Тези

рішення Першого Сенату від 9 лютого 2010 року

- 1 BvL 1/09 -

- 1 BvL 3/09 -

- 1 BvL 4/09 -

1. **Основне право на забезпечення гідного прожиткового мінімуму, що випливає з абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з принципом соціальної держави, закріпленим у абз. 1 ст. 20 Основного закону, гарантує кожній особі, яка потребує допомоги, такі матеріальні передумови, які необхідні для її фізичного існування та невід’ємні для мінімального рівня участі у суспільному, культурному та політичному житті.**
2. **Це основне право, закріплене в абз. 1 ст. 1 Основного закону, має автономне значення як право, що випливає з гарантії у поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону, поряд з абсолютним правом на повагу до гідності кожної людини, закріпленим в абз. 1 ст. 1 Основного закону. За своєю сутністю, це право не підлягає вільному розпорядженню і вимагає беззастережної поваги. Проте воно потребує уточнення та постійної актуалізації з боку законодавця, який зобов'язаний узгоджувати розмір належної допомоги з поточним рівнем розвитку суспільства та існуючими умовами життя. У цьому відношенні йому надається свобода розсуду.**
3. **Для визначення обсягу права вимоги законодавець зобов’язаний проаналізувати усі життєво необхідні витрати в рамках прозорої і належної процедури на предмет їх фактичної значущості з урахуванням фактичної потреби, тобто з урахуванням реалій, на основі достовірних даних та послідовних методів розрахунку.**
4. **Законодавець може задовольнити типові потреби в рамках забезпечення гідного прожиткового мінімуму шляхом встановлення фіксованої суми з щомісячною виплатою, але повинен також додатково передбачити право на забезпечення неминучої, тривалої, неодноразової особливої потреби, яка виходить за межі встановленої суми.**

|  |  |
| --- | --- |
| ФЕДЕРАЛЬНИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД - 1 BVL 1/09 - **- 1 BVL 3/09 -** - 1 BVL 4/09 - | Оголошено  9 лютого 2010 р.  Кервекер  державний службовець  секретар  судової канцелярії |
|  | |

**Іменем народу**

**У провадженні щодо перевірки конституційності**

1. положень абз. 1-3 § 20 та п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 другої книги Соціального кодексу (СК II) у редакції ст. 1 Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» від 24 грудня 2003 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 2954, 2955), зокрема їх відповідності абз. 1 ст. 1, абз. 1 ст. 3, абз. 1 і 2 ст. 6, а також абз. 1 і 3 ст. 20 Основного закону

- Рішення про призупинення розгляду справи соціального суду землі Гесен від 29 жовтня 2008 р. - L 6 AS 336/07 -

# - 1 BVL 1/09 -,

1. положень п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК II у редакції Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» від 24 грудня 2003 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 2954), набрав чинності 1 січня 2005 р., зокрема
   1. чи ці положення сумісні із абз. 1 ст. 3 Основного закону у поєднанні зі ст. 1, абз. 2 ст. 6 та абз. 1 ст. 20 Основного закону з огляду на те, що норма щодо дітей віком до 14 років передбачає стандартну допомогу в обсязі лише 60% від стандартної допомоги для дорослих, передбаченої абз. 2 § 28 СК II, водночас не передбачаючи визначення та розрахунку потреб дітей,
   2. чи ці положення сумісні із абз. 1 ст. 3 Основного закону з огляду на те, що соціальна допомога для дітей одержувачів базового забезпечення безробітних, передбаченого СК II, повинна визначатися як остаточна та охоплювати усі потреби, в той час як діти одержувачів соціальної допомоги, передбаченої реч. 2 абз. 1 § 28 СК XII, можуть в окремих випадках претендувати на додаткове забезпечення потреб,
   3. чи ці положення сумісні із абз. 1 ст. 3 Основного закону з огляду на те, що п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ однаково встановлює стандартну допомогу для всіх дітей та підлітків віком до 14 років на рівні 60%, не передбачаючи розподілу на подальші вікові групи

- Призупинення розгляду та рішення Федерального соціального суду про конституційне подання від 27 січня 2009 року - B 14 AS 5/08 R –

