

52/4/A/2009

WYROK

z dnia 21 kwietnia 2009 r.

Sygn. akt K 6/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Marek Kotlinowski
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2009 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 85 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 85 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728, Nr 171, poz. 1056, Nr 216, poz. 1367 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 6, poz. 33) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I wyroku traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) we wniosku z 1 lutego 2008 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 85 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.; dalej: ustawa lub ustawa o pomocy społecznej), zawierającego upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia zryczałtowanej kwoty

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 kwietnia 2009 r. w Dz. U. Nr 65, poz. 554.

na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej, przy uwzględnieniu potrzeby prawidłowego funkcjonowania placówki. Wniosek swój Rzecznik złożył ze względu na napływające do niego skargi w tym zakresie.

Rzecznik podniósł, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia wydawane są przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Muszą być szczegółowe pod względem podmiotowym (muszą określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (muszą określać zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu) oraz treściowym (muszą zawierać wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego). Tego ostatniego warunku nie spełnia, zdaniem wnioskodawcy, upoważnienie zawarte w art. 85 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej.

Zawarte w art. 85 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej, przy uwzględnieniu potrzeby prawidłowego funkcjonowania placówki, nie spełnia wymogów konstytucyjnych, stawianych upoważnieniom ustawowym. Przepis ten, poza wskazaniem „potrzeby uwzględnienia prawidłowego funkcjonowania placówki rodzinnej”, nie zawiera żadnych wytycznych, chociażby co do kierunków szczegółowego uregulowania tych kwestii. Wytyczne takie nie wynikają także z art. 85 ust. 2 ustawy, który określa zasady finansowania placówek rodzinnych poprzez wskazanie rodzajów środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie placówki rodzinnej. W świetle tego przepisu środki finansowe na bieżące funkcjonowanie placówki obejmują zryczałtowaną kwotę na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej. Z kolei art. 85 ust. 3 ustawy przyznaje radzie powiatu uprawnienie do zwiększania w drodze uchwały kwot tego ryczału oraz stawek. Ani te, ani inne przepisy ustawy o pomocy społecznej nie zawierają wskazań, które mogą być uznane za wytyczne w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy ustawodawca pozostawił organowi wykonawczemu pełną swobodę uregulowania wskazanej materii. Dopiero rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 5 listopada 2004 r. w sprawie określenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej (Dz. U. Nr 245, poz. 2461, ze zm.; dalej: rozporządzenie) określa (pomimo braku zawarcia w ustawie o pomocy społecznej wytycznych) kwotę na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej. W rozporządzeniu przyjęto, w sposób niczym nieskrępowany i niemalże całkowicie dowolny, zamknięty katalog wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem placówki rodzinnej oraz wydatków związanych z utrzymaniem dziecka. Sformułowanie przepisów rozporządzenia oznacza, że niewymienione w nim wydatki, nawet gdyby w sposób niebudzący wątpliwości były związane z bieżącym funkcjonowaniem placówki rodzinnej, nie mogą być brane pod uwagę przy finansowaniu tej placówki. W skargach kierowanych do Rzecznika podnoszono w szczególności, że prowadzący placówkę rodzinną właściciele domu jednorodzinnego, w którym ma siedzibę placówka, nie mają możliwości uzyskania od organu prowadzącego placówkę środków finansowych z tytułu czynszu oraz udostępnienia ich prywatnej własności. Analogiczna sytuacja ma miejsce w wypadku przeznaczenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka na inne cele niż enumeratywnie wymienione w rozporządzeniu, nawet wówczas gdy będą to cele w sposób oczywisty związane z utrzymaniem dziecka w placówce rodzinnej.

Rzecznik wniósł również o rozważenie opóźnienia utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu oraz rozporządzenia wykonawczego na okres dwunastu miesięcy ze względu na to, że art. 85 ust. 7 ustawy odnosi się do doniosłej w swej istocie materii

gwarantującej funkcjonowanie placówek rodzinnych, a ewentualna utrata jego mocy obowiązującej w dniu ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego mogłaby przynieść liczne niepożądane skutki.

