępczym, czyli nie spełnia funkcji pokrywania kosztów utrzymania osoby wychowanej w rodzinie zastępczej. Może bowiem być ona przyznana również dzieciom, które nie opuściły placówki opiekuńczo-wychowawczej co dodatkowo wskazuje, że ma ona inny charakter i pełni inną funkcję.

Ustanie rodziny zastępczej (art. 33c ust. 5 ustawy o pomocy społecznej) oznacza odebranie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, o której mowa w art. 33g ustawy. Prowadzi to do wniosku, że obowiązująca regulacja jest niezgodna z zasadą równości, bowiem pozbawia rodziny zastępcze pomocy pieniężnej na pokrycie kosztów utrzymania dzieci, które kontynuują naukę w szkole, do której uczęszczały w momencie osiągnięcia pełnoletności.

3. Kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy art. 33g ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej oraz § 15 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia RM dotyczą sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych, których stan zdrowia wymaga zwiększonej pomocy ze strony państwa. Wnioskodawca zarzuca, że w wyniku nowelizacji ustawy o pomocy społecznej (z dnia 8 czerwca 2001, Dz. U. Nr 72, poz. 748) pomoc finansowa udzielana rodzinom zastępczym, w których zostały umieszczone dzieci „szczególnej troski” stała się zbyt mała w stosunku do potrzeb tych dzieci.

Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do oceny konkretnej wysokości świadczeń socjalnych. Państwo jest zobowiązane do podejmowania działań zapewniających odpowiednie środki finansowe niezbędne do realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, uwzględniając zarazem sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia

warunków rozwoju gospodarczego. Poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego pozostaje ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i najbardziej celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r., K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7). Nie jest więc zadaniem Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie, w jakim dokładnie zakresie i stopniu sytuacja dzieci niepełnosprawnych powinna być korzystniej zróżnicowana w stosunku do pozostałych dzieci. Kwestia ta należy do sfery objętej swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej, których członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed wyborcami za sposób i efekty korzystania z kompetencji prawotwórczych (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, s. 134, z 20 listopada 1995 r., K. 23/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 33, s. 121, z 17 lipca 1996 r., K. 8/96, OTK w 1996 r., cz. II, poz. 32, s. 57, z 19 grudnia 1999 r., K. 4/99). Przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego może być natomiast kwestia czy zastosowany przez ustawodawcę mechanizm przyznawania pomocy społecznej nie skutkuje naruszeniem określonej wartości konstytucyjnej (np. równości lub sprawiedliwości).

Podstawą ustalenia wysokości pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania każdego umieszczonego w rodzinie zastępczej dziecka przyznawanej przez starostę jest kwota wskazana w art. 33g ust. 4 ustawy o pomocy społecznej (zwana dalej kwotą podstawową). Na podstawie art. 35a ustawy o pomocy społecznej kwota podstawowa podlega waloryzacji. Zgodnie z ostatnią waloryzacją ogłoszoną obwieszczeniem z 14 maja 2002 r. Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wskaźnika waloryzacji kwot dochodu po waloryzacji i wysokości świadczeń pomocy społecznej oraz kwoty stanowiącej podstawę ustalania wysokości niektórych świadczeń pomocy społecznej od 1 czerwca 2002 r. kwota podstawowa wynosi 1621 zł. (M. P. z 2002 r. Nr 19, poz. 338). Z uwzględnieniem tej kwoty podstawowej ustalane są konkretne świadczenia przyznawane rodzinom zastępczym. Z przepisów wykonawczych regulujących wysokość i zasady przyznawania pomocy pieniężnej wynika, że ostatnia nowelizacja wprowadziła takie zmiany, że zamiast dotychczasowej pomocy finansowej w wysokości 80% kwoty podstawowej dla wszystkich rodzin zastępczych w których umieszczone są dzieci uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego (czyli dzieci niepełnosprawne) zostało wprowadzone zróżnicowanie wielkości 60% i 80% kwoty podstawowej w zależności od wieku dziecka (tak: zaskarżony § 15. 1. ust. 1 pkt 1, 2, 3 rozporządzenia RM w sprawie rodzin zastępczych z 29 września 2001 r.). Całość (100%) kwoty podstawowej była przyznawana na podstawie rozporządzenia w sprawie rodzin zastępczych z 21 października z 1993 r. (Dz. U. Nr 103, poz. 470) i przysługiwała dzieciom „odbiegającym od normy rozwojowej, kwalifikującym się na podstawie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach do kształcenia specjalnego, pomocy profilaktyczno-wychowawczej lub resocjalizacyjnej”; rozporządzenie przestało obowiązywać 1 stycznia 1999 r.

