



Warszawa, 13/03/2001r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO/299199/99/III/LN

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 827 62 61
Fax 827 64 53

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 49, poz. 483, z 2000 r. Nr 6, poz. 69, Nr 48, poz. 552)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

- 1) 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, Dz.U. Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 756, Nr 162, poz. 1118 i 1126, z 1999 r. Nr 20, poz. 170, Nr 79, poz. 885, Nr 90, poz. 1001, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 19, poz. 238),
- 2) 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, Nr 106, poz. 668, Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 60, poz. 636, Nr 110, poz. 1256, z 2000 r. Nr 104, poz. 1104)

z art. 2, art. 32 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

U z a s a d n i e

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są skargi od osób prowadzących działalność gospodarczą, którzy uznają sposób ustalania ich dochodu przy ubieganiu się o świadczenia pieniężne z pomocy społecznej oraz zasiłek rodzinny za pozostający w sprzeczności z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej.

Przepisy ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 44), jak też ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) oparte są na zasadzie, zgodnie z którą prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej oraz do zasiłku rodzinnego uzależnione jest od dochodu na osobę w rodzinie.

W ustawie o pomocy społecznej dochód ten jest określony kwotowo i zależy od ilości osób w rodzinie i ich wieku (art. 4 ust. 1 ustawy). Ustawa o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych uzależnia prawo do zasiłku rodzinnego od nieprzekroczenia progu dochodowego na osobę w rodzinie, wyznaczonego w relacji do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy.

Przy ustalaniu prawa do świadczeń socjalnych uwzględnia się wymienione w ustawach dochody członków rodziny na podstawie oświadczenia osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia (art. 43 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej i art. 17 ust. 1 ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych).

W odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą oraz osób z nimi współpracujących również przyjmuje się dochód podany w oświadczeniu, jednak w wysokości nie niższej, niż zadeklarowane przez te osoby kwoty dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne (emerytalne i rentowe), a jeżeli osoby te nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia - kwoty nie niższej od najniższej podstawy wymiaru składek obowiązujących osoby ubezpieczone na podstawie odrębnych przepisów. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób prowadzących działalność pozarolniczą, w tym działalność gospodarczą, określa art. 18 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.).

Stanowi ją zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale.

Oznacza to, że wśród ubiegających się o przyznanie prawa do świadczeń socjalnych wobec osób prowadzących działalność pozarolniczą, w tym gospodarczą, nie ma zastosowania zasada odwołania się do rzeczywistego dochodu, lecz obowiązuje formuła dochodu deklarowanego, który nie może być niższy, niż 60% miesięcznego przeciętnego wynagrodzenia.

Uczynienie ze źródła przychodów - w tym wypadku działalności pozarolniczej (gospodarczej) - kryterium zróżnicowania osób ubiegających się o świadczenia socjalne należy uznać - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - za prowadzące do naruszenia zasad niedyskryminacji i sprawiedliwości społecznej.

II. W wyroku z dnia 18 stycznia 2000 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 39a ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z tym przepisem w odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą za dochód przyjmowało się kwotę podaną w deklaracji o dochodach, o której mowa w art. 40 ust. 3 ustawy, nie niższą jednak niż zadeklarowana przez tę osobę kwota dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, a jeżeli osoby nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu - nie niższą od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne obowiązujących osoby ubezpieczone na podstawie odrębnych przepisów. Odesłanie do przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych spowodowało, że osoby ubiegające się o dodatek mieszkaniowy nie mogły zadeklarować kwoty dochodu niższej niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale, nawet jeżeli ich dochód był faktycznie oczywiście niższy.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „... odwołanie się w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych do sposobu ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą stosowanego w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie znajduje uzasadnienia, jeżeli mamy na uwadze istotę i funkcje dodatków mieszkaniowych wyrażające się, jak to już wcześniej kilkakrotnie stwierdzał Trybunał Konstytucyjny, w dążeniu do

