



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 14 listopada 2017 r.

Pozycja 241

## POSTANOWIENIE

z dnia 7 czerwca 2017 r.

Sygn. akt Ts 258/16

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej B.O. w sprawie zgodności:

- 1) art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930) z art. 67 ust. 1, art. 1, art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 38, art. 40, art. 47, art. 64 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 8 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930) z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 2, art. 64, art. 67 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 12 grudnia 2016 r. (data nadania) B.O. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność: po pierwsze, art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930; dalej: u.p.s.) w zakresie zwrotu „i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej” z art. 67 ust. 1 w zw. z „aksjologią wyrażoną w Preambule Konstytucji”, art. 1, art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 38, art. 40, art. 47, art. 64 i art. 71 ust. 1 Konstytucji; po drugie, art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. w zakresie sformułowania „kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób” z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 2, art. 64, art. 67 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Decyzją z czerwca 2013 r. Prezydent B. odmówił skarżącemu przyznania świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowego na: żywność, zakup odzieży i obuwia, przejazdu MPK, bieżące wydatki związane z nauką syna oraz inne bieżące potrzeby rodziny. Organ uznał, że choć skarżący spełnia przesłanki przyznania pomocy na zasadach ogólnych, to zasiłek celowy jest świadczeniem uznaniowym, przyznawanym stosownie do okoliczności sprawy i możliwości finansowych organu pomocy społecznej. W sytuacji, w której środki w budżecie są ograniczone, organ musi tak nimi dysponować, by najpierw zrealizować świadczenia o charakterze obligatoryjnym, i by pomoc trafiła do jak największej liczby potrzebujących. Organ podkre-

ślił, że rodzina skarżącego stale jest obejmowana pomocą w różnych formach, a po rozpoznaniu wniosku objętego powyższą decyzją przyznano jej odrębnymi decyzjami inne zasiłki celowe.

Skarżący wniósł od tej decyzji odwołanie, po rozpoznaniu którego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. decyzją z sierpnia 2013 r. utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Następnie skarżący wywiódł od decyzji Kolegium skargę, którą Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. oddalił w wyroku z marca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z czerwca 2016 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku sądu pierwszej instancji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane analizowaną skargą nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK), to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki jej dopuszczalności, które zostały określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w ustawie o TK. Zgodnie z tymi regulacjami skarga powinna spełniać wymogi określone dla pisma procesowego, a nadto zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji i wobec którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone, a także uzasadnienie wraz z dokładnym opisem stanu faktycznego. Zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie niezgodności zaskarżonej normy z określonymi w skardze przepisami Konstytucji. Innymi słowy, obowiązkiem skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych wymagań.

Pierwszy zarzut skarżącego dotyczy art. 3 ust. 4 u.p.s., który stanowi, że „potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej”. Skarżący uważa, że zawarty w tym przepisie fragment „i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej” jest niedookreślony i pozwala władzy publicznej na nadmiernie swobodne reglamentowanie środków na realizację celu ustawy, a ponadto daje organom stosującym prawo „wręcz nieograniczoną władzę dyskrecyjną”. Z tych przyczyn skarżący zarzuca, że przepis ten narusza prawo do zabezpieczenia społecznego, pozbawia prawa pomocy ze strony państwa w sposób sprzeczny z: zasadą pomocniczości państwa, „solidaryzmu o dobro wspólne”, obowiązkiem poszanowa-

nia godności człowieka, równości oraz niedyskryminowania, sprawiedliwości społecznej, rządów prawa i określoności prawa, zaufania do organów państwa, kształtowania świadomości i kultury prawnej społeczeństwa, ochrony prawa do życia i godności osobistej, a także prawa rodziny do szczególnej pomocy.

Ze skargi wynika, że skarżący kwestionuje konstytucyjność tego przepisu z następujących powodów: po pierwsze, w jego przekonaniu przepis ten pozwala na „istotną reglamentację środków budżetowych” przeznaczanych na cele pomocy społecznej; po drugie, wyznacza zakres podmiotów, które mogą skorzystać ze świadczeń, przez pryzmat środków dostępnych w budżecie; po trzecie, decyduje ostatecznie o zakresie pomocy i umożliwia nawet odmowę przyznania świadczenia, pomimo spełnienia przez podmiot ubiegający się o nią wszystkich warunków określonych w przepisach prawa, gdyż przyznaje organom „wręcz nieograniczoną władzę dyskrecyjną”.

