

WYROK

z dnia 20 listopada 2001 r.

Sygn. SK 15/01

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Stefan J. Jaworski – sprawozdawca
Marian Zdyb

Lidia Banaszekiewicz – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 20 listopada 2001 r. skargi konstytucyjnej Waldemara S., z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: skarżącego, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie, że przepis:

art. 31 ust 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 marca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania zasiłku okresowego (Dz.U. Nr 26, poz. 140) są sprzeczne z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP

o r z e k a:

Przepisy art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 marca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania zasiłku okresowego (Dz.U. Nr 26, poz. 140) są zgodne z art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Na podstawie art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Waldemar S. wniósł w dniu 28 lutego 2001 r. skargę do Trybunału Konstytucyjnego zarzucając przepisom art. 31 ust 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.; dalej: ustawa) – oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 marca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania zasiłku okresowego (Dz.U. Nr 26, poz. 140; dalej: rozporządzenie) – niezgodność z art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wskazane przepisy ustawy i rozporządzenia stały się podstawą decyzji o odmowie przyznania skarżącemu zasiłku okresowego. Zarówno organ I instancji jak i organ odwoławczy

odmówiły Waldemarowi S. pomocy w formie zasiłku okresowego stwierdzając, że trudności finansowe Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej nie pozwalają na zaspokojenie potrzeb wszystkich spełniających ustawowe kryteria do otrzymania takiej pomocy.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę stwierdzając, że zważywszy na możliwości ośrodka oraz potrzeby innych uprawnionych odmowa przyznania żądanej pomocy była uzasadniona.

Skarżący podnosi, że z przepisu art. 31 ust. 1 ustawy – “Zasiłek okresowy z pomocy społecznej może być przyznany osobom i rodzinom, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód rodziny nie przekracza kryterium dochodowego osoby lub rodziny ustalonego zgodnie z art. 4 ust. 1a dochody oraz posiadane zasoby pieniężne nie wystarczają na zaspokojenie ich niezbędnych potrzeb, w szczególności ze względu na:

- 1) długotrwałą chorobę,
- 2) niepełnosprawność,
- 3) brak możliwości zatrudnienia,
- 4) brak uprawnień do renty rodzinnej po osobie, na której ciążył obowiązek alimentacyjny,
- 5) możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego,”

wynika, iż organy rozstrzygające o prawie do zasiłku okresowego mają uprawnienie do rozstrzygania uznaniowego. Podobnie przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia nadaje organowi administracji prawo a nie obowiązek przyznania zasiłku okresowego osobie spełniającej kryteria jego otrzymania. Tymczasem, zdaniem skarżącego, przepis art. 67 ust. 2 Konstytucji RP ustanawia gwarancję pomocy Państwa określonej w tym przepisie grupie obywateli.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu i w piśmie z 17 kwietnia 2001 r. podzielił pogląd skarżącego.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, iż skoro w art. 67 ust. 2 Konstytucji postanowiono o prawie do zabezpieczenia społecznego osób bezrobotnych bez określenia form pomocy państwa w tym zakresie, to tym samym zagwarantowano takim osobom prawo do wszelkich form zabezpieczenia społecznego. Wprowadzenie w przepisie konstytucyjnym kryterium potrzeby (brak środków utrzymania) świadczyć ma o tym, że zabezpieczenie społeczne powinno być realizowane także poprzez przepisy i instytucje ustawy i pomocy społecznej. Tak się jednak nie dzieje, gdyż przyznanie zasiłku okresowego na podstawie art. 31 ust. 1 ma charakter uznaniowy. Świadczenie może być przyznane stosownie do posiadanych przez organy pomocy społecznej możliwości z wykorzystaniem postanowień art. 2 ust. 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem potrzeby osoby i rodziny korzystającej z pomocy społecznej powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i możliwościom pomocy społecznej.

Decyzja organu ma charakter fakultatywny oraz konstytutywny i dopiero z chwilą podjęcia decyzji pozytywnej można mówić o osobie, na rzecz której pomoc ma być udzielona jako o podmiocie uprawnionym do świadczenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich przypomina, iż będący przedmiotem skargi konstytucyjnej problem braku gwarancji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego był przedmiotem jego wystąpienia do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sierpniu 1999 r.