zrekompensowania - osobom uzyskującym niskie dochody - skutków większego obciążenia ich budżetów domowych zarówno podwyższonymi czynszami regulowanymi, jak i w ogóle zwiększonymi wydatkami na utrzymanie mieszkania. Istota i funkcje dodatków mieszkaniowych nie pokrywają się bowiem z istotą i funkcjami systemu ubezpieczeń społecznych. W tym drugim wypadku niemożność zadeklarowania jako podstawy składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe niższej kwoty, niż 60% przeciętnego wynagrodzenia ma na celu zapewnienie odpowiedniej wysokości świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, te bowiem mają bezpośredni związek z wysokością płaconych składek. Przy dodatkach mieszkaniowych chodzi natomiast o to, żeby osoby o rzeczywiście niskich dochodach mogły otrzymać odpowiednie wsparcie. Nie chodzi więc o zagwarantowanie minimalnego poziomu kwot gromadzonych na potrzeby przyszłych świadczeń, ale o przydzielenie pomocy tym, którzy jej naprawdę aktualnie potrzebują. W tej sytuacji odstępstwo od nakazu równego traktowania osób, którym przysługuje prawo do dodatków mieszkaniowych spowodowane automatycznym przeniesieniem rozwiązań prawnych stosowanych w systemie ubezpieczeń społecznych do przepisów prawa regulujących przyznawanie dodatków mieszkaniowych nie ma charakteru relewantnego, nie pozostaje bowiem w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, ani też nie służy realizacji tego celu i treści. Może natomiast w konkretnych sytuacjach uniemożliwić, a przynajmniej istotnie ograniczyć, realizację funkcji dodatków mieszkaniowych. Brak jest mechanizmu korygującego, bowiem art. 39a ust. 2 wyklucza możliwość przyjęcia, że dochód osób prowadzących działalność gospodarczą może być w konkretnych sytuacjach niższy niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. Kwestionowana regulacja sprawia, że poza systemem dodatków mieszkaniowych mogą pozostać i -jak wskazują skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich - rzeczywiście pozostają osoby w pełni zasługujące na pomoc państwa ...".

W dalszej części uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przyjęta w art. 39a ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych konstrukcja ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą nie ma też charakteru proporcjonalnego. Względy wyrażające interes publiczny (ograniczenie kosztów administracyjnych związanych ze szczegółowym badaniem sprawy i kontrolą deklarowanych dochodów oraz racjonalne i sprawiedliwe wydatkowanie środków publicznych) uznane zostały - bez wystarczającego uzasadnienia - za przeważające

w stosunku do wagi interesów osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, co w skrajnych przypadkach może nawet prowadzić do pozbawienia osób biednych prawa do mieszkania z powodu nieuiszczenia przez osoby należności za zajmowane mieszkanie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego oparte na tak pojmowanej proporcjonalności odejście od zasady równego traktowania dochodów osób, którym przysługuje dodatek mieszkaniowy, prowadzi do dyskryminacji osób prowadzących działalność gospodarczą. W tym wypadku nie można byłoby bowiem wspomnianych interesów publicznych stawiać na równi, ani tym bardziej wyżej od interesu obywateli, którym ze względu na ich sytuację materialną przysługuje pomoc zagwarantowana w przepisach prawnych.

Nierówne traktowanie tych podmiotów nie znajduje usprawiedliwienia. Uczynienie ze źródła przychodów - w tym wypadku pozarolniczej działalności gospodarczej - głównego motywu zróżnicowania podmiotów uprawnionych do dodatków mieszkaniowych Trybunał Konstytucyjny uznał za prowadzące do naruszenia także art. 2 Konstytucji RP (sygn. akt K.17/99, OTK ZU 2000 Nr 1, poz. 4).

Przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym była także problematyka zasiłków rodzinnych. W orzeczeniu z dnia 25 lutego 1997 r. (sygn. akt K.21/95, OTK 1997, Nr 1, pkt 7) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasiłki rodzinne są świadczeniami socjalnymi finansowanymi w całości z budżetu państwa (art. 35 ust. 1 ustawy o zasiłkach). Dokonując omawianą ustawą zmiany systemu zasiłków rodzinnych, ustawodawca odstąpił od koncepcji włączenia tych świadczeń do katalogu świadczeń z ubezpieczenia społecznego i ich finansowania z funduszy ubezpieczeń społecznych. Posunięcie to jest zresztą zgodne z naturą tych świadczeń jako formy ukierunkowanej pomocy dla potrzebujących rodzin, która nie dawała się pogodzić z zawartym w koncepcji ubezpieczeń społecznych elementem odłożonego (przez opłacanie składek) dochodu na wypadek zaistnienia zdarzeń stanowiących ryzyko ubezpieczeniowe. W obecnym stanie prawnym zasiłki rodzinne są jednoznacznie formą redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa na podstawie kryteriów przyjętych w polityce społecznej, a sprecyzowanych w przepisach ustawy.

Tworząc tego rodzaju systemy redystrybucyjne, ustawodawca korzysta z przysługującego mu władztwa do kształtowania norm prawnych zgodnie

z założeniami społeczno-ekonomicznymi. Ma to szczególne znaczenie w okresie przemian[^] ustrojowych, gdy państwo stoi przed zadaniem weryfikacji dotychczasowych unormowań, wprowadzania rozwiązań dostosowanych do nowych zasad ustrojowych i do możliwości gospodarki narodowej. Granice swobody w korzystaniu z tego władztwa wyznaczają, jak w wypadku każdej regulacji ustawowej, normy konstytucyjne. Normy te pozostawiają ustawodawcy znaczny zakres swobody co do kierunków, zakresu i form regulacji świadczeń finansowych z budżetu państwa, składających się na system tzw. osłony socjalnej.

W sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności ustaw, które regulują redystrybucję dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa, nie można abstrahować od tego, że w demokratycznym państwie prawnym określanie wielkości budżetu i struktury jego wydatków, a także aktualnych kierunków i preferencji polityki społecznej i gospodarczej należy do demokratycznie legitymowanego parlamentu. Demokratyczny ustawodawca jest władny dokonywać trudnych wyborów w sferze polityki socjalnej. Decyzje ustawodawcze w tych sprawach podejmowane są w wieloetapowej procedurze legislacyjnej, w której ścierają się różne punkty widzenia. Uczestnicy procesu ustawodawczego ponoszą z tego tytułu demokratyczną odpowiedzialność polityczną przed swoimi wyborcami. Oczywiście, muszą oni liczyć się przede wszystkim z zasadami i wartościami konstytucyjnymi, co podlega kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Uznanie przepisu ustawy regulującej omawiane sprawy za niekonstytucyjny ze względu na jego treść może nastąpić tylko po starannym wykazaniu naruszenia określonej zasady konstytucyjnej lub określonego unormowania szczegółowego rangi konstytucyjnej. Uprawniony wnioskodawca, zwracający się do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie takiej kontroli, kwestionując niezgodność pewnego unormowania z ogólnymi zasadami konstytucyjnymi, takimi jak zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy), zasada równości (art. 67 ust. 2) czy dyrektywy polityki społecznej (wynikające z art. 68 i n.), może powoływać się na własną interpretację i własne poglądy na kwestię ich optymalnego urzeczywistnienia w danych warunkach, nie może jednak oczekiwać, że w sprawach, co do których istnieją trudno rozstrzygalne kontrowersje i dylematy - dla których właściwym polem rozstrzygania jest debata parlamentarna - Trybunał Konstytucyjny przychyli się do jednego z możliwych w takim wypadku punktów widzenia, prezentowanego właśnie przez wnioskodawcę. Trybunał Konstytucyjny nie jest bowiem uprawniony do sprawowania kontroli

celowości rozstrzygnąć ustawodawczych ani do wskazywania, którą z wielu możliwych dróg urzeczywistniania powyższych zasad ogólnych powinien wybrać ustawodawca.