Odnosząc się do tak sformułowanych zarzutów, Trybunał stwierdza, że kwestionowany przepis nie „formułuje uprawnień władzy publicznej w zakresie kształtowania środków budżetowych na ustawowe cele”. Nie jest on również, jak dowodzi skarżący, podstawą do dowolnego, uznaniowego ustalania kwot w budżecie, które zostaną przeznaczone na pomoc społeczną. Przepis ten w ogóle nie dotyczy zasad, według których organy samorządu terytorialnego planują środki budżetowe na cele społeczne. Nakazuje on natomiast uwzględnić potrzeby rodzin korzystających z pomocy odpowiadające celom ustawy wtedy, gdy mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Argumentacja skarżącego zmierzająca do wykazania, że kwestionowany przepis umożliwia organom administracji dowolne ograniczanie środków na cele pomocy społecznej, nie znajduje więc odzwierciedlenia w jego treści i z tego powodu nie może dowodzić jego niekonstytucyjności.

Jeśli chodzi o uzależnienie zakresu udzielanej pomocy społecznej od możliwości budżetowych, to w ocenie Trybunału skarżący nie uprawdopodobnił, by kwestionowany przepis w tym aspekcie naruszył jego prawa podmiotowe. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika, że prawo podmiotowe do zabezpieczenia społecznego zostało w nim wyznaczone ramowo, natomiast zakres i formy zabezpieczenia społecznego określone są w ustawie. Obowiązkiem państwa wynikającym z tego przepisu Konstytucji jest stworzenie systemu świadczeń służących realizacji celu, jakim jest pomoc obywatelom w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Trybunał w swoim orzecznictwie prezentuje stanowisko, zgodnie z którym regulacje dotyczące świadczeń socjalnych muszą być kształtowane w taki sposób, „aby z jednej strony uwzględniały istniejące potrzeby, a z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczane są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, jak np. równowaga budżetowa”. Regulacje ustawowe mogą być kwestionowane tylko wówczas, gdy ewidentnie naruszają równowagę między stopniem zaspokojenia potrzeb a istniejącymi możliwościami (wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Trybunał podkreśla, że zakres i wymiar świadczeń musi być dostosowany do warunków ekonomicznych (wyrok TK z 22 października 2001 r., SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001 poz. 214). Z przywołanych orzeczeń wynika więc, że nie jest niezgodne ze standardem konstytucyjnym uzależnienie form i zakresu pomocy społecznej od możliwości budżetowych pomocy społecznej.

Z uwagi na bardzo ogólny charakter wyrażonego w art. 67 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego może być ono ograniczane, wszak pod warunkiem nienaruszenia „istoty” tego prawa. Trybunał uznaje, że istota prawa do zabezpieczenia społecznego wyznaczona jest przez pojęcie minimum życiowego. Innymi słowy, ustawodawca musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające przynajmniej minimum życiowemu.

W tych ramach ustawodawca ma swobodę kształtowania formy i zakresu świadczeń, a także przesłanek ich otrzymywania (wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

Trybunał podkreśla, że w decyzji z czerwca 2013 r. Prezydent Miasta B. odmówił przyznania skarżącemu świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego, jednak na wniosek skarżącego w innych decyzjach przyznano mu zasiłki celowe na dofinansowanie zakupu środków czystości i higieny osobistej, zakupu lekarstw, opłat mieszkaniowych, zakupu okularów oraz świadczenie pieniężne na zakup artykułów żywnościowych, w łącznej kwocie 340 zł. To spowodowało, że łączny dochód rodziny skarżącego przekroczył minimum socjalne. Skarżący realizuje więc swoje prawo do zabezpieczenia społecznego, a w skardze nie przedstawił argumentacji dowodzącej, że z powodu treści art. 3 ust. 4 u.p.s. doszło w jego sprawie do naruszenia istoty tego prawa.

Skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 3 ust. 4 u.p.s. również z tego powodu, że umożliwia on – zdaniem skarżącego – odmowę przyznania świadczenia, pomimo spełnienia przez podmiot, który ubiega się o taki zasiłek, wszystkich warunków określonych w przepisach prawa. Zarzut ten w ocenie Trybunału nie znajduje potwierdzenia w treści kwestionowanego przepisu. Podstawą prawną odmowy przyznania skarżącemu zasiłku celowego był art. 39 ust. 1 u.p.s., który statuuje ten zasiłek jako świadczenie fakultatywne, uzależnione od uznania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy. To właśnie z powodu treści tego przepisu organ administracyjny może odmówić przyznania zasiłku celowego pomimo spełnienia przez wnioskodawcę warunków określonych w przepisach prawa. Skarżący nie objął jednak zarzutem również art. 39 ust. 1 u.p.s. Trybunał podkreśla, że w przepisach u.p.s. uregulowany jest cały system świadczeń pomocy społecznej. Ogólna zasada realizacji potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji, z uwzględnieniem możliwości finansowych pomocy społecznej, nie może być analizowana w oderwaniu od uregulowań dotyczących konkretnych form pomocy. O ile bowiem zasada ta może, jak twierdzi skarżący, przesądzić o odmowie przyznania świadczenia fakultatywnego, o tyle w przypadku świadczeń obligatoryjnych takiej możliwości nie ma. Co za tym idzie, Trybunał stwierdził, że zakwestionowanie jedynie art. 3 ust. 4 u.p.s. jest w rozpatrywanej sprawie niewystarczające.

