SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 28 czerwca 2012 r.

Sygn. akt K 12/12

BAS-WPTK-539/12

28. 06. 2012

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 23 lutego 2012 r. (sygn. akt K 12/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 ze zm.) **jest zgodny** z art. 32 w związku z art. 18 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na utratę przez zaskarżone przepisy mocy obowiązującej przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna (art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny)

1. Przedmiot kontroli

Jako przedmiot kontroli grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wskazała między innymi art. 244 ust. 4 i 245 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 ze zm.; dalej: ustawa o wspieraniu rodziny). Kwestionowany art. 244 ust. 4 stanowi: „Prowadzący postępowania adopcyjne pracownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, w których w 2010 r. przeprowadzono co najmniej 10 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka oraz prowadzący postępowania adopcyjne pracownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych prowadzących do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wojewódzki bank danych, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stają się pracownikami urzędu marszałkowskiego, z zastrzeżeniem ust. 5". Z kolei art. 245 ust. 1 przewiduje, że: „Podmiotom prowadzącym niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których w 2010 r. przeprowadzono co najmniej 20 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka, marszałek województwa zleca prowadzenie ośrodka adopcyjnego na okres co najmniej 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy".

Ustawa o wspieraniu rodziny jest pierwszą polską regulacją, która w sposób systemowy normuje zagadnienie opieki kompensacyjnej dzieci i zastępuje szereg aktów normatywnych odnoszących się do tej materii. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, jest ona wyrazem nowoczesnej polityki prorodzinnej państwa (zob. J. Knapińska, K. Madej, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,* „Służba Pracownicza" 2012, nr 2, s. 1 i n.). Powstała „w oparciu o założenia przygotowane w 2008 r. we współpracy z wieloma ekspertami z zakresu pedagogiki, psychologii, prawa rodzinnego oraz praktykami" (T. Uliasz, *Co zawiera ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,* „Problemy Opiekuńczo–Wychowawcze" 2011, nr 7, s. 4). Swoim zakresem obejmuje takie zagadnienia jak:

profilaktyka środowiskowa dla rodzin przeżywających trudności, rodzinna i instytucjonalna piecza zastępcza, zadania administracji publicznej i zasady finansowania wprowadzonego systemu, a także normuje postępowanie adopcyjne, do którego odnoszą się zaskarżone przepisy.

2. Zarzuty wnioskodawcy

Zdaniem wnioskodawcy, art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 zaskarżonej ustawy ograniczają liczbę ośrodków adopcyjnych przez faktyczną likwidację niepublicznych instytucji, które nie przeprowadziły co najmniej 20 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem w 2010 r. Konsekwencją tego stanu są trudności w procedurze adopcyjnej, co bezpośrednio będzie się przekładać na niską liczbę przysposobień. Tym samym zaskarżone przepisy, przez to, że nie realizują założonego celu, jakim jest wspieranie rodziny, naruszają art. 18 Konstytucji.

Wnioskodawca podnosi także, że ustawa dyskryminuje niepubliczne ośrodki adopcyjne. Istota niedozwolonej ingerencji państwa polega na tym, iż ustawodawca określił „limit potrzebny dla funkcjonowania ośrodków adopcyjnych publicznych na poziomie 10 zakończonych przysposobieniem procedur adopcyjnych w 2010 r., zaś dla niepublicznych ośrodków adopcyjnych limit przeprowadzenia aż dwa razy większej liczby procedur adopcyjnych w 2010 r. (limit 20 adopcji) zakończonych przysposobieniem". Zwraca on uwagę również na to, że: „Przedmiot działalności tych ośrodków jest identyczny, podobnie jak i wymogi oraz ich organizacja. Obydwa rodzaje ośrodków adopcyjnych powinny mieć zatem równy status prawny (...). Tożsamość przedmiotu działania wyznacza potrzebę równouprawnienia obydwu placówek adopcyjnych" (wniosek, s. 6). Powyższy stan rzeczy, w ocenie wnioskodawcy, godzi w zasadę równości wobec prawa, bowiem wprowadza nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej publicznych i niepublicznych ośrodków adopcyjnych.

3. Utrata mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem wyroku przez TK

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, w pierwszej kolejności trzeba wskazać jego przejściowy charakter, związany z czasowym zakresem obowiązywania (zastosowania)

zawartych w nim norm prawnych. Zaskarżone przepisy zostały umieszczone w Dziale X zatytułowanym „Przepisy przejściowe i końcowe". Pierwszy przepis, tj. art. 244 ust. 4, z dniem 1 stycznia 2012 r. dokonał *ex lege* przekształcenia stosunków pracy niektórych kategorii pracowników powiatowych ośrodków adopcyjnych. Drugi zaskarżony przepis, tj. art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, nałożył natomiast na samorządy województwa obowiązek zawarcia umów z niepublicznymi podmiotami o prowadzenie ośrodków adopcyjnych od 1 stycznia 2012 r., na okres co najmniej 12 miesięcy. Samorządy województwa zrealizowały obowiązki wynikające z zaskarżonych przepisów.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że: „[A]ni epizodyczny (czasowy) charakter norm prawnych, ani ich spełnienie (wykonanie) w pewnym okresie w przeszłości, zmiana czy uchylenie (derogacja) nie są automatycznie tożsame z całkowitą utratą przez nie mocy obowiązującej" (tak m.in. wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. akt K 40/02). W sensie konstytucyjnym „przepis traci moc obowiązującą wtedy, gdy nie może mieć już zastosowania do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości ani przyszłości" i nie wywiera żadnych skutków dla obywateli (por. postanowienia TK z: 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98; 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01), zaś obowiązuje tak długo, „dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa" (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, teza powtórzona następnie wielokrotnie przez Trybunał, por. np. postanowienie TK z 30 marca 2009 r., sygn. akt K 28/07). W szczególności „za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uznawać taki przepis, który wprawdzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis obowiązywał", np. w postępowaniach sądowych czy administracyjnych (por. postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01; wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. akt K 40/02). Utrata mocy obowiązującej przepisu, jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, następuje także wówczas, gdy realizacja norm prawnych zawartych w ustawie prowadzi do ich „skonsumowania" (określenie „skonsumowanie" norm prawnych w tym znaczeniu zostało po raz pierwszy zastosowane w wyroku TK z 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00; por. też postanowienia TK z: 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01 oraz 30 marca 2009 r., sygn. akt K 28/07).