W omawianej sferze regulacji prawnej naruszenie przez ustawodawcę norm konstytucyjnych nie może być domniemywane na tej podstawie, że kwestionowana przez wnioskodawcę regulacja ustawowa jest dla beneficjentów systemu osłony socjalnej mniej korzystna od poprzednio obowiązującej, nie zadowala zainteresowanych środowisk, jest niespójna z innymi unormowaniami rangi ustaw zwykłych lub jest kontrowersyjna z innych powodów.

W szczególności nie ma podstaw do tego, aby Trybunał Konstytucyjny w kontroli zgodności ustaw z art. 1 przepisów konstytucyjnych przyjmował przewagę „socjalnego” punktu widzenia na kwestię urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej, rozumianego jako postulat maksymalnego zaspokojenia istniejących potrzeb społecznych drogą redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa, nad innymi kryteriami sprawiedliwości społecznej, np. tymi, które akcentują znaczenie „zdrowej ekonomii” dla rozwoju społeczeństwa sprawiedliwego i dostatniego czy postulują racjonalizację wydatków budżetowych w interesie obecnych i przyszłych podatników. Sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują. Nie można też zapominać, że redystrybucja dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu pociąga za sobą określone koszty ogólnospołeczne.

Wobec tych i podobnych dylematów, mieszczących się w ramach problematyki rozumienia zasad sprawiedliwości społecznej i sposobów ich urzeczywistniania w danych warunkach Trybunał Konstytucyjny zachowuje powściągliwość, uznając kwestionowane przepisy za niekonstytucyjne jedynie wówczas, gdy naruszenie określonych zasad konstytucyjnych jest niewątpliwe i ewidentne.

Podobna powściągliwość musi być zachowana przy badaniu zgodności ustaw regulujących świadczenia socjalne finansowane z budżetu państwa z konstytucyjną zasadą równości. Założenie, że świadczenia te powinny być adresowane, w ramach możliwości budżetu, do najbardziej potrzebujących, z natury rzeczy czyni je selektywnymi. Ustawodawca dokonuje rozgraniczenia osób, którym świadczenie

danego rodzaju nie przysługuje, i osób uprawnionych, a w ramach tej drugiej grupy może dokonywać zróżnicowania kategorii osób ze względu na warunki pobierania świadczenia i jego wysokość. Kryteria podziałów stosowane w ustawie muszą być, ze względów praktycznych, określone w sposób „ostry”, natomiast „ostrości” tej pozbawione są w praktyce faktyczne różnice między sytuacjami różnych osób. Na przykład przy założeniu „zaadresowania” pewnego świadczenia do ludzi w określonym przedziale wieku ustawodawca musi przyjąć ostrą granicę wieku, choć przecież w praktyce sytuacja osób, których wiek zbliża się do tej granicy, lecz jej jeszcze nie przekracza, może być zasadniczo podobna czy wręcz identyczna z sytuacją osób, które dopiero niedawno tę granicę przekroczyły; z drugiej strony sytuacja osób w wieku nieznacznie przekraczającym ową granicę może być uznawana za zasadniczo podobną do sytuacji osób w wieku zbliżającym się do niej i dlatego nie uprawnionych do świadczenia danego rodzaju. Trudno rozstrzygalne wątpliwości co do trafności przyjętych kryteriów rozgraniczenia nie mogą być rozstrzygane w kierunku domniemania niekonstytucyjności. Podobieństwo zaś sytuacji „granicznych” nie może automatycznie przesądzać o konieczności „równania w górę” uprawnień do świadczeń socjalnych, czyli postulowania przyznania prawa do danego świadczenia pewnym kategoriom osób tylko dlatego, że przysługuje ono osobom będącym w podobnych warunkach. Pozostawiając ustawodawcy rozwiązywanie trudnych dylematów z tym związanych, Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli normy ustawowej z punktu widzenia zasady równości, ogranicza się do badania, czy zróżnicowanie sytuacji obywateli w sferze uprawnień socjalnych nie jest oparte na kryteriach ewidentnie dowolnych i niezasadnych, a więc czy nie oznacza ono dyskryminacji lub rażąco niesłusznego uprzywilejowania pewnych kategorii obywateli.