2. W piśmie z 10 grudnia 2008 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o uznanie, że zakwestionowany art. 85 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów podnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich Marszałek stwierdził, że nie można podzielić kategorycznego stwierdzenia wnioskodawcy, iż „upoważnienie pozostawiło organowi wykonawczemu absolutną swobodę w uregulowaniu przedmiotowej materii”. Twierdzenie o „absolutnej swobodzie” byłoby uzasadnione jedynie w wypadku całkowitego braku wytycznych, co stanowiłoby oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem w stosunku do przepisu, którego dotyczy wniosek, pojawia się, zdaniem Marszałka, pytanie, czy stopień szczegółowości wytycznych można uznać za konstytucyjnie dostateczny. Aczkolwiek sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy, to nie można pomijać konieczności uwzględnienia należytego powiązania treściowego wytycznych z zakresem przedmiotowym regulacji. Zakres przedmiotowy spraw przekazanych do uregulowania implikuje konieczność zamieszczenia w przepisie upoważniającym (lub w innych przepisach ustawy) odpowiednio szczegółowych wytycznych. Tylko takie wytyczne, które odnoszą się w sposób konkretny do zakresu przedmiotowego rozporządzenia, są w stanie zapewnić wykonawczy charakter tego aktu prawnego.

W tym kontekście przekazanie przez ustawodawcę do określenia w rozporządzeniu zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka przy uwzględnieniu jedynie potrzeby prawidłowego funkcjonowania placówki sprawia, że wytyczna ta ma charakter iluzoryczny i w niewielkim stopniu oddziałuje na zakres swobody rozstrzygnięcia przez organ wykonawczy.

Potrzeba uwzględnienia „prawidłowego funkcjonowania placówki” jest zbyt ogólnym wskazaniem dla organu wykonawczego, toteż nie może być ono uznane za wytyczne w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu wymaga bowiem większego stopnia szczegółowości wytycznych i właśnie z tego punktu widzenia można mówić o niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Minimum treściowe wytycznych musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do specyfiki regulowanej materii. Odpowiednio szczegółowe wytyczne powinny zapewnić ścisły związek rozporządzenia wykonawczego z treścią ustawy. W tym kontekście zawarte w art. 85 ust. 7 ustawy wskazania dla organu wykonawczego pozostawiają mu zbyt szeroki zakres samodzielności ustalenia treści rozporządzenia.

W związku z tym Marszałek Sejmu podzielił pogląd Rzecznika, że brak jest w upoważnieniu i w ustawie należytych wytycznych, które minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego miałby uwzględnić określając kwotę na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej.

Marszałek zauważył, że szereg przedstawionych we wniosku zastrzeżeń dotyczy nie tyle art. 85 ust. 7 ustawy, co wydanego na jego podstawie rozporządzenia. Zarzut określenia w rozporządzeniu zamkniętego katalogu wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem placówki rodzinnej oraz wydatków związanych z utrzymaniem dziecka może być rozpatrywany jedynie pod kątem przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego, natomiast nie może być brany pod uwagę przy ocenie zgodności art. 85 ust. 7 ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 13 marca 2009 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny. Wniósł o uznanie niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu i o odroczenie utraty jego mocy obowiązującej na okres co najmniej 12 miesięcy.

Prokurator Generalny, opierając się na utrwalonym orzecznictwie Trybunału, podniósł, że na poziomie ustawowym brak jest szczegółowych wytycznych co do treści rozwiązań dotyczących stawek na bieżące funkcjonowanie placówek rodzinnych oraz zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka w tej placówce. Kwestionowany przez Rzecznika art. 85 ust. 7 ustawy nie zawiera rozwiązań pozwalających na dokonanie prawidłowej rekonstrukcji wytycznych, nie zawierają ich również inne przepisy ustawy. Wobec tego akt wykonawczy musi być oparty jedynie na ogólnej i nieprecyzyjnej wskazówce, wbrew wymaganiom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

Na rozprawie 21 kwietnia 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w pismach procesowych skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wyrażał stanowisko w zakresie obowiązków, jakie na ustawodawcę nakłada art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; z 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162; z 13 listopada 2001 r., sygn. K. 16/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 250; z 6 maja 2003 r., sygn. P. 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37; z 20 maja 2003 r., sygn. K. 56/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 42). W powołanych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 92 ust. 1 Konstytucji dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie ustawowe, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych pełniących rolę wytycznych dotyczących treści aktu, jest sprzeczne z Konstytucją, nawet jeśli spełnienia pozostałe wymagania zawarte w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wytyczne zawarte w upoważnieniu nie mogą również mieć czysto blankietowego charakteru, np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady.

Wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego nie muszą być – jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. m.in. wyrok z 29 maja 2002 r., sygn. P. 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36) – zamieszczone w przepisie zawierającym delegację do wydania aktu wykonawczego. Dopuszczalne jest wyrażenie ich w innych przepisach ustawy, o ile pozwoli to na precyzyjne zrekonstruowanie ich treści. Brak bezpośrednio sformułowanych w przepisie upoważniającym wytycznych co do treści aktu wykonawczego nie dyskwalifikuje więc jeszcze przepisu upoważniającego (choć świadczy o jego legislacyjnej ułomności), a problem ich istnienia powinien być rozpatrywany w kontekście normatywnym całej ustawy. Trybunał zwrócił uwagę, że

wymóg, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu, oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są natomiast w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Wytyczne mogą mieć charakter pozytywny (wskazywać np. kryteria, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, cele rozporządzenia lub funkcje instytucji ukształtowanej w rozporządzeniu) albo charakter negatywny (wykluczać określone unormowania). Jeżeli ustawa upoważnia do uregulowania kilku odrębnych materii, to musi ustanawiać wytyczne dla każdej z nich. Jeżeli nie jest możliwe zrekonstruowanie treści wytycznych z przepisów ustawy, to przepis zawierający upoważnienie musi zostać uznany za niekonstytucyjny (zob. wyrok TK z 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164).

Niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień bez bezpośrednich unormowań czy wskazówek w tekście ustawy. Ustawowe umocowanie do wydania rozporządzenia nie może pozostawiać prawodawcy zbyt daleko idącej swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia. Akt wykonawczy wydany na podstawie wadliwego, w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji, upoważnienia ustawowego traci bowiem swój wykonawczy charakter i nie może w sposób pozytywny przejść testu zgodności z Konstytucją.

Tak sformułowany i ugruntowany pogląd Trybunału Konstytucyjnego na temat zasad konstruowania upoważnienia ustawowego zachowuje swoją aktualność również w rozpoznawanej sprawie.

2. Wnioskodawca stwierdził, że ustawodawca pozostawił organowi wykonawczemu „absolutną swobodę” w przedmiotowej materii, gdyż to w rozporządzeniu zawarto kwotę na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej, przy jednoczesnym stworzeniu „w nieskrępowany, niemalże całkowicie dowolny sposób” zamkniętego katalogu wydatków związanych z utrzymaniem dziecka oraz bieżącym funkcjonowaniem placówki. Takie sformułowanie przepisów rozporządzenia oznacza, według Rzecznika, że inne wydatki, nawet gdyby w sposób niebudzący wątpliwości były związane z bieżącym funkcjonowaniem placówki rodzinnej, nie mogą być brane pod uwagę przy finansowaniu placówki. Rzecznik przedstawił, jako potwierdzenie tego argumentu, sytuację prowadzących placówkę rodzinną właścicieli domu jednorodzinnego w którym miejsce ma placówka, którzy nie mają możliwości uzyskania od organu prowadzącego placówkę środków finansowych ponoszonych z tytułu czynszu oraz udostępniania ich prywatnej własności.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wątpliwości Rzecznika dotyczą przepisu upoważniającego, nie zaś wydanego na jego podstawie rozporządzenia. Należy więc rozważyć, czy zawarte w ustawie substraty do sformułowania wytycznych są wystarczające.

W takiej sytuacji kontrola Trybunału każdorazowo ogranicza się do dwóch kwestii. Po pierwsze do ustalenia, czy w ustawie w ogóle zawarto wytyczne; ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia. Przy czym wytyczne nigdy nie mogą mieć blankietowego czy *quasi*-blankietowego charakteru, a gdy przybiorą one postać wskazań merytorycznych, zawsze pozostanie pytanie, czy – na tle regulowanej materii – stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny. Po drugie Trybunał ocenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z zasadami wyłączności ustawy i nakazem, by określona materia była uregulowana w całości w ustawie. Im bardziej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być ta regulacja i tym mniej materii pozostaje dla odesłań

do aktów wykonawczych. Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii.

3. Kwestionowany art. 85 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728, ze zm.; dalej: ustawa lub ustawa o pomocy społecznej) ma następującą treść: „Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, zryczałtowaną kwotę na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej, uwzględniając potrzebę prawidłowego funkcjonowania tej placówki”.

Trybunał stwierdza, że ustawodawca prawidłowo określił organ upoważniony do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania, jednak nie dopełnił obowiązku sprecyzowania wytycznych dotyczących treści aktu. Ustawodawca jedynie wskazał w kwestionowanym przepisie, że przedmiotem rozporządzenia są „środki finansowe na bieżące funkcjonowanie”, w których zawiera się „zryczałtowana kwota na utrzymanie dziecka” (art. 87 ust. 2 ustawy) oraz „stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej, uwzględniając potrzebę prawidłowego funkcjonowania tej placówki”.

