

Warszawa, 17 kwietnia 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.12/01)

Stosownie do zlecenia z dnia 26 marca 2001 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 marca 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:

a) art. 2a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. nr 64, poz. 414 z późn. zmianami) oraz

b) art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. nr 102, poz. 651 z późn. zmianami).

1. Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2, art. 32 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 2a ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej stanowi między innymi, że w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą oraz osób z nimi współpracujących, za dochód rodziny przyjmuje się wysokość dochodu podaną w oświadczeniu, nie niższą jednak niż zadeklarowana przez te osoby kwota dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a jeżeli osoby nie podlegają ubezpieczeniom: emerytalnemu i rentowym – nie niższą od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek obowiązujących osoby ubezpieczone na podstawie odrębnych przepisów.

Podobną treść zawiera art. 3 ust. 3 ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych. Przepis ten stanowi, że dochody z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej przyjmuje się w wysokości nie niższej, niż zadeklarowane przez osoby osiągające te dochody kwoty stanowiące podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, a jeśli z tytułu tej działalności lub

współpracy nie istnieje obowiązek ubezpieczenia społecznego – kwoty nie niższe od najniższej podstawy wymiaru składek obowiązujących osoby ubezpieczone.

Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi zarzut, że obydwie zaskarżone przepisy uzależniają prawo do świadczeń w formie pomocy społecznej i zasiłków rodzinnych nie od rzeczywistej wysokości dochodów rodziny, lecz od rodzaju źródła tych dochodów.

2. Zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją jest zasadny. Przepisy te naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości wobec prawa. Wyodrębniają bowiem kategorię osób, która podlega odmiennym regułom ustalania dochodu w razie ubiegania się o prawo do świadczeń w ramach pomocy społecznej lub w formie zasiłku rodzinnego. Chodzi tu o osoby prowadzące działalność gospodarczą oraz z nimi współpracujące. Ustawodawca postanowił, że ich dochód przyjmuje się w wysokości nie niższej od zadeklarowanej kwoty dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Zgodnie zaś z przepisem art. 18 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887 z późn. zm.), podstawę wymiaru tych składek stanowi kwota zadeklarowana, która jednak nie może być niższa niż 60 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. W przypadku gdy osoby prowadzące działalność gospodarczą nie podlegają z tego tytułu obowiązkowym ubezpieczeniom: emerytalnemu i rentowym, przyjmuje się dochód w kwocie nie niższej od najniższej podstawy wymiaru składek obowiązujących osoby ubezpieczone.

W tym stanie prawnym osoba prowadząca działalność gospodarczą i ubiegająca się o określone świadczenie socjalne przewidziane w cytowanych na wstępie ustawach nie może skutecznie legitymować się dochodem faktycznym w wypadku, gdy jest on niższy niż 60 % przeciętnego wynagrodzenia. Oznacza to, że w stosunku do określonej kategorii osób ustawa wprowadza kryterium przyznawania świadczeń w formie pomocy społecznej lub zasiłków rodzinnych, którym nie jest rzeczywista wysokość osiąganego dochodu, lecz rodzaj źródła dochodu. Sam bowiem fakt prowadzenia działalności gospodarczej przesądza o tym, że osoba ubiegająca się o świadczenie socjalne, o którym mowa, jest traktowana w sposób odmienny od ogółu potencjalnych świadczeniobiorców. Ustawodawca nie uwzględnił

nawet sytuacji, w której dochód osoby prowadzącej taką działalność, niższy niż 60 % przeciętnego wynagrodzenia, jest należycie udokumentowany.

Zaskarżone przepisy wyłączają więc możliwość oceny faktycznej sytuacji materialnej osób prowadzących działalność gospodarczą i w tym czasie ubiegających się o wsparcie finansowe ze środków przeznaczonych na pomoc społeczną i zasiłki rodzinne. Należałoby zatem uznać, że osoby te są dyskryminowane ze względu na rodzaj działalności (pracy) stanowiącej źródło ich dochodów, ponieważ ich sytuacja prawna jako petentów zabiegających o określoną pomoc pieniężną jest mniej korzystna od sytuacji pozostałych osób występujących w takim samym charakterze. Wypada tu zgodzić się z uwagą Rzecznika Praw Obywatelskich, że przewidziany w kwestionowanych przepisach sposób ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą nie służy realizacji celu przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych.

Świadczenia w postaci zasiłków pieniężnych w ramach pomocy społecznej oraz zasiłki rodzinne powinny być uzależnione – zgodnie z intencją ustawodawcy – od warunków materialnych rodziny. Kryteria przyznawania prawa do tych form socjalnego wsparcia powinny być jednakowe. Naruszenie tej zasady, znajdujące wyraz w zakwestionowanych przepisach, może prowadzić do eliminacji prawa do świadczeń w przypadku, gdy faktyczny dochód rodziny wprawdzie uzasadniałby przyznanie takiego prawa, ale fakt prowadzenia działalności gospodarczej uniemożliwia przeprowadzenie dowodu na okoliczność rzeczywiście osiąganego dochodu.

Reasumując należy stwierdzić, że ustanowienie kryterium „dochodowego” nie uwzględniającego faktycznej sytuacji materialnej osób ubiegających się o pomoc socjalną w formie zasiłku pieniężnego lub w postaci prawa do zasiłku rodzinnego pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Na gruncie konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej nie można bowiem godzić się na rozwiązanie prawne, które dopuszcza niesprawiedliwy podział środków budżetowych przeznaczonych na wsparcie finansowe osób potrzebujących go, to znaczy podział, w którym określona grupa obywateli zostałaby pominięta w wyniku zastosowania odmiennego, niekorzystnego dla nich kryterium.

W opiniowanym przypadku ewidentne jest również naruszenie art. 32 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy wyodrębniają kategorię potencjalnych świadczeniobiorców tylko na tej podstawie, że prowadzą oni działalność gospodarczą. Tymczasem **wspólną cechą istotną** ogółu obywateli uprawnionych do ubiegania się o pomoc państwa w formach, o których mowa, jest ich sytuacja materialna, mierzona wysokością dochodu rodziny. Ta właśnie, a nie inna, cecha powinna przesądzać **o jednakowym ich traktowaniu przez ustawodawcę.** Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już wskazywał, że zasada równości polega na tym, iż „wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (zob. wyrok z dnia 18 kwietnia 2000 r. sygn. K.23/99 – OTK ZU nr 3 z 2000 r., s. 450). Zaskarżone przepisy wyraźnie uchybiają powyższej zasadzie. **Wprowadzają bowiem nierówność wobec prawa, polegającą na pogorszeniu sytuacji prawnej tych osób prowadzących działalność gospodarczą, których warunki materialne (bytowe) uzasadniają pomoc socjalną przewidzianą w przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych.**

Trafne jest również spostrzeżenie Wnioskodawcy, że kwestionowane przepisy pozostają w opozycji do art. 71 ust. 1 Konstytucji

Sporządził: Witold Pawełko