W wyniku nowelizacji ustawy o pomocy społecznej i obecnie obowiązującego brzmienia § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 września 2001 r. wysokość pomocy społecznej przeznaczonej na pokrycie kosztów utrzymania dzieci niepełnosprawnych w przedziale wiekowym 7-18 lat została obniżona z 80% do 60% kwoty podstawowej, co stanowi różnicę około 300 zł w porównaniu z poprzednim stanem prawnym. Takie analizy przedstawiają pracownicy Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie odpowiedzialni za wypłacanie świadczeń pieniężnych dla wychowanków rodzin zastępczych. Przykładowo: przed nowelizacją pomoc dla dziecka niepełnosprawnego wynosiła 1090 zł (od kwoty podstawowej odejmuje się połowę dochodu dziecka), a po nowelizacji dla dziecka poniżej

7 roku życia w tej samej wysokości, zaś dla dziecka powyżej 7 roku życia 775 zł; natomiast po ostatniej waloryzacji kwoty podstawowej pomoc ta wynosi 804 zł.

Należy jednak podkreślić, że przepisy kwestionowane przez Rzecznika przyznają większą pomoc pieniężną rodzinom zastępczym w których umieszczone są dzieci niepełnosprawne, aniżeli pozostałym rodzinom. To czyni zadość art. 23 ust. 2 Konwencji o prawach dziecka, w którym państwa-strony zobowiązane są do szczególnej troski o dzieci niepełnosprawne, stosownie do dostępnych środków. Twierdzenie o niezgodności przepisów dotyczących przyznawania pomocy pieniężnej przeznaczonej na utrzymanie dzieci niepełnosprawnych, wychowywanych w rodzinach zastępczych z art. 3 Konwencji oraz art. 72 ust. 2 Konstytucji nie jest zdaniem Trybunału Konstytucyjnego uzasadnione.

4. Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Sądu Rejonowego w Poznaniu dotyczącego naruszenia przez art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej zasady ochrony praw nabytych wynikającej z art. 2 Konstytucji.

4.1. Ustawa o pomocy społecznej przed jej nowelizacją z 18 lutego 2000 r. stanowiła w art. 55 ust. 2, że „Pomoc pieniężna przyznawana rodzinom zastępczym przed dniem 1 stycznia 1999 r. nie ulega zmianie, chyba że rodzina zastępcza wystąpi z wnioskiem o tę zmianę”. Ustawa z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nadała art. 55 ust. 2 następujące brzmienie: „Umowy w sprawie przyznania rodzinom zastępczym pomocy pieniężnej zawarte przed dniem 1 stycznia 2000 r. zachowują ważność do dnia 31 grudnia 2000 r., chyba że rodzina zastępcza wystąpi wcześniej o zmianę tej umowy”. Z dniem 1 stycznia 2001 r. ujednocnione zostały zasady ustalania wysokości świadczeń pieniężnych dla wszystkich rodzin, a ponadto na mocy ustawy nastąpiła zmiana warunków umów poprzednio zawartych.

Wskazana zmiana przepisów narusza zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Sądu Rejonowego w Poznaniu zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że umowy zawierane przed dniem 1 stycznia 1999 r. przez kuratorów oświaty, działających w imieniu Skarbu Państwa z rodzinami zastępczymi miały charakter indywidualny i dotyczyły konkretnych osób. Obowiązująca regulacja prowadzić ma natomiast do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, poprzez naruszenie zasady ochrony praw nabytych. Umowy cywilnoprawne zostały zastąpione decyzjami administracyjnymi, co narusza zasadę *pacta sunt servanda*; niedotrzymanie tych umów w części określającej wysokość świadczonej pomocy powoduje pogorszenie standardu ochrony, która powinna być im zapewniona. We wniosku z 12 grudnia 2001 r. wnioskodawca podkreślił także fakt, że indywidualne umowy o pomocy pieniężnej zawarte z rodzinami zastępczymi powinny być rozwiązane w sposób przewidziany przez przepisy prawa cywilnego, a więc za zgodą stron.

