

123/10/A/2007

WYROK

z dnia 13 listopada 2007 r.

Sygn. akt P 42/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 listopada 2007 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach:

czy art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.) przez to, że pominięto w nim osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach wychowawczych, pozbawiając je w ten sposób pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji, czy nie narusza zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 94, poz. 788, Nr 164, poz. 1366, Nr 179, poz. 1487 i Nr 180, poz. 1493, z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, Nr 186, poz. 1380, Nr 249, poz. 1831 i Nr 251, poz. 1844 oraz z 2007 r. Nr 35, poz. 219, Nr 36, poz. 226, Nr 48, poz. 320 i Nr 120, poz. 818), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 pkt 32 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320), w zakresie, w jakim pomija osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach wychowawczych, jest niezgodny z art. 70 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 listopada 2007 r. w Dz. U. Nr 221, poz. 1649.

UZASADNIENIE

I

1. Pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki, przewidziana w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej, u.p.s.), jest jednym ze sposobów opieki państwa nad dzieckiem i rodziną. W świetle art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. do otrzymania tej pomocy – pod warunkiem spełnienia dodatkowych wymogów – uprawnione są tzw. osoby usamodzielniane, to znaczy:

- osoby, które osiągnęły pełnoletność w rodzinie zastępczej, lub
- osoby pełnoletnie, opuszczające niektóre rodzaje instytucji opiekuńczych (placówkę opiekuńczo-wychowawczą typu rodzinnego i socjalizacyjnego, dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, młodzieżowy ośrodek wychowawczy).

Do wejścia w życie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320; dalej: ustawa nowelizująca), tj. do 1 kwietnia 2007 r., prawa do pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki pozbawieni byli natomiast wychowankowie specjalnych ośrodków wychowawczych.

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (dalej: WSA w Gliwicach, sąd pytający) na podstawie postanowienia z 21 września 2006 r. (sygn. akt IV SA/GI 563/04) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: czy art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. przez to, że pominięto w nim osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach wychowawczych, pozbawiając je w ten sposób pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji, czy nie narusza zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Na skutek zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, wzywającego do uzupełnienia braków formalnych pytania prawnego, WSA w Gliwicach postanowieniem z 27 października 2006 r. przedłożył uzasadnienie wątpliwości konstytucyjnych, rodzących się na tle zgodności zaskarżonego przepisu z art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 Konstytucji. Od postanowienia tego zostało złożone jedno zdanie odrębne, podnoszące niedopuszczalność wydania postanowienia z 27 października 2006 r. ze względu na brak podstawy prawnej do dokonywania zmian w prawidłowo wydanych orzeczeniach sądów administracyjnych.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym: decyzją nr ORZ/2/2003 z 9 czerwca 2003 r. Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Chorzowie odmówił przyznania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki wychowankowi Specjalnego Ośrodka Wychowawczego w Zabrze, wskazując, że wychowankowie specjalnych ośrodków wychowawczych nie byli wymienieni wśród uprawnionych do tej pomocy w ówczesnie obowiązującym art. 33p ust. 1 ustawy z dnia 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej z 1990 r.; u.p.s. z 1990 r.). 1 maja 2004 r. wraz z uchwaleniem nowej ustawy o pomocy społecznej przepis ten został zastąpiony przez art. 88 ust. 1 u.p.s., który utrzymywał dotychczasowe pominięcie wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych wśród osób uprawnionych do pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki. Biorąc to pod uwagę, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach decyzją nr SKO-PS-1611/5860/2003 z 31 maja 2004 r. podzieliło argumenty Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Chorzowie i utrzymało w mocy jego decyzję. Rozstrzygnięcie to

zostało zaskarżone przez wychowanka Specjalnego Ośrodka Wychowawczego w Zabrze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Ze względu na pojawiające się w toku rozpoznania sprawy istotne wątpliwości co do konstytucyjności art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. sąd ten zdecydował się na wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Argumentacja WSA w Gliwicach opiera się na założeniu, że nieuwzględnienie specjalnych ośrodków wychowawczych w art. 88 ust. 1 u.p.s. stanowi wadliwe z punktu widzenia Konstytucji pominięcie ustawodawcze („uregulowanie niepełne”). Pojawiło się ono w toku reform zmierzających do podziału zadań opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych pomiędzy systemem oświaty i systemem pomocy społecznej. Zdaniem sądu pytającego w kontekście dotychczasowego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego pominięcie to może podlegać merytorycznej kontroli pod względem zgodności z przepisami ustawy zasadniczej.

Uzasadniając sprzeczność wskazanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, WSA w Gliwicach skoncentrował się na porównaniu sytuacji wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych, pozbawionych prawa do pomocy na kontynuowanie nauki, i wychowanków specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, do tej pomocy uprawnionych. Choć te instytucje różnią się celami i sposobem organizacji, dostrzegalne są także ich istotne podobieństwa – obydwie należą do systemu oświaty i zapewniają opiekę osobom małoletnim m.in. na mocy orzeczenia sądu rodzinnego. Podobieństwa te stanowią cechy relewantne, które powodują konieczność równego traktowania wychowanków obydwu rodzajów placówek. Ograniczenie praw osób opuszczających specjalne ośrodki wychowawcze w badanym zakresie „wydaje się mieć charakter dyskryminujący i nie znajduje uzasadnienia w ważnym interesie publicznym”.

Zdaniem sądu pytającego zaskarżona regulacja poprzez wyłączenie wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych z kręgu osób objętych pomocą pieniężną na kontynuowanie nauki „ogranicza ich dostęp do wykształcenia, a tym samym prawo do nauki”, jest więc sprzeczna z art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 Konstytucji. W jego opinii nie ulega wątpliwości, że *ratio legis* pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki była wola zapewnienia osobom umieszczonym w instytucjach zastępujących rodziny biologiczne odpowiedniego dostępu do wykształcenia. Nie ma żadnego racjonalnego powodu, aby prawa wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych były pod tym względem mniejsze niż osób opuszczających placówki wymienione w art. 88 ust. 1 u.p.s.