W konkluzji tych wywodów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że porównywanie sytuacji socjalnej różnych kategorii osób często nie może ograniczać się do jednego tylko elementu, rozpatrywanego w izolacji od pozostałych, lecz musi brać pod uwagę całokształt uprawnień i sytuacji faktycznej tych podmiotów. Selektywność pewnych uprawnień w ramach polityki socjalnej może bowiem służyć wyrównywaniu sytuacji faktycznej pewnej grupy obywateli w stosunku do innych. Tak zastosowana selektywność może więc być niekiedy metodą realizacji konstytucyjnej zasady równości.

III. W wystąpieniu z dnia 12 sierpnia 2000 r. skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że trudności w ustaleniu rzeczywistego dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą (oraz osób z nimi współpracujących) powodują, że w odniesieniu do tych osób znajduje zastosowanie szczególna konstrukcja ustalania dochodu w sferze polityki socjalnej. Kryteria przyznawania świadczeń pieniężnych, finansowanych z budżetu państwa dla tej kategorii osób uzależnione są nie tyle od rzeczywistej wysokości dochodu, co od źródła dochodu (prowadzenia działalności gospodarczej).

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że dotyczy to świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zasiłków rodzinnych, pomocy pieniężnej dla niektórych rodzin zastępczych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Brak możliwości przyjęcia, że dochód osób prowadzących działalność gospodarczą może być faktycznie niższy niż 60% przeciętnego wynagrodzenia (nawet gdyby wnioskodawca potrafił to udokumentować) może być uznane za niezgodne z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej.

W końcowej części wystąpienia Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, że problem kryteriów przyznawania świadczeń socjalnych osób prowadzących działalność gospodarczą był już przedmiotem rozważań przez Trybunał Konstytucyjny przy okazji stwierdzenia niezgodności art. 39a ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatków mieszkaniowych z zasadą równości wyrażoną w art. 32 w związku z zasadą sprawiedliwości wyrażoną w art. 2 Konstytucji (Dz.U. Nr 5, poz. 67).

W odpowiedzi z dnia 12 września 2000 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że zgodnie z obowiązującymi do dnia 31 sierpnia 1997 r. przepisami ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych - przy ustalaniu uprawnień do zasiłków rodzinnych przyjmowano dochody osób prowadzących działalność gospodarczą w wysokości podawanej w oświadczeniach przez te osoby. Budziło to uzasadnione zastrzeżenia i spowodowało uściślenie dochodów tych osób poprzez nowelizację przeprowadzoną z inicjatywy poselskiej ustawą zmieniającą z dnia 25 czerwca 1997 r.

Zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w przypadku, gdy zweryfikowanie rzeczywistych dochodów osób prowadzących pozarolniczą działalność nie jest możliwe - przyjęcie wartości szacunkowej należy uznać za w pełni uzasadnione.

Minister Pracy i Polityki Społecznej dzieląc stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, iż przyjęte rozwiązania, uwzględniające dochód szacunkowy może spowodować, że część osób, których faktycznie osiągnięty dochód z prowadzonej działalności gospodarczej nie przekracza 60% przeciętnego wynagrodzenia pozostanie poza systemem pomocy społecznej stwierdził w konkluzji, że w chwili obecnej nie ma możliwości odstąpienia od przyjętego rozwiązania, które wprowadziło jednolitość kryteriów w sferze świadczeń społecznych.

IV. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie konstytucyjnej zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zasada równości nakazuje, aby wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Jednocześnie wymieniona zasada zakłada odmienne traktowanie podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K. 18/99, OTK 20 2000 r., Nr 1, poz. 1).