3. Z zarzutami podniesionymi w skardze zgodził się również Prokurator Generalny w piśmie z 2 sierpnia 2001 r. Zauważa on, że w myśl art. 67 ust. 2 Konstytucji ustawa winna określać warunki jakie ma spełnić podmiot starający się o świadczenia a zwłaszcza formę tych świadczeń oraz ich zakres. Jeżeli podmiot ubiegający się o pomoc społeczną spełnia warunki określone w ustawie, to organ rozstrzygający sprawę winien mieć obowiązek świadczenia takie przyznać, w ustalonej w ustawie formie oraz w przewidzianym nią zakresie. Zdaniem

Prokuratora Generalnego, przez formę i zakres tych świadczeń nie można jednak rozumieć tworzenia sytuacji prawnych, w których ich przyznanie, uzależnione jest tylko od posiadanych środków finansowych. Wskazane odesłanie do ustawy zwykłej, nie uzasadnia przyzwolenia na pozbawienie prawa do omawianych świadczeń, mimo spełnienia warunków ustawowych do otrzymania tej pomocy.

4. Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 8 czerwca 2001 r. zajął odmienne stanowisko stwierdzając, iż kwestionowane przepisy ustawy i rozporządzenia nie są niezgodne z art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Ustawodawca ma możliwość wyboru formy i zakresu, w których dokona realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego określonego w art. 67 ust. 2. Pozostawiono mu zatem swobodę przyjęcia rozwiązań w tym zakresie, co znalazło wyraz w art. 31 ust. 1 ustawy. Zabezpieczenie społeczne nie ogranicza się bowiem wyłącznie do pomocy społecznej a realizacja konstytucyjnej zasady dotyczącej zabezpieczenia społecznego niezbędnych środków bezrobotnemu pozostającemu bez pracy nie z własnej woli nie sprowadza się wyłącznie do możliwości uzyskania świadczeń z pomocy społecznej, a tym bardziej tylko do zasiłku okresowego.

Minister podkreśla, że zasiłek okresowy jest tylko jednym z wielu świadczeń przewidzianych w ramach zabezpieczenia społecznego, jak również jednym z wielu przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej, z której mogą korzystać bezrobotni. Przepis art. 31 ust. 1 ustawy jest przepisem szczególnym w odniesieniu do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy.

Zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, z konstytucyjnej zasady zawartej w art. 67 ust. 2 nie wynika, aby przyznanie zasiłku okresowego musiało być ujęte w kategorii prawa przynależnego bezrobotnemu. Z zasady tej nie można też wywieść tezy, że państwo ma bezwzględny obowiązek zapewnienia środków utrzymania każdemu obywatelowi pozostającemu bez pracy nie z własnej woli. Minister zauważa, iż prawom socjalnym odmawia się zwykle charakteru normatywnego a możliwość realizacji prawa określonego w powyższym przepisie konstytucyjnym uwarunkowana jest możliwościami finansowymi państwa. Teoretycznie można by ustawowo zagwarantować prawo do zasiłku okresowego, ale prawo to byłoby niemożliwie do zrealizowania w obecnej kondycji finansowej państwa a ponadto stworzono by kolejny środek antymotywacyjny do podjęcia starań przez bezrobotnego w celu poszukiwania lub podjęcia pracy.

II

Na rozprawie pełnomocnik skarżącego podtrzymał zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej.

Przedstawiciele Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymali stanowiska wraz z argumentacją zawartą w pisemnych stanowiskach oraz udzielili wyjaśnień na pytania Trybunału Konstytucyjnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Artykuł 67 ust. 2 Konstytucji może stanowić podstawę kontroli (wzorzec) w trybie skargi konstytucyjnej. Sformułowano bowiem w nim prawo przysługujące podmiotom należącym do określonej kategorii a skarżący podnosi, iż w rezultacie zastosowania przepisów ustawy i

rozporządzenia został dotknięty osobiście i bezpośrednio naruszeniem tego prawa. Nawet gdyby istniały wątpliwości w tym względzie domniemanie powinno przemawiać na rzecz jednostki poszukującej ochrony prawnej jej konstytucyjnych wolności lub praw (Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna – niektóre dylematy procesowe*, Przegląd Sejmowy nr 6(35)/99 s. 36). Oczywiście wskazanie prawidłowego wzorca kontroli nie przesądza o zasadności skargi.