# - 1 BVL 3/09 -,

1. п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК II у редакції Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» від 24 грудня 2003 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 2954), набрав чинності 1 січня 2005 р., зокрема
   1. чи сумісний він із абз. 1 ст. 3 Основного закону у поєднанні зі ст. 1, абз. 2 ст. 6 та абз. 1 ст. 20 Основного закону з огляду на те, що норма щодо дітей віком до 14 років передбачає стандартну допомогу в обсязі лише 60% від стандартної допомоги для дорослих, передбаченої абз. 2 § 28 СК II, водночас не передбачаючи визначення та розрахунку потреби дітей,
   2. чи сумісний він із абз. 1 ст. 3 Основного закону з огляду на те, що соціальна допомога для дітей одержувачів базового забезпечення безробітних, передбаченого СК II, повинна визначатися як остаточна та охоплювати усі потреби, в той час як діти одержувачів соціальної допомоги, передбаченої реч. 2 абз. 1 § 28 СК XII, можуть в окремих випадках претендувати на додаткове забезпечення потреб,
   3. чи сумісний він із абз. 1 ст. 3 Основного закону з огляду на те, що п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ однаково встановлює стандартну допомогу для всіх дітей та підлітків віком до 14 років на рівні 60%, не передбачаючи розподілу на подальші вікові групи? Призупинення розгляду та рішення Федерального соціального суду про конституційне подання від 27 січня 2009 р. - B 14/11b AS 9/07 R -

- Призупинення розгляду та рішення Федерального соціального суду про конституційне подання від 27 січня 2009 року - B 14/11b AS 9/07 R

# - 1 BVL 4/09 -

Перший Сенат Федерального Конституційного Суду у складі суддів:

Папір – головуючого,

Гоманн-Деннхардт,

Брюде,

Гайєр,

Айхбергер,

Шлукебір,

Кірхгоф,

Масінг

ухвалив на усному слуханні від 20 жовтня 2009 р. таке

**Рішення:**

* + 1. П. 1 абз. 2 та реч. 1 абз. 3 § 20, альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28, щоразу у поєднанні з абз. 1 § 20 другої книги Соціального кодексу у редакції Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» від 24 грудня 2003 р. (*Вісник федеральних законів І*, сторінка 2954), реч. 1 абз. 2 та абз. 3 § 20 другої книги Соціального кодексу у редакції Закону «Про внесення змін до другої книги Соціального кодексу та інших законів» від 24 березня 2006 р. (*Вісник федеральних законів І*, сторінка 558), альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 у поєднанні з § 74 другої книги Соціального кодексу у редакції Закону «Про забезпечення зайнятості та стабільності в Німеччині» від 2 березня 2009 р. (*Вісник федеральних законів І*, с. 416), щоразу у поєднанні з абз. 1 § 20 другої книги Соціального кодексу у редакції Закону «Про перегляд базового забезпечення для безробітних осіб» від 20 липня 2006 р. (*Вісник федеральних законів І*, с. 1706), а також оповіщення про розмір стандартної допомоги відповідно до абз. 2 § 20 та реч. 1 абз. 2 § 20 другої книги Соціального кодексу від 1 вересня 2005 р. (*Вісник федеральних законів І*, с. 2718), від 20 липня 2006 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 1702), від 18 червня 2007 р. (*Вісник федеральних законів І*, с. 1139), від 26 червня 2008 р. (*Вісник федеральних законів І*, с. 1102) та від 17 червня 2009 р. (*Вісник федеральних законів І*, с. 1342) несумісні з абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з принципом соціальної держави відповідно до абз. 1 ст. 20.
    2. Ці положення підлягають подальшому застосуванню до набрання чинності нового регулювання, яке законодавець зобов'язаний прийняти не пізніше 31 грудня 2010 р.
    3. При розробці нового регулювання законодавець зобов'язаний передбачити також право осіб, що мають право на допомогу згідно з § 7 другої книги Соціального кодексу, на задоволення неминучої, тривалої, неодноразової особливої потреби, яка раніше не охоплювалася допомогою відповідно до § 20 і далі СК II, але яка підлягає обов'язковому задовільненню з метою забезпечення гідного прожиткового мінімуму. До розробки нового регулювання законодавцем встановлюється, що відповідно до критеріїв, зазначених в мотивувальній частині рішення, дане право може бути заявлено по відношенню до федерації безпосередньо на підставі абз. 1 ст. 1 в поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону.