Z art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny nie da się

wyprowadzić norm prawnych, które w chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny nadal będą obowiązywały. Analizowane przepisy nie zostały wprawdzie formalnie uchylone, jednakże ich moc prawna „skonsumowała się" wraz z upływem okresu wykonania wynikających z nich obowiązków organów władzy, określonego na dzień wejścia w życie stawy, tj. z upływem 1 stycznia 2012 r. Epizodyczny, ograniczony do pewnego przedziału czasowego zakres zastosowania tych przepisów, prowadzący do – jak już wspomniano – „skonsumowania" wynikających z nich norm prawnych, uzasadnia więc wniosek, iż utraciły one moc obowiązującą wraz z realizacją wynikających z nich zobowiązań w ustalonym przez zaskarżone przepisy czasie. Okoliczność ta powinna zasadniczo prowadzić do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Sejm zauważa także, że w myśl art. 39 ust. 3 ustawy o TK można wydać wyrok merytoryczny w odniesieniu do aktu prawnego, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. W orzecznictwie TK wskazuje się, że – po pierwsze – „[P]rzepis ten – jako wyjątek od ogólnej zasady orzekania wyłącznie o przepisach obowiązujących (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK) – nie może być interpretowany rozszerzająco. Wobec tego nie można zastosować domniemania konieczności wydania orzeczenia, jak to czyni się niekiedy w wypadku skarg konstytucyjnych". Po drugie, wnioskodawca, na którym spoczywa ciężar dowodu, inicjujący kontrolę abstrakcyjną musi w sposób przekonujący i szczegółowy udowodnić, że wydanie orzeczenia o nieobowiązujących przepisach nie tylko przyczyni się, ale jest niezbędne dla ochrony ściśle określonych konstytucyjnych praw i wolności konkretnych i indywidualnych podmiotów (por. wyroki TK z: 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00; 30 marca 2009 r., sygn. akt K 28/07). Po trzecie, należy wykazać, że nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą. Po czwarte, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego będzie stanowić skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji.

Powyższe przesłanki stosowania art. 39 ust 3 ustawy o TK nie zostały, zdaniem Sejmu, w niniejszej sprawie spełnione. Przede wszystkim wnioskodawca

nie podnosi naruszenia indywidualnych i konkretnych praw i wolności, których źródłem normatywnym jest Konstytucja. Stąd badanie „skonsumowanych" przepisów nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnego statusu jednostki w państwie. Orzeczenie Trybunału, w opinii Sejmu, nie osiągnie też ewentualnego skutku restytucyjnego, a więc nie będzie skuteczną metodą służącą przywróceniu stanu sprzed wejścia w życie zaskarżonych przepisów, ponieważ z dniem 1 stycznia 2011 r. nastąpiła faktyczna i prawna likwidacja powiatowych ośrodków adopcyjnych, których pracownicy stali się z mocy samego prawa pracownikami starostwa albo urzędu marszałkowskiego. Taki stan rzeczy czyni restytucję bezprzedmiotową; zmiany te są ostateczne, a ich „odwrócenie" musiałoby wiązać się z uchwaleniem kompleksu pozytywnych regulacji przez ustawodawcę, a nie derogacją zaskarżonych przepisów przejściowych. Ponadto – w opinii Sejmu – ustawa o wspieraniu rodziny pozwala na przekazanie prywatnym podmiotom zadania prowadzenia ośrodków adopcyjnych niezależnie od zaskarżonych limitów (art. 190 ustawy o wspieraniu rodziny; szerzej pkt I.4 stanowiska). A zatem istnieje alternatywny mechanizm zmiany sytuacji faktycznej i prawnej ukształtowanej przez art. 245 ust. 1 zaskarżonej ustawy.

W rezultacie należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Z tego powodu Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w części dotyczącej kontroli konstytucyjności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ze względu na utratę przez zaskarżone przepisy mocy obowiązującej przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Uwagi dodatkowe

1. Na marginesie rozważań – niezależnie od podstawowego w tym zakresie wniosku o umorzenie postępowania – Sejm dostrzega potrzebę zwięzłego ustosunkowania się do zarzutów wnioskodawcy.

Należy odnotować, że problem konstytucyjny, jaki podnosi wnioskodawca, dotyczy sytuacji prawnej publicznych i niepublicznych ośrodków adopcyjnych po wejściu w życie reformy systemu opieki nad rodziną i dzieckiem. Wnioskodawca stwierdza, że regulacje prawne faworyzują publiczne ośrodki adopcyjne kosztem niepublicznych ośrodków, które pełnią również ważną funkcję w procesie

adopcyjnym. Bezpośrednim skutkiem decyzji ustawodawcy jest likwidacja małych niepublicznych ośrodków adopcyjnych, a pośrednim – wydłużenie procedury adopcyjnej.

2. W opinii Sejmu, ocena zasadności podniesionych przez wnioskodawcę zarzutów wymaga przedstawienia kontekstu normatywnego, w którym zaskarżone przepisy obowiązywały.

Zadaniem ośrodków adopcyjnych jest w szczególności: (a) prowadzenie procedur przysposobienia oraz przygotowanie osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka (art. 154 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny), w tym kwalifikacja dzieci zgłoszonych do przysposobienia oraz sporządzanie dla dziecka diagnozy psychologicznej i pedagogicznej oraz gromadzenie aktualnych informacji o stanie zdrowia dziecka; (b) dobór rodziny przysposabiającej właściwej ze względu na potrzeby dziecka; (c) udzielanie pomocy w przygotowaniu wniosków, przeprowadzanie badań pedagogicznych i psychologicznych kandydatów do przysposobienia dziecka; (d) przeprowadzanie analizy sytuacji osobistej, zdrowotnej, organizowanie szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka (art. 156 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny). Celem działania ośrodków adopcyjnych jest z jednej strony wykluczenie z procesu adopcyjnego przypadkowości oraz zapewnienie dziecku bezpieczeństwa socjalnego i psychicznego przez eliminację rodzin, które nie zapewnią mu prawidłowego rozwoju emocjonalnego. Z drugiej strony, ośrodki adopcyjne mają przygotować przyszłych rodziców adopcyjnych do życia z dzieckiem, które w wielu przypadkach doświadczyło traumatycznych przeżyć, zwłaszcza przez ocenę motywacji kandydatów oraz posiadanych przez nich umiejętności sprawowania opieki nad dzieckiem o specyficznych potrzebach (zob. S. Badora, *Główne formy opieki kompensacyjnej w Polsce* [w:] *System opieki kompensacyjnej w zjednoczonej Europie,* red. S. Badora, D. Marzec, Kraków 2002, s. 123 i n.; J. Błeszyński, *Kluczowe zagadnienia przysposobienia i funkcjonowania rodzin adopcyjnych,* Kraków 2010, s. 77 i n.).

