

38/4/A/2013

WYROK

z dnia 23 kwietnia 2013 r.

Sygn. akt K 12/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2013 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 244 ust. 4 i art. 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.) z art. 18 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 80 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135 i 154) jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wystąpiła 23 lutego 2012 r. z wnioskiem o zbadanie zgodności:

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 maja 2013 r. w Dz. U. poz. 548.

1) art. 244 ust. 4 i art. 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) z art. 18 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;

2) art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, niezgodność art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 Konstytucji wynika z tego, że likwidując ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, stworzono stan dyskryminacji rodzin chcących skorzystać z procedury adopcyjnej i drastyczne utrudnienia w zlecaniu podmiotom dotychczas prowadzącym publiczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze procedur adopcyjnych zmierzających do przysposobienia. W tej sytuacji znacznie zmniejszyła się liczba przeprowadzanych adopcji. Z kolei naruszenie art. 32 Konstytucji przez powyższe przepisy ustawy o wspieraniu rodziny wiąże się z przyjęciem niejednorodnych kryteriów tworzenia ośrodków adopcyjnych, przyjmując dla publicznych ośrodków adopcyjnych limit potrzebny do dalszego ich funkcjonowania na poziomie 10 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem w 2010 r., a dla niepublicznych ośrodków adopcyjnych – 20 procedur zakończonych przysposobieniem w 2010 r. W efekcie dyskryminuje to podmioty dotychczas prowadzące niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, a przecież zarówno one, jak i ośrodki publiczne działają dla tożsamyh celów i w jednakowych realiach środowiskowych.

Wnioskodawca zauważył, że ustawa o wspieraniu rodziny przewiduje dwa równorzędne ośrodki zaangażowane w procedury adopcyjne – publiczne i niepubliczne. Przedmiot działalności obu ośrodków jest identyczny, takie same są wymogi i organizacja ich prowadzenia. Obydwa rodzaje ośrodków adopcyjnych powinny mieć zatem równy status prawny, a to z kolei pociąga za sobą konieczność równego traktowania tych placówek. Tymczasem kwestionowane przepisy cechuje wprowadzenie znacznego zróżnicowania pomiędzy publicznymi i niepublicznymi ośrodkami adopcyjno-opiekuńczymi funkcjonującymi przed wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny. Wynika ono stąd, że podstawowe kryterium przesadzające o możliwości kontynuowania przez nie działalności od 1 stycznia 2012 r. stanowi liczba przeprowadzonych w 2010 r. procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem. W odniesieniu do publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczyh jest to 10 takich procedur, a w odniesieniu do niepublicznych – 20. Limity liczbowe wynikające z art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny w sposób niezgodny z prawem i nieuzasadniony różnicują podmioty o takim samym statusie.

W ocenie wnioskodawcy, niezgodność zakwestionowanych przepisów z art. 18 Konstytucji polega zatem na zabronionym dyskryminowaniu rodzin chcących skorzystać z procedury adopcyjnej, ponieważ likwidując ośrodki adopcyjno-opiekuńcze i powołując nowe byty w postaci ośrodków adopcyjnych, dokonano tego w taki sposób, który może spowodować zmniejszenie liczby placówek tego typu. Nie gwarantuje się więc konstytucyjnej opieki i pieczy nad rodziną, bo wyraźnie utrudniono procedury adopcyjne. Dodatkowo, naturalnie zostanie ograniczona liczba ośrodków adopcyjnych, zwłaszcza tych niepublicznych, ponieważ ich działanie będzie uzależnione od osiągnięcia progów liczbowych przeprowadzonych adopcji zakończonych przysposobieniem. Skutkiem tego będzie drastyczne zmniejszenie liczby przeprowadzanych adopcji.

Naruszenie art. 32 Konstytucji wiąże się z tym, że przyjęcie niejednorodnych limitów nie może być kryterium funkcjonowania w ramach nowo powstałych ośrodków adopcyjnych. Przyjęto niespodziewanie limit o charakterze prostego urzędniczego ograniczenia, niemającego żadnego realnego uzasadnienia. Bez powodu zdeprecjonowano podmioty dotychczas prowadzące niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze. Ich dyskryminacja jest ewidentna, stawia się im o wiele bardziej restrykcyjne wymogi niż ośrodkom publicznym, trudne do spełnienia.

Zakwestionowane unormowanie, zamiast być wsparciem dla pełnej ochrony zasad i praw konstytucyjnych wprowadza bezpodstawne zróżnicowanie dotychczas funkcjonujących ośrodków adopcyjnych. Urzędnicze kryterium odnoszące się tylko do liczby przeprowadzonych w 2010 r. procedur adopcyjnych jest niewystarczające, pochopne i nieracjonalne. Przepisy te spowodują prawdopodobnie wstrzymanie procesów adopcyjnych w naszym kraju, przez likwidację ok. 35% ośrodków adopcyjnych. Można założyć, że wejście w życie ustawy o wspieraniu rodziny może doprowadzić do załamania systemu adopcyjnego, zmniejszenia liczby adopcji w Polsce i wydłużenia czasu oczekiwania na upragnione dziecko.

Niezgodności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 32 Konstytucji wnioskodawca upatruje w nieuprawnionym i niczym nieuzasadnionym różnicowaniu kwot świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka przyznawanych rodzinom zastępczym spokrewnionym (nie mniej niż 660 zł miesięcznie) oraz rodzinom zastępczym zawodowym, niezawodowym i rodzinnym domom dziecka (nie mniej niż 1000 zł miesięcznie). Zdaniem wnioskodawcy, żaden przepis ustawy o wspieraniu rodziny nie różnicuje obowiązków nakładanych na rodziny zastępcze spokrewnione, zawodowe, niezawodowe i rodzinne domy dziecka. Innymi słowy, zadania wykonywane przez rodziny zastępcze spokrewnione są tożsame z zadaniami, jakie zostały powierzone rodzinom zastępczym zawodowym, niezawodowym i rodzinnym domom dziecka. W związku z tym nie ma uzasadnionych powodów różnicowania wysokości świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej w zależności od tego, czy rodzina zastępcza jest biologicznie spokrewniona z dzieckiem, czy też są to ludzie dla siebie obcy. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy ani żadne przyczyny.