# Підстави:

**A.**

|  |  |
| --- | --- |
| У конкретному конституційному провадженні, ініційованому на основі спільного подання, порушені питання, чи відповідає Основному закону розмір стандартної допомоги для забезпечення життєвих потреб дорослих і дітей віком до 14 років у період з 1 січня 2005 р. до 30 червня 2005 р. відповідно до абз. 1-3 § 20 та альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 другої книги Соціального кодексу в редакції ст. 1 Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» від 24 грудня 2003 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 2954). | 1 |
|  |
| **I.** | |
| До 31 грудня 2004 р. для працездатних осіб існувало дві різні системи соціальної допомоги, адресованої за принципом визначення нужденності, у вигляді допомоги по безробіттю згідно з §§ 190 і далі третьої книги Соціального кодексу – «Сприяння зайнятості» (СК III) у старій редакції, з одного боку, та соціальної допомоги відповідно до Федерального закону «Про надання соціальної допомоги» (BSHG), з іншого. З 1 січня 2005 р. Четвертий закон «Про сучасні послуги на ринку праці» від 24 грудня 2003 р. (*Вісник федеральних законів І*, с. 2954; так званий закон «*Гартц IV*») об'єднав ці дві системи у заново розробленій другій книзі Соціального кодексу – «Базове забезпечення для безробітних осіб» (СК II) – у формі єдиного базового забезпечення в залежності від нужденності для працездатних осіб та тих, хто проживає спільно з ними, перебуваючи у ситуації нужденності. Так само з 1 січня 2005 р. Федеральний закон «Про надання соціальної допомоги» скасовано Законом про «Включення права соціальної допомоги до Соціального кодексу» від 27 грудня 2003 р. (*Вісник федеральних законів І*, с. 3022) (№ 1 абз. 1 ст. 68 Закону). Водночас норма про соціальну допомогу у дванадцятій книзі Соціального кодексу – «Соціальна допомога» (СК XII) – як базове забезпечення в залежності від нужденності для тих осіб, які не мають права на допомогу відповідно до другої книги Соціального кодексу, зазнала нової редакції. З 1 січня 2005 р. № 14 та № 15 ст. 3 Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» повністю виключають допомогу по безробіттю зі списку видів допомоги для сприяння зайнятості. | 2 |
| 1. Згідно з другою книгою Соціального кодексу, право на допомогу мають, в першу чергу, працездатні особи, які потребують матеріальної допомоги, у значенні законодавчого визначення в реч. 1 абз. 1 § 7 СК II. Тобто, згідно з вихідною редакцією положення, це особи, які досягли 15-річного віку та ще не досягли 65-річного віку, працездатні у значенні § 8 СК II, потребують допомоги у значенні § 9 СК II та мають постійне місце проживання у Федеративній Республіці Німеччина. Крім того, згідно з реч. 1 абз. 2 § 7 СК ІІ, право на допомогу також мають ті особи, які проживають із працездатною особою, яка потребує допомоги, спільно перебуваючи у ситуації нужденності. Під цю категорію підпадає також член подружжя, який протягом нетривалого часу проживає окремо, як партнер працездатної особи, яка потребує матеріальної допомоги (літера *а)* п. 3 абз. 3 § 7 СК ІІ), а також неповнолітні неодружені діти, які належать до того ж домогосподарства, якщо вони не мають власних доходів або майна для забезпечення своїх життєвих потреб (див. п. 4 абз. 3 § 7 СК II у старій редакції). | 3 |