W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny prowadzenie ośrodka adopcyjnego należało do zadań własnych powiatu i było finansowane z jego środków. Powiaty mogły zlecać wykonywanie tak określonego zadania podmiotom niepublicznym. W konsekwencji, obok publicznych ośrodków funkcjonowały niepubliczne ośrodki adopcyjne. Przyjęty model działania, a

przede wszystkim finansowania tych instytucji, nie pozwalał na swobodny wybór ośrodka adopcyjnego na terenie kraju przez rodziny planujące przysposobienie dziecka. Podnoszono w pracach nad projektem ustawy, iż: „Samorządy powiatowe stoją na stanowisku, że jeżeli procedury adopcyjne są finansowane z ich środków, to powinny być refundowane przez powiaty, z których pochodzą kandydaci do przysposobienia. Taki sposób finansowania nie może dotyczyć procedur adopcyjnych, gdyż nie sprzyja sprawnemu, mającemu na względzie dobro dziecka, postępowaniu adopcyjnemu. Procedury adopcyjne nie powinny podlegać rejonizacji" (*Założenia projektu ustawy o wsparciu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem,* Warszawa 2008 [on line] www.mpips.gov.pl/userfiles/File/.../ zalozeniaKWRiST.rtf). W związku z tym, jednym z podstawowych założeń projektu ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej było przeniesienie obowiązku prowadzenia ośrodków z powiatu na administrację rządową.

W obowiązującym stanie prawnym – w myśl art. 184 ustawy o wspieraniu rodziny – do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd województwa należy organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych. W związku z tym z dniem 1 stycznia 2012 r. ustawodawca zlikwidował powiatowe ośrodki adopcyjne i powierzył marszałkom województwa zadanie utworzenia w terminie do 31 grudnia 2011 r. ośrodków adopcyjnych działających w regionie (art. 241 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny). Nałożył także na marszałków obowiązek zlecenia podmiotom niepublicznym, na okres co najmniej 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, prowadzenia ośrodków, pod warunkiem przeprowadzenia w 2010 r. co najmniej 20 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka. Niezależnie od treści art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny samorząd województwa może przekazać realizację tego zadania organizacjom pozarządowym działającym na rzecz rodziny, pieczy zastępczej lub pomocy społecznej, oraz osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie wspierania

rodziny i systemu pieczy zastępczej lub pomocy społecznej (art. 190 ustawy o wspieraniu rodziny).

Z powyższego wynika, że ustawodawca nie likwiduje dotychczasowego modelu ośrodków adopcyjnych opierającego się na działalności publicznych i niepublicznych instytucji. Ustawodawca nie przesądza też ani o wielkości ośrodka adopcyjnego, ani też o jego formie organizacyjnej, bowiem nowa ustawa pozostawia samorządowi województwa swobodę w kształtowaniu systemu ośrodków i określeniu poziomu partycypacji niepublicznych podmiotów w realizacji zleconego zadania.

3. Odnosząc się do zarzutu odmiennego uregulowania skutków przeprowadzonej reformy dla publicznych i niepublicznych ośrodków adopcyjnych należy stwierdzić co następuje.

Po pierwsze, z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika „nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być zatem traktowane równo, a więc według jednakowej miary" (wyrok TK z 10 czerwca 2003 r., sygn. akt K 16/02). Przy ocenie konkretnego przepisu, z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnie gwarantowaną zasadą równości, kwestią zasadniczą jest ustalenie cechy istotnej oraz zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Od wyboru tej cechy zależy, czy podmioty prawa należy zaliczyć do tej samej klasy. Ponadto zasada równości nie ma charakteru absolutnego i w uzasadnionych wypadkach ustawodawca może od niej odstąpić.

Po drugie, wnioskodawca zinterpretował art. 244 ust. 4 i 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, ustalając, iż powyższe przepisy określają „limit potrzebny dla funkcjonowania ośrodków adopcyjnych publicznych na poziomie 10 zakończonych przysposobieniem procedur adopcyjnych w 2010 r., zaś dla niepublicznych ośrodków adopcyjnych limit przeprowadzenia aż dwa razy większej liczby procedur adopcyjnych w 2010 r. (limit 20 adopcji)" (wniosek, s. 8). W ocenie Sejmu, wnioskodawca niewłaściwie zidentyfikował adresatów zaskarżonych przepisów i treść zaskarżonej normy prawnej.

Prawidłowa wykładnia art. 244 ust. 4 i 245 ust.1 ustawy o wspieraniu rodziny prowadzi do wniosku, że adresatami zaskarżonych przepisów są: pracownik i niepubliczny podmiot prowadzący ośrodek adopcyjny. Artykuł 244 ust. 4 ustawy

o wspieraniu rodziny obejmuje zakresem podmiotowym pracowników powiatowych ośrodków adopcyjnych, którzy prowadzili postępowania adopcyjne. Zakres przedmiotowy odnosi się natomiast do stosunku pracy, który nie wygasa wraz z likwidacją powiatowych ośrodków, a jedynie przekształca się po stronie pracodawcy. Celem zaskarżonego przepisu nie mogła być zatem ochrona, na co wskazuje wnioskodawca, publicznych instytucji (powiatowych), bowiem te zostały rozwiązane z *ex lege,* ale ochrona stosunku pracy osób, których fachowa, specjalistyczna wiedza oraz umiejętności są niezbędne do prowadzenia procedur adopcyjnych w ośrodkach powołanych przez samorząd województwa. W tym kontekście nie jest uprawnione twierdzenie, że zaskarżony art. 244 ust. 4 ustawy o wpieraniu rodziny ustanawia przesłanki formalne, jakie musiały spełnić publiczne ośrodki adopcyjne, aby kontynuować procedury adopcyjne pod rządami nowej ustawy (wniosek, s. 7).

Innej natomiast materii dotyczy zaskarżony art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Jego zakres podmiotowy obejmuje niepubliczne podmioty prowadzące ośrodki adopcyjne, które przeprowadziły co najmniej 20 procedur adopcyjnych w 2010 r. Zakres przedmiotowy natomiast wyznacza obowiązek marszałka województwa zlecenia im prowadzenia ośrodka na okres co najmniej 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Zdaniem Sejmu, przepis ten nie wyklucza i nie zabrania przekazywania analizowanego zadania na organizacje pozarządowe, które prowadziły mniejsze ośrodki adopcyjne. Tezę taką wzmacniają pozostałe przepisy ustawy, a w szczególności art. 154 i art. 190, zawierające normę kompetencyjną, na podstawie której marszałek województwa może włączyć niepubliczne podmioty w realizację zadania. Sejm pragnie zwrócić uwagę także na to, że celem zaskarżonego art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny było zabezpieczenie wszczętych procedur adopcyjnych, co znajduje uzasadnienie w art. 2 Konstytucji, nakazującym ochronę tzw. interesów w toku. Ponadto ustawodawca, obejmując zakresem podmiotowym tylko duże ośrodki adopcyjne, z jednej strony zminimalizował ryzyko zablokowania procesów adopcyjnych po wejściu w życie ustawy, z drugiej zaś pozostawił samorządowi województwa swobodę w ukształtowaniu systemu ośrodków adopcyjnych w regionie.