Organ upoważniony do wydania rozporządzenia, tj. Minister Polityki Społecznej, na podstawie art. 85 ust. 7 ustawy, wydał rozporządzenie z dnia 5 listopada 2004 r. w sprawie określenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej (Dz. U. Nr 245, poz. 2461, ze zm.; dalej: rozporządzenie), którego zakres, w konfrontacji z treścią przepisów ustawy, doprowadził do złożenia przez Rzecznika wniosku do Trybunału.

Rozporządzenie to w § 1 i § 2 określa:

a) zryczałtowaną kwotę na utrzymanie dziecka, którą przeznacza się na: wyżywienie dostosowane do potrzeb rozwojowych dziecka, wyposażenie w odzież, obuwie, bieliznę i inne przedmioty osobistego użytku, stosownie do wieku i indywidualnych potrzeb dziecka, środki higieny osobistej, podręczniki, pomoce i przybory szkolne, koszty przejazdu do i z miejsca uzasadnionego pobytu poza placówką, zajęcia kulturalne, rekreacyjne i sportowe, zabawki odpowiednie do wieku rozwojowego dziecka, miesięczną drobną kwotę do własnego dysponowania przez dziecko umieszczone w placówce rodzinnej, w wysokości określonej przez przepisy o placówkach opiekuńczo-wychowawczych, opłatę za pobyt w bursie lub internacie, jeżeli dziecko uczy się poza miejscowością, w której mieści się placówka;

b) stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej:

– miesięczne: na utrzymanie lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego, w którym mieści się placówka rodzinna, na usługi telekomunikacyjne,

– roczne: na bieżące naprawy, remonty oraz wyposażenie placówki w niezbędny sprzęt, o którym mowa w przepisach o placówkach opiekuńczo-wychowawczych, dla umieszczonych w niej dzieci, na świadczenia zdrowotne nieobjęte ubezpieczeniem w Narodowym Funduszu Zdrowia, na wyrównywanie opóźnień w nauce.

Zryczałtowana kwota wynosi miesięcznie nie mniej niż 34% podstawy, o której mowa w art. 78 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, zwanej dalej „podstawą” (§ 2 ust. 1 rozporządzenia).

W kolejnych paragrafach rozporządzenia doprecyzowano, że:

– stawkę na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym ustala się w wysokości kwoty odpowiadającej wydatkom ponoszonym na czynsz, opłaty za energię elektryczną i ciepłą, wodę, gaz, odbiór nieczystości stałych i płynnych, windę, antenę zbiorczą, abonament telewizyjny i radiowy, wydatki związane z kosztami eksploatacji i remontów, zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną, z uwzględnieniem podatku od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów, podzielonej przez liczbę osób

zamieszkujących w tym lokalu i pomnożonej przez liczbę dzieci umieszczonych w placówce rodzinnej oraz prowadzącego placówkę (§ 3 ust. 1 rozporządzenia);

- stawkę na utrzymanie domu jednorodzinnego ustala się w wysokości kwoty odpowiadającej wydatkom ponoszonym na opłaty za energię ciepłą i elektryczną, wodę, gaz, odbiór nieczystości stałych i płynnych, abonament telewizyjny i radiowy, ryczałt na zakup opału, wydatki związane z kosztami eksploatacji i remontów, z uwzględnieniem podatku od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów, podzielonej przez liczbę osób zamieszkujących w domu jednorodzinnym i pomnożonej przez liczbę dzieci umieszczonych w placówce rodzinnej oraz prowadzącego placówkę (§ 3 ust. 2 rozporządzenia);

- stawkę na usługi telekomunikacyjne ustala się w wysokości ponoszonych wydatków na abonament i limit miesięcznych połączeń telefonicznych w ruchu automatycznym; wysokość limitu połączeń telefonicznych w ruchu automatycznym ustala starosta w porozumieniu z dyrektorem placówki rodzinnej, nie więcej jednak niż w kwocie odpowiadającej 21% podstawy (§ 4 rozporządzenia);

- stawkę na bieżące naprawy i remonty ustala się w wysokości kwoty odpowiadającej ponoszonym wydatkom, podzielonej przez liczbę osób zamieszkujących w lokalu mieszkalnym lub domu jednorodzinnym i pomnożonej przez liczbę dzieci umieszczonych w placówce rodzinnej, nie więcej jednak niż 96% podstawy na dziecko (§ 5 ust. 1 rozporządzenia);

- stawkę na wyposażenie placówki rodzinnej w sprzęt niezbędny dla umieszczonych w niej dzieci ustala się w wysokości kwoty poniesionych wydatków, nie więcej jednak niż 177% podstawy, na dziecko, z uwzględnieniem standardu usług świadczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, określonego w przepisach o placówkach opiekuńczo-wychowawczych (§ 5 ust. 2 rozporządzenia);

- stawki na świadczenia zdrowotne nieobjęte ubezpieczeniem zdrowotnym na zasadach określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i na wyrównywanie opóźnień w nauce ustala się ze starostą w miarę wystąpienia potrzeb, w kwocie odpowiadającej wysokości poniesionych wydatków, nie więcej jednak niż 163% podstawy (§ 6 rozporządzenia).

Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie wytyczne, które zostały w ustawie zamieszczone, mają, co słusznie podkreślił zarówno wnioskodawca, jak i Prokurator Generalny, charakter blankietowy. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wytyczne nie zostały również zawarte w innych przepisach ustawy, co uniemożliwia uznanie, iż precyzyjniejsze wskazówki dla organu wykonawczego mieszczą się w jej kontekście normatywnym. Ustawodawca nie zamieścił w ustawie wskazówek co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Nie spełnił więc wymogu, że w ustawie należy zawrzeć treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy (zob. wyrok z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16, a także B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 159 i 160).

4. Jak wskazano wyżej, rozporządzenie normuje sprawy mające istotny wpływ na sposób funkcjonowania placówek rodzinnych, takie jak: „zryczałtowana kwota” (§ 2 rozporządzenia), „stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej” (§ 1 rozporządzenia), „stawka na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym” (§ 3 ust. 1 rozporządzenia), „stawka na utrzymanie domu jednorodzinnego” (§ 3 ust. 2 rozporządzenia). Nie mają one umocowania w treści ustawy i nie zostały sformułowane, przez właściwego ministra, na podstawie ustawowo określonych, choćby w stosunku do

innych form pomocy społecznej, reguł ustalenia ich treści normatywnej. Ustalane w rozporządzeniu treści wskazanych wyżej pojęć są pozbawione jakichkolwiek granic w zakresie ich określenia, interpretowania i stosowania. W rozporządzeniu przewidziano szeroki zakres finansowania potrzeb dzieci przebywających w placówkach rodzinnych, ale zrobiono to w oderwaniu od wskazówek ustawowych, które mają charakter zbyt ogólny i deklaratoryjny. Ponadto bez odpowiednio sformułowanych wytycznych obejmuje dodatkowo ustalony w rozporządzeniu zamknięty katalog wydatków, które mogą być sfinansowane ze środków publicznych.

Przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 85 ust. 7 ustawy jest sposób zobowiązania przez ustawodawcę organu wydającego rozporządzenie do określenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka, o której mowa zarówno w kwestionowanym przepisie, jak i w szczególności w § 2 ust. 1 rozporządzenia. Ustawodawca przekazał ustalenie wysokości zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka właściwemu ministrowi bez wyraźnego sprecyzowania granic tego upoważnienia („uwzględniając potrzebę prawidłowego funkcjonowania tej placówki”), a ten ustalił ją bez ustawowych dyrektyw, na poziomie 34% podstawy określonej w innym przepisie ustawy, regulującym ustalanie pomocy dla rodziny zastępczej na czasowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka (art. 78 ust. 2). Art. 78 ustawy zawiera jeszcze 10 dalszych ustępów, w których przewidziano możliwości modyfikacji podstawy oraz umocowano właściwego ministra do wydania rozporządzenia o szczegółowo zdeterminowanej w tym przepisie treści (por. rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 18 października 2004 r. w sprawie rodzin zastępczych, Dz. U. Nr 233, poz. 2344, ze zm.).

Dokonując porównania treści art. 78 i art. 85 ustawy o pomocy społecznej Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca dysponował narzędziami prawnymi, umożliwiającymi poprawną redakcję jej przepisów odsyłających do przepisów rozporządzenia i mógł spełnić wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji, co pokazuje przykład art. 78 ustawy i wydanego na jej podstawie rozporządzenia, a czego zaniedbał w art. 85 ust. 7 ustawy.

Wskazane przez Trybunał Konstytucyjny uchybienia w konstrukcji upoważnienia ustawowego wymagającego zamieszczenia w nim należycie określonych wytycznych upoważniają do uznania art. 85 ust. 7 ustawy za niespełniający wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Trybunał Konstytucyjny, uznając za zasadne argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego co do negatywnych skutków natychmiastowej utraty mocy zaskarżonego przepisu i związanego z nim rozporządzenia postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej art. 85 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej o 12 (dwanaście) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, w celu umożliwienia ustawodawcy dokonania niezbędnych zmian w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu, z uwzględnieniem wymogów stawianych w tym zakresie przez art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.