| Працездатність особи, яка потребує матеріальної допомоги, та приналежність до спільно проживаючих осіб у ситуації нужденності, є основними критеріями для розрізнення базового забезпечення для безробітних осіб (згідно з другою книгою Соціального кодексу) та соціальної допомоги (згідно з дванадцятою книгою Соціального кодексу). Згідно з реч. 1 абз. 2 § 5 СК ІІ, право на допомогу для забезпечення життєвих потреб згідно з другою книгою Соціального кодексу виключає надання допомоги для забезпечення життєвих потреб відповідно до третього розділу дванадцятої книги Соціального кодексу (§§ 27-40 СК ХІІ). Особи, які мають право на допомогу як працездатні або ті, хто спільно з ними проживає та знаходиться на їх утриманні, відповідно до другої книги Соціального кодексу, не отримують допомоги, визначеної в дванадцятій книзі Соціального кодексу. Це положення закріплено в реч. 1 § 21 СК XII. Таким чином, основним випадком застосування норми про соціальну допомогу відповідно до дванадцятої книги Соціального кодексу залишається базове забезпечення по досягненню відповідного віку та у разі обмеженої працездатності. | 4 |
|  |
| 1. Працездатні особи, які потребують матеріальної допомоги, та спільно проживаючі особи на їх утриманні, які досягли 15-річного віку та є працездатними у значенні розділу абз. 1 § 8 СК II, отримують допомогу по безробіттю II у значенні реч. 1 § 19 СК II, а в решті випадків – соціальну допомогу у значенні реч. 1 абз. 1 § 28 СК II, якщо вони не мають права на допомогу у зв'язку з повною втратою працездатності відповідно до §§ 41 і далі СК XII. Зокрема, соціальну допомогу отримують діти віком до 15 років, для яких від самого початку виключається право на допомогу, закріплену в положеннях §§ 41 і далі СК XII, які передбачають досягнення 18-річного віку | 5 |
| а) Допомога по безробіттю II складається, по суті, із стандартної допомоги для забезпечення життєвих потреб, закріпленої в § 20 СК II, допомоги на нерегулярні додаткові потреби відповідно до § 21 СК ІІ та допомоги на оплату житла та опалення відповідно до § 22 СК II. § 24 СК ІІ передбачає додаткові тимчасові виплати, що надаються протягом двох років після припинення допомоги по безробіттю, сума яких залежить від різниці між виплатою по безробіттю та виплатою по безробіттю II. Одноразові субсидії передбачені в другій книзі Соціального кодексу лише у виняткових випадках, передусім у вигляді допомоги на первинне облаштування квартир, в тому числі придбання побутової техніки (п. 1 реч.1 абз. 3 § 23 СК II), на первинне придбання одягу, а також на вагітність і пологи (п. 2 реч. 1 абз. 3 § 23 СК II) та на оплату багатоденних шкільних поїздок (п. 3 реч.1 абз. 3 § 23 СК II). | 6 |
| Обсяг і розмір стандартної допомоги визначаються у абз. 1-3 § 20 СК II. Взята тут за основу вихідна редакція Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» (СК ІІ, стара редакція) містить такі положення: | 7 |
| § 20 | 8 |
| Стандартна допомога для забезпечення життєвих потреб | 9 |
| (1) Стандартна допомога для забезпечення життєвих потреб враховує, зокрема, витрати на харчування, одяг, предмети особистої гігієни, предмети побутового вжитку, повсякденні потреби, а також, в достатній мірі, взаємодію з навколишнім середовищем та участь у культурному житті. Послуги відповідно до дванадцятої книги, зазначені у реч. 2 абз. 2 § 5 цієї книги, не включені. | 10 |
| (2) Щомісячна стандартна допомога для безсімейних осіб, самотніх батьків або осіб, які мають неповнолітнього партнера, становить 345 євро у старих федеральних землях, зі Східним Берліном включно, а у нових федеральних землях – 331 євро. | 11 |
| (3) Якщо двоє спільно проживаючих осіб у ситуації нужденності досягли 18-річного віку, стандартна допомога для кожної становить 90 відсотків від розміру стандартної допомоги відповідно до абз. 2. Стандартна допомога для подальших працездатних осіб в ситуації нужденності становить 80 відсотків від стандартної допомоги відповідно до абз. 2. | 12 |
| (4) ... | 13 |