Oceniając art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 zaskarżonej ustawy z punktu widzenia zasady równości, należy stwierdzić, że nie jest możliwe wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej nakaz równego traktowania

adresatów normy prawnej (wyroki TK z: 14 lipca 2004 r., sygn. akt SK 8/03, 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05). Jak wskazano powyżej, adresatami zaskarżonych przepisów są pracownicy publicznych ośrodków adopcyjnych oraz prywatne podmioty prowadzące ośrodki adopcyjne, zaś ustalony limit w postaci 10 adopcji i odpowiednio 20 adopcji odnoszą się do różnych sytuacji prawnych. W pierwszym przypadku przesądza on o przekształceniu stosunku pracy pracowników powiatowych, w drugim – o zleceniu organizacji pozarządowej prowadzenia ośrodka adopcyjnego w okresie przejściowym. W tym kontekście należy zauważać, że mamy do czynienia z dwiema kategoriami podmiotów, które nie odznaczają się wspólnymi cechami. Wnioskodawca zestawił zaś ze sobą pracownika samorządowego z niepublicznym podmiotem, co powoduje, że „limit" 10 i 20 adopcji nie może być uznany za niedopuszczalne zróżnicowanie adresatów normy prawnej.

Po trzecie, porównanie sytuacji samorządów województwa jako podmiotów zakładających oraz prowadzących ośrodki adopcyjne z niepublicznymi podmiotami nie mieści się w przyjętym w orzecznictwie Trybunału rozumieniu zasady równości. Porównywane podmioty muszą bowiem charakteryzować się tymi samymi cechami, tak żeby możliwe było zastosowanie wobec nich wspólnej cechy relewantnej. W omawianym wypadku nie mamy zaś do czynienia z podmiotami podobnymi, gdyż sytuacja prawna samorządu województwa oraz prywatnych podmiotów jest zasadniczo różna. Jest oczywistym, że na jednostce samorządu terytorialnego – jako podmiocie zobowiązanym do utworzenia i prowadzenia tego rodzaju instytucji – będą zawsze ciążyły inne obowiązki niż na prywatnych podmiotach, na których takie obowiązki nie spoczywają. Przedmiotem działania samorządu jest bowiem zarządzanie sprawami publicznymi i partycypacja w sprawowaniu władzy publicznej. Działalność natomiast podmiotów prywatnych w tym wypadku ma charakter subsydiarny wobec zadań publicznych realizowanych przez samorządy (zob. wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07).

4. Zarzut niezgodności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 Konstytucji jest niezasadny.

Po pierwsze, wnioskodawca podnosi, że skutkiem wejścia w życie art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 zaskarżonej ustawy będzie „drastyczne zmniejszenie liczby przeprowadzonych adopcji (...), a to wprost nie gwarantuje konstytucyjnej opieki i pieczy nad rodziną, bo utrudnia procedury adopcyjne". Pomijając już nawet w tym

miejscu brak potwierdzonych danych, które uzasadniałyby tak kategoryczny wniosek, należy odnotować, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego drogę utorował sobie pogląd, w myśl którego tego rodzaju zarzuty, jak celowość i prawidłowość polityki legislacyjnej oraz jej spójność, nie mogą być przedmiotem oceny w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym. Przede wszystkim dlatego, że kontrola konstytucyjności nie obejmuje „udatności prakseologicznej zamysłu, wyrażonego w ustawie (wyrok TK z 12 kwietnia 2006 r., sygn. akt Kp 2/04)". Poza granicami badania Trybunału pozostaje także racjonalność zaskarżonych przepisów, nawet jeśli byłaby ona – co sugeruje wnioskodawca – dyskusyjna z punktu widzenia celu całej ustawy. Ponadto kontroli konstytucyjności prawa nie należy utożsamiać z oceną trafności wyboru narzędzi legislacyjnych, służących wdrożeniu zamysłu ustawodawcy (o czym również dalej).

Po drugie, z art. 18 Konstytucji wynika obowiązek władzy publicznej opieki i ochrony rodziny. Przepis ten nie rozstrzyga jednak, jak ów obowiązek powinien być realizowany. Pozostawiając ustawodawcy wybór metod i środków, przepis nie przesądza zatem o konkretnym modelu ośrodków adopcyjnych w Polsce, ich struktury organizacyjnej oraz udziału niepublicznych podmiotów w realizacji zadań publicznych. W tym zakresie ustawodawca cieszy się swobodą legislacyjną, w ramach której może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą sposobu realizacji zadań publicznych i reformowania administracji publicznej (wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08). Sama negatywna ocena przez wnioskodawcę ustawowych przekształceń w zakresie polityki prorodzinnej państwa nie jest wystarczającym argumentem do uznania jej za niekonstytucyjną.

Po trzecie, art. 18 Konstytucji może być wzorcem kontroli w sytuacji, gdy ustawodawca niewłaściwie zinterpretował cel działania władzy publicznej wyznaczony przez ten przepis lub gdy w ustawie zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do jego realizacji. Wnioskodawca podnosi, że: „Przepisy te spowodują prawdopodobnie wstrzymanie procedur adopcyjnych w naszym kraju przez likwidację ok. 35% ośrodków adopcyjnych" (wniosek, s. 9). W kontekście tak sformułowanego zarzutu należy zauważyć, że wnioskodawca prognozuje wystąpienie niekorzystnych skutków wejścia w życie zaskarżonych przepisów dla procesów przysposobienia. Taka ocena skuteczności regulacji ustawowej jest co najmniej przedwczesna, bowiem w chwili obecnej organy władzy nie dysponują pełną

analizą oddziaływania nowych rozwiązań na procesy adopcyjne w przyszłości. Stąd zarzut naruszenia Konstytucji w istocie nie jest realny i aktualny, lecz potencjalny i hipotetyczny. Został sformułowany niejako pod warunkiem, że zakładane cele ustawy o wspieraniu rodziny nie zostaną w przyszłości osiągnięte.

II. Analiza zgodności (art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny)

1. Przedmiot kontroli

Przedmiotem zaskarżenia jest art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, który stanowi: „Rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka, na każde umieszczone dziecko, przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów jego utrzymania, nie niższe niż kwota: 1) 660 zł miesięcznie – w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej; 2) 1000 zł miesięcznie – w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie zastępczej niezawodowej lub rodzinnym domu dziecka".

W ustawie o wspieraniu rodziny określono zasady sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej oraz określono zasady jej finansowania, ustanawiając system świadczeń przysługujących rodzinom zastępczym (np. zwrot kosztów utrzymania, świadczenia związane z wypoczynkiem, zdarzeniem losowym, utrzymanie lokalu). Są one udzielane rodzinom zastępczym lub prowadzącym rodzinny dom dziecka na wniosek składany w powiatowym centrum pomocy rodzinie. Ustawodawca przewidział możliwość podniesienia ich wysokości w drodze uchwały rady powiatu.