Zdaniem skarżącego, z treści art. 67 ust. 2 Konstytucji, który brzmi “Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa” – wynika, iż osobie spełniającej zawarte w tym przepisie kryteria przysługuje w stosunku do Państwa roszczenie o pomoc społeczną a na Państwie (odpowiednich jego organach) spoczywa obowiązek zapewnienia tej pomocy. Gdyby przyjąć za obowiązujący pogląd skarżącego to ustawodawcy pozostawałaby tylko konkretyzacja podstaw i procedur umożliwiających uprawnionemu realizację roszczenia. Wyrok sądowy rozstrzygający ewentualny spór miałby charakter deklaratoryjny, gdyż w istocie ograniczałby się do stwierdzenia czy określona osoba spełnia wymagane kryteria.

Przede wszystkim należy zauważyć, że użyte w powołany przepisie konstytucyjnym pojęcie “zabezpieczenie społeczne” nie jest tożsame z pomocą społeczną, gdyż obejmuje także ubezpieczenie społeczne oraz zaopatrzenie społeczne (Tadeusz Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 13-17). Co więcej, Konstytucja nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (Krzysztof Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001, s. 134). Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 19 listopada 1996 r. (*sygn. K. 7/95*, OTK w 1996 s. 416) wskazał, że zabezpieczenie społeczne pojmowane jest współcześnie jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny. Pomoc społeczna ma w odniesieniu do ubezpieczenia czy zaopatrzenia społecznego charakter uzupełniający. Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, iż reforma prawa ubezpieczeń powinna następować z uwzględnieniem stopnia rozwoju gospodarczego kraju. Do zagadnienia zabezpieczenia społecznego w kontekście art. 67 ust. 1 Konstytucji Trybunał odnosi się również w sprawach m.in. K. 18/99, SK 22/99, K. 1/00, K. 9/00.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż nałożenie na ustawodawcę obowiązku określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, bez wyraźnego określenia kryteriów i kierunków wyznaczania granic i form tego zabezpieczenia oznacza, że w rezultacie działań legislacyjnych powinien powstać cały system form, o zróżnicowanym zakresie, wypełniających treść tego pojęcia. System ów jako całość ma umożliwić obywatelowi pozostającemu bez pracy nie z własnej woli i nie mającemu innych środków utrzymania, realizację jego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Istnieje zespół cech, które odróżniają pomoc społeczną od innych form zabezpieczenia społecznego. W doktrynie wyrażany jest pogląd, że cechą wyróżniającą pomoc społeczną, w porównaniu do innych systemów świadczeniowych, jest brak po stronie obywateli roszczenia prawnego do świadczenia pomocy, co wynika w szczególności z zasady indywidualizacji leżącej u podstaw koncepcji pomocy społecznej (Krzysztof Kolasiński, *Pojęcie i kryteria rozróżniania form zabezpieczenia społecznego*, PiZS 1969, z. 5).

W ustawodawstwach krajów europejskich prawo do świadczeń nie opiera się na ogólnej zasadzie roszczeniowości, lecz raczej kieruje się zróżnicowaniem pozycji prawnej świadczeniobiorcy w zależności od rodzaju świadczenia (Herbert Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 46). Także na gruncie polskiej ustawy o pomocy społecznej można wyróżnić świadczenia, które muszą być udzielone (np. zasiłek stały przewidziany w art. 27), które powinny zostać udzielone (np. schronienie, posiłek i niezbędne

ubranie – art. 13) oraz takie, które mogą zostać udzielone (np. pomoc mająca na celu ekonomiczne usamodzielnienie osoby lub rodziny).

Wprawdzie w literaturze przedmiotu zgłaszany jest postulat by prawo do pomocy społecznej znalazło w przyszłości swoje osobne miejsce w Konstytucji, ale jednocześnie stwierdza się, że w obecnym stanie normatywnym “dedukowanie prawa do pomocy społecznej z art. 67 ust. 2 Konstytucji jest wątpliwe” (Jan Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001, s. 25).