Skutkiem sprzeczności zaskarżonego przepisu z powyższymi wzorcami konstytucyjnymi jest – zdaniem WSA w Gliwicach – także naruszenie art. 2 Konstytucji, ponieważ ograniczenie konstytucyjnego prawa do nauki i nierówne traktowanie wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych „wykracza poza granice demokratycznego państwa prawa”.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 3 kwietnia 2007 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s., w brzmieniu obowiązującym do 31 marca 2007 r., jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Argumentacja zawarta w uzasadnieniu tego stanowiska jest zasadniczo zbieżna z motywami pytania prawnego i eksponuje fakt, że zaskarżony przepis uzależnił dostęp do pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki od tego, czy osoba usamodzielniana jest wychowankiem ośrodka powiązanego organizacyjnie ze szkołą (specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy), czy też nie (specjalny ośrodek wychowawczy). W opinii Prokuratora Generalnego, art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. nie spełnia warunków, ukształtowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalnego zróżnicowania sytuacji osób podobnych. Nie tylko nie przyczynia się do realizacji celów ustawy o pomocy społecznej,

ale także „trudno jest ustalić”, jaki ewentualnie interes miałyby ona chronić. Narusza ona zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz „nie pozostaje także w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi” – prawem do nauki (art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji), powiązaniem ze szczególnym zobowiązaniem państwa wobec dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej (art. 72 ust. 2 Konstytucji), oraz zasadą sprawiedliwości społecznej (wynikającą z art. 2 Konstytucji).

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 24 września 2007 r. zajął stanowisko, że art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s., w brzmieniu obowiązującym do 31 marca 2007 r., w zakresie, w jakim pomija osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach wychowawczych, pozbawiając je w ten sposób pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 4 w związku art. 70 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego stanowiska Marszałek Sejmu podkreślił m.in., że wspólną cechą osób uprawnionych do świadczenia na podstawie zaskarżonego przepisu jest osiągnięcie pełnoletności w placówce zapewniającej całodobową opiekę i wychowanie (lub w rodzinie zastępczej), w której dana osoba przebywa na mocy orzeczenia sądu, a następnie opuszczenie tej placówki po ukończeniu 18. roku życia. Wychowankowie specjalnych ośrodków wychowawczych charakteryzują się tą cechą relewantną w takim samym stopniu, jak osoby uprawnione do pomocy na kontynuowanie nauki, zgodnie więc z art. 32 ust. 1 Konstytucji ich sytuacja nie powinna być różnicowana. W tej sprawie nie zachodzą żadne powody uzasadniające takie nierówne traktowanie, a w szczególności przesłanką taką nie może być brak szkoły w strukturze specjalnych ośrodków wychowawczych. Wydaje się w związku z tym, że nieuwzględnienie wychowanków tych instytucji w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. stanowi „przypadkowe pominięcie ze strony ustawodawcy”. Marszałek Sejmu podniósł również, że w jego opinii sąd pytający zarzucił zaskarżonemu przepisowi „naruszenie normy wyrażonej w art. 2 Konstytucji i wynikającej z tego przepisu zasady sprawiedliwości społecznej”. Podkreślił ponadto, że istota uprawnień zawartych w art. 70 Konstytucji przejawia się „w możliwie szerokim pod względem podmiotowym zagwarantowaniu prawa do nauki”, a wykluczenie wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych z grona osób uprawnionych do pomocy na kontynuowanie nauki stanowi ograniczenie „prawa wyrażonego w art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji”.

II

Na rozprawie przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Dodatkowo przedstawicielka WSA w Gliwicach wyjaśniła, że w opinii sądu pytającego zaskarżone rozwiązanie nie stanowi dyskryminacji w rozumieniu art. 32 ust. 2 Konstytucji i z tego powodu przepis ten nie został wskazany jako wzorzec kontroli w badanej sprawie. Doprecyzowała również, iż zarzuty na tle art. 70 ust. 1 Konstytucji dotyczą wyłącznie prawa do nauki, wyrażonego w zdaniu pierwszym tego przepisu, nie łączą się natomiast z kwestią obowiązku szkolnego, uregulowanego w zdaniu drugim i trzecim.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunki formalne pytania prawnego.

1.1 Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego uzależnione jest od spełnienia szeregu wymogów, wynikających z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 i art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK; por. liczne postanowienia TK, m.in. z: 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 12 kwietnia 2000 r., sygn. P. 14/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 90; 10 października 2000 r., sygn. P. 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P. 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 19 kwietnia 2006 r., sygn. P. 12/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 49 oraz przywołana w nich literatura).

1.2. Pytanie prawne WSA w Gliwicach, będące przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie, warunkom tym odpowiada: zostało przedstawione przez sąd (przesłanka podmiotowa), dotyczy zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (przesłanka przedmiotowa) oraz ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem pytającym (przesłanka funkcjonalna). Nie ma więc przeszkód dla ustosunkowania się przez Trybunał Konstytucyjny do meritum pytania.

2. Utrata mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis.

2.1. Zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej, u.p.s.) został zmieniony przez ustawę z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320; dalej: ustawa nowelizująca) w ten sposób, że dotychczasową regulację zastąpiono nową, uwzględniającą wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych wśród osób uprawnionych do uzyskania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki.

2.2. Zgodnie z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym utrata mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis pociąga za sobą umorzenie postępowania (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK), chyba że rozpoznanie sprawy jest „konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw” (art. 39 ust. 3 ustawy o TK). Zasada ta odnosi się także do pytań prawnych (por. m.in. postanowienia TK z: 19 kwietnia 2006 r., sygn. P. 12/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 49 oraz 18 kwietnia 2007 r., sygn. P. 12/04, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 44) i znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie.