2. Analiza formalnoprawna

Wniosek grupy posłów dotyczy „stwierdzenia niezgodności przepisu art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 oraz art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z przepisami art. 18 oraz 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP" (wniosek, s. 1 i 2). Jakkolwiek w dalszej części *petitum* pisma wnosi ona tylko o „stwierdzenie, że przepis art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji". W uzasadnieniu wnioskodawca zauważa jednak, że: „[A]rt. 18 Konstytucji nakłada bezwzględny obowiązek otoczenia ochroną i opieką rodzinę (...).

Uszczegółowienie zasad ochrony i opieki państwa nad rodziną następuje w aktach rangi ustawowej takich jak między innymi ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej". Wnioskodawca następnie podkreśla, że art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny wprowadza niczym nieuzasadnione „zróżnicowanie kwot świadczeń na pokrycie tych samych kosztów utrzymania dziecka dla rodzin zastępczych spokrewnionych w wysokości 660 zł miesięcznie, podczas gdy rodzinom zastępczym niezawodowym, zawodowym i rodzinnym domom dziecka ustawa gwarantuje świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego w nich dziecka w kwocie miesięcznej 1000 zł" (wniosek, s. 3). A zatem, w jego ocenie, naruszenie art. 32 Konstytucji wiąże się z nierówną dystrybucją świadczeń na rzecz rodziny, pozostającej pod opieką i ochroną władzy publicznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego art. 18 Konstytucji jest postrzegany jako dyrektywa interpretacyjna pozostałych norm konstytucyjnych i ustawowych, nakazująca najpełniejszą realizację zasady ochrony rodziny. Przepis ten jest wyrazem przyjętej przez ustrojodawcę aksjologii konstytucyjnej (wyrok TK z 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09). Istnieje więc konieczność związkowego odwołania się do art. 18 Konstytucji. W ocenie Sejmu, uprawnia to, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, do modyfikacji przywołanych w *petitum* podstaw kontroli przez uzupełnienie ich o art. 18 Konstytucji. Należy przy tym podkreślić, że intencją Sejmu nie jest korygowanie *meritum* wniosku, ale jedynie jego doprecyzowanie i dostosowanie do istoty zarzutów wynikających z jego uzasadnienia. Innymi słowy, odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym, Sejm dokonał modyfikacji powołanego w *petitum* wzorca kontroli przez jego uzupełnienie o dyrektywę interpretacyjną, której źródłem jest art. 18 Konstytucji.

3. Zarzuty wnioskodawcy

Artykuł 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny jest, w opinii wnioskodawcy, niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Jak podkreśla: „Pogwałcenie zasady konstytucyjnej jaką jest równe traktowanie dokonane zostało poprzez nieuprawnione i niczym nieuzasadnione różnicowanie kwot świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka dla spokrewnionych oraz niezawodowych, zawodowych rodzin

zastępczych i rodzinnych domów dziecka, określając kwotę świadczenia dla spokrewnionych rodzin zastępczych w wysokości 660 zł miesięcznie, podczas gdy rodzinom zastępczym niezawodowym, zawodowym i rodzinnym domom dziecka ustawa gwarantuje świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego w nich dziecka w kwocie 1000 zł miesięcznie" (wniosek, s. 8). Wnioskodawca zwraca uwagę na fakt, iż ustawa „nie różnicuje obowiązków nakładanych na rodziny zastępcze spokrewnione, zawodowe, niezawodowe oraz rodzinne domy dziecka. Nałożenie na wszystkie rodzaje rodzin zastępczych tożsamych obowiązków oraz niewspółmierne zmniejszenie dla rodzin zastępczych spokrewnionych wysokości świadczeń nie znajduje żadnego uzasadnienia" (wniosek, s. 9).

4. Wzorce konstytucyjne

1. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa. Z art. 32 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne", wynika, iż podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących zróżnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama" (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje

w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i cech różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

2. Podstawą badania zaskarżonego przepisu jest art. 18 Konstytucji, który stanowi: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej". Zawarta we wniosku argumentacja odnosi się do konstytucyjnego nakazu otoczenia ochroną i opieką rodziny. Tym samym art. 18 Konstytucji stanowić będzie wzorzec kontroli w zakresie, w jakim odnosi się tylko do rodziny. W niniejszej sprawie poza zakresem kontroli pozostaje zatem konstytucyjna ochrona macierzyństwa i rodzicielstwa, a także regulacja ochrony małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny.

Wartością chronioną przez art. 18 Konstytucji jest rodzina. Termin „rodzina" w tradycyjnym znaczeniu był używany na określenie więzi między małżeństwem a jego potomstwem (tak. A. Grześkowiak, *Aksjologia projektu Konstytucji RP* [w:] *Ocena projektu Konstytucji RP,* red. J. Krukowski, Lublin 1996, s. 23). Zmiany zachodzące w społeczeństwie powodują, że struktura rodziny stała się zróżnicowana w obrębie trzech cech, tj. funkcji, jakie realizuje wobec swoich członków i społeczeństwa; zawiązków międzyosobowych tworzących rodzinę oraz miejsca jej przebywania (zob. L. Winogrodzka, *Rodziny zastępcze i ich dzieci,* Lublin 2007, s. 13).

Przeobrażenia modelu rodziny znajdują swoje odzwierciedlenie w tekście Konstytucji oraz wpływają na treść rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Rodzina oparta na małżeństwie jest pierwszorzędną i niekwestionowaną wartością chronioną konstytucyjnie (wyrok TK z 16 lipca 2007 r., sygn. akt SK 61/06). Niemniej ustrojodawca dokonuje dyferencji pojęcia rodziny, wyróżniając rodziny niepełne oraz wielodzietne i obejmując je szczególną opieką.

Pojęcie „rodziny" stanowił przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału

Konstytucyjnego, dla którego jest ona „pewną skomplikowaną rzeczywistością społeczną będącą sumą stosunków łączących przede wszystkim rodziców i dzieci" (orzeczenie TK z 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96), ale także trwałym związkiem mężczyzny i kobiety nakierowanym na macierzyństwo i odpowiedzialne rodzicielstwo (wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Trybunał zauważa, że współczesna rodzina oparta jest na więzi o charakterze: uczuciowym, majątkowym i gospodarczym (wyrok TK z 28 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03), osobistym i ekonomicznym (wyrok TK z 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98), biologicznym i prawnym (wyrok TK z 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 18/02; zob. M. Dobrowolski, *Rodzina jako wartość konstytucyjna w orzecznictwie TK (1996-2007)* [w:] *Rodzina jako podmiot prawa,* red. P. Czarnek, M. Dobrowolski, Zamość 2012, s. 12). Na podstawie tych więzi powstaje wspólnota ludzi prowadząca życie rodzinne (*ibidem*). Podstawową formą tej wspólnoty jest rodzina naturalna, w której piecza rodzicielska sprawowana jest przez osoby związane z dzieckiem więzią biologiczną (zob. wyrok TK z 16 lipca 2007 r., sygn. akt SK 61/06). Jednakże zakres pojęcia „rodzina" obejmuje także wspólnotę rodziców adopcyjnych i przysposobionych dzieci opartą na więzi prawnej oraz wspólnotę rodziców zastępczych i ich dzieci (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07). Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje, że termin „rodzina" w jego szerokim ujęciu oznaczać może także więzi wychodzące poza tzw. „nuklearną rodzinę" składającą się wyłącznie z rodziców i dzieci (wyroki TK z: 6 stycznia 1998 r., sygn. akt U 15/97, 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/07; zob. też M. Dobrowolski, *op. cit.,* s. 11 i n.).