W pierwszej kolejności należy zatem ustalić, czy zakwestionowane przepisy prowadzą lub mogą prowadzić do zróżnicowania podmiotów posiadających istotną cechę wspólną, zważywszy przy tym na cel i treść tych regulacji.

Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej oraz zasiłki rodzinne adresowane są do osób i rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Prawo do świadczeń pieniężnych uzależnione jest od faktycznie osiąganego przez rodzinę dochodu, który nie może przekraczać określonego w ustawie o pomocy społecznej oraz ustawie o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych kryterium dochodowego (progu dochodowego). Kryterium dochodowe ustalone jest kwotowo lub też w relacji do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, jako dochód na osobę w rodzinie.

Zgodnie z ogólną regułą, określoną w art. 2a ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, za dochód rodziny uważa się sumę miesięcznych dochodów, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, pomniejszoną o miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych, składki z tytułu ubezpieczeń: emerytalnego, rentowych i chorobowego, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, oraz o kwotę wysokości alimentów, świadczonych przez osoby w rodzinie na rzecz innych osób, jednorazowe pieniężne świadczenie socjalne oraz

świadczenia w naturze, a także kwotę zwiększenia zasiłku rodzinnego na pierwsze i kolejne dziecko oraz dziecko samotnej matki, uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego.

Jedynie w odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą (oraz osób z nimi współpracujących) za dochód przyjmuje się kwotę podaną w oświadczeniu, nie niższą jednak od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek obowiązujących w ubezpieczeniu emerytalnym i rentowym.

Ustawa o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych wymienia w art. 3 ust. 2, które z dochodów uprawnionego i członków jego rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, uzyskane w roku kalendarzowym, poprzedzającym rok zasiłkowy, uwzględnia się przy ustalaniu prawa do zasiłku rodzinnego. Są one zróżnicowane pod względem tytułu i źródła ich uzyskania, a ponadto katalog dochodów nie uwzględnia tych, które zostały utracone przed dniem ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego (art. 3 ust. 2 ustawy).

Podstawą do ustalania prawa do zasiłku rodzinnego jest oświadczenie o dochodach rodziny osoby ubiegającej się o przyznanie zasiłku (art. 17 ust. 1 ustawy). Dochody osób prowadzących pozarolniczą działalność i współpracujących z nimi, podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu, przyjmuje się w wysokości nie niższej niż zadeklarowana przez te osoby kwota stanowiąca podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. W przypadku gdy z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej lub współpracy nie istnieje obowiązek ubezpieczenia społecznego, za dochód przyjmuje się kwoty nie niższe od najniższej podstawy wymiaru składek, jakie obowiązują w stosunku do osób ubezpieczonych.

Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz ustalania składek na ubezpieczenia społeczne oraz podstaw ich wymiaru regulują przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z tymi przepisami osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym (art. 6 ust. 1 pkt 5).

Za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność uważa się osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczegółowych, twórcę i artystę oraz osobę wykonującą wolny zawód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 8 ust. 6 ustawy).

Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz osób z nimi współpracujących stanowi kwota zadeklarowana, nie niższa jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. Składka w takiej wysokości obowiązuje od trzeciego miesiąca następnego kwartału (art. 18 ust. 8 ustawy).

Choć zawarty w zakwestionowanych przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych sposób ustalania dochodu dla potrzeb ustalenia prawa do świadczeń pieniężnych różni się redakcyjnie, to jednak regulacja prawna w tym zakresie sprowadza się do tego, że osoby prowadzące działalność pozarolniczą, w tym gospodarczą, przy ubieganiu się o świadczenia pieniężne z pomocy społecznej oraz zasiłki rodzinny nie mogą zadeklarować niższej kwoty dochodu niż 60% przeciętnego wynagrodzenia nawet wtedy, gdy ich faktyczny dochód jest oczywiście niższy.