2.3. W myśl zasady *tempus regit actum* zaskarżony przepis w dalszym ciągu kształtuje sytuację prawną w postępowaniu przed WSA w Gliwicach. Sąd pytający ma bowiem obowiązek wydać wyrok „na podstawie akt sprawy”, a więc w oparciu o stan faktyczny i prawny sprzed nowelizacji, istniejący w dniu wydania kontrolowanej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, tj. 31 maja 2004 r. (por. art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm. oraz B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2005, s. 317-318; W. Chróścielewski, P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 411; E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 270-271 i omówienie orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 445-446). Ustawa nowelizująca nie zawiera żadnych przepisów intertemporalnych, umożliwiających ewentualne

odstąpienie od tej reguły i orzeczenie przez sąd pytający w oparciu o nowe brzmienie art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s.

W związku z powyższym jedynym czynnikiem modyfikującym stan prawny w rozważanej sprawie mogłoby być orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o sprzeczności zaskarżonego przepisu z ustawą zasadniczą (por. zwłaszcza wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26 oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 446-447). Jak wyraźnie stwierdził sąd pytający, „w przypadku bowiem potwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego [...] będzie możliwe uwzględnienie skargi, a w konsekwencji przyznanie skarżącemu wsparcia finansowego na kontynuowanie nauki” (s. 13 pytania prawnego). Tym samym rozstrzygnięcie o konstytucyjności art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. (w brzmieniu obowiązującym do 31 marca 2007 r.) należy uznać za konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw wychowanka specjalnego ośrodka wychowawczego, który jest stroną w postępowaniu przed WSA w Gliwicach.

3. Zaskarżona regulacja jako pominięcie ustawodawcze.

3.1. Sąd pytający w swoim piśmie procesowym wnosi o zbadanie zaskarżonego przepisu ustawy o pomocy społecznej, w zakresie, w jakim „pominięto w nim osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach wychowawczych, pozbawiając je w ten sposób pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki”.

3.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie jest uprawniony do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, może natomiast i ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (por. zwłaszcza orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). W żadnym wypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę TK jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby to zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok z 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

3.3. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny może więc badać art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. wyłącznie jako ewentualne pominięcie ustawodawcze, sprzeczne z powołanymi przez sąd pytający wzorcami konstytucyjnymi. Zgodnie z argumentacją przytoczoną przez WSA w Gliwicach, przedmiotem kontroli jest więc to, że wymieniając pewne kategorie adresatów określonych norm (osób usamodzielnianych, uprawnionych do uzyskania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki), prawodawca nie uwzględnił określonej grupy (wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych), która powinna się w tym wyliczeniu znaleźć ze względu na regulacje konstytucyjne – art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 4 w związku art. 70 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Jest to więc tzw. typowa forma pominięcia (por. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90), która wobec katerycznego brzmienia art. 88 ust. 1 u.p.s. – jak słusznie zauważa sąd pytający – nie może być usunięta na drodze stosowania prawa.

4. Ocena konstytucyjności zaskarżonej regulacji w świetle art. 70 ust. 4 Konstytucji.

4.1. W *petitum* pytania prawnego, WSA w Gliwicach wniósł o zbadanie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 Konstytucji oraz odpowiedź na pytanie, czy „w konsekwencji” nie narusza on zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Analiza uzasadnienia pytania inicjującego postępowania w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że istotę wątpliwości co do art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. stanowi naruszenie prawa równego dostępu do pomocy państwa w sferze wykształcenia. Potencjalnym źródłem takiego prawa mógłby być art. 70 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia” m.in. przez tworzenie i wspieranie systemów „indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów”.

Pierwotnie orzecznictwo konstytucyjne dokonywało dosyć wąskiej wykładni art. 70 ust. 4 Konstytucji, podkreślając gwarancyjną funkcję tego przepisu (por. wyroki z: 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258 oraz 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48). Jednak w wyroku z 26 kwietnia 2004 r. w sprawie o sygn. K 50/02 (OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32), Trybunał Konstytucyjny uznał, że od wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. można mówić o istnieniu konstytucyjnego prawa podmiotowego – „prawa do uzyskania pomocy finansowej ze strony władz publicznych w zakresie gwarantującym powszechność i równość dostępu do wykształcenia (zgodnie z postanowieniem art. 70 ust. 1 Konstytucji)”. Pogląd ten został rozwinięty w wyroku z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06 (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3), którego fragment warto w tym miejscu zacytować: „Art. 70 Konstytucji zawiera w istocie dwa kompleksy norm. Przepis ten statuuje rozliczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, z którymi nie wiąże się jednak możliwość skierowania roszczenia o ich wyegzekwowanie na rzecz jednostki. Realizacja tych zadań stanowi natomiast gwarancję instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki, mającego konstytucyjną genezę i konstytucyjnie regulowane fragmenty reżimu normatywnego, co jest objęte drugim kompleksem norm zawartych w art. 70 Konstytucji. Jako podmiotowe prawo konstytucyjne jest – m.in. – regulowany «powszechny i równy dostęp do wykształcenia» (art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji)”.

W świetle powyższych wyroków nie stoi na przeszkodzie, aby art. 70 ust. 4 Konstytucji traktować nie tylko jako przepis programowy albo gwarancyjny wobec ogólnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji), ale także jako źródło bardziej szczegółowego prawa podmiotowego – prawa do równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych.

4.2. Począwszy od orzeczenia z 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż równość wobec prawa oznacza, że „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo”, a ewentualne odstępstwa od tej zasady są dopuszczalne tylko w uzasadnionych wypadkach (por. zwłaszcza orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11). Analogiczne zasady można sformułować w stosunku do kontroli konstytucyjności w zakresie prawa do równego dostępu do pomocy na kontynuowanie nauki. W związku z tym rozwiązanie problemu konstytucyjnego, będącego przedmiotem niniejszego postępowania, można sprowadzić do odpowiedzi na dwa pytania:

1) czy wychowankowie specjalnych ośrodków wychowawczych są „podmiotami podobnymi” do osób wymienionych w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s.,

2) czy – mimo tego podobieństwa – istnieją jakieś przesłanki przemawiające za nieprzyznaniem im prawa do uzyskania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki.