Przepis art. 18 Konstytucji statuuje zasadę ochrony rodziny, która jest normą zrębową rozwiniętą w dalszych postanowieniach ustawy zasadniczej. Konstytucyjna regulacja: po pierwsze – zachowuje więzi rodzinne i prywatność rodziny obejmując swym zakresem przekonania moralne oraz religijne członków rodziny (art. 21, 23, 34 ust. 1, 36, 41 ust. 2, 47 Konstytucji; tak L. Wiśniewski, *Rodzina i dziecko w Konstytucji RP z 1997 roku – głos w dyskusji* [w:] *Prawa rodziny – prawa w rodzinie w świetle standardów międzynarodowych,* red. T. Jasudowicz, Toruń 1999, s. 174). Po drugie – zawiera gwarancje praw socjalnych rodziny i jej członków (art. 71 i art. 68 Konstytucji). Po trzecie – zapewnia prawnoinstytucjonalną gwarancję praw rodziny w postaci konstytucyjnych środków ochrony praw i wolności. Po czwarte – podkreśla doniosłość praw przysługujących rodzinie, zakazując ich ograniczania w czasie stanów nadzwyczajnych.

Z zasady ochrony rodziny wynika obowiązek ustawodawcy polegający, z jednej strony, na stanowieniu prawa sprzyjającego tworzeniu właściwych warunków funkcjonowania rodziny (wyrok TK z 19 maja 2003 r., sygn. akt K 39/01) i wypełnianiu treścią pojęcia „opieka" i „ochrona". Z drugiej zaś – polega na powstrzymywaniu się od wprowadzania regulacji prawnych naruszających wartości konstytucyjne lub utrudniających ich urzeczywistnienie (M. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 11). Obowiązek państwa sprawowania opieki i ochrony nie zwalnia jednak rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych (wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05). W doktrynie prawa podkreśla się, że pomoc państwa dla rodziny: „Nie może przyczyniać się do tworzenia rodzin patologicznych, np. znaczącego i trwałego uzależnienia rodziny od pomocy państwa" (M. Dobrowolski, *Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* „Przegląd Sejmowy" 1999, nr 4, s. 27). Również obowiązek wynikający z art. 18 Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje ustawodawcy traktować osobę mającą rodzinę inaczej (lepiej) niż osobę samotną. Przepis ten zobowiązuje natomiast do podejmowania przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami (wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04).

W orzecznictwie TK podkreśla się, że art. 18 Konstytucji: „[Z] jednej strony, stanowi dyrektywę interpretacyjną pozostałych norm konstytucyjnych i ustawowych nakazującą najpełniejszą realizację zasady ochrony macierzyństwa, rodzicielstwa oraz małżeństwa. Z drugiej strony art. 18 Konstytucji pełni rolę normy programowej. Zobowiązuje on organy władzy publicznej do podejmowania takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę (...)" (wyrok TK z 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09). W doktrynie prawa wskazuje się z kolei, że tego rodzaju norma „[N]akazuje realizację (lub dążenie do osiągnięcia) pewnego celu"(T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 97). Naruszenie „konstytucyjnego postanowienia określającego cele działalności organów władzy publicznej następuje m.in. wówczas, gdy ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji wyznaczający określony cel czy zasadnie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu" (J. Trzciński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej*

Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 79; zob. też wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00).

Przepis art. 18 Konstytucji, jako mający postać zasady polityki państwa, nie jest także źródłem praw lub wolności człowieka (wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99, 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09). Niemniej adresowane do organów władzy publicznej cele działalności tych organów, określone w art. 18 Konstytucji, mogą stanowić wzorzec badania konstytucyjności przepisów w trybie skargi konstytucyjnej w ściśle określonej sytuacji normatywnej (wyrok TK o sygn. akt SK 11/09). Uczynienie z art. 18 Konstytucji związkowego wzorca kontroli jest celowe i możliwe pod warunkiem, że żaden przepis rozdziału II Konstytucji nie stanowi adekwatnej podstawy do wyprowadzenia konstytucyjnych praw podmiotowych (np. prawa podmiotowe wynikające z faktu zawarcia związku małżeńskiego).

5. Analiza zgodności

1. Rodzina zastępcza jest formą pieczy zastępczej sprawowaną w sytuacji niemożliwości zapewnienia dzieciom opieki i wychowania przez rodziców (art. 39 ustawy o wspieraniu rodziny). Jest ona jedną z najbardziej cenionych form opieki nad dzieckiem pozbawionym rodziny naturalnej.

Piecza zastępcza ma charakter tymczasowy i subsydiarny, bowiem z założenia ma zmierzać do przywrócenia dziecku naturalnych rodziców. W szczególnych sytuacjach, gdy opieka nad dzieckiem przez rodziców jest niemożliwa, rodzina zastępcza pełni funkcję zastępczego środowiska rodzinnego o charakterze trwałym, w którym przebywa ono do osiągnięcia pełnoletności, zaś w przypadku kontynuowania nauki do ukończenia 25 roku życia (art. 37 ustawy o wspieraniu rodziny).

Ustawodawca wyróżnia trzy typy rodzin zastępczych: spokrewnioną, niezawodową i zawodową (dalej: niespokrewniona rodzina). Spokrewnioną rodzinę zastępczą tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, będącymi wstępnymi lub rodzeństwem dziecka (art. 41 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny). Zawodową lub niezawodową rodzinę zastępczą tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, niebędący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka. Najbardziej rozpowszechnioną formą pieczy zastępczej jest rodzina spokrewniona, w której funkcję opiekunów pełnią dziadkowie (Z. Węgierski,

Opieka nad dzieckiem osieroconym, Toruń 2006, s. 85).

Sprawowanie funkcji niezawodowej i spokrewnionej rodziny zastępczej jest bezpłatne, natomiast prowadzący zawodową rodzinę zastępczą otrzymują wynagrodzenie. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny: „Wszystkie rodzaje rodzin zastępczych są objęte pomocą na częściowe pokrycie kosztów utrzymania każdego umieszczonego w nich dziecka. Ustawodawca, zapewniając pomoc na częściowe pokrycie potrzeb dziecka, wskazuje, że rodzina zastępcza, decydując się na objęcie pieczy nad dzieckiem, powinna mieć na uwadze, że może zaistnieć konieczność, w granicach nieobjętych świadczeniami, partycypowania w kosztach jego utrzymania" (wyrok TK 22 lipca 2008, sygn. akt P 41/07). Świadczenie na pokrycie kosztów jest zróżnicowanie z punktu widzenia więzi łączącej dziecko z rodziną zastępczą, bowiem rodziny zastępcze spokrewnione z dzieckiem otrzymują świadczenia w niższej wysokości. Niezależnie od tego należy zaznaczyć, że spokrewnione i niespokrewnione rodziny zastępcze otrzymują wsparcie, którego nie ma naturalna rodzina lub rodzina adopcyjna.