Podsumowując, Trybunał uznał, że skarżący nie uprawdopodobnił zarzutu niezgodności art. 3 ust. 4 u.p.s. z art. 67 ust. 1 w zw. z „aksjologią wyrażoną w Preambule Konstytucji”, art. 1, art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 38, art. 40, art. 47, art. 64 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten, wbrew stanowisku skarżącego, nie umożliwia organom administracji reglamentowania środków na cele związane z pomocą społeczną, nie przyznaje też organom nieograniczonej władzy dyskrecyjnej. Skarżący nie wykazał natomiast, by uzależnienie świadczeń fakultatywnych od możliwości pomocy społecznej naruszało jego prawo podmiotowe do zabezpieczenia społecznego. Z przyczyn przedstawionych powyżej Trybunał uznał również, że skarżący nie wykazał, by z powodu treści art. 3 ust. 4 u.p.s. doszło do naruszenia pozostałych praw podmiotowych wskazanych w skardze, których naruszenie skarżący zarzucił z uwagi na istniejące – w jego przekonaniu – naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego. Wbrew przekonaniu skarżącego, pomimo treści kwestionowanego przepisu skarżący nie został pozbawiony pomocy ze strony państwa, bowiem przyznano mu zasiłki celowe, w efekcie czego dochód jego rodziny przekroczył minimum socjalne.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. Trybunał stwierdza, że jest on oczywiście bezzasadny. Kwestionowany przepis definiuje dochód dla celów pomocy społecznej i stanowi: „Za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o (...) kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób”.

Zarzut skarżącego dotyczy sformułowania „kwota alimentów świadczonych na rzecz innych osób”, które, jak twierdzi, pozwala organom stosującym prawo na ograniczenie udzielanej pomocy wobec osób fizycznych pozostających w trudnych sytuacjach życiowych, których nie są w stanie pokonać, poprzez uniemożliwienie obliczenia dochodu dla celów pomocy społecznej z uwzględnieniem należności tytułem zwrotu świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego. W przekonaniu skarżącego przepis ten z uwagi na jego nieprecyzyjne sformułowanie ogranicza przysługujące skarżącemu prawo własności w sposób sprzeczny z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej, i pozwala na nierealizowanie prawa rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej do szczególnej pomocy państwa, a także prawa do zabezpieczenia społecznego.

Skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. z tego powodu, że przy ustalaniu kryterium dochodowego nie daje on podstaw do odliczenia od dochodu rodziny kwot wpłacanych przez niego na rzecz likwidatora funduszu alimentacyjnego. Jak wynika z decyzji i wyroków załączonych do skargi, wydanych w sprawie skarżącego, pomimo nieuwzględnienia spłaty zadłużenia na rzecz likwidatora funduszu alimentacyjnego, przyjęto, że dochód rodziny skarżącego nie przekracza ustawowego kryterium dochodowego warunkującego uzyskanie pomocy społecznej. Przyczyną nieuwzględnienia wniosku było nie to, że skarżący przekroczył kryterium dochodowe, lecz to, że skarżący stale korzysta z różnych form pomocy społecznej, a z uwagi na charakter zasiłku celowego i dostępne środki finansowe organ gminy nie może uwzględnić wszystkich wniosków o pomoc, w szczególności wniosków składanych przez jedną rodzinę. Co za tym idzie, uwzględnienie bądź nieuwzględnienie kwot wpłacanych przez skarżącego na rzecz likwidatora funduszu alimentacyjnego nie miało wpływu na treść wydanych w sprawie skarżącego orzeczeń, a tym samym na jego prawa podmiotowe. Jak podkreślił w uzasadnieniu wyroku z czerwca 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny, ewentualne obniżenie dochodu skarżącego o te należności nie miało dla sprawy istotnego znaczenia, skoro nawet bez ich uwzględnienia dochód skarżącego nie przekraczał kryterium dochodowego. Z powyższego wynika, że kwestionowany przepis nie mógł doprowadzić do ograniczenia prawa własności skarżącego i prawa rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej do szczególnej pomocy państwa, a także prawa do zabezpieczenia społecznego, gdyż jego treść nie była przyczyną nieuwzględnienia wniosku o przyznanie zasiłku celowego. W konsekwencji Trybunał uznał, że zarzut niekonstytucyjności art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. jest oczywiście bezzasadny.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.