4.3. Ustalenie cechy relewantnej, którą powinni się charakteryzować uprawnieni do otrzymania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, nie może się ograniczać – jak uczynił to sąd pytający – do porównania pominiętych w art. 88 ust. 1 wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych z wychowankami specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych i wskazania, że do obydwu tych placówek dzieci mogą trafiać w rezultacie orzeczenia sądu opiekuńczego. Konieczne jest spojrzenie szersze, uwzględniające wszystkie kategorie osób usamodzielnianych i całokształt przesłanek, warunkujących skorzystanie z pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki.

Z instytucjonalnego punktu widzenia w art. 88 ust. 1 u.p.s. można wyróżnić trzy kategorie osób uprawnionych do uzyskania tej pomocy. Są to:

– wychowankowie instytucji funkcjonujących w ramach systemu oświaty: do tej grupy zalicza się nie tylko wspomniane ośrodki szkolno-wychowawcze, ale także młodzieżowe ośrodki wychowawcze (por. art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty, u.s.o.),

– wychowankowie instytucji pomocy społecznej: do tej grupy należy większość struktur wymienionych w art. 88 ust. 1 u.p.s. (rodziny zastępcze, placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego i socjalizacyjnego, domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży),

– wychowankowie instytucji funkcjonujących poza tymi dwoma systemami, które realizują zadania z zakresu resocjalizacji nieletnich (schronisko dla nieletnich oraz zakład poprawczy – por. art. 10 i art. 27 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109, ze zm.; dalej: u.p.s.n.).

Oceniając pominięcie wśród nich wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych, należy stwierdzić, że nie ma podstaw do przyjęcia, iż głównym wyznacznikiem katalogu osób uprawnionych do otrzymania pomocy na kontynuację nauki w kontekście art. 70 ust. 4 Konstytucji jest samo kryterium instytucjonalne.

Po pierwsze, prawo do uzyskania pomocy państwa wyrównującej dostęp do edukacji ma ze swojej istoty charakter indywidualny – jego podmiotem jest konkretna osoba, a nie instytucja, która sprawuje nad nią opiekę czy też świadczy usługi edukacyjne (por. L. Garlicki, komentarz *do art. 70*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 7). Należy więc przyjąć, że rozstrzygające znaczenie mają tu osobiste właściwości osób do niej uprawnionych, z których najważniejsze wymienione są w art. 70 ust. 4 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, o pomoc tę mogą ubiegać się obywatele Polski (co należy uznać za standard minimalny, a nie konstytucyjny zakaz przyznawania tej pomocy cudzoziemcom), będący uczniami lub studentami (niezależne od poziomu nauczania i rodzaju szkoły), którzy ze względu na swoją sytuację osobistą nie mają równego dostępu do wykształcenia. Szczegółowe warunki jej udzielania (w tym kryteria oceny sytuacji osób ubiegających się o nią) powinny być określone ustawą (art. 70 ust. 4 zdanie ostatnie Konstytucji) w zgodzie z powyższymi wytycznymi konstytucyjnymi.

W wypadku pomocy na kontynuowanie nauki zostały one sformułowane w art. 88 u.p.s. i doprecyzowane w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz. U. z 2005 r. Nr 6, poz. 45, ze zm.). Są one ukształtowane w sposób względnie jednolity dla wszystkich uprawnionych i wyraźnie odwołują się do wskazanych wyżej kryteriów konstytucyjnych. Ograniczając się wyłącznie do analizy przesłanek

ustawowych zawartych w art. 88 u.p.s., należy wskazać, że do uzyskania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki uprawnione są osoby:

– pełnoletnie (art. 88 ust. 1 u.p.s.), co – wobec braku regulacji szczególnych – określa się według zasad prawa cywilnego (por. art. 10 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.);

– opuszczające placówki wymienione w art. 88 ust. 1 u.p.s., wymóg ten – jak wskazuje redakcja tego przepisu („Osoba, która osiągnęła pełnoletność w rodzinie zastępczej, oraz osoba pełnoletnia opuszczająca placówkę [...]”) – nie dotyczy osób wychowujących się w rodzinach zastępczych;

– umieszczone w instytucjach wymienionych art. 88 u.p.s. na podstawie orzeczenia sądowego, przy czym wymóg ten nie dotyczy osób opuszczających domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (tzw. domy samotnej matki), a obejmuje – na mocy przepisów ustawy o postępowaniu w sprawie nieletnich – także pominięte w badanym przepisie schroniska dla nieletnich i zakłady poprawcze oraz młodzieżowe ośrodki wychowawcze; to znaczy, że z pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki nie mogą korzystać osoby umieszczone w instytucjach opiekuńczych na podstawie umowy cywilnoprawnej (np. rodzina zastępcza – por. art. 72 ust. 7 u.p.s.), wniosku osoby zainteresowanej (jej przedstawiciela ustawowego) oraz wywiadu środowiskowego (np. wszystkie typy domów pomocy społecznej – por. § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej, Dz. U. Nr 217, poz. 1837) czy skierowania z ośrodka pomocy społecznej (np. placówki opiekuńczo-wychowawcze – por. § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, Dz. U. Nr 37, poz. 331; dalej: rozporządzenie w sprawie domów dziecka) oraz takie, którym opiekę zapewniono w ogóle bez żadnych formalności (np. „w uzasadnionych przypadkach” dziecko może być przyjęte do ośrodka opiekuńczo-wychowawczego na pobyt krótkotrwały na własną prośbę; poza tym ośrodki te mają obowiązek przyjąć „bez skierowania oraz bez uzyskania zgody przedstawicieli ustawowych lub bez orzeczenia sądu każde dziecko w wieku poniżej 13. roku życia” doprowadzone przez policję czy osoby trzecie, które stwierdzają, że dziecko zostało porzucone – por. § 14 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie domów dziecka);

– skierowane do tych instytucji na pobyt całodobowy, co na podstawie odrębnych przepisów (ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich) jest charakterystyczne także dla trzech instytucji niewymienionych w art. 88 ust. 2 u.p.s., tj. młodzieżowych ośrodków wychowawczych, schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych (por. również szeroka definicja „instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie” w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.);