W odniesieniu do uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej oraz zasiłków rodzinnych wyodrębniona została grupa podmiotów, wobec której prawo do świadczeń nie jest uzależnione od rzeczywistej wysokości dochodów rodziny (nigdy mniej niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia), lecz od rodzaju pracy zarobkowej (prowadzenie działalności gospodarczej lub pozarolniczej działalności i współpraca przy prowadzeniu takiej działalności).

Stanowi to - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - odstępstwo od zasady równego traktowania, wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone zostało stanowisko, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach.

W orzeczeniu z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K. 10/96 Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając dotychczasowe wypowiedzi na ten temat stwierdził, że argumenty te muszą mieć: „po pierwsze - charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium, - po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc 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, - po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie" (OTK ZU 1996 r., Nr 4, poz. 33). Do tego poglądu nawiązują wyroki TK z 16 grudnia 1997 r. sygn. akt K 8/97 (OTK ZU 1997 Nr 5-6 poz. 70) z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98 (OTK ZU 1999 Nr 3, poz. 40) oraz z 12 września 2000 r., sygn. akt K. 1/00 (OTK ZU 2000 Nr 6, poz. 185).

Odnosząc powyższe argumenty do zakwestionowanych przepisów stwierdzić należy, co następuje.

1) Sposób ustalania dochodu osób prowadzących pozarolniczą działalność (działalność gospodarczą) dla potrzeb określenia prawa do świadczeń z pomocy społecznej oraz ich wysokości, a także uprawnień do zasiłku rodzinnego, nie ma charakteru relewantnego. Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej oraz zasiłki rodzinny są przeznaczone do wsparcia osób, obarczonych nadmiernymi kosztami utrzymania rodziny. Prawo do wsparcia uzależnione jest zatem od sytuacji materialnej rodziny. Jeśli dochód rodziny nie przekracza określonego w ustawie o pomocy społecznej lub ustawie o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych progu dochodowego, to wówczas udzielane jest wsparcie. Zakwestionowany sposób ustalania dochodu oderwany jest od kryterium faktycznej sytuacji materialnej rodziny osoby prowadzącej pozarolniczą działalność (działalność gospodarczą), ponieważ wobec tej grupy osób ubiegających się o świadczenia socjalne wprowadzono zasadę deklarowania dochodu nie niższego niż 60% przeciętnego wynagrodzenia. Deklarowanie minimalnego dochodu, poniżej którego nie może być ustalona podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie społecznej znajduje uzasadnienie w systemie ubezpieczeń społecznych, ponieważ taki wymóg podyktowany jest - zgodnie z zasadą wzajemności i proporcjonalności składek i świadczenia - gwarancjami państwa, dotyczącymi najniższych świadczeń.

Przy ubieganiu się o świadczenia pieniężne z pomocy społecznej oraz zasiłek rodzinny taki sposób wyznaczenia dochodu prowadzi do eliminacji prawa do świadczeń lub ograniczenia ich wysokości oraz likwidacji prawa do zasiłku rodzinnego tych spośród prowadzących pozarolniczą działalność (działalność gospodarczą), których faktyczny dochód rodziny kształtuje się na poziomie niższym, niż 60% miesięcznego przeciętnego wynagrodzenia. Oznacza to, że wobec osób prowadzących pozarolniczą działalność (działalność gospodarczą) ustawodawca nie zastosował kryterium dochodowego w procedurze ustalania prawa do świadczeń oraz ich wysokości, lecz odwołał się do rodzaju prowadzonej działalności zarobkowej, wykluczającego automatycznie możliwość faktycznej oceny sytuacji materialnej ich rodzin. Taki sposób ustalania dochodu osób prowadzących działalność pozarolniczą (działalność gospodarczą) nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych i wychowawczych, określających prawo do świadczeń pieniężnych oraz zasiłku rodzinnego, nie służy realizacji tego celu i treści.