Sąd Rejonowy w uzasadnieniu swojego pytania prawnego przedstawia podobną argumentację.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich jako wzorzec kontroli dla art. 55 ust. 2 wskazał art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz art. 20 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka. Art. 20 ust. 1 Konwencji stanowi: „Dziecko pozbawione czasowo lub na stałe środowiska rodzinnego lub gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostawać w tym środowisku, będzie miało prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa”, zaś art. 3 ust. 1 Konwencji stanowi, że „We wszystkich działaniach dotyczących dzieci podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka”.

4.2. Zdaniem wnioskodawcy zmiana formy prawnej przyznawania pomocy finansowej przez organy samorządu dla rodzin zastępczych z umowy cywilnoprawnej na decyzję administracyjną narusza podstawowe zasady: gwarancji stabilizacji prawnej stron w prawie cywilnym i pewności obrotu cywilnoprawnego.

Ponieważ w pytaniu Sądu Rejonowego zakres zaskarżenia (art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej) i wzorzec konstytucyjny (art. 2 Konstytucji) są tożsame z określonymi we wniosku Rzecznika, zatem zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich i Sądu zostaną rozpatrzone łącznie.

4.3. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Sformułowanie art. 2 Konstytucji – na co Trybunał zwrócił uwagę w wyroku z 25 listopada 1997 r. (K. 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, s. 444 i n.) – daje wyraz intencji przejęcia dotychczasowego kształtu i rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego, uformowanej w praktyce konstytucyjnej i orzecznictwie w latach 1990-1997. Klauzulę tę należy rozumieć jako zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Jednakże w przypadku, gdy wiele reguł i zasad, niegdyś „odnalezionych” przez Trybunał Konstytucyjny w klauzuli demokratycznego państwa prawnego, znajduje dzisiaj wyraz w normach Konstytucji. Nie ma już konieczności odwoływania się do ogólnej formuły art. 2 Konstytucji, bowiem wzorcami konstytucyjnymi mogą być konkretne normy Konstytucji (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Konstytucja nie wyraża *expressis verbis* zasady ochrony praw nabytych. Nie może to jednak dawać podstawy do argumentacji *a contrario* i twierdzenia, że skoro wiele zasad i reguł dawniej wyprowadzanych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego znalazło obecnie wyraz w szczegółowych przepisach konstytucji, to pominięcie jako odrębnej regulacji innych zasad i reguł daje wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego pozbawienia ich rangi konstytucyjnej. Klauzula demokratycznego państwa prawnego ma bowiem określoną treść, ustabilizowaną w orzecznictwie i doktrynie państw kręgu europejskiej kultury prawnej. Art. 2 potwierdza intencję utrzymania w naszym porządku konstytucyjnym tych wszystkich zasad, które tworzą istotę demokratycznego państwa prawnego.

Do zasad tych należy w szczególności zasada ochrony zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa, z której – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – wynika szereg dalszych zasad szczegółowych, m.in. zasada ochrony poszanowania praw nabytych. U podstaw ochrony praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Znaczenie i treść zasady ochrony praw nabytych zawartej w konstytucji z 1997 r. analizował Trybunał Konstytucyjny potwierdzając m.in., że „zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, s. 536).

5. Powyższe ustalenia mają bezpośredni związek z art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że „Umowy w sprawie przyznania rodzinom zastępczym

pomocy pieniężnej zawarte przed dniem 1 stycznia 2000 r. zachowują ważność do dnia 31 grudnia 2000 r., chyba że rodzina zastępcza wystąpi wcześniej o zmianę tej umowy”. Jest to przepis przejściowy i musi być analizowany w związku z innymi przepisami ustawy, które w nowy sposób regulują kwestię przyznania rodzinie zastępczej pomocy pieniężnej.

Zgodnie z art. 33g ust. 6 ustawy o pomocy społecznej pomoc pieniężna rodzinie zastępczej przyznawana jest w drodze decyzji administracyjnej starosty. Starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej udziela pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego w tej rodzinie dziecka (por. art. 33g ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, iż zmiana formy prawnej przyznawania pomocy pieniężnej z umowy cywilnoprawnej na decyzję administracyjną jest sprzeczna z naturą umów cywilnoprawnych. Również Sąd Rejonowy w Poznaniu stwierdza, że zmiana przepisów nie może naruszać podstawowej dla prawa cywilnego zasady dotrzymania umów.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa zmian nieusprawiedliwionych obiektywnymi okolicznościami, jeżeli te zmiany zasadniczo zmieniają system regulacji, może naruszać zasadę demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny stoi zarazem konsekwentnie na stanowisku, iż ustawodawca posiada swobodę w kształtowaniu treści porządku prawnego zgodnego z Konstytucją.

6. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca ustawodawcy, iż spowodował generalną „utrata ważności” umów cywilnoprawnych, powinien natomiast stworzyć warunki do ich rozwiązania zgodnie z postanowieniami umów lub przepisami kodeksu cywilnego. Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić szczególny charakter analizowanych umów.

Treścią tego rodzaju umowy jest zobowiązanie się przez państwo na rzecz rodziny zastępczej do określonych świadczeń. Wielkość tych świadczeń (*essentialia umowy*) nie podlega w istocie negocjacji i nie może być swobodnie ustalana przez strony umowy. Umowy te były zawierane z organem administracji publicznej i były wykorzystaniem instytucji prawa cywilnego przez organy administracji publicznej w wykonywaniu ich konstytucyjnych obowiązków wynikających z art. 72 ust. 2 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano wielokrotnie, że w zakresie urzeczywistnienia prawa do zabezpieczenia społecznego do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego (por. orzeczenie z 22 czerwca 1999 r. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999). Umowy uregulowane w art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej obejmowały wyłącznie świadczenia z tytułu pomocy społecznej; to stanowi o ich szczególnym charakterze. Skutkiem wejścia w życie art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej nie jest pozbawienie prawa do świadczeń, czyli pomocy pieniężnej dla rodziny zastępczej, ale zmiana formy realizacji tych świadczeń. Zakwestionowane przepisy zmieniły w stosunku do określonej grupy świadczeniobiorców metodę przyznawania tej pomocy, zachowały jednak samą istotę jej udzielania. Pomoc pieniężna wychowankom rodzin zastępczych jest nadal udzielana (choć w niektórych przypadkach w niższej wysokości). W rozpatrywanej sprawie nie doszło do pozbawienia uprawnienia do pomocy ze strony władz publicznych na rzecz dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej, ale do zmiany metody jego realizacji. Istota prawa do pomocy pieniężnej dla wychowanka rodziny zastępczej nie została więc naruszona.

Biorąc pod uwagę omówiony wyżej zakres modyfikacji prawa do pomocy pieniężnej (udzielanej rodzinom zastępczym na pokrycie częściowych kosztów utrzymania dzieci w nich umieszczonych), który nie dotyczył istoty tego prawa, Trybunał

Konstytucyjny nie dopatrył się w tym przypadku niezgodnego z ustawą zasadniczą arbitralnego ograniczenia zasady ochrony praw nabytych, stanowiącej element zasady państwa prawnego (por. orzeczenie z 20 grudnia 1999 r., K. 4/99 OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

Nie oznacza to jednak, że mechanizm zmiany formy prawnej pomocy społecznej zasługuje na pełną aprobatę. Zmiana formy prawnej realizacji zadań państwa z cywilnoprawnej (umowa) na publicznoprawną (decyzja) respektować powinna konsekwencje uprzedniego przyjęcia formy cywilnoprawnej, także w zakresie zakończenia stosunku prawnego (w tym m.in. wymóg wypowiedzenia umowy). Umowa, klasyczny instrument prawa cywilnego, jest w założeniu oparta na równości względem siebie, braku podległości jednej strony wobec drugiej. Wybór umowy jako instrumentu regulującego stosunki – w założeniu – związany jest ze współpracą kontraktową, brakiem arbitralnego działania jednej strony umowy względem drugiej. Mimo, że założenie to nie zawsze jest w praktyce realizowane, użycie umowy niesie ze sobą oczekiwania, iż obie strony wyrzekną się arbitralności we wzajemnych stosunkach. W takiej sytuacji więc jeżeli następuje zmiana form prawnych pomocy społecznej, wiążąca się z rezygnacją z umowy i w ogólności cywilnoprawnego mechanizmu, konieczne są stosowne przepisy intertemporalne, regulujące m.in. zakres czasowy i przedmiotowy trwałości istniejących stosunków prawnych. Tego typu minimalne wymagania wynikają z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa. Następuje bowiem zmiana statusu prawnego strony świadczącej i beneficjenta świadczenia, a co za tym idzie i oczekiwania co do charakteru wzajemnych stosunków. Wskazana dyrektywa wiąże niezależnie od oczywistej specyfiki charakteru świadczeń społecznych państwa i zastosowanych form realizacji tych świadczeń.