– przebywające w instytucjach wymienionych w art. 88 u.p.s. przez co najmniej rok (art. 88 ust. 3 u.p.s.), przy czym od osób opuszczających domy samotnej matki wymagane jest przebywanie przez co najmniej rok bezpośrednio przed przyjęciem do tego domu w innej instytucji opiekuńczej (rodzinie zastępczej, w placówce opiekuńczo-wychowawczej zapewniającej całodobową opiekę, w domu pomocy społecznej, w schronisku dla nieletnich, w zakładzie poprawczym, w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym albo w młodzieżowym ośrodku wychowawczym – art. 88 ust. 5 u.p.s.);

– zdolne do samodzielnej egzystencji – choć art. 88 ust. 4 u.p.s. formułuje to kryterium jedynie w stosunku do wychowanków domu pomocy społecznej i specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, należy uznać, że w praktyce spełniają go wychowankowie prawie wszystkich instytucji wymienionych w tym przepisie – kierowane są do nich bowiem osoby w tzw. normie intelektualnej; w tym kontekście problematyczny

jest więc jedynie brak analogicznego warunku w odniesieniu do wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych, którymi mogą być osoby upośledzone (por. § 12 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach, Dz. U. Nr 52, poz. 467; dalej: rozporządzenie z 2005 r.);

– gotowe zobowiązać się do „realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia, opracowanego wspólnie z opiekunem usamodzielnienia, zatwierdzonego przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie” (art. 88 ust. 6 u.p.s.); zważywszy na cel pomocy na kontynuowanie nauki w programie tym z całą pewnością powinna się znaleźć deklaracja osoby usamodzielnianej dotycząca jej planów edukacyjnych.

Jak się wydaje, przynajmniej część wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych może spełniać powyższe warunki. Są nimi osoby wymagające „stosowania specjalnej opieki wychowawczej i zajęć rewalidacyjnych ze względu na występujące niepełnosprawności lub zagrożenie niedostosowaniem społecznym” (por. § 13 rozporządzenia z 2005 r.), a więc borykające się z podobnymi problemami – także w dostępie do edukacji – jak podopieczni pozostałych instytucji wymienionych w art. 88 ust. 1, a zwłaszcza – co trafnie zauważył sąd pytający – specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych. Jeżeli trafiły do ośrodka na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego, przebywają w nim zasadniczo do ukończenia pełnoletności przez całą dobę (za zgodą sądu z możliwością odwiedzania rodziny naturalnej). Są objęte obowiązkiem szkolnym, a po ukończeniu 18 lat mogą się usamodzielniać i kontynuować naukę, o czym świadczy chociażby wypadek osoby będącej stroną postępowania przed WSA w Gliwicach.

Po drugie, jak słusznie zauważył sąd pytający, reformy przeprowadzane od 1989 r. nie doprowadziły do stworzenia spójnego i jasnego systemu instytucjonalnego opieki nad dzieckiem i rodziną, co znacznie utrudnia ocenę zaskarżonego przepisu. Choć charakterystyka poszczególnych podmiotów wykonujących te zadania jest często dosyć szczegółowo określona w aktach wykonawczych (por. np. cytowane wyżej rozporządzenie z 2005 r.), to trudno mówić o precyzyjnym rozgraniczeniu ich kompetencji. W rezultacie, podobnego typu zadania mogą być realizowane przez różne instytucje (np. resocjalizacja może odbywać się nie tylko w schroniskach dla nieletnich i domach poprawczych, ale także np. w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych – por. § 12 rozporządzenia z 2005 r.). Równocześnie te same instytucje mogą spełniać zupełnie różne zadania (np. specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze mogą sprawować opiekę zarówno nad dziećmi upośledzonymi, jak i ich zupełnie zdrowym rodzeństwem, umieszczonym w ośrodku ze względu na zasadę nierozdzielania rodzin). Co więcej, możliwa jest także sytuacja, kiedy dana osoba jest równocześnie wychowankiem dwóch instytucji, np. dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych (dawnych domów dziecka) ze względu na upośledzenie umysłowe mogą zostać skierowane do specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego (por. § 24 rozporządzenia z 2005 r.) i do placówki opiekuńczo-wychowawczej wracać tylko na dni wolne od nauki (weekendy, święta, wakacje itd.).

Niekonsekwencje systemu opieki nad dzieckiem bywają dodatkowo pogłębiane przez wadliwą praktykę: dzieci często umieszczane są nie w instytucjach najbardziej dostosowanych do ich potrzeb, ale w takich, w których akurat są wolne miejsca, a status prawny poszczególnych instytucji bywa zmieniany przy pozostawieniu w niej dotychczasowych wychowanków. Tego typu nieprawidłowości miały także miejsce w wypadku osoby, która jest stroną postępowania przed WSA w Gliwicach. Jak wynika z akt nadesłanych przez sąd pytający, orzeczenie sądu opiekuńczego z 1989 r. nakazywało

skierowanie jej do placówki opiekuńczo-wychowawczej (domu dziecka), co było rozwiązaniem słusznym ze względu na rażące zaniedbywanie obowiązków rodzicielskich przez naturalnych rodziców. Tymczasem decyzją komisji kwalifikacyjnej przy Zespole Pogotowi Opiekuńczych w Katowicach trafił on do ośrodka działającego ówczesnie pod nazwą „Zrzeszenie Katolików Caritas”, przemianowanego z dniem 1 sierpnia 1992 r. (decyzją organu założycielskiego, czyli Caritas) na specjalny ośrodek wychowawczy. Tego typu placówki nie są zaś odpowiednie do opieki na dziećmi, które – tak jak w omawianym wypadku – w ogóle nie mają kontaktu z rodzicami. Ich zadaniem jest jedynie wspieranie rodziców (prawnych opiekunów) w pełnieniu funkcji wychowawczej i edukacyjnej, a nie zapewnianie całościowej opieki zastępczej (obecnie wprost mówi o tym § 35 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r.). Osoba będącą stroną postępowania przed WSA w Gliwicach powinna była więc trafić raczej do domu dziecka (placówki opiekuńczo-wychowawczej), co w świetle art. 88 ust. 1 u.p.s. umożliwiłoby jej bezproblemowy dostęp do pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki.