2. W piśmie z 28 czerwca 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny jest zgodny z art. 32 w związku z art. 18 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na utratę przez zaskarżone przepisy mocy obowiązującej przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny (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).

2.1. W uzasadnieniu Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na przejściowy charakter art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, związany z czasowym zakresem obowiązywania (zastosowania) zawartych w nich norm prawnych. Pierwszy przepis dokonał 1 stycznia 2012 r. *ex lege* przekształcenia stosunków pracy niektórych kategorii pracowników powiatowych ośrodków adopcyjnych. Art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny zaś nałożył na samorządy województwa obowiązek zawarcia umów z niepublicznymi podmiotami o prowadzenie ośrodków adopcyjnych od 1 stycznia 2012 r., na co najmniej 12 miesięcy. Samorządy województwa zrealizowały obowiązki wynikające z zakwestionowanych przepisów.

Zdaniem Marszałka Sejmu, 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 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 ustawy (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, że 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 o TK.

Marszałek Sejmu zauważył również, że zgodnie z 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. Jednak w ocenie Marszałka Sejmu, w niniejszej sprawie przesłanki stosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie zostały spełnione. Przede wszystkim wnioskodawca nie podnosi naruszenia indywidualnych i konkretnych praw i wolności, których źródłem jest Konstytucja. Stąd badanie „skonsumowanych” przepisów nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnego statusu jednostki w państwie. Orzeczenie Trybunału nie osiągnie też ewentualnego skutku restytucyjnego, a więc nie będzie skuteczną metodą służącą przywróceniu stanu sprzed wejścia w życie zaskarżonych przepisów, ponieważ 1 stycznia 2012 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 z derogacją zakwestionowanych przepisów przejściowych. Ponadto ustawa o wspieraniu rodziny pozwala na przekazanie prywatnym podmiotom zadania prowadzenia ośrodków adopcyjnych niezależnie od zaskarżonych limitów (art. 190 ustawy o wspieraniu rodziny). Istnieje zatem alternatywny mechanizm zmiany sytuacji faktycznej i prawnej ukształtowanej przez art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

2.2. Zajmując jednak merytoryczne stanowisko w odniesieniu do zarzutu faworyzowania publicznych ośrodków adopcyjnych kosztem niepublicznych, likwidacji małych niepublicznych ośrodków adopcyjnych, a przez to wydłużenia procedury adopcyjnej, Marszałek Sejmu przypomniał, że 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 czego obok publicznych ośrodków adopcyjnych funkcjonowały również niepubliczne. Przyjęty model działania, a przede wszystkim finansowania tych instytucji, nie pozwalał na swobodny wybór ośrodka adopcyjnego na terenie kraju przez rodziny planujące przysposobienie dziecka. W pracach nad projektem ustawy o wspieraniu rodziny podnoszono: „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, www.mpips.gov.pl/userfiles/File/.../zalozeniaKWRiST.rtf). W związku z tym jednym z podstawowych założeń projektu ustawy o wspieraniu rodziny 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 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

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).

W ocenie Marszałka Sejmu, z powyższego wynika, że ustawodawca nie likwiduje dotychczasowego modelu ośrodków adopcyjnych opierającego się na działalności publicznych i niepublicznych instytucji. Nie przesądza też ani o wielkości ośrodka adopcyjnego, ani też o jego formie organizacyjnej, bo nowa ustawa o wspieraniu rodziny pozostawia samorządowi województwa swobodę kształtowania systemu ośrodków i określenia poziomu partycypacji niepublicznych podmiotów w realizacji zleconego zadania.

W kontekście naruszenia w art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny zasady równości Marszałek Sejmu stwierdził, że wnioskodawca niewłaściwie zidentyfikował adresatów i przedmiot regulacji zakwestionowanych przepisów (norm). Na tej podstawie Marszałek Sejmu wywiódł, że nie jest możliwe wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej nakaz równego traktowania adresatów normy prawnej. Adresatami zakwestionowanych przepisów są pracownicy publicznych ośrodków adopcyjnych oraz prywatne podmioty prowadzące ośrodki adopcyjne, zaś ustalony limit w postaci 10 adopcji i odpowiednio 20 adopcji odnosi 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 zestawiał 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.

Ponadto Marszałek Sejmu zauważył, że 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 wskazanie 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 oczywiste, 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. Natomiast działalność podmiotów prywatnych ma w tym przypadku charakter subsydiarny wobec zadań publicznych realizowanych przez samorządy.

2.3. Zarzut niezgodności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 Konstytucji jest – w ocenie Marszałka Sejmu – niezasadny. Wnioskodawca podnosi, że skutkiem wejścia w życie tych przepisów ustawy o wspieraniu

rodziny będzie „drastyczne zmniejszenie liczby przeprowadzonych adopcji (...), a to wprost nie gwarantuje konstytucyjnej opieki i pieczy nad rodziną, bo utrudnia procedury adopcyjne”. Pomijając już brak potwierdzonych danych uzasadniających tak kategoryczny wniosek, to w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że takie zarzuty jak celowość i prawidłowość polityki legislacyjnej oraz jej spójność nie mogą być przedmiotem oceny sądu konstytucyjnego. Poza granicami tego badania pozostaje także racjonalność zakwestionowanych przepisów, nawet jeśli była 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.