Państwo musi mieć możliwość realizowania swej polityki społecznej poprzez stosowanie różnych form, z uwzględnieniem zarówno sytuacji materialnej osób pozbawionych pracy jak i sytuacji na rynku pracy czy też możliwości finansowych państwa. Na jedną z takich form składają się świadczenia przewidziane w przepisach ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. W komentarzu do art. 67 ust. 2 Konstytucji wskazuje się, że “stopień pokrycia potrzeb osób uprawnionych jest zależny od poziomu ogólnej zamożności społeczeństwa i od stanu finansów publicznych” (Piotr Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1977 r.*, Warszawa 2000, s. 91). Przypomnieć należy, że pod koniec pierwszej połowy 2001 r. liczba bezrobotnych w Polsce osiągnęła ok. 3 mln. Przyjęcie sugerowanej przez skarżącego wykładni art. 67 ust. 2 Konstytucji oznaczałoby, iż znacznej części spośród nich przysługiwałoby roszczenie o zasiłek okresowy. W żaden sposób w obecnym stanie rzeczy finanse państwa nie udźwignęłyby takiego ciężaru, a w konsekwencji tak wyinterpretowane konstytucyjne uprawnienie nie mogłoby być zrealizowane, co z pewnością nie było intencją ustrojodawcy. Nawiązując do tej konstatacji należało w tym miejscu przypomnieć, że jeszcze pod rządami poprzedniego porządku konstytucyjnego Trybunał w wyroku z 1995 r., sygn. K. 12/94 wypowiedział nadal aktualny pogląd, że “ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, zaś władztwo to nabiera szczególnego znaczenia w okresie przemian ustrojowych (K. 7/93). Za wybór właściwych celów parlament ponosi odpowiedzialność przed swoim elektoratem. Zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów (K. 18/92). Swoboda władzy ustawodawczej jest wprawdzie ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości, ale w wypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z konstytucją, zaś obalenie tego domniemania wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą i konstytucją (K. 1/94). Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny słuszności i celowości działania ustawodawcy lecz jedynie tego, czy stanowiąc prawo parlament przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w konstytucji” (OTK z 1995 r., cz. I, s. 16 i n.). W wyroku z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K. 9/00 (OTK ZU Nr 8/2000, poz. 294) Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do zagadnienia realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (w kontekście art. 2 ustawy o FUS) podkreślił, że “państwo ma obowiązek podejmowania działań, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego”. Zwiększanie lub ograniczanie wydatków z tym związanych musi mieć na uwadze konieczność zapewnienia równowagi finansów publicznych. Równowaga finansów publicznych stanowi wartość chronioną konstytucyjnie (OTK ZU Nr 8/2000, poz. 294, s. 1403). “Zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów” (wyrok z 17 grudnia 1997 r., sygn. K. 22/96, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 71, s. 506).

Prawo do zabezpieczenia społecznego nie realizuje się zatem wyłącznie w formie pomocy społecznej, a tym bardziej w szczególnej postaci tej pomocy jaką stanowi zasiłek okresowy, który

jest jednym ze świadczeń, które ustawodawca przewidział w ramach zabezpieczenia społecznego. Należy powiedzieć jeszcze wyraźniej, że pomoc społeczna jest ostatnim ogniwem w systemie zabezpieczenia społecznego i ma charakter uzupełniający. Polityka udzielania pomocy przez państwo winna brać pod uwagę subsydiarny charakter pomocy w stosunku do aktywności samego zainteresowanego w staraniach o znalezienie i podjęcie pracy. Ilustracją tego aspektu jest nałożenie w art. 1 ust. 3 ustawy na osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej obowiązku współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.

Nie jest zatem, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uprawniona taka interpretacja przepisu art. 67 ust. 2 Konstytucji, z której wynikałoby indywidualne roszczenie o świadczenie przewidziane w każdej z form składających się na zabezpieczenie społeczne. Dlatego też przepisy art. 31 ust. 1 ustawy oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia, na podstawie których organ administracyjny nie ma obowiązku a jedynie prawo do tego by przyznać określonym osobom zasiłek okresowy, są zgodne ze wskazanym przez skarżącego wzorcem konstytucyjnym.

Z przedstawionych rozważań wynika, że istota problemu przedstawionego przez skarżącego tkwi bardziej w praktyce stosowania niż w treści normatywnej zaskarżonego art. 31 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny do ingerowania w wykładnię i praktykę stosowania przepisów dokonywaną przez organy stosujące prawo, o ile oczywiście nie przybiorą one znaczenia zasadniczo odbiegającego od znaczenia przydanego im przez prawodawcę (por. *postanowienie w sprawie K. 28/99*, OTK ZU Nr 5/2000, poz. 150, s. 875). Na marginesie można co najwyżej zauważyć, że organy pomocy społecznej realizujące rzetelnie zadania określone w postanowieniach tej ustawy, nie powinny nazbyt formalistycznie pojmować wymagań, co do uprawnień do świadczeń określonych w ustawie o pomocy społecznej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.