Instytucje wymienione w zaskarżonym przepisie różni m.in. forma prawna (tu w szczególności należy zauważyć, że znaczna część instytucji pomocy społecznej może mieć charakter niepubliczny), źródło finansowania, zasady przyjmowania dzieci i organizacją opieki nad nimi, liczebność i profil wychowanków, proporcje między spełnianiem zadań opiekuńczych, wychowawczych i edukacyjnych itd.

W żadnym wypadku nie można jednak twierdzić, że uprawnienie do uzyskania pomocy pieniężnej na kontynuację nauki zostało uzależnione od powiązania organizacyjnego instytucji opiekującej się osobą usamodzielnianą ze szkołą: to jest bowiem charakterystyczne jedynie dla specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych (§ 25 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r. wymaga, aby w jej skład wchodziła co najmniej jedna z następujących szkół: szkoła podstawowa specjalna, gimnazjum specjalne, szkoła ponadgimnazjalna specjalna) oraz schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych (por. § 15 ust. 1 pkt 2 oraz § 32 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, Dz. U. Nr 124, poz. 1359), a w praktyce także dla młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Stawianie takiego wymogu byłoby zresztą sprzeczne z samą ideą pomocy pieniężnej na kontynuację edukacji: skoro jest ona przyznawana osobom pełnoletnim, to w wypadku najzdolniejszych wychowanków może przysługiwać studentom cieszącym się autonomią szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji), o czym dobitnie świadczy wypadek osoby będącej stroną postępowania przed WSA w Gliwicach.

Nie do obrony jest także teza, że cechą łączącą wszystkie podmioty wymienione w art. 88 ust. 1 u.p.s. jest należenie do systemu oświaty czy pomocy społecznej. Jak wspomniano wyżej, zaskarżony przepis nie tylko nie ogranicza się do tych dwóch rodzajów instytucji, ale też nie uwzględnia wszystkich struktur należących do danej kategorii: wśród instytucji systemu oświaty pominięto nie tylko specjalne ośrodki wychowawcze, ale także np. młodzieżowe ośrodki socjoterapii, szkoły integracyjne czy schroniska młodzieżowe (por. art. 2 u.s.o.), a wśród instytucji należących do systemu pomocy społecznej nie wymieniono np. noclegowni i domów dla bezdomnych, w których także mogą przebywać rodziny z dziećmi (por. art. 48 u.p.s.).

W rezultacie możliwe jest jedynie wskazanie bardzo ogólnego wspólnego mianownika wszystkich instytucji wymienionych w art. 88 ust. 1 u.p.s.: mają one za zadanie trwale wspierać lub zastępować rodziny biologiczne w zakresie opieki, wychowania lub edukacji dzieci. Pominięte w tym przepisie specjalne ośrodki wychowawcze niewątpliwie również służą tym celom. Mianowicie zgodnie z § 35 rozporządzenia z 2005 r. zapewniają one:

- wspomaganie rozwoju wychowanka przez podejmowanie działań w zakresie opieki wychowawczej i rewalidacji;
- realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki poza ośrodkiem;
- wspieranie rodziców (prawnych opiekunów) w pełnieniu funkcji wychowawczej i edukacyjnej, w tym w rozpoznawaniu, wspomaganiu i rozwijaniu potencjalnych możliwości dzieci i młodzieży;
- pomoc, we współpracy ze szkołą, do której uczęszcza wychowanek, w planowaniu jego kariery edukacyjnej i zawodowej.

Jak wynika z powyższego wyliczenia, istotny nacisk przy określaniu funkcji specjalnych ośrodków wychowawczych położono na zadania w zakresie oświaty. Ich skuteczne wypełnianie powinno prowadzić do rozbudzenia edukacyjnych aspiracji wychowanków tych instytucji, które powinny być rozwijane także po osiągnięciu przez nich pełnoletności i usamodzielnieniu. W tej sytuacji pozostawienie tych osób bez prawa do uzyskania pomocy finansowej na kontynuację nauki byłoby co najmniej niekonsekwentne, a zadania stawiane specjalnym ośrodkom wychowawczym pozbawione podstawowych gwarancji materialnych. Prowadziłoby to do sytuacji, w której podopieczni specjalnych ośrodków wychowawczych byłiby z jednej strony mobilizowani do podjęcia dalszej edukacji, a równocześnie ich ambicje rozbijałyby się o „szklany sufit” braku pomocy finansowej na ich realizację. Równocześnie dostęp do nauki osób będących w bardzo zbliżonej (a niekiedy wręcz identycznej) sytuacji, którymi opiekują się instytucje wymienione w art. 88 ust. 1 u.p.s., nie podlegałyby tego typu ograniczeniom.

W świetle powyższych rozważań, należy przyjąć, że w kontekście prawa do uzyskania pomocy finansowej na kontynuację nauki wychowankowie specjalnych ośrodków wychowawczych są podmiotami podobnymi do wychowanków innych instytucji opiekuńczych, uwzględnionych w art. 88 ust. 1 u.p.s., i powinni być analogicznie traktowani. W związku z tym ich pominięcie w zaskarżonym przepisie należałoby uznać za sprzeczne z prawem do równego dostępu do pomocy państwa w zakresie edukacji, wynikającym z art. 70 ust. 4 Konstytucji, chyba że można wskazać powody, dla których ich odmienne traktowanie pod tym względem byłoby uzasadnione.

4.4. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdzono w orzeczeniu z 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95 (OTK nr 2/1995, poz. 11), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;
- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Wykluczenie wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych spośród osób uprawnionych do uzyskania pomocy finansowej na kontynuowanie nauki powyższych wymogów nie spełnia.