Marszałek Sejmu zauważył również, że art. 18 Konstytucji nie rozstrzyga tego, w jaki sposób obowiązek opieki i ochrony rodziny powinien być realizowany. Pozostawiając ustawodawcy wybór metod i środków, przepis ten 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. Sama negatywna ocena przez wnioskodawcę ustawowych przekształceń w zakresie polityki prorodzinnej państwa nie jest wystarczającym argumentem do uznania jej za niekonstytucyjną.

Ponadto w ocenie Marszałka Sejmu, 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”. 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, bo obecnie 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.

2.4. W związku z analizą zgodności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny Marszałek Sejmu zauważył, że *petitum* wniosku nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli konstytucyjności tego przepisu (art. 18 i art. 32 Konstytucji czy tylko art. 32 Konstytucji). Kierując się jednak zasadą *falsa demonstratio non nocet* i uwzględniając treść uzasadnienia wniosku, Marszałek Sejmu przyjął za wzorzec kontroli art. 32 w związku z art. 18 Konstytucji.

W kontekście powyższych przepisów ustawy zasadniczej Marszałek Sejmu stwierdził, że wnioskodawca na tle art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny 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, które jednak nie mają pierwszoplanowego znaczenia z punktu widzenia partycypacji w kosztach utrzymania dziecka. Przy tym żadnej z tych cech wspólnych nie można przypisać takiej wagi, która uzasadniałaby uznanie jej za cechę relewantną z punktu widzenia celu zakwestionowanego przepisu, nakazującą jednakowe

traktowanie. W szczególności Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawca nie dostrzegł okoliczności, która w istotny sposób różnicuje sytuację obu kategorii podmiotów. Tą okolicznością jest więź pokrewieństwa i oparta na niej więź prawnorodzinna.

Marszałek Sejmu zauważył, że sporne świadczenie przewidziane w art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny ma charakter celowy i skierowane jest na zabezpieczenie środków na utrzymanie dziecka. Dodatkowo Marszałek Sejmu przypomniał, że obowiązek dostarczania środków na utrzymanie dziecka powinien w pierwszej kolejności należeć do rodziców naturalnych, a w określonych ustawowo przypadkach – do dziadków oraz rodzeństwa. Zgodnie bowiem z 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.) obowiązek alimentacyjny obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Na ten obowiązek składa się dostarczanie dziecku środków na utrzymanie (zaspokajanie jego bieżących potrzeb konsumpcyjnych), a w miarę potrzeby także środków na wychowanie służących rozwojowi intelektualnemu. Źródłem tego obowiązku jest stosunek pokrewieństwa wynikający ze wspólności pochodzenia.

W powyższym świetle trudno uznać kwestionowane unormowanie za niesprawiedliwe i krzywdzące. Członek najbliższej rodziny (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 k.r.o. 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 ciąży jednakowe obowiązki uzasadniające równą partycypację państwa w kosztach utrzymania dziecka.

Marszałek Sejmu przypomniał również, że w pracach nad projektem ustawy o wspieraniu rodziny podnoszono ważny argument, zgodnie z którym 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 z wartością świadczeń rodzinnych kierowanych do rodzin (zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych uzależnione od kryterium dochodowego). W tej sytuacji zastępowanie obowiązków alimentacyjnych członków rodziny przez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków wydaje się konstytucyjnie wątpliwe. Nakaz opieki nad rodziną i ochrony rodziny przez władzę publiczną 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.

Podsumowując, Marszałek Sejmu stwierdził, że świadczenie przewidziane w art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny ma na celu partycypację państwa w kosztach utrzymania dziecka otaczanego pieczą zastępczą. 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 na utrzymanie i wychowanie dziecka. Źródłem tego obowiązku jest stosunek pokrewieństwa i wynikający z niego obowiązek alimentacyjny. 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.

3. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 6 sierpnia 2012 r., wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny jest zgodny z art. 18 i art. 32 Konstytucji,

3) postępowanie w zakresie badania zgodności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 i art. 32 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. W uzasadnieniu Prokurator Generalny stwierdził, że uzasadnienie wniosku złożonego w niniejszej sprawie nie określa tego, w jaki sposób art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny narusza zasadę ochrony rodziny. Wnioskodawca przytoczył jedynie treść art. 18 Konstytucji oraz wyjaśnił pojęcie rodziny na gruncie tego przepisu ustawy zasadniczej. Ponadto Prokurator Generalny zauważył, że jakkolwiek wnioskodawca jako wzorzec kontroli art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny wskazał cały art. 32 Konstytucji, to jednak w uzasadnieniu wniosku przedstawia argumentację tylko na rzecz tezy o niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uwzględniając powyższe, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 i art. 32 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Konsekwencją tego jest poddanie zakwestionowanego przepisu kontroli wyłącznie z punktu widzenia jego zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.2. Oceniając zgodność art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył przede wszystkim, że pogląd wnioskodawcy, jakoby wszystkie podmioty wskazane w kwestionowanym przepisie (rodzina zastępcza spokrewniona, rodzina zastępcza zawodowa, rodzina zastępcza niezawodowa, rodzinny dom dziecka) obciążone zostały tożsamymi obowiązkami, jest niesłuszny. Ustawa o wspieraniu rodziny nie wymaga na przykład od rodziny zastępczej spokrewnionej udokumentowania posiadania kwalifikacji do pełnienia tej funkcji. Jednocześnie trzeba przypomnieć, że osoby mogące tworzyć rodzinę zastępczą spokrewnioną (małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, będący wstępny lub rodzeństwem dziecka) są podmiotami, na których, zgodnie z k.r.o., ciąży obowiązek alimentacyjny. Jego treścią jest dostarczanie uprawnionemu środków na utrzymanie, a w miarę potrzeby także środków na wychowanie (art. 128 k.r.o.).

W związku z powyższym, zdaniem Prokuratora Generalnego, na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny nie można wskazać istotnej cechy wspólnej uzasadniającej jednakowe traktowanie określonych przez wnioskodawcę grup podmiotów, a mianowicie tych będących rodziną zastępczą spokrewnioną oraz tych będących rodziną zastępczą zawodową, rodziną zastępczą niezawodową lub rodzinnym domem dziecka. Trudno mówić o istnieniu cechy wspólnej osób, które mają obowiązek alimentacyjny względem dzieci objętych ich pieczą, i podmiotów, których taki obowiązek nie obciąża (ich sytuacja prawna nie jest tożsama). Nie można zatem domagać się wsparcia finansowego na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w równej wysokości dla tych dwóch różnych grup podmiotów (ustawodawca mógł, a nawet powinien traktować je odmiennie). „Jeżeli bowiem dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych u krewnych

przysługiwały od nich alimenty, to dla zapewnienia równości wobec prawa wszystkich dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych, wspomniana grupa powinna otrzymywać kwoty odpowiednio niższe. W przeciwnym (...) razie dzieciom umieszczonym u osób niezobowiązanych do alimentacji przysługiwałyby tylko świadczenia socjalne, a innym zarówno owe świadczenia, jak i alimenty” (M. Andrzejewski, *Spór o zasady wypłacania świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania wychowanka rodziny zastępczej*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, t. 12, Warszawa 2011, s. 477).

3.3. W związku z zakwestionowanym w niniejszej sprawie art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny Prokurator Generalny zauważył, że w art. 244 ust. 2-5 ustawy o wspieraniu rodziny uregulowano w sposób szczególny następstwo prawne w stosunkach pracy pracowników zlikwidowanych publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Tym samym, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, w art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny ustawodawca nie ustala limitu potrzebnego do funkcjonowania ośrodków adopcyjnych publicznych na poziomie 10 zakończonych przysposobieniem procedur adopcyjnych w 2010 r. Zakwestionowany przepis służy ochronie stosunku pracy byłych pracowników zniesionych publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Nie reguluje natomiast funkcjonowania ani tych ośrodków, ani nowych ośrodków adopcyjnych. Kwestia likwidacji tych pierwszych została bowiem jednoznacznie przesądzona w art. 244 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

Z kolei w art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny wskazano podmiot, któremu należy zlecić prowadzenie ośrodka adopcyjnego (niepubliczny ośrodek adopcyjno-opiekuńczy, który przeprowadził co najmniej 20 procedur adopcyjnych w 2010 r.), co oznacza, że wobec takiego podmiotu nie stosuje się przepisów dotyczących wyłaniania podmiotów na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, ze zm.) (zob. art. 190 ustawy o wspieraniu rodziny).

Prokurator Generalny przypomniał, że wnioskodawca zarzucił art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny niekonstytucyjność, ponieważ na skutek likwidacji ośrodków adopcyjno-opiekuńczych doszło do „drastycznego” utrudnienia procedur adopcyjnych zmierzających do przysposobienia, a to spowodowało „znaczne zmniejszenie ilości przeprowadzanych adopcji” (niezgodność z art. 18 Konstytucji). Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy wprowadzają zróżnicowane limity potrzebne do funkcjonowania publicznych ośrodków adopcyjnych oraz niepublicznych ośrodków adopcyjnych. Tymczasem kierując się przedstawioną w stanowisku Prokuratora Generalnego interpretacją przepisów, należy stwierdzić, że zarzuty wnioskodawcy są niezasadne, gdyż opierają się na błędnej wykładni kwestionowanych unormowań. Tak więc wnioskodawca nie obalił domniemania konstytucyjności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

II

Na rozprawie 23 kwietnia 2013 r. Prokurator Generalny zmodyfikował stanowisko zajęte w piśmie wnosząc o stwierdzenie, że art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny są zgodne z art. 32 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 18 Konstytucji. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie Trybunał ustosunkował się do problemu wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli konstytucyjności art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135, ze zm.; dalej: ustawa o wspieraniu rodziny). Tytuł wniosku („Wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 oraz art. 80 ust. 1 ustawy (...) o wspieraniu rodziny (...) z przepisami art. 18 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP”) sugeruje, że wzorcem kontroli art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny wnioskodawca uczynił art. 18 i art. 32 Konstytucji. Tymczasem z treści *petitum* wniosku wynika, że kwestionowany przepis powinien zostać poddany kontroli pod względem jego zgodności tylko z art. 32 Konstytucji. Stosownie do tego również uzasadnienie wniosku nie zawiera argumentacji dotyczącej niezgodności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 Konstytucji. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wyłączył ten przepis ustawy zasadniczej z zakresu przedmiotowego wzorców kontroli kwestionowanego przepisu ustawy o wspieraniu rodziny.

Dodatkowo, w kontekście postulatu Prokuratora Generalnego o ograniczenie kryterium kontroli konstytucyjności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny tylko do art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał zasadność tego stanowiska. Po przeanalizowaniu uzasadnienia wniosku złożonego w niniejszej sprawie Trybunał doszedł do konkluzji, że zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji nie został przez wnioskodawcę uzasadniony. Samo stwierdzenie o niewspółmiernym zmniejszeniu wysokości świadczeń dla rodzin zastępczych spokrewnionych, będącym wyrazem ich dyskryminacji, nie może stanowić spełnienia wymogu określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Podsumowując, za wzorzec kontroli art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny został uznany art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w swoim orzecznictwie na temat rozumienia zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W szczególności w wyroku z 20 października 1998 r. (sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96 i cytowane tam orzeczenia) przypomniał, że zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wobec tego punktem wyjścia do oceny zgodności danej regulacji prawnej z zasadą równości jest rozważenie, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć:

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

2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

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

2. Na tle tak ukształtowanego wzorca kontroli konstytucyjności wynikającego z zasady równości, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny jest z nim zgodny. Podstawą sformułowania takiej tezy jest niedostrzeżenie przez wnioskodawcę podstawowego motywu różnicowania sytuacji prawnej podmiotów grupy relewantnej, a w konsekwencji niewykazanie we wniosku tego, że przyjęte kryterium różnicowania narusza wymogi konstytucyjnie uprawnionego odstępstwa od dyspozycji art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, 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 – dla dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej; 2) 1000 zł miesięcznie – dla dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie zastępczej niezawodowej lub rodzinnym domu dziecka. Wnioskodawca zarzuca temu unormowaniu nieuprawnione i niczym nieuzasadnione różnicowanie kwot świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka przyznawanych spokrewnionym rodzinom zastępczym oraz niezawodowym, zawodowym rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka.

Wprowadzenie pojęcia rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem stanowi nowe rozwiązanie w systemie prawnym. W świetle art. 41 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, rodzinę taką tworzą wstępni lub rodzeństwo dziecka. Już projektodawcy ustawy zauważyli, że takie wyróżnienie „[m]a (...) swoje uzasadnienie w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego tj. uwzględnia osoby, na których z mocy prawa ciąży obowiązek alimentacyjny. Pomimo tego, że stwierdzenie istnienia i określenie wysokości obowiązku alimentacyjnego w stosunku do zobowiązanych w dalszej kolejności (np. dziadkowie, rodzeństwo) jest zależne od wielu czynników związanych z dzieckiem, jak i osobami zobowiązanymi, to jednak nie zmienia faktu, że osoby te – z samej istoty więzów rodzinnych i prawnych – znajdują się w kręgu osób odpowiedzialnych za utrzymanie dziecka pozbawionego opieki rodziców. (...) Wskazane w projekcie ustawy określenie rodziny zastępczej spokrewnionej znajduje potwierdzenie w zasadach związanych zarówno z prymatem rodziny, także w kwestii odpowiedzialności za dziecko, jak i zasadą pomocniczości państwa w udzielaniu pomocy i opieki dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej” (uzasadnienie projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, druk sejmowy nr 3378/VI kadencja).

Innymi słowy, dlatego wypłacana jest inna kwota świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej spokrewnionej i inna kwota w przypadku pozostałych form rodzinnej pieczy zastępczej, że z mocy prawa na wstępnych i rodzeństwie ciąży obowiązek alimentacyjny wobec dziecka objętego opieką. Świadczenie wynikające z art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny ma zatem charakter wspomagający wywiązywanie się z ustawowego obowiązku dostarczania środków na utrzymanie, a w miarę potrzeby także środków na wychowanie, który – na mocy art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.) – obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Tym samym sytuacja prawna rodzin zastępczych spokrewnionych, w kontekście zakresu obowiązków związanych z pieczą nad dzieckiem, różni się w sposób zasadniczy od sytuacji podmiotów sprawujących inne formy rodzinnej pieczy zastępczej, wymienione w art. 39 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Ta różnica jest skutkiem istnienia więzi pokrewieństwa między dzieckiem pozbawionym opieki i wychowania rodziców a osobami tworzącymi taką rodzinę zastępczą. Z więzią tą ustawodawca łączy istnienie prawnego obowiązku alimentacyjnego będącego wyrazem solidarności rodzinnej i mającego silne oparcie w nakazach moralnych (por. T. Smoczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze. Analiza i*

wykładnia, Warszawa 2001, s. 373). Podkreśla on moralną powinność przyjścia z pomocą osobom bliskim, które nie mogą się utrzymać własnymi siłami (*ibidem*, s. 377). Wobec tego zakres prawnych obowiązków rodzin zastępczych spokrewnionych wobec dziecka pozbawionego opieki i wychowania rodziców jest szerszy od zakresu obowiązków spoczywających na niezawodowych i zawodowych rodzinach zastępczych oraz rodzinnych domach dziecka. To rozszerzenie dotyczy w szczególności istnienia ustawowego obowiązku alimentacyjnego mającego źródło w przepisach k.r.o.

Trybunał Konstytucyjny zauważył jednocześnie, że intencje ustawodawcy szczególnego traktowania rodzin zastępczych spokrewnionych, pielęgnowania i doceniania występujących w jej ramach więzi rodzinnych, są ujawniane także w innych przepisach szczegółowych ustawy o wspieraniu rodziny. Przejawia się to na przykład w niewprowadzeniu ograniczeń dotyczących liczby dzieci mogących przebywać w tym samym czasie w spokrewnionej rodzinie zastępczej (por. art. 53 ust. 1 i art. 61 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny) czy też w braku obowiązku posiadania przez kandydatów do pełnienia funkcji takiej rodziny świadectwa ukończenia odpowiedniego szkolenia organizowanego przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, a prowadzonego według programu zatwierdzanego przez ministra właściwego do spraw rodziny (por. art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny; ustawa w ogóle nie wymaga szkolenia rodzin zastępczych spokrewnionych – zob. K. Tryniszewska, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 139). Trudno zatem uznać słuszność poglądu wnioskodawcy, że żaden przepis ustawy o wspieraniu rodziny nie różnicuje obowiązków nakładanych na zastępcze rodziny spokrewnione, zawodowe, niezawodowe oraz rodzinne domy dziecka (s. 9 wniosku), jak również, że nie ma uzasadnionych powodów do różnicowania wysokości świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej w zależności od tego, czy jest ona spokrewniona z dzieckiem, czy też są to dla siebie ludzie zupełnie obcy (s. 9 wniosku). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, sytuacja prawna spokrewnionych rodzin zastępczych została przez ustawodawcę w sposób zasadny odmiennie ukształtowana od sytuacji podmiotów sprawujących inne formy rodzinnej pieczy zastępczej. Innymi słowy, trudno tutaj mówić o konieczności równego traktowania wszystkich podmiotów wymienionych w art. 39 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny w kontekście wysokości świadczenia określonego w art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, ze względu na to, że z więzi pokrewieństwa występujących w spokrewnionych rodzinach zastępczych wynika ustawowy obowiązek alimentacyjny. Ten czynnik różnicujący nie został dostrzeżony przez wnioskodawcę, a tym samym jego argumentacja na temat niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest niesłuszna. Jednocześnie zatem wnioskodawca nie obalił domniemania konstytucyjności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, w szczególności chociażby przez wykazanie, że przyjęte przez ustawodawcę kryterium różnicowania nie spełnia wymogów zgodnego z Konstytucją odstępstwa od zasady równości. Nie mógł oczywiście tego uczynić, skoro nie dostrzegł *ratio legis* zróżnicowania sytuacji spokrewnionych rodzin zastępczych oraz rodzin zastępczych zawodowych, niezawodowych i rodzinnych domów dziecka. Trybunał Konstytucyjny zatem, będąc związany zasadą skargowości, nie mógł wzruszyć domniemania konstytucyjności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, skoro w postępowaniu przed Trybunałem ciężar wykazania zarzutu niekonstytucyjności spoczywa na wnioskodawcy (zob. np. wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110).

Podsumowując, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, trudno jest obronić tezę, że sytuacja prawna rodzin zastępczych spokrewnionych oraz rodzin zastępczych zawodowych, niezawodowych i rodzinnych domów dziecka jest identyczna. Różnice występują w szczególności w kontekście obowiązków spoczywających na tych

podmiotach w zakresie dostarczania środków na utrzymanie (a także na wychowanie) dziecka (por. art. 128 k.r.o.), co uzasadnia zróżnicowanie kwoty świadczenia przysługującego na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie, że w niniejszej sprawie nie oceniał konstytucyjności kwestionowanego przepisu w kontekście tego, czy wysokość świadczeń przyznawanych rodzinie zastępczej spokrewnionej oraz podmiotom sprawującym inne formy pieczy zastępczej została określona prawidłowo. Badaniu podlegał jedynie zarzut wnioskodawcy nierównego potraktowania tych dwóch grup podmiotów uzasadniający naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji. Kwestia wyznaczenia kwot świadczeń na poziomie wskazanym w art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny oraz ukształtowania relacji między nimi nie mieści się bowiem w zakresie wyznaczonym granicami wniosku.

3. Powodem umorzenia postępowania w zakresie badania zgodności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 32 Konstytucji jest oczywista bezzasadność wniosku wynikająca z dokonania przez wnioskodawcę nieprawidłowej wykładni kwestionowanych przepisów. Doprowadziła ona do błędnego wniosku, że przepisy te są podstawą wskazania grupy podmiotów odznaczających się wspólną cechą istotną oraz, w konsekwencji, nieuprawnionego w świetle art. 32 Konstytucji różnicowania podmiotów w ramach wspomnianej grupy.

Jedną z zasadniczych zmian w systemie opieki nad dzieckiem i rodziną związaną z wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny jest powierzenie marszałkowi województwa prowadzenia ośrodków adopcyjnych (jako zadania zleconego z zakresu administracji rządowej). W związku z przyjęciem tego rozwiązania konieczne było zlikwidowanie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w powiecie. W konsekwencji ustawodawca zobowiązany był do wprowadzenia przepisów dostosowujących dotyczących m.in. sytuacji prawnej pracowników likwidowanych publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych działających dotychczas w powiecie. W tym celu art. 244 ust. 2-5 ustawy o wspieraniu rodziny stanowi, że z dniem wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny: a) pracownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych stają się pracownikami starostwa powiatowego; b) w przypadku wyznaczenia na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej jednostki organizacyjnej powiatu, pracownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych stają się pracownikami tej jednostki; c) 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 stają się pracownikami urzędu marszałkowskiego; d) w przypadku wyznaczenia do prowadzenia wojewódzkiego banku danych ośrodka adopcyjnego utworzonego na podstawie art. 241 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, prowadzonego przez samorząd województwa, pracownicy zatrudnieni w publicznym ośrodku adopcyjno-opiekuńczym prowadzącym do dnia wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny wojewódzki bank danych stają się pracownikami tego ośrodka. Innymi słowy, kwestionowany przez wnioskodawcę przepis nie odnosi się do kwestii możliwości kontynuowania działalności ośrodków publicznych. Określa jedynie konsekwencje w zakresie stosunków pracy pracowników tych ośrodków wobec ich likwidacji z mocy samego prawa na podstawie art. 244 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Bezpośrednio nie przesądza o przekształceniu (formalnie zlikwidowanych) publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych działających w powiecie w ośrodki adopcyjne funkcjonujące na gruncie obowiązującej ustawy o wspieraniu rodziny.

Z kolei zgodnie z art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, podmiotom prowadzącym niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze przed dniem wejścia w życie 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 ustawy o wspieraniu rodziny. Kwestionowany przepis zatem, zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy, określa limit skutecznych procedur adopcyjnych, którego osiągnięcie warunkuje funkcjonowanie niepublicznego ośrodka adopcyjno-opiekuńczego w nowym stanie prawnym. Niemniej jednak art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, w zestawieniu z art. 244 ust. 4, nie jest podstawą do wyróżnienia grupy podmiotów odznaczających się wspólną cechą istotną, którą to grupę tworzą wszystkie ośrodki adopcyjno-opiekuńcze (publiczne i niepubliczne) działające na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, oraz wskazania kryterium różnicowania tych podmiotów w kontekście dopuszczalności ich dalszego funkcjonowania, w zależności od liczby procedur adopcyjnych w 2010 r. zakończonych przysposobieniem dziecka. Wniosek taki jest uzasadniony w świetle tego, że art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny nie odnosi się do kwestii kontynuowania dotychczasowej działalności publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w stanie prawnym wprowadzonym ustawą o wspieraniu rodziny. Stanowi o konsekwencjach wejścia w życie tej ustawy w zakresie stosunku pracy pracowników zlikwidowanych publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych.

Z art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny wynika obowiązek „przejęcia” kadry części publicznych ośrodków działających w powiecie przez urząd marszałkowski. Przy tym należy podkreślić, że dotyczy to jedynie tych pracowników, którzy bezpośrednio zajmowali się procedurą adopcyjną, a nie wszystkich zatrudnionych w likwidowanym ośrodku. Innymi słowy, w tym unormowaniu ustawodawca eksponuje aspekt osobowy, a nie instytucjonalny, zmian ustrojowo-organizacyjnych wynikających z wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny. Przewidzianą w art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny konsekwencją przeprowadzenia przez dany publiczny ośrodek adopcyjno-opiekuńczy w 2010 r. co najmniej 10 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka jest to, że jego pracownicy prowadzący postępowania adopcyjne stają się *ex lege* pracownikami urzędu marszałkowskiego. Pozostali pracownicy powyższych ośrodków, jak również wszyscy pracownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, które nie spełniły wskazanego kryterium, zostają przejęci przez starostwo powiatowe. W ocenie Trybunału zatem, z art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny nie wynika obowiązek marszałków województw utworzenia ośrodków adopcyjnych w drodze wyznaczenia publicznego ośrodka adopcyjno-opiekuńczego, w którym w 2010 r. przeprowadzono co najmniej 10 procedur, do dalszego prowadzenia działalności w tym zakresie jako ośrodka funkcjonującego na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny. Takiego skutku o charakterze instytucjonalnym kwestionowany przez wnioskodawcę przepis nie przewiduje.

Innymi słowy, wnioskodawca opiera zarzut niezgodności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 32 Konstytucji na nieprawidłowej interpretacji tego pierwszego przepisu. To zaś skutkuje koniecznością umorzenia postępowania w tym zakresie, ze względu na oczywistą bezzasadność wniosku, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (por. postanowienie TK z 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47).

4. Oczywistą bezzasadnością cechuje się również zarzut niezgodności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 Konstytucji. Jak bowiem twierdzi wnioskodawca, skutkiem wejścia w życie kwestionowanych przepisów może być mniejsza (o ok. 35%) liczba ośrodków adopcyjnych, zwłaszcza tych niepublicznych, w stosunku do

stanu sprzed wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny. To, zdaniem wnioskodawcy, nie gwarantuje konstytucyjnej opieki i pieczy nad rodziną (art. 18 Konstytucji), ponieważ drastycznie zmniejszy liczbę przeprowadzanych adopcji, „może doprowadzić do załamania systemu adopcyjnego i (...) wydłużenia oczekiwania na upragnione dziecko”.

Na akceptację zasługuje pogląd, że unormowania ustawy o wspieraniu rodziny dotyczące działalności i pozycji ustrojowo-organizacyjnej ośrodków adopcyjnych, których wyłączną kompetencją jest prowadzenie procedur przysposobienia oraz przygotowanie osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka (art. 154 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny), stanowią element ochrony i opieki Rzeczypospolitej Polskiej sprawowanej nad instytucją rodziny (art. 18 Konstytucji). Tym samym rację ma wnioskodawca, że kwestia liczby działających ośrodków adopcyjnych ma znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady ochrony rodziny, przede wszystkim w kontekście dbałości o dobro dziecka pozbawionego władzy rodzicielskiej (art. 72 ust. 2 Konstytucji) oraz zacieśniania więzi społecznych. Nie można jednak nie dostrzec tego, że liczba działających ośrodków adopcyjnych to nie jedyny czynnik mający wpływ na liczbę skutecznie przeprowadzonych adopcji. Dodać do tego trzeba takie determinanty, jak: liczba dzieci kwalifikująca się do przysposobienia, liczba kandydatów spełniających warunki do przysposobienia dziecka, sprawność działania ośrodków adopcyjnych (kadry tam zatrudnionej), stopień skomplikowania procedury adopcyjnej itp. Wobec tego zarzut wnioskodawcy, że wejście w życie ustawy o wspieraniu rodziny spowoduje likwidację ok. 35% ośrodków adopcyjnych i drastyczne zmniejszenie liczby przeprowadzanych adopcji, załamanie systemu adopcyjnego i wydłużenie czasu oczekiwania na upragnione dziecko, jest oczywiście bezzasadny. Wnioskodawca bowiem nie poddał analizie innych unormowań mających znaczenie z punktu widzenia sprawności procedur adopcyjnych.

Dodatkowo, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, z art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny wcale nie wynika, że wejście w życie tej ustawy doprowadzi do zmniejszenia liczby ośrodków adopcyjnych w stosunku do stanu sprzed tego momentu. Przede wszystkim, co zostało już wcześniej zaznaczone, art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny nie odnosi się do kwestii limitu pozwalającego na kontynuowanie działalności ośrodków publicznych, a zatem nie normuje problematyki wskazanej przez wnioskodawcę. Na tle zaś art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny trzeba zauważyć, że zmiana liczby niepublicznych ośrodków adopcyjnych zależy od tego, ile dotychczasowych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych spełnia kryteria pozwalające na ich dalsze funkcjonowanie w świetle ustawy o wspieraniu rodziny. Ponadto ogólna liczba ośrodków jest uzależniona od decyzji marszałków województw, którzy zgodnie z art. 241 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, zobowiązani byli utworzyć ośrodki adopcyjne w terminie do 31 grudnia 2011 r. Przy tym nie ma przeszkód prawnych do tego, aby podmiotom prowadzącym niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, niespełniające kryterium określonego w art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, marszałek województwa zlecił prowadzenie ośrodka adopcyjnego na podstawie art. 190 ustawy o wspieraniu rodziny. Innymi słowy, ocena zasadności zarzutu wnioskodawcy wymagałaby oceny faktycznej realizacji dyspozycji prawnych przez marszałków województw. Tym samym naruszenie przez kwestionowane przepisy art. 18 Konstytucji jest tylko potencjalne – nie wiadomo bowiem, czy liczba ośrodków adopcyjnych rzeczywiście ulegnie zmniejszeniu w związku z wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny, a nawet gdyby tak się stało, nie musi to oznaczać ograniczenia liczby skutecznie przeprowadzonych procedur adopcyjnych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt K 12/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wskazanego wyżej wyroku, w zakresie dotyczącym art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135, ze zm.; dalej: ustawa o wspieraniu rodziny), w którym Trybunał uznał ten przepis za zgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przepis ten ustanawia na rzecz rodziny zastępczej (oraz osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka) prawo do świadczenia pieniężnego na pokrycie kosztów utrzymania każdego wychowywanego w niej dziecka. Wysokość tego świadczenia na dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej (zarówno zawodowej jak i niezawodowej) oraz w rodzinnym domu dziecka wynosi 1 tys. zł miesięcznie, natomiast świadczenie na dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej spokrewnionej wynosi 660 zł miesięcznie. Zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, rodzinę zastępczą spokrewnioną tworzą małżonkowie lub osoba stanu wolnego, będący wstępnymi (dziadkami bądź pradiadkami) lub rodzeństwem dziecka. Rodzinę zastępczą niespokrewnioną (i niezawodową) tworzą zazwyczaj dalsi krewni lub powinowaci dziecka, sąsiedzi lub przyjaciele jego rodziny.

Uważam, że kryterium najbliższego pokrewieństwa (dotyczącego wstępnych i rodzeństwa), zastosowane w zaskarżonym przepisie w celu zróżnicowania wysokości świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka, jest nerelevantne i niesprawiedliwe. Potrzeby dziecka, zaspokojeniu których służy ustawowe świadczenie, są bowiem jednakowe, niezależnie od tego, w jakiej rodzinie (czy też rodzinnym domu dziecka) ono żyje.

Uzasadnieniem zastosowanego przez ustawodawcę kryterium ma być to, że na wstępnych i rodzeństwie ciąży – wobec dziecka umieszczonego w spokrewnionej rodzinie zastępczej – obowiązek alimentacyjny (art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.). Dlatego świadczenie ze środków publicznych z założenia nie musi pokrywać całości kosztów utrzymania dziecka, które w części – z tytułu obowiązku alimentacyjnego – powinny zostać pokryte przez wstępnych lub rodzeństwo tworzących spokrewnioną rodzinę zastępczą.

Nie zgadzam się z tą argumentacją. Obowiązek alimentacyjny ciążyący na najbliższych krewnych dziecka może być – zgodnie z art. 135 § 2 k.r.o. – spełniony także przez osobiste starania o jego utrzymanie lub wychowanie. W ten właśnie sposób wykonują ów obowiązek rodzeństwo i dziadkowie, którzy za tę pracę na rzecz dziecka nie otrzymują wynagrodzenia (podobnie zresztą, jak – najrzadziej w praktyce występujące – niespokrewnione, niezawodowe rodziny zastępcze). Tymczasem rodziny zastępcze zawodowe i osoby prowadzące rodzinne domy dziecka otrzymują za opiekę nad umieszczonymi w nich dziećmi wynagrodzenie, które jest całkowicie niezależne od świadczenia, o którym mowa w zaskarżonym przepisie (art. 54 ust. 3 pkt 9, art. 62 ust. 2 pkt 7 i art. 85 ustawy o wspieraniu rodziny).

Często zdarza się, że rodzinę zastępczą tworzą dziadkowie dziecka (albo jedno z nich), którzy utrzymują się z niewysokiej emerytury lub renty, niewystarczającej na pokrycie (uzupełnienie) kosztów utrzymania dziecka. W ostatnich latach media nagłaśniały

też przypadki, w których rodzicem zastępczym dla nawet kilkorga młodszego rodzeństwa zostawali ich najstarsza siostra lub brat, sami dopiero uzyskawszy pełnoletność, niepracujący zarobkowo, bo jeszcze się uczą albo nie mają pracy, bądź też nie mogą jej podjąć właśnie z powodu sprawowania osobistej opieki nad rodzeństwem. W tej sytuacji ograniczenie świadczeń pieniężnych na pokrycie kosztów utrzymania dzieci dodatkowo utrudnia tym osobom ich utrzymanie i wychowanie, a same dzieci naraża z reguły na pozostawanie w gorszych warunkach materialnych. Za komfort przebywania z najbliższymi krewnymi płacą więc one gorszym zaspokajaniem ich potrzeb materialnych. Ponadto mniej zdeterminowani najbliżsi krewni mogą z tego powodu wręcz zrezygnować z opieki nad wnukami czy rodzeństwem, narażając je na umieszczenie w zawodowej lub niezawodowej rodzinie zastępczej albo w rodzinnym domu dziecka.

Jestem głęboko przekonana, że obniżenie wysokości świadczenia pieniężnego na utrzymanie dziecka w spokrewnionej rodzinie zastępczej, i to bez względu na jej stan materialny, jest sprzeczne nie tylko z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ale też z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), ponadto zaś sprzeciwia się konstytucyjnemu nakazowi otoczenia rodziny ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18 Konstytucji).