2. Oceniając art. 80 ust. 1 zaskarżonej ustawy z punktu widzenia zasady równości, należy ustalić, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej nakaz równego traktowania adresatów normy prawnej oraz – ewentualnie – czy istnieją cechy odmienne uzasadniające zróżnicowanie podmiotów (wyroki TK z: 14 lipca 2004 r., sygn. akt SK 8/03, 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05). Według linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, ustalenie to powinno być dokonane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96).

W niniejszej sprawie problem konstytucyjny dotyczy sytuacji, w której rodzina zastępcza zawodowa i niezawodowa (niespokrewniona) pobiera świadczenie w wysokości 1000 zł, rekompensujące wydatki związane z utrzymaniem dziecka znajdującego się w jej pieczy. Zdaniem wnioskodawcy, świadczenie w tej samej wysokości powinno przysługiwać także spokrewnionej rodzinie zastępczej, która otrzymuje je jednak w wysokości 660 zł. W opinii grupy posłów istotną (relewantną) cechą, która uzasadnia równe traktowanie adresatów normy prawnej, jest jednakowy obowiązek sprawowania opieki nad dzieckiem znajdującym się w pieczy.

Należy zwrócić uwagę, że wnioskodawca porównał sytuację faktyczną

i prawną podmiotów (tworzących zawodową i niezawodową rodzinę), których wzajemne relacje opierają się wyłącznie na więzi prawnej wynikającej z pieczy zastępczej, z podmiotami (spokrewniona rodzina), których wzajemne relacje oparte są na więzi pokrewieństwa i wynikającej z niej więzi prawnorodzinnej (obowiązek alimentacyjny). Nie można zaprzeczyć, że między wspomnianymi podmiotami występują pewne cechy wspólne. Nie mają one jednak znaczenia pierwszoplanowego z punktu widzenia partycypacji w kosztach utrzymania dziecka. Jedną z takich właśnie cech jest status rodziny zastępczej, jako wspólnoty rodziców zastępczych i dzieci, opartej na więzi prawnej powstałej na skutek orzeczenia sądu rodzinnego nakazującego umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy. Kolejną wspólną cechą jest obowiązek zapewnia całodobowej opieki i wychowania dziecka znajdującego się w rodzinnej pieczy zastępczej. Ten obowiązek powinien być realizowany w jednakowym stopniu przez wszystkie typy rodzin zastępczych. Jak już wspomniano, w ocenie wnioskodawcy właśnie ta cecha jest relewantna, a przez to nakazuje jednakowe traktowanie rodzin zastępczych w zakresie spornego świadczenia. Przy czym, według wnioskodawcy, nie ma znaczenia, czy istnieje między dzieckiem a rodziną więź majątkowa i więź pokrewieństwa. Inną wspólną cechą jest to, że obie kategorie podmiotów muszą dawać rękojmię należytego sprawowania pieczy zastępczej oraz zapewniać odpowiednie warunki bytowe i mieszkaniowe umożliwiające zaspokojenie indywidualnych potrzeb dziecka.

Wymienione powyżej elementy wspólne w sytuacji prawnej spokrewnionej i niespokrewnionej rodziny zastępczej (zawodowa i niezawodowa), jak się wydaje, uprawniają do twierdzenia o pewnym podobieństwie zachodzącym między analizowanymi sytuacjami. Niemniej żadnej z tych cech nie można przypisać takiej doniosłości, która skutkowałaby uznaniem jej za cechę relewantną z punktu widzenia celu zaskarżonego przepisu, nakazującą jednakowe traktowanie. W szczególności należy odnotować, że wnioskodawca nie dostrzegł okoliczności, która w istotny sposób różnicuje sytuację obu kategorii podmiotów. Tą okolicznością jest, zdaniem Sejmu, istniejąca więź pokrewieństwa i oparta na niej więź prawnorodzinna.

Ścisły związek spornego świadczenia z rodzajem rodziny zastępczej wynika z celu oraz istoty tego świadczenia. Po pierwsze – art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny gwarantuje, że „rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka, na każde umieszczone dziecko, przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania". Z cytowanego przepisu wynika, że sporne świadczenie ma charakter

celowy i skierowane jest na zabezpieczenie środków utrzymania dziecka. Nie zwalnia ono „rodziców zastępczych" w całości od ponoszenia ciężarów finansowych związanych ze sprawowaną nad dzieckiem pieczą. Przede wszystkim obowiązkiem rodzin zastępczych jest zabezpieczenie we własnym zakresie środków wychowania, np. staranie się o zdrowie dziecka, o jego rozwój fizyczny i umysłowy, wspomaganie w zdobyciu wykształcenia, zapewnienie dostępu do dóbr kultury. Wydatki na wychowanie dziecka, jak wynika z treści art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, nie są rekompensowane przez państwo.

Po drugie, obowiązek dostarczania środków utrzymania dziecka powinien w pierwszej kolejności należeć do rodziców naturalnych, a w określonych ustawowo przypadkach – do dziadków oraz rodzeństwa. W myśl art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.; dalej: k.r.o.) dziadek i babcia oraz siostra i brat są zobowiązanymi do świadczeń alimentacyjnych. Kodeks rodzinny i opiekuńczy ustala kolejność zobowiązanych, decydując o pierwszeństwie zstępnych przed wstępnymi, a wstępnych przed rodzeństwem. Obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje ponadto dopiero w przypadku braku osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie może zadośćuczynić obowiązkowi (najczęściej wtedy, gdy uzyskanie od rodziców na czas środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami, art. 132 k.r.o.).

Treścią obowiązku alimentacyjnego jest dostarczenie dziecku środków utrzymania, a więc zaspokojenie jego bieżących potrzeb konsumpcyjnych oraz środków wychowania służących rozwojowi intelektualnemu i umysłowemu. Wykonanie tego obowiązku może przybierać postać pieniężną – zapłata odpowiedniej kwoty lub postać osobistych świadczeń na rzecz dziecka. Te dwie formy świadczeń alimentacyjnych wychodzą naprzeciw uzasadnionych potrzeb dziecka, bowiem z jednej strony zapewniają środki na jego utrzymanie, z drugiej zaś zapewniają mu ochronę i opiekę w postaci wspólnego zamieszkania oraz wychowania przez bliską osobę.