Po pierwsze, dokumentacja prac legislacyjnych w badanym zakresie nie pozwala na jednoznaczną odpowiedź na pytanie o *ratio legis* zaskarżonego rozwiązania. Wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych nie uwzględniano wśród osób

uprawnionych do uzyskania tej pomocy od momentu wprowadzenia tej formy wspierania dzieci do ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. (por. art. 33p tej ustawy, dodany przez art. 1 pkt 11 ustawy 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). Tak przyjęto już w pierwotnym projekcie, przygotowanym przez Komisję Polityki Społecznej Sejmu III kadencji, i nie było to ani uzasadniane, ani dyskutowane podczas prac parlamentarnych (por. druk sejmowy nr 1517/III kadencja oraz odpowiednie sprawozdania komisji i sprawozdania z posiedzeń plenarnych Sejmu i Senatu). Następnie takie rozwiązanie, również bez szczególnego analizowania tej kwestii, zostało przeniesione do art. 88 nowej ustawy o pomocy społecznej, uchwalonej z inicjatywy rządu (por. druk sejmowy nr 2012/IV kadencja oraz jego historia legislacyjna). Poza ogólnym założeniem racjonalności ustawodawcy, trudno więc jest znaleźć argumenty na rzecz poparcia tezy, że zakwestionowane rozwiązanie było wynikiem starannej analizy kosztów i korzyści z nim związanych, a w szczególności, że rozważana była kwestia jego zgodności z przepisami konstytucyjnymi. Nie można wykluczyć, że rozwiązanie to – jak sugeruje sąd pytający – wynikało z błędów w koordynacji reform systemowych, związanych z przemieszczaniem instytucji między systemem oświaty i systemem pomocy społecznej albo – jak argumentuje strona postępowania przed WSA w Gliwicach – powstało „przez czyjąś nieuwagę”. Być może stało się tak dlatego, że przez pewien czas planowana była likwidacja specjalnych ośrodków wychowawczych (tzn. przekształcenie ich w innego typu struktury), wobec czego uregulowanie sytuacji ich wychowanków mogło zostać uznane za niepotrzebne.

Po drugie, także abstrahując od przebiegu prac parlamentarnych, trudno jest wskazać ewentualne przesłanki zasadności zaskarżonego rozwiązania w kontekście celu pomocy pieniężnej na kontynuację nauki. Celem tym jest niewątpliwie wyrównywanie szans edukacyjnych osób, które z powodu sytuacji osobistej (zdrowotnej, rodzinnej i/lub społecznej) nie mają porównywalnego dostępu do wykształcenia, z osobami w normie intelektualnej i fizycznej, wychowującymi się w wydolnych wychowawczo rodzinach biologicznych i dobrze zintegrowanymi ze społeczeństwem. Nie wydaje się, aby ograniczenie praw wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych w badanym zakresie mogło w jakiś sposób przyczynić się do realizacji zasady równego dostępu do wykształcenia. Trudno także zakładać, że np. inwestowanie w edukację tych osób może być społecznie mniej opłacalne niż finansowanie nauki wychowanków instytucji wymienionych w art. 88 ust. 1 u.p.s., skoro do obydwu tych instytucji mogą trafiać osoby potencjalnie tak samo uzdolnione i pracowite, a uzyskanie konkretnego „przydziału” w praktyce bywa dziełem przypadku. W żadnym razie nie można się również w zaskarżonym rozwiązaniu dopatrzeć instrumentu wyrównywania szans edukacyjnych ani też wskazać wartości (a tym bardziej – wartości konstytucyjnych), które uzasadniałyby omawianą dyskryminację.

Wobec braku przekonujących argumentów przemawiających za zasadnością zakwestionowanego rozwiązania, należy uznać, że pominięcie wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych w art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. nie stanowi usprawiedliwionego wyjątku od prawa równego dostępu do pomocy państwa w zakresie edukacji.

4.5. W rezultacie trzeba stwierdzić, że badana regulacja jest niezgodna z art. 70 ust. 4 Konstytucji.

5. Ocena konstytucyjności zaskarżonej regulacji w świetle art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Rozstrzygnięcie w zakresie zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. z art. 32 ust. 1 i 70 ust. 1 Konstytucji jest konsekwencją powyższej konkluzji co do sprzeczności zaskarżonego rozwiązania z art. 70 ust. 4 Konstytucji. Skoro pozbawienie wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych prawa do uzyskania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki narusza prawo do równego traktowania w zakresie dostępu do pomocy państwa w uzyskaniu wykształcenia, to – zgodnie z zasadą *a minori ad maius* – stanowi także naruszenie ogólnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i ogólnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Na potrzeby niniejszej sprawy można bowiem przyjąć, że art. 70 ust. 4 Konstytucji stanowi doprecyzowanie i konkretyzację norm wynikających z tych przepisów ustawy zasadniczej, mającą na celu podkreślenie szczególnego znaczenia społecznego równości szans edukacyjnych. Takie podejście do relacji między wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności znajduje poparcie w doktrynie prawnej i orzecznictwie, które zgodnie podkreślają, że równość w dostępie do wykształcenia jest „manifestacją ogólnej zasady równości”, a realizacja prawa do nauki jest bezpośrednio uzależniona od sprawnej polityki państwa zmierzającej do „zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia” (por. np. L. Garlicki, komentarz do art. 70, *op.cit.*, s. 6 oraz powołane wyżej wyroki w sprawach o sygn. U 5/06 i SK 18/99).

5.2. W związku z powyższym, należy stwierdzić, że art. 88 ust. 1 pkt 2 jest niezgodny z art. 70 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Ponieważ zarzuty sądu pytającego nie odnoszą się do sprzeczności zaskarżonego rozwiązania z obowiązkiem szkolnym, wynikającym z art. 70 ust. 1 zdanie drugie i trzecie ustawy zasadniczej, a przepisy te są w oczywisty sposób nieadekwatne do badanej sytuacji, postępowanie w tym zakresie należy umorzyć ze względu na zbędność orzekania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

6. Ocena konstytucyjności zaskarżonej regulacji w świetle art. 2 Konstytucji.

6.1. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że co do zasady art. 2 Konstytucji jest „konieczną podstawą kontroli konstytucyjności” tylko w wypadku podnoszenia zarzutów naruszenia zasad konstytucyjnych, wynikających z wymienionego przepisu, które nie zostały wyrażone w przepisach szczegółowych (por. wyrok z 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28). Stanowi to odzwierciedlenie ogólnej zasady, że odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją (por. liczne wyroki i postanowienia TK; m.in. z: 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 18 kwietnia 2000 r., K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; 14 listopada 2000 r., K. 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 12 czerwca 2002, sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42; 6 września 2006 r., sygn. SK 35/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 112; 3 kwietnia 2007 r., sygn. SK 85/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 40; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 9 maja 2007 r., sygn. SK 98/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 56). Powołanie art. 2 Konstytucji jest więc niezbędne np. w wypadku wątpliwości co do przestrzegania zasad prawidłowej legislacji czy zaufania obywateli do państwa, ale zbyteczne w wypadku, gdy istotę zarzutów lepiej wyrażają inne przepisy konstytucyjne.

6.2. W niniejszej sprawie sąd pytający skoncentrował się na wskazaniu argumentacji przemawiającej za niezgodnością zaskarżonego rozwiązania z zasadą równości dostępu do pomocy państwa w zakresie edukacji, a więc na zarzutach, których wystarczającą podstawą są

art. 32 ust. 1 oraz art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji. Wyraźnie określił, że naruszenie art. 2 ustawy zasadniczej może być w jego opinii „konsekwencją” sprzeczności z innymi wzorcami kontroli. W tym – bardzo ogólnym sensie – można by było jednak uznać, że każde naruszenie przez ustawę przepisów Konstytucji skutkuje naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego, którego funkcjonowanie jest uzależnione od m.in. od hierarchicznego i spójnego systemu prawa. Zgodnie z takim rozumowaniem art. 2 Konstytucji można byłoby traktować jedynie jako „*decorum* argumentacji konstytucyjnej, ogólny i zastępczy wzorzec, pochłaniający inne, wprost i jednoznacznie określone w normach konstytucyjnych”, co – jak wyraźnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04 (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72) – jest niedopuszczalne.

WSA w Gliwicach nie wnioskował równocześnie o zbadanie art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. w kontekście zasad szczegółowych, składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego. W szczególności nie postulował jej oceny z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej, która – przynajmniej według stanowisk w niniejszej sprawie Prokuratora Generalnego oraz Sejmu – wydawałaby się potencjalnie najbardziej adekwatnym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego.

6.3. Trybunał Konstytucyjny nie jest związany wyliczeniem w *petitum* wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej przepisów prawnych powoływanych jako wzorzec kontroli, ale musi wziąć pod uwagę treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże z tymi przepisami (por. powołane wyżej wyroki w sprawach o sygn. SK 4/05 oraz SK 85/06). W rozpoznawanej sprawie – jak wykazano wyżej – treści te są wywodzone nie z art. 2 Konstytucji, ale z pozostałych, szczegółowych postanowień ustawy zasadniczej. Z tego względu należy uznać, że postępowanie w zakresie zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. z art. 2 ustawy zasadniczej powinno zostać umorzone ze względu na zbędność orzekania w oparciu o art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

7. Konkluzja i skutki orzeczenia.

7.1. W świetle powyższych rozważań, art. 88 u.p.s., w brzmieniu obowiązującym do 31 marca 2007 r., w zakresie, w jakim pomija osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach wychowawczych, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 70 ust. 4 oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Wyrok wydany w niniejszej sprawie ma więc charakter zakresowy i orzeka o niekonstytucyjności uregulowania niepełnego w kontekście wskazanych wzorców kontroli.

7.2. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, realizacja tego typu orzeczeń powinna polegać nie na wyeliminowaniu z ustawy wadliwego fragmentu czy zastąpieniu go odpowiednikiem pozbawionym wady, lecz na jej uzupełnieniu o odpowiedni fragment, niezbędny z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. np. powołane wyżej orzeczenie w sprawie o sygn. K. 25/95). Badany w niniejszej sprawie art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. został uzupełniony o wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych niejako z „wyprzedzeniem”, tzn. jeszcze przed datą wydania niniejszego wyroku, przez ustawę z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320). Tym samym należy uznać, że postulaty dla prawodawcy wynikające z orzeczenia w rozpatrywanej sprawie zostały zrealizowane. Nie przesądza to równocześnie możliwości skontrolowania konstytucyjności art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. w brzmieniu obowiązującym od wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. od 1 kwietnia 2007 r., w przyszłości w innym zakresie lub z punktu widzenia innych przepisów ustawy zasadniczej, niż miało to miejsce w niniejszym postępowaniu.

7.3. Niezależnie od powyższego, należy także podkreślić indywidualny skutek niniejszego orzeczenia w sprawie wychowanka specjalnego ośrodka wychowawczego, którego sprawa stała się bezpośrednim powodem skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach, wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s. może stać się przesłanką odstąpienia przez ten sąd od wspomnianej już zasady *tempus regit actum* (por. również B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 446-447). Tym samym otwiera ono drogę do ewentualnego uwzględnienia skargi wychowanka specjalnego ośrodka wychowawczego i przyznania mu pomocy na kontynuowanie nauki. Decyzję w tym zakresie mogą podjąć jednak wyłącznie właściwe w sprawie organy sądowe lub administracyjne.

7.4. Skoro zaś orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji), analogiczne postępowanie jest możliwe także w wypadku innych spraw dotyczących tej formy wyrównywania szans edukacyjnych, które toczą się przed organami władzy publicznej. W wypadku zaś spraw zakończonych prawomocnym orzeczeniem lub decyzją administracyjną, wydanymi na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 u.p.s., w brzmieniu obowiązującym przed 1 kwietnia 2007 r., możliwe jest skorzystanie przez zainteresowane osoby z ogólnej możliwości wznowienia postępowania, przewidzianej w art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.