2) Zróżnicowanie sytuacji prawnej osób ubiegających się o świadczenia socjalne nie ma charakteru proporcjonalnego. Z przytoczonego wyżej stanowiska Ministra Pracy i Polityki Społecznej wynika, że okolicznością uzasadniającą przyjęcie wobec osób prowadzących pozarolniczą działalność (działalność gospodarczą) takiego sposobu ustalania dochodu jest brak możliwości zweryfikowania rzeczywistych dochodów. Podobne uzasadnienie sposobu ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą było już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego na tle prawa do dodatku mieszkaniowego. W uzasadnieniu orzeczenia z dnia 23 października 1995 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że założenie o niemożliwości ustalenia dochodu dla tej grupy osób jest aprioryczne i opiera się na konstrukcjach prawa podatkowego, które na gruncie prawa mieszkaniowego nie powinno mieć mechanicznego zastosowania (sygn. akt K. 4/95, OTK ZU 1995, Nr 2, poz. 11).

Takie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego znajduje zastosowanie - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - również na gruncie prawa pomocy społecznej oraz zasiłków rodzinnych. Interes publiczny, rozumiany jako racjonalne i sprawiedliwe wydatkowanie środków publicznych, nie może być stawiany ponad interes osoby ubiegającej się o wsparcie swojej rodziny ze względu na trudną sytuacji

materialną. Takie też stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjnych w przytoczonym wyżej wyroku z dnia 10 stycznia 2000 r., sygnfakt 17/99.

Warto także przypomnieć, że wyrok ten spowodował, że w zakresie prawa do dodatków mieszkaniowych nie obowiązuje już odrębny sposób ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą przy ustalaniu prawa i wysokości dodatku mieszkaniowego.

3) Również z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej kwestionowane zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia. W odniesieniu do osób prowadzących pozarolniczą działalność (działalność gospodarczą) nie ma zastosowania zasada, zgodnie z którą potrzeby przewyciężenia trudnej sytuacji życiowej rodziny stanowią przesłankę, uprawniającą do świadczeń i określenia ich wysokości. Oderwanie się od kategorii faktycznego dochodu przy ocenie prawa do świadczeń socjalnych prowadzi do dyskryminacji osób prowadzących działalność pozarolniczą (działalność gospodarczą), ponieważ nie znajduje tutaj zastosowania instytucja badania potrzeby udzielania wsparcia rodzinie ze względu na niewystarczające dochody, mająca powszechne zastosowanie przy ustalaniu prawa do świadczeń socjalnych.

Kwestionowany sposób ustalania dochodu osób prowadzących działalność pozarolniczą (działalność gospodarczą) należy uznać - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - za sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz zasadą równości i niedyskryminacji, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP.

Objęte wnioskiem przepisy są także niezgodne z art. 71 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Praw określonych w art. 71 Konstytucji można dochodzić w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji RP).

Uprawnienie do pomocy świadczonej przez władze publiczne rodzinom, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej określone są w różnych ustawach, w szczególności w ustawie o pomocy społecznej oraz ustawie o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych.

Przepisy tych ustaw w odniesieniu do osób prowadzących działalność pozarolniczą (działalność gospodarczą) wprowadzają w miejsce kryterium trudnej

sytuacji materialnej i społecznej taki sposób ustalania dochodu rodziny, który wyklucza możliwość przyjęcia, że dochód rodziny może być w konkretnych sytuacjach niższy, niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale.

Prowadzi to do pozbawienia lub ograniczenia prawa do pomocy dla takich rodzin osób prowadzących działalność pozarolniczą (działalność gospodarczą), które z racji sytuacji materialnej - zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP - w pełni na taką pomoc zasługują.

W związku z powyższym wnoszę, jak na wstępie.

Zasady ustalania dochodu, określone w ustawie o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych mają zastosowanie do ustalania dochodu na osobę w rodzinie, od którego zależy prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Stanowi o tym art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 ze zm.). Z uwagi na charakter odsyłający i brak treści merytorycznej przepis ten nie może być poddany kontroli z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll