

7/1/A/2006

WYROK

z dnia 30 stycznia 2006 r.

Sygn. akt SK 39/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Dębowska-Romanowska – przewodniczący

Marian Grzybowski

Jerzy Stępień – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 30 stycznia 2006 r., skargi konstytucyjnej Grażyny Jankowskiej o zbadanie zgodności:

§ 12 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 sierpnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów dokumentów i innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego oraz szczegółowych zasad i trybu wypłaty tych zasiłków (Dz. U. Nr 68, poz. 761 ze zm.) z art. 18, art. 32 i art. 71 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 15a i art. 34 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.),

o r z e k a:

§ 12 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 sierpnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów dokumentów i innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego oraz szczegółowych zasad i trybu wypłaty tych zasiłków (Dz. U. Nr 68, poz. 761) jest niezgodny z art. 71 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że został wydany bez podstawy prawnej oraz wkracza w materię zastrzeżoną dla regulacji ustawowej.

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 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie, w zakresie badania zgodności § 12 pkt 1 rozporządzenia wymienionego w wyroku z art. 15a i art. 34 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 60, poz. 636 i Nr 110, poz. 1256, z 2000 r. Nr 104, poz. 1104, z 2001 r. Nr 122, poz. 1349, Nr 128, poz. 1405 i Nr 154, poz. 1791, z 2002 r. Nr 74, poz. 676 i Nr 181, poz. 1515 oraz z 2003 r. Nr 83, poz. 759, Nr 128, poz. 1176, Nr 135, poz. 1268, Nr

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 lutego 2006 r. w Dz. U. Nr 22, poz. 170.

202, poz. 1956 i Nr 228, poz. 2255) oraz z art. 8 ust. 2, art. 18 i art. 32 Konstytucji, z powodu zbędności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła skarga, w której zakwestionowano legalność i konstytucyjność:

1) § 12 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 sierpnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów dokumentów i innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego oraz szczegółowych zasad i trybu wypłaty tych zasiłków (Dz. U. Nr 68, poz. 761 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2 sierpnia 1999 r.) oraz

2) § 29 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 kwietnia 2002 r. (Dz. U. Nr 47, poz. 442) w sprawie określenia wzoru wniosku o ustalenie uprawnień do zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego, innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do tych zasiłków oraz szczegółowych zasad i trybu ich wypłaty, w odniesieniu do art. 18, art. 32 i art. 71 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji oraz art. 15a i art. 34 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: ustawa o zasiłkach, ustawa z 1 grudnia 1994 r.).

Podstawą wystąpienia skarżącej był stan faktyczny i prawny, w którym skarżąca, będąc w trakcie urlopu wychowawczego po urodzeniu pierwszego dziecka i pobierając przysługujący jej z tego tytułu zasiłek wychowawczy urodziła drugie dziecko, na które przyznano jej zasiłek macierzyński, ale jednocześnie wstrzymano wypłatę zasiłku wychowawczego, jako nieprzysługującego w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Zambrowie, w decyzji z 5 września 2003 r. (DSZ-7102-5/2003), ustalił prawo Grażyny Jankowskiej do zasiłku wychowawczego na dziecko (syna Przemysława) w okresie od 4 maja 1999 r. do 3 maja 2001 r. i prawo do zasiłku macierzyńskiego na kolejne dziecko (syna Michała) w okresie od 28 września 2000 r. do 28 lutego 2001 r. W decyzji tej powołano się na treść art. 15a ustawy o zasiłkach oraz na art. 29 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. Nr 60, poz. 636 ze zm.). Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyjął, że świadczenie z tytułu zasiłku macierzyńskiego przysługuje zamiast zasiłku wychowawczego, wobec czego wypłata zasiłku wychowawczego nie może być przedłużona o okres zasiłku macierzyńskiego.

Wyrokiem Sądu Rejonowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łomży z 16 grudnia 2003 r. (sygn. IV U 564/03) zostało oddalone odwołanie skarżącej, wniesione od powyższej decyzji. Następnie Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łomży, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z 10 lutego 2004 r. (sygn. III Ua 3/4) oddalił apelację od wyroku Sądu Rejonowego, w części dotyczącej wliczenia okresu pobierania zasiłku wychowawczego, powołując się na treść § 12 pkt 1 rozporządzenia z 2 sierpnia 1999 r.

W skardze złożonej do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucono, że przepis § 12 pkt 1 rozporządzenia z 2 sierpnia 1999 r. naruszył prawo skarżącej do 24-miesięcznego zasiłku wychowawczego na dziecko, wynikające z art. 15a ustawy o zasiłkach. Skarżąca argumentuje, że ani art. 15a ustawy o zasiłkach, ani inne przepisy tej lub innej ustawy nie precyzują, że okres 24 miesięcy wypłacania zasiłku wychowawczego musi być okresem ciągłym. Żaden z obowiązujących przepisów prawa nie zastrzega, że pobieranie

jakiegokolwiek innego świadczenia w czasie otrzymywania zasiłku wychowawczego skutkuje ograniczeniem tego ostatniego. Zdaniem skarżącej, z art. 15a powołanej ustawy z 1 grudnia 1994 r. nie wynika wola ustawodawcy zaliczania innych należnych świadczeń do okresu pobierania zasiłku wychowawczego celem jego pomniejszenia.

Skarżąca twierdzi, że przepis § 12 pkt 1 rozporządzenia ma zatem charakter samoistny i konstytucyjny. Na jego bowiem podstawie skrócony został 24-miesięczny okres wypłacania zasiłku wychowawczego na dziecko – do 18 miesięcy, poprzez wliczenie do niego czasu wypłacania zasiłku macierzyńskiego na następne dziecko, które zostało urodzone podczas urlopu wychowawczego. Zdaniem skarżącej Minister Pracy i Polityki Socjalnej zawarł w zaskarżonym przepisie merytoryczne, a nie proceduralne regulacje, czym przekroczył zakres upoważnienia ustawowego, wskazanego w art. 34 ustawy z 1 grudnia 1994 r. W konsekwencji skarżąca zarzuca, że zaskarżony przepis przez to, że rozstrzyga w sferze świadczeń należnych matkom przed i po urodzeniu dziecka, narusza art. 71 ust. 2 Konstytucji, z którego *expressis verbis* wynika konstytucyjne prawo matek do wyłącznej ustawowej regulacji tych kwestii.

W skardze zarzucono także naruszenie zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji, albowiem – w ocenie skarżącej – przepis § 12 pkt 1 rozporządzenia dyskryminuje kobiety, które przebywając na urlopie wychowawczym, urodziły drugie dziecko.

2. Postanowieniem z 15 czerwca 2004 r. (sygn. Ts 63/04) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie § 29 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o ustalenie uprawnień do zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego, innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do tych zasiłków oraz szczegółowych zasad i trybu ich wypłaty (Dz. U. Nr 47, poz. 442), ze względu na to, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, akt prawny niestanowiący podstawy normatywnej rozstrzygnięcia, z którego wydaniem wiąże skarżąca naruszenie przysługujących jej konstytucyjnych praw i wolności, nie może podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego w trybie skargi konstytucyjnej.

3. W stanowisku zajęтым przez Prokuratora Generalnego stwierdzono, że – po pierwsze – § 12 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 sierpnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów dokumentów i innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego oraz szczegółowych zasad i trybu wypłaty tych zasiłków (Dz. U. Nr 68, poz. 761 ze zm.) jest niezgodny z art. 71 ust. 2 Konstytucji przez to, że wkracza w materię zastrzeżoną dla regulacji ustawowej. Po drugie, postępowanie w zakresie badania zgodności § 12 pkt 1 rozporządzenia z art. 15a i art. 34 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) oraz z art. 8 ust. 2, art. 18 i art. 32 Konstytucji z mocy art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym podlega umorzeniu, z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny podniósł, że skarżąca domaga się stwierdzenia niezgodności kwestionowanego przepisu z przepisami ustawowymi (z art. 15a i art. 34 ustawy z 1 grudnia 1994 r.) oraz normami konstytucyjnymi (art. 18, art. 32, art. 71 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie zaś z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko badanie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, a zatem art. 15a i art. 34 ustawy o zasiłkach nie mogą stanowić podstawy skargi konstytucyjnej. Przepisy te służą natomiast do ustalenia stanu prawnego, który znalazł

zastosowanie w sprawie skarżącej, i tym samym, w sposób pośredni, mogą uzasadniać twierdzenie o naruszeniu przysługujących skarżącej konstytucyjnych wolności i praw.

W odniesieniu zaś do konstytucyjnych wzorców, powołanych w skardze, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że art. 18 Konstytucji jest normą programową, albowiem określone zostały w nim jedynie cele i zadania władzy publicznej przez nałożenie na władze te obowiązku opieki i ochrony wymienionych wartości (małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo). Norma ta zatem, ze względu na swój programowy charakter, nie może być podstawą skargi konstytucyjnej. Za nieporozumienie uznał Prokurator Generalny powołanie art. 8 ust. 2 Konstytucji jako przepisu związanego z art. 71 ust. 2 Konstytucji i z pozostałymi konstytucyjnymi wzorcami wskazanymi w skardze. Przepis art. 8 ust. 2 Konstytucji zamieszczony został w jej rozdziale I, określającym zasady ustrojowe, i jest adresowany, przede wszystkim, do organów stosujących prawo. Niezależnie od tego, norma ta nakazuje stosowanie Konstytucji bezpośrednio tylko wtedy, gdy Konstytucja nie stanowi inaczej. Przepis art. 71 ust. 2 Konstytucji wyraźnie natomiast odsyła do ustawy unormowanie zakresu pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka.

Prokurator Generalny podzielił pogląd wyrażony w skardze, że przepis art. 71 ust. 2 Konstytucji, w zakresie formalnym, a nie materialnym, może być podstawą skargi konstytucyjnej. Matka, do której odnosi się sytuacja opisana w tym przepisie, jest konstytucyjnie uprawniona do domagania się, aby regulacja, która ma istotne znaczenie dla realizacji prawa do pomocy w okresie macierzyństwa, zawarta była w ustawie, a nie akcie niższej rangi. Niewątpliwie, przyznanie zasiłku macierzyńskiego zamiast zasiłku wychowawczego, gdy zbiegają się oba te świadczenia, jest rozstrzygnięciem kształtującym w sposób zasadniczy zakres tego ostatniego prawa. Organ wykonawczy może więc zostać upoważniony tylko i wyłącznie do unormowania kwestii technicznych, ułatwiających stosowanie postanowień zawartych w ustawie.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że zasada ta może stanowić wzorzec kontroli w skardze konstytucyjnej, gdy zostanie odniesiona do przepisu, z którego można wyprowadzić konkretne treści konstytucyjnie chronionych wolności i praw. Natomiast art. 71 ust. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej jedynie w zakresie spełnienia wymogu formalnego, ponieważ treść konstytucyjnego prawa do pomocy matce nie wyznacza Konstytucja, ale ustawa, i tylko w granicach określonych w ustawie może dochodzić tego prawa (art. 81 Konstytucji). Tym samym możliwe byłoby jedynie odniesienie tej zasady do aspektu formalnego. O naruszeniu zasady równości w takim aspekcie trudno mówić, skoro § 12 pkt 1 rozporządzenia znajduje zastosowanie wobec wszystkich matek, które znalazły się w takiej samej sytuacji jak skarżąca. Natomiast, dokonywanie merytorycznej oceny zaskarżonego przepisu – zdaniem Prokuratora Generalnego – nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia.

4. Minister Polityki Społecznej, pismem z 17 września 2004 r., zajmując stanowisko w sprawie, stwierdził, że skarga będąca przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest nieuzasadniona.

Jego zdaniem brzmienie zaskarżonego przepisu rozporządzenia jest jasne, a ustawa z 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych zawiera delegację do wydania zaskarżonego rozporządzenia oraz upoważnienie dla właściwego ministra do określenia szczegółowych zasad i trybu wypłaty zasiłków wychowawczych, w tym w zbiegu z zasiłkami macierzyńskimi wypłacanymi w trakcie urlopu wychowawczego. Wydane rozporządzenie nie przekracza zatem w żadnej mierze delegacji ustawowej.

Nie podzielił on także poglądu skarżącej, że przepis wskazany w zakwestionowanym rozporządzeniu jest niezgodny, w szczególności z art. 71 ust. 2 Konstytucji, który gwarantuje macierzyństwu i rodzicielstwu szczególną ochronę i opiekę państwa, oraz z art. 32 i art. 8 ust. 2. Taka opieka i ochrona – zdaniem Ministra – została zagwarantowana przez państwo ustawą z 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz aktem wykonawczym. W tym przypadku jest to rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 2 sierpnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów dokumentów i innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego oraz szczegółowych zasad i trybu wypłaty tych zasiłków. Poprzez to rozporządzenie zrealizowano wymóg konstytucyjny i wywiązano się z obowiązku ochrony i opieki państwa w zakresie macierzyństwa i rodzicielstwa.

Zdaniem Ministra inną zaś sprawą jest uregulowanie szczegółowego trybu i zasad przyznawania zasiłków związanych z macierzyństwem i rodzicielstwem. Zgodnie z art. 15a ustawy o zasiłkach – zasiłek wychowawczy przysługuje uprawnionemu do urlopu wychowawczego. To wskazuje, że poprzez ustalenie określonej formy pomocy (zasiłek wychowawczy) została wypełniona dyspozycja art. 71 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązał państwo do zagwarantowania macierzyństwu i rodzicielstwu szczególnej ochrony i opieki. Konstytucja nie narzuca jednak szczegółowych zasad i trybu przydzielania i wypłaty przysługujących z tytułu macierzyństwa i rodzicielstwa świadczeń. Byłaby to bowiem – zdaniem Ministra – zbytnia kazuistyka.

Szczegółową regulację pozostawiono zatem aktom niższej rangi niż ustawa zasadnicza. Takie też zasady zostały przyjęte w niniejszej sprawie. Ustawa o zasiłkach ogólnie określała przysługujące z tytułu macierzyństwa i rodzicielstwa świadczenia, szczegóły pozostawiając, w oparciu o wyraźną delegację ustawową wynikającą z art. 17 ust. 2 i art. 34 ustawy o zasiłkach, kwestionowanemu rozporządzeniu. Zaskarżony przepis rozporządzenia nie przekracza udzielonej ministrowi w ustawie delegacji. Nie wprowadza się w nim bowiem innych świadczeń przysługujących z tytułu macierzyństwa i rodzicielstwa, lecz jedynie ustala szczegółowe zasady i tryb przyznawania zasiłku wychowawczego, ustalonego w ustawie o zasiłkach.

Zdaniem Ministra niezrozumiałą jest także zarzut nierównego traktowania kobiet, którym przysługuje określony zasiłek z tytułu macierzyństwa i rodzicielstwa, i ich dyskryminacji ze strony ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Minister, wypełniając swoje zadania i delegację konstytucyjną, ma zawsze na celu dobro tych obywateli, których dana regulacja dotyczy. Nie można zapominać jednak o realiach ekonomicznych i możliwościach, jakimi dysponuje w danym okresie państwo polskie i trzeba rozważyć obciążenie dla budżetu państwa tym bardziej że zasiłek wychowawczy realizowany jest, w przeciwieństwie do zasiłku macierzyńskiego, ze środków budżetowych.

II

Na rozprawę 30 stycznia 2006 r. nie stawiła się skarżąca, która w piśmie z 23 stycznia 2006 r. do Trybunału, podtrzymała argumenty zawarte w skardze z 25 marca 2004 r. Skarżąca zwróciła się także z wnioskiem o rozpatrzenie sprawy pod jej nieobecność i nadesłanie na jej adres orzeczenia. W toku rozprawy sędzia sprawozdawca przedstawił referat dotyczący stanu sprawy będącej przedmiotem rozpoznania.

Pozostali przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestionowany przez skarżącą przepis ma następujące brzmienie:

§ 12. Do okresu, przez który wypłaca się zasiłek wychowawczy, wlicza się okresy wypłaty zasiłku oraz okresy, za które zasiłek wychowawczy nie przysługuje z powodu:

- 1) pobierania zasiłku macierzyńskiego w okresie urlopu wychowawczego,
- 2) utraty prawa do zasiłku wychowawczego z przyczyn określonych w art. 15d ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy.

Przepis ten zawarty jest w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 sierpnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów dokumentów i innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego oraz szczegółowych zasad i trybu wypłaty tych zasiłków (Dz. U. Nr 68, poz. 761 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2 sierpnia 1999 r.). Rozporządzenie to weszło w życie 1 września 1999 r., a utraciło moc – w całości – 2 maja 2002 r., z tym zastrzeżeniem, że wcześniej – 1 stycznia 2002 r. – rozporządzenie utraciło moc w części sprzecznej z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: ustawa o zasiłkach), którego nowe brzmienie ustalił art. 2 pkt 8 lit. c ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o funduszu alimentacyjnym, ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych i ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. Nr 154, poz. 1791 ze zm.). Bezsporne jest, że przez cały okres, przez który skarżąca otrzymywała zasiłek macierzyński, zamiast zasiłku wychowawczego, obowiązywało rozporządzenie z 2 sierpnia 1999 r., w tym jego § 12 pkt 1, z którym to przepisem nie była związana zmiana treści art. 17 ust. 2 ustawy o zasiłkach.

Kwestionowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie dwóch upoważnień ustawowych, tj. art. 17 ust. 2 i art. 34 ustawy o zasiłkach (uchylonej z dniem 1 maja 2004 r., przez art. 71 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych – Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.). Oba przepisy upoważniające zostały zamieszczone w rozdziale 3 ustawy – zatytułowanym – Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych.

Przepisy upoważniające zawarte w ustawie z 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach brzmią, jak następuje:

– art. 17 ust. 2: „Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, wzory wniosku o ustalenie uprawnień do zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego oraz inne dowody niezbędne do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego, o których mowa w ust. 1 pkt 2”,

– art. 34: „Minister Pracy i Polityki Socjalnej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb wypłaty zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych”.

Artykuł 17 ust. 2 ustawy, w pierwotnej wersji, nakazywał organowi wykonawczemu określenie wzorów wniosku o ustalenie uprawnień do zasiłków: rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego, wzory oświadczeń o dochodach rodziny, wzory innych oświadczeń oraz określenie innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do wymienionych zasiłków. Trybunał podzielił pogląd Prokuratora Generalnego, że przepis ten swym zakresem obejmował wyłącznie zagadnienia formalne (proceduralne). Ten zakres został zachowany po dokonaniu nieznaczącej zmiany (z dniem 1 stycznia 2002 r.), polegającej jedynie na skreśleniu wyrazów („wzory oświadczeń o dochodach rodziny, wzory innych oświadczeń”).

2. Rozporządzenia do ustaw – zgodnie z art. 92 Konstytucji – są wydawane przez organy wskazane w ustawie zasadniczej, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Z treści art. 92 Konstytucji bezdyskusyjnie wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego – podmiotowego i przedmiotowego – określenia zakresu prawodawstwa podustawowego. W tym celu nałożony został na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu upoważnienia, a przez to także obowiązków organów uprawnionych do jego zrealizowania. W taki sposób rozporządzenie wykonawcze zostało silniej związane z wolą ustawodawcy. Określone zostały też ściśle granice, w obrębie których organ wydający rozporządzenie ma możliwość wyboru rozwiązań.

Już od pierwszego wydanego przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w sprawie o sygn. U 1/86 z 28 maja 1986 r., OTK w 1986 r., poz. 2) przez następne, m.in. w sprawach: sygn. U 5/86 z 5 listopada 1986 r., OTK w 1986 r., poz. 1), sygn. P 2/87 z 3 marca 1987 r., OTK w 1987 r., poz. 2), sygn. K 1/87 z 22 kwietnia 1987 r., OTK w 1987 r., poz. 3), sygn. U 4/91 z 21 stycznia 1992 r., OTK w 1992 r., poz. 9), sygn. U 7/93 z 1 marca 1994 r., OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5), sygn. U 4/95 z 26 września 1995 r., OTK w 1995 r., cz. II, poz. 27) – Trybunał reprezentował konsekwentnie pogląd, że wydanie rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy jest zdeterminowane trzema warunkami. Są nimi: po pierwsze, wydanie rozporządzenia na podstawie wyraźnego, a nie opartego li tylko na domniemaniu bądź wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy. Po drugie, wydanie rozporządzenia w ścisłych granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu (zarówno w odniesieniu do przedmiotu, jak i treści normowanych stosunków), a nadto – w celu wykonania ustawy. Po trzecie, niesprzeczność treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz niesprzeczności nie tylko z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, ale ponadto ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które – w sposób bezpośredni lub pośredni – regulują materie stanowiące przedmiot rozporządzenia.

Rozporządzenie nie może – bez wyraźnego upoważnienia ustawy – wkraczać w sferę materii regulowanych innymi ustawami. Nie może zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet – nie powinno ich powtarzać. Naruszenie wskazanych wyżej warunków może stanowić podstawę zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą (por. wyrok z 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie reprezentował pogląd, że brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się nieprecyzyjnością lub ogólnością upoważnienia, winien być interpretowany jako nieudzielenie w tym zakresie kompetencji normodawczej do wydania rozporządzenia. Upoważnienie ustawowe nie może też opierać się na domniemaniu objęcia jego zakresem materii w upoważnieniu niewymienionych. Nie podlega ona wykładni rozszerzającej, ani też celowościowej. Jeżeli zatem rozporządzenie określa tryb postępowania, winno to czynić tak, aby zachowana została spójność z postanowieniami ustawy (por. wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118).

Niedopuszczającym żadnych wyjątków jest pogląd Trybunału, że sfera praw i wolności stanowi ekskluzywną materię konstytucyjną, w ramach której przewiduje się upoważnienia na rzecz konstytucyjnie dopuszczalnej regulacji ustawowej. Sfera ta nie może wszelako w żadnym wypadku być uregulowana wyłącznie w aktach podustawowych – tj. w rozporządzeniach ministra (por. orzeczenie z 12 kwietnia 1994 r., sygn. U 6/93,

OTK w 1994 r., cz. I, poz. 8). A więc zasada zupełności regulacji ustawowej nie może tu doznawać jakichkolwiek wyjątków.

3. Przywołany w skardze art. 71 ust. 2 Konstytucji stanowi *expressis verbis*, że matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka – stwierdził TK w wyroku z 19 maja 1998 r. – zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w tej specyficznej materii, którą stanowią unormowania dotyczące wolności i praw oraz obowiązków człowieka i obywatela, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję unormowania ustawowe cechować musi zupełność. W razie sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być – w żadnym wypadku – oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy (zob. wyrok z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46).

Przepis upoważniający, zawarty w art. 34 ustawy o zasiłkach, wyraźnie nakazuje organowi wykonawczemu określenie szczegółowych zasad i trybu wypłaty zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, a zasady te i tryb, które powinien określić Minister Pracy i Polityki Socjalnej, odnoszą się wyłącznie do wypłaty wymienionych w nim zasiłków, a nie do zasad ich przyznawania.

Zasady przyznawania zasiłków wychowawczych ustawodawca precyzyjnie określił bowiem w rozdziale 2a ustawy o zasiłkach, zatytułowanym – Zasiłki wychowawcze. Rozdział ten został dodany przez art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.). W przepisach tego rozdziału wskazano wyczerpująco i w szczegółowy sposób, w jakich sytuacjach przysługuje zasiłek wychowawczy (art. 15a i art. 15b ustawy), w jakiej wysokości (art. 15c ustawy), oraz określono w sposób szczegółowy przypadki, w których zasiłek wychowawczy nie przysługuje (art. 15d ust. 1 pkt 1-4).

Zgodnie z art. 15a ust. 2 pkt 1 ustawy, zasiłek wychowawczy przysługuje do ukończenia urlopu wychowawczego – nie dłużej jednak niż przez okres 24 miesiące kalendarzowych. Prawo do zasiłku przez okres dłuższy niż 24 miesiące przysługuje tylko przy sprawowaniu opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu bądź nad dzieckiem wychowywanym samotnie – 36 miesięcy (art. 15a ust. 2 pkt 2 ustawy) oraz przy sprawowaniu opieki nad dzieckiem ze względu na stan jego zdrowia – 72 miesiące (art. 15a ust. 2 pkt 3).

Natomiast stosownie do art. 15d ustawy o zasiłkach, zasiłek wychowawczy nie przysługuje w następujących wypadkach: gdy urlop wychowawczy jest krótszy niż 3 miesiące (pkt 1), dochód na osobę w rodzinie nie spełnia określonych warunków (pkt 2), zaprzestano sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, z wyjątkami (pkt 3) oraz w wypadku niespełnienia warunków ze względu na wielkość dochodów uzyskanych z wymienionych w tym przepisie tytułów (pkt 4).

Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Prokuratora Generalnego, że art. 15a ust. 2 o zasiłkach – odczytywany łącznie z art. 15d pkt 1-4 tej ustawy – daje podstawę do twierdzenia, że prawo do zasiłku wychowawczego mają, przez okres wskazany w ustawie, wszystkie osoby, co do których nie zachodzą zawarte w niej okoliczności wyłączające to prawo. Istotną przesłanką powyższego twierdzenia jest również fakt, że w rozdziale 2a ustawy o zasiłkach nie zamieszczono żadnej delegacji ustawowej. Oczywiście jest więc, że

ustawodawca uznał, że materia uregulowana w tym przepisie ma charakter wyczerpujący. Tym samym nie wymaga ona doprecyzowania w jakimkolwiek akcie podustawowym.

Tymczasem § 12 pkt 1 kwestionowanego rozporządzenia w sposób konstytutywny i samoistny rozstrzyga o możliwości zredukowania skarżącej ustawowego świadczenia, pomimo że – zgodnie z konsekwentną linią orzecniczą Trybunału – rozporządzenia wykonawcze nie mogą być w jakimkolwiek zakresie samoistnymi aktami normatywnymi. Oznacza to, że takiego statusu nie mogą też mieć zawarte w nich przepisy. Wydawane są zawsze na podstawie ściśle określonego upoważnienia zawartego w ustawie. Upoważnienie to nie może ulegać modyfikacji ani uzupełnieniu w trakcie jego wykonywania. Odstępstwa od treści upoważnienia ustawowego nie mogą też być usprawiedliwiane praktycznymi, np. społecznymi lub ekonomicznymi, potrzebami. Rozporządzenie, które nie zostało wydane w celu wykonania ustawy i (lub) na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, zawsze pozostaje niezgodne z wymaganiami określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 5 października 1999 r., sygn. U 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118).

Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny z naciskiem pragnie podkreślić, że organ wydający rozporządzenie jest ściśle związany upoważnieniem ustawowym i jego granicami. W szerszym rozumieniu kontrola konstytucyjności prawa dotyczy nie tylko relacji Konstytucja – ustawa, ale obejmuje również badanie konstytucyjności kwestionowanego aktu podustawowego. Relacje te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do przepisów Konstytucji, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych. Każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi zatem naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych (zob. wyrok z 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247).

Trybunał Konstytucyjny zgodził się z argumentem podniesionym przez Prokuratora Generalnego, że umocowania do regulacji przewidzianej w § 12 pkt 1 kwestionowanego rozporządzenia nie można byłoby wywieść nawet wówczas, gdyby było to dopuszczalne poprzez odwołanie się do innej ustawy – np. do ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. Nr 60, poz. 636 ze zm.). Artykuł 29 tej ustawy wprowadza w ust. 3 odnosi się do sytuacji, gdy prawo do zasiłku macierzyńskiego powstało w okresie urlopu wychowawczego, jednakże reguluje zagadnienie okresu, za który przysługuje zasiłek macierzyński („za okres odpowiadający części urlopu macierzyńskiego, która przypada po porodzie”).

Przepis ten nie normuje natomiast kwestii zbiegu świadczeń z tych obu tytułów. Również o tym nie rozstrzyga art. 31 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 2 pkt 1 i 3 wyżej powołanej ustawy o świadczeniach. Wyłącza on bowiem jedynie prawo do zasiłku macierzyńskiego za okresy niezdolności do pracy, przypadające w czasie urlopu bezpłatnego (pkt 1) i tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności, z określonymi w przepisie tym wyjątkami (pkt 3). Wyłączenie to nie ma zaś zastosowania w czasie urlopu wychowawczego.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że przyznanie zasiłku macierzyńskiego zamiast zasiłku wychowawczego w sytuacji, gdy dochodzi do zbiegu obu świadczeń, jest rozstrzygnięciem, które w sposób istotny redukuje prawo matki do zasiłku wychowawczego. Taka redukcja dokonana aktem podustawowym musi być zatem uznana za ewidentnie niekonstytucyjną, a ponadto pozostaje w sprzeczności z prawem matki do szczególnej pomocy władz publicznych przewidzianej w art. 71 Konstytucji, jak również koliduje z deklaracją ochrony macierzyństwa zawartą w art. 18 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł i postanowił jak w sentencji.