7. Rzecznik Praw Obywatelskich nie przedstawił argumentów przemawiających za trafnością stwierdzenia, że art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej narusza art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka. Wnioskodawca przedstawia wprawdzie znaczenie powyższych wzorców kontroli (przepisu Konstytucji oraz przepisów Konwencji o prawach dziecka), podkreślając wagę spraw tam uregulowanych, ale czyni to nie w odniesieniu do art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej lecz do innych przepisów ustawy o pomocy społecznej. Wnioskodawca nie przedstawia argumentów na rzecz tezy, że zmiana umów cywilnoprawnych na decyzje administracyjne narusza art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz art. 20 w związku z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka. Jak już zostało wskazane wyżej art. 72 ust. 2 Konstytucji gwarantując opiekę i pomoc państwa dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej nie przesądza o formie i szczegółowych zasadach tej pomocy.

8. Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje zgodność przepisu art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej z art. 20 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 Konwencji. Art. 20 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka kładzie nacisk na obowiązki państwa w stosunku do dzieci pozbawionych środowiska rodzinnego poprzez specjalną ochronę i pomoc ze strony państwa w stosunku do takich dzieci. Ten przepis Konwencji zobowiązuje państwa-strony konwencji do zapewnienia specjalnej ochrony i pomocy dzieciom, które: a) zostały czasowo lub na stałe pozbawione środowiska rodzinnego lub b) ze względu na swoje dobro nie mogą pozostawać w tym środowisku. Regulacji tej odpowiada art. 72 ust. 2 Konstytucji, który stanowi: „Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych”. Główne zadania specjalnej ochrony realizują instytucje sprawujące pieczę zastępczą.

Należy wskazać, że na podstawie art. 20 ust. 2 Konwencji o prawach dziecka państwa-strony zobowiązane są do zapewnienia opieki zastępczej dzieciom, o których mowa w art. 20 ust. 1 Konwencji, zgodnie ze swym prawem wewnętrznym. Regulacje dotyczące opieki zastępczej w Polsce umieszczone są w licznych aktach prawnych, między innymi w ustawie o pomocy społecznej.

Warto też przypomnieć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wskazujące, iż pomoc ta jest przeznaczona dla dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, zaś samo pełnienie funkcji rodziny zastępczej jest bezpłatne (por. orzeczenie TK z 1 lipca 1996 r., U. 3/95, OTK ZU nr 4/1996, poz. 29). W badanej tu sprawie kwestia sporna dotyczy jedynie formy w jakiej przyznawana jest pomoc finansowa na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej.

Art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka nakazuje we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze kierować się zabezpieczeniem interesów dziecka.

9. Kwestionowany art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej jest przepisem przejściowym i musi być rozpatrywany łącznie z innymi przepisami ustawy. Konsekwencją tego przepisu w powiązaniu z art. 33g ust. 6 ustawy o pomocy społecznej jest wprowadzenie przez ustawodawcę w miejsce umów cywilnoprawnych decyzji administracyjnej jako formy udzielenia pomocy pieniężnej dla rodzin zastępczych.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż w żaden sposób taka zmiana nie musi oznaczać naruszenia zasady kierowania się interesem dziecka przy zapewnianiu mu opieki w sytuacji gdy jest pozbawione opieki rodzicielskiej. Charakter czynności prawnej udzielenia pomocy finansowej rodzinie zastępczej na koszty utrzymania dziecka umieszczonego w tej rodzinie nie musi mieć znaczenia dla realizacji zasad zawartych w przepisach Konwencji powołanych przez wnioskodawcę. Przepisy te odnoszą się do całości działań podejmowanych przez państwo na rzecz dzieci, które czasowo lub na stałe zostały pozbawione środowiska rodzinnego lub ze względu na własne dobro nie mogą przebywać w tym środowisku (por. orzeczenie TK z 1 lipca 1996 r., U. 3/95, OTK ZU nr 4/1996, poz. 29). Zmiana formy czynności prawnej za pośrednictwem której udzielana jest pomoc finansowa dla rodziny zastępczej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w niej umieszczonego nie jest w swej istocie sprzeczna ze wskazanymi przepisami Konwencji o prawach dziecka.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.