Źródłem obowiązku alimentacyjnego jest stosunek pokrewieństwa, który wynika ze wspólności pochodzenia (F. Lempa, *Znaczenie pokrewieństwa w prawie rzymskim, kanonicznym i polskim a współczesne formy prokreacji* [w:] *Rodzina i społeczeństwo. Wczoraj i dziś,* red. F. Lempa, S. Tafaro, Białystok 2006, s. 209 i n). Determinuje on treść i konstrukcje podstawowych instytucji nie tylko prawa

rodzinnego (przeszkoda zawarcia małżeństwa, obowiązek alimentacyjny), ale także prawa spadkowego (dziedziczenie ustawowe). Artykuł 931 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.; dalej: k.c.) wskazuje, że uprawnionymi do nabycia spadku są: dzieci i małżonek spadkodawcy, a jeżeli dziecko spadkodawcy nie dożyło otwarcia spadku – jego zstępni, a w okolicznościach określonych w art. 934 k.c. – dziadkowie spadkodawcy (H. Witczak, A. Kawałko, *Prawo spadkowe,* Warszawa 2010, s. 94 i 95). Warto odnotować, że stosunek pokrewieństwa ma również znaczenie w innych gałęziach prawa, na przykład w procedurze karnej. Osoba najbliższa dla oskarżonego, a więc wstępny, zstępny, rodzeństwo, może odmówić składania zeznań. Również instytucja wyłączenia sędziego znana procedurze cywilnej, karnej i administracyjnej oparta jest na stosunku pokrewieństwa. Z powyższego wynika, iż pokrewieństwo nie jest irrelewantne z punktu widzenia prawnego. Uprawnia to do twierdzenia, iż stanowi ono istotną cechę podmiotów, z którą prawo wiąże określone skutki prawne.

Po trzecie – sporne świadczenie ma na celu częściową finansową partycypację państwa w opiece na dzieckiem opuszczonym i z ważnych przyczyn pozostających poza swoją naturalną rodziną. Znajduje ona swoje uzasadnienie w zasadzie pomocniczości państwa. Zasada ta jest źródłem nakazu świadczenia pomocy przez państwo, a zarazem źródłem zakazu podejmowania przez państwo interwencji, która pozbawia jednostkę samodzielności i autonomii, a także zdejmuje z niej odpowiedzialność za siebie i najbliższych. Pomocniczość ma za zadanie aktywizować obywateli na rzecz wypełniania ich społecznych zadań oraz aktywizować wzajemność i solidarność w życiu społecznym, natomiast nie może ograniczać ich obowiązków prawnych i moralnych (zob. M. Andrzejewski, *Piecza zastępcza* [w:] *Prawo rodzinne i opiekuńcze,* red. T. Smyczyński, Warszawa 2011, s. 473 i n.; Ch. Milion-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 42 i n.).

W świetle powyższych uwag zaskarżona regulacja nie musi być uznana, jak chce wnioskodawca, za niesprawiedliwą i krzywdzącą. Członek najbliższej rodziny, tj. dziadek i babcia lub siostra i brat, wywiązując się ze swoich obowiązków moralnych w postaci sprawowania pieczy zastępczej nad najbliższym krewnym, jednocześnie wywiązuje się ze swoich obowiązków prawnych, których źródłem jest kodeks rodzinny i opiekuńczy. Wykonanie obowiązku alimentacyjnego względem dziecka, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie, może w określonych warunkach polegać w całości lub w części na osobistych i finansowych

staraniach o jego utrzymanie oraz wychowanie. Od takich obowiązków zarówno moralnych, jak i prawnych, wolne są podmioty tworzące niezawodowe i zawodowe rodziny zastępcze. W tym stanie rzeczy nie zasługuje na uwzględnienie zarzut wnioskodawcy, że na rodzinie zastępczej spokrewnionej i na niespokrewnionej ciążą jednakowe obowiązki uzasadniające równą partycypację państwa w kosztach utrzymania dziecka.

3. Już jako *ultima ratio,* Sejm pragnie odwołać się do poglądu sformułowanego w nauce prawa, że pomoc państwa dla rodziny „nie może przyczyniać się do tworzenia rodzin patologicznych, np. znaczące i trwałe uzależnienia rodziny od pomocy państwa" (M. Dobrowolski, *Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* „Przegląd Sejmowy" 1999, nr 4, s. 27). W pracach nad projektem ustawy o wspieraniu rodziny podnoszono ważny z punktu widzenia systemu pieczy zastępczej argument, iż w praktyce występuje: „Pozorność pieczy zastępczej w przypadku wielu rodzin zastępczych spokrewnionych z dzieckiem, zwłaszcza w sytuacji, gdy na wysoki udział tego typu rodzin (rodziny zastępcze spokrewnione z dzieckiem stanowią aż 85% ogółu istniejących dziś rodzin zastępczych) ma wpływ relatywnie wysoka atrakcyjność świadczeń pieniężnych na dziecko powierzone spokrewnionej rodzinie zastępczej w porównaniu do wartości świadczeń rodzinnych kierowanych do rodzin (zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych uzależnione od kryterium dochodowego) (zob. *Założenia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem. Przyjęte przez RM w dniu 30 czerwca 2009 r.* [on line] http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-zastepcza-nad-dzieckiem/zalozenia-projektu-ustawy-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zastepczej-nad-dzieckiem/). W tej sytuacji zastępowanie obowiązków alimentacyjnych członków rodziny poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków wydaje się być konstytucyjnie wątpliwe (wyroki TK z: 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04, 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05). Nakaz opieki i ochrony rodziny ze strony władzy publicznych nie powinien bowiem ani zwalniać rodziców naturalnych lub innych osób z odpowiedzialności za dziecko, ani ich zastępować. W tym kontekście forma spokrewnionej rodziny zastępczej nie może być także środkiem do ograniczania rozmiarów obowiązków rodzinnoprawnych wstępnych lub rodzeństwa (M. Andrzejewski, *op. cit.,* s. 478.).

4. Reasumując, sporne świadczenie ma na celu partycypację państwa w kosztach utrzymania dziecka znajdującego się w pieczy zastępczej. Nie zwalnia jednak rodzin zastępczych od ponoszenia innych kosztów związanych z wychowaniem dziecka. Tym bardziej pomoc państwa nie może zastępować obowiązku osób spokrewnionych dostarczania środków utrzymania i wychowania dziecka. Źródłem tego obowiązku jest stosunek pokrewieństwa i wynikający z niego obowiązek alimentacyjny.

W świetle powyższych uwag, organy władzy publicznej powinny być zwolnione od obowiązku równego uczestnictwa w kosztach utrzymania dziecka znajdującego się w spokrewnionej rodzinie zastępczej i niespokrewnionej rodzinie zastępczej. Odmienna jest bowiem sytuacja faktyczna i prawna osób tworzących powyższe formy pieczy zastępczej.

Konkludując, art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny **jest zgodny** z art. 32 w związku z art. 18 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz