

Warszawa, dnia 16 grudnia 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Poznaniu
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn akt. P. 28/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 18 listopada 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Poznaniu, sformułowanego w postanowieniu z dnia 13 czerwca 2002 r. Sąd Rejonowy zgłasza wątpliwość co do konstytucyjności art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. nr 64, poz. 414 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, 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).

W ocenie Sądu art. 55 ust. 2 ustawy narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a zwłaszcza zasadę ochrony praw nabytych. Przepis ten narusza bowiem bezpieczeństwo prawne jednostki, które stanowi podstawę ochrony tych praw.

Zdaniem Sądu, w przypadku, gdy nowe przepisy są dla niektórych kategorii uprawnionych mniej korzystne, ustawodawca powinien im zapewnić możliwość korzystania z praw nabytych wcześniej. Dotyczy to zwłaszcza tych osób, które z racji wieku lub swojej sytuacji życiowej mają ograniczone możliwości dostosowania się do zmienionych na ich niekorzyść warunków.

Nadto Sąd Rejonowy utrzymuje, że zmiana przepisów nie może naruszać podstawowej dla prawa cywilnego zasady dotrzymywania umów. Powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego twierdzi, że zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom występującym w obrocie prawnym.

1. Przepisy art. 55 w brzmieniu obecnie obowiązującym stanowią, że

1) świadczenia pomocy społecznej, przyznane na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, wypłaca się nadal według zasad i w wysokości określonych w ustawie, z zastrzeżeniem ust. 2 (ust. 1);

2) 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 (ust.2).

Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (...), nadająca cytowane wyżej brzmienie przepisom art. 55 ustawy, weszła w życie z dniem 22 marca 2000 r. z mocą od dnia 1 stycznia 2000 r.

Umowy, o których mowa w art. 55 ust. 2 ustawy, były zawierane na piśmie między rodziną zastępczą a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny (art. 31d ust. 3 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. nr 162, poz. 1126). Z dniem zawarcia umowy rodzina zastępcza podejmowała obowiązek opieki nad dzieckiem i jego wychowaniem. Z tego tytułu otrzymywała pomoc pieniężną na każde skierowane dziecko (art. 31d. ust. 4-5 ustawy w brzmieniu nadanym j.w.). Podstawą przyznania pomocy pieniężnej była wspomniana wyżej umowa, zawarta między starostą a rodziną zastępczą.

Dla oceny konstytucyjności art. 55 ust. 2 w brzmieniu obecnie obowiązującym istotne znaczenie ma treść art. 31g. ust. 1 ustawy, obowiązującego do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z dnia 18 lutego 2000 r. **Otóż w myśl tego przepisu rozwiązanie umowy powierzenia dziecka rodzinie zastępczej następowało po upływie 3 miesięcy od dnia wypowiedzenia dokonanego na piśmie przez jedną ze stron.**

Organizowanie opieki w rodzinach zastępczych oraz udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nich dzieci **należało do zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez powiat** (art. 11a pkt. 5 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r.). Oznacza to, że starosta zawierający umowę cywilno-prawną z rodziną zastępczą był stroną tej umowy, reprezentującą Skarb Państwa.

Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. dokonała kolejnej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej. W ramach nowelizacji szereg istotnych zmian wprowadzono właśnie do unormowań dotyczących opieki nad rodziną i dzieckiem. Zgodnie z art. 33c ust. 1 ustawy znowelizowanej, **również teraz**, powiat zapewnia dziecku pozbawionemu częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej opiekę i wychowanie w rodzinie zastępczej. **Jednakże obecnie jest to zadanie własne powiatu.** W myśl art. 33c

ust. 3 powierzenie dziecka rodzinie zastępczej na podstawie umowy cywilno-prawnej jest możliwe **tylko w razie pilnej konieczności zapewnienia mu opieki zastępczej**. Chodzi tu o rodziny pełniące zadania pogotowia rodzinnego. Regułą zaś jest umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego.

Przyznanie rodzinie zastępczej pomocy pieniężnej następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 33g ust. 6 ustawy), a nie w umowie cywilno-prawnej.

2. Artykuł 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, moim zdaniem, nie jest niezgodny z Konstytucją. Ocenę tę uzasadniam jak następuje:

1) na podstawie przepisów ustawy obowiązujących do dnia 31 grudnia 1999 r. każda ze stron mogła wypowiedzieć umowę powierzenia dziecka rodzinie zastępczej, która to umowa ulegała rozwiązaniu po upływie 3 miesięcy od daty wypowiedzenia. Starosta, jako strona umowy działająca w imieniu Skarbu Państwa, był więc z mocy przepisu szczególnego uprawniony do ewentualnego wypowiedzenia warunkującego rozwiązanie tej umowy. Identyczne uprawnienie przysługiwało rodzinie zastępczej. **W tym stanie prawnym bezzasadny byłby zarzut naruszenia zasady „pacta sunt servanda” przez ustawodawcę, który na podstawie art. 55 ust. 2 „rozwiązuje” wszystkie umowy z zachowaniem ponad 9-miesięcznego terminu „wypowiedzenia”, zwłaszcza że powodem ich rozwiązania jest zmiana systemu opieki nad rodziną i dzieckiem.** W tej kwestii znane jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 17 grudnia 1997 r. K. 22/96. Według Trybunału zasada „pacta sunt servanda” jako podstawowa zasada prawna „charakteryzująca państwo prawne, nie ma waloru absolutnego – na co wskazuje także art. 357¹ k.c. zezwalający na modyfikację treści umowy przez sąd” (J. Oniszczyk: Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000 r. s. 72). Dalej Trybunał Konstytucyjny wywodzi, że interwencję ustawodawcy w sferę zawartych umów mogą uzasadniać obciążenia, jakie ma ponosić budżet państwa. Podtrzymuje stanowisko wcześniej wyrażone, że arbitralna, bezpośrednia ingerencja ustawodawcy w regulację zawartych umów w wyjątkowych sytuacjach jest dopuszczalna. Skutki tej ingerencji nie powinny jednak zaskakiwać tych, których interesów dotyczą (por. ibid. s. 71-72).

W opiniowanym przypadku systemowa zmiana w zakresie opieki nad rodziną i dzieckiem stanowi m. zdaniem, przesłankę konstytucyjności ingerencji znajdującej wyraz w art. 55 ust. 2 ustawy;

2) według Trybunału pojęcie zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) obejmuje trzy elementy: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne oraz pomoc społeczną. Niewątpliwie do obowiązków państwa należy zapewnienie niezbędnych środków przeznaczonych na finansowanie zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego. Wykonując ten obowiązek, państwo musi jednak „uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego, w szczególności zapewnienia równowagi finansów publicznych, która jest wartością konstytucyjną” (Wybór tez i sentencji, orzeczeń T.K. II półrocze 2001 r. s. 47). Należy przy tym mieć na uwadze, że pomoc społeczna „jest ostatnim ogniwem w systemie zabezpieczenia społecznego i ma charakter uzupełniający” (ibid. s. 48). Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że cechą wyróżniającą pomoc społeczną jako jedną z form zabezpieczenia społecznego jest brak po stronie obywateli roszczeń prawnych o uzyskanie świadczeń, co pozostaje w związku z zasadą indywidualizacji tej pomocy (ibid. s. 48). **Mając na względzie wymienione wyżej cechy pomocy społecznej, stanowiącej uzupełniający element systemu zabezpieczenia społecznego, a także systemowy charakter zmian wprowadzonych ustawą z 18 lutego 2000 r. należy uznać, że ustawodawca powodując „utratę ważności” umów w sprawie przyznania rodzinom zastępczym pomocy pieniężnej, zawartych przed dniem 1 stycznia 2000 r. nie naruszył dyspozycji art. 67 ani art. 2 Konstytucji;**

3) przepis art. 55 ust. 2 ustawy nie narusza również zasady ochrony praw nabytych. **Nie budzi wątpliwości teza, że ustawodawca może zmieniać przepisy prawa, również na niekorzyść obywateli i innych podmiotów, pod warunkiem, że ich nowelizacja odbywa się w zgodzie z postanowieniami Konstytucji.** W orzecznictwie T.K. utrwalony jest pogląd, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa i pozostająca w związku z nią zasada ochrony praw słusznie nabytych wymagają „takiego stanowienia i stosowania prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji...” (Wybór tez i orzeczeń T.K. I półrocze 2001 r. s.

25-26). W innym orzeczeniu (z dnia 19 marca 2001 r. K. 32/00) Trybunał stwierdził, że ochrona praw nabytych „nie oznacza nienaruszalności tych praw. Konstytucja dopuszcza ustanawianie regulacji, które ograniczają lub znoszą prawa nabyte, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie. Ingerując w prawa nabyte, powinien jednak wprowadzić rozwiązania prawne, które zminimalizują negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwią im dostosowanie się do nowej regulacji...” (ibid. s. 38). **Opiniowany przepis znajduje uzasadnienie w celach chronionych konstytucyjnie jakimi są ustawowa realizacja dyspozycji art. 166 Konstytucji oraz zapewnienie równowagi budżetowej. Środkiem służącym osiągnięciu tych celów była zmiana systemu pomocy społecznej, m. innymi w zakresie dotyczącym rodzin zastępczych. Ustawodawca wprowadzając przepis art. 55 ust. 2 ustawy nie stworzył pułapki dla rodzin zastępczych, ponieważ ustanowił ponad 9-miesięczny okres na dostosowanie się do nowych warunków finansowych rodzin zastępczych oraz osób objętych opieką tych rodzin. Ewentualny zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych byłby bezpodstawny również z tego względu, że pod rządami przepisów ustawy obowiązujących do 31 grudnia 1999 r. każda rodzina zastępcza sprawująca opiekę nad dzieckiem na podstawie umowy zawartej ze starostą, musiała się liczyć z możliwością rozwiązania tej umowy w każdym czasie, z zachowaniem jedynie trzymiesięcznego wypowiedzenia.**

Sporządził: Witold Pawełko