| Як випливає з конспекту абз. 2 § 20 СК II, стандартна допомога в обсязі 90% призначається повнолітнім партнерам у значенні абз. 3 § 7 СК II, тобто, в тому числі члену подружжя, який протягом нетривалого часу проживає окремо. З 1 січня 2005 р. допомога спочатку становила округлено 311 євро в старих федеральних землях, зі Східним Берліном включно. Інші працездатні спільно проживаючі особи у ситуації нужденності у значенні реч. 2 абз. 3 § 20 СК II (стара редакція, тепер – реч. 2, абз. 2 § 20 СК ІІ) – це неповнолітні партнери, а також неповнолітні неодружені діти, які досягли 15-річного віку. Для них стандартна допомога з 1 січня 2005 р. становила 276 євро у старих землях, зі Східним Берліном включно. | 14 |
| З 1 липня 2006 р. по всій федерації діє стандартна допомога в розмірі 345 євро відповідно до реч. 1 абз. 2 § 20 СК II у редакції закону «Про внесення змін до другої книги Соціального кодексу та інших законів» від 24 березня 2006 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 558). З цього часу у абз. 3 § 20 СК II регулюється лише стандартна допомога у розмірі 90%. 1 липня 2006 р. реч. 2 абз. 1 § 20 СК II було виключено. Натомість з 1 серпня 2006 р. цей абзац було розширено пунктом «Витрати домогосподарства на електроенергію за винятком частки, що припадає на опалення» на підставі Закону «Про перегляд базового забезпечення для безробітних» від 20 липня 2006 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 1706). | 15 |
| b) Відповідно до реч. 2 абз. 1 § 28 СК ІІ, до соціальної допомоги входять виплати в рамках допомоги по безробіттю II. П. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК II в редакції Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» передбачає таке: | 16 |
| § 28 | 17 |
| Соціальна допомога | 18 |
| (1) … Додатково встановлюються такі розміри: | 19 |
| 1. Стандартна допомога на дітей віком до 14 років становить 60 відсотків, а на дітей віком від 15 років – 80 відсотків від стандартної допомоги, визначеної в абз. 2 § 20; | 20 |
| … | 21 |
| З 1 січня 2005 р. дітям віком до 14 років, які належать до спільно проживаючих осіб у ситуації нужденності, призначалася щомісячна соціальна допомога у розмірі 207 євро у старих землях, зі Східним Берліном включно, а дітям віком від 15 років – 276 євро. | 22 |
| c) Отримання допомоги по безробіттю II, як правило, зумовлює обов'язкове страхування в рамках передбаченого законом пенсійного, медичного страхування та страхування на випадок необхідності тривалого догляду (див. п. 2а абз. 1 § 5 СК V, п. 3a реч. 1 § 3 СК VI та п. 2а реч. 2 абз. 1 § 20 СК ХІ). Ці витрати покладаються на Федеральний уряд (див. абз. 4 § 251 СК V, п. 1 абз. 1 § 170 СК VI та п. 1 реч. 1 абз. 1 § 59 СК XI). Відповідно до § 10 СК V та § 25 СК XI, неповнолітні діти підлягають сімейному страхуванню. Якщо у виняткових випадках обов'язкове страхування не забезпечено, надається допомога на оплату добровільного або приватного страхування відповідно до § 26 СК II. | 23 |
| 3. Коригування та перерахунок стандартної допомоги визначені у абз. 4 § 20 СК II. Профільне федеральне міністерство (на сьогоднішній день – Федеральне міністерство праці та соціальних справ) публікує розмір стандартної допомоги, встановленої на наступні дванадцять місяців, у Віснику федеральних законів не пізніше 30 червня кожного календарного року (реч. 3 абз. 4 § 20 СК II). | 24 |
| а) Реч. 1 абз. 4 § 20 СК II ставить коригування стандартної допомоги у відповідність до змін поточної величини розрахункового пенсійного балу у державному пенсійному страхуванні. Реч. 1 абз. 1 § 68 шостої книги Соціального кодексу («Державне пенсійне страхування» – (СК VI)) визначає цю величину як суму, яка відповідає щомісячній пенсії за віком в рамках загального пенсійного страхування, якщо протягом одного календарного року сплачувались пенсійні відрахування від середньостатистичної річної заробітної плати. Вона змінюється на 1 липня кожного року шляхом множення попередньої величини пенсійного балу на коефіцієнти зміни валової заробітної плати на одного працівника (п. 1 реч. 3 абз. 1 § 68 СК VI) та ставки внеску на загальне пенсійне страхування (п. 2 реч. 3 абз. 1 § 68 СК VI). Проте у період з 1 липня 2005 р. по 1 липня 2013 р. застосовувались величини змін ставки внеску на загальне пенсійне страхування та частки валової заробітної плати, зарахованої до додаткового пенсійного фонду (§ 255e СК VI), помножені на коефіцієнт сталості (п. 3 реч. 3 абз. 1 § 68 СК VI). П. 1 абз. 4 § 20 СК II визначає коригування стандартної допомоги у відповідності до змін розрахункового пенсійного балу у державному пенсійному страхуванні. П. 1 абз. 1 § 68 Книги 6 Соціального кодексу («Державне пенсійне страхування» (СК VI)) визначає цю величину як суму, яка відповідає щомісячній пенсії за віком в рамках загального пенсійного страхування, якщо протягом одного календарного року сплачувались пенсійні відрахування від середньостатистичної річної заробітної плати. Вона змінюється на 1 липня кожного року шляхом множення попередньої величини пенсійного балу на коефіцієнти зміни валової заробітної плати на одного працівника (п. 1 реч. 3 абз. 1 § 68 СК VI) та ставки внеску на загальне пенсійне страхування (п. 2 реч. 3 абз. 1 § 68 СК VI). Проте у період з 1 липня 2005 року по 1 липня 2013 року застосовувались величини змін ставки внеску на загальне пенсійне страхування та частки валової заробітної плати, зарахованої до додаткового пенсійного фонду (§ 255e СК VI), помножені на коефіцієнт сталості (п. 3 реч. 3 абз. 1 § 68 СК VI). | 25 |
| Внаслідок змін поточної величини пенсійного балу з моменту набрання чинності другої книги Соціального кодексу стандартна допомога відповідно до реч. 1 абз. 2 § 20 нової редакції СК II підвищувалась тричі, а саме: станом на 1 липня 2007 р. – до 347 євро (опубліковано 18 червня 2007 р. у *Віснику федеральних законів І*, с. 1139), станом на 1 липня 2008 р. – 351 євро (опубліковано 26 червня 2008 р. у *Віснику федеральних законів І*, с. 1102), і станом на 1 липня 2009 р. – до 359 євро (опубліковано 17 червня 2009 р. у *Віснику федеральних законів І*, с. 1342). Таким чином, повнолітні партнери з числа спільно проживаючих нужденних осіб з 1 липня 2007 р. отримували 312 євро, з 1 липня 2008 р. – 316 євро, та з 1 липня 2009 р. – 323 євро, інші члени родини у віці від 15 років отримували з 1 липня 2007 р. 278 євро, з 1 липня 2008 р. – 281 євро, та з 1 липня 2009 р. – 287 євро. Соціальна допомога на дітей до досягнення ними 14-річного віку в обсязі 60% відповідно до п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК II зросла до 208 євро з 1 липня 2007 р., до 211 євро – з 1 липня 2008 р., та до 215 євро – з 1 липня 2009 року (суми наведені в округленій формі). Однак на 1 липня 2005 р. та 1 липня 2006 р. підвищення не відбулося, оскільки поточна величина пенсійного балу залишилася незмінною (опубліковано 1 вересня 2005 р. у *Віснику федеральних законів І*, с. 2718 та 20 липня 2006 р. у *Віснику федеральних законів І*, с. 1702). | 26 |
| b) Окрім цього, розмір стандартної допомоги підлягає перегляду та додатковому коригуванню після отримання результатів чергового вибіркового обстеження доходів і витрат (реч. 2 абз. 4 § 20 СК II у поєднанні з реч. 5 абз. 3 § 28 СК XII). Вибіркове обстеження доходів і витрат проводиться кожні п'ять років Федеральною службою статистики на підставі Закону «Про статистику бюджетів приватних домогосподарств» (PrHaushStatG). З метою збору даних до дослідження залучається близько 60 000 приватних домогосподарств у Німеччині, вибір яких, серед іншого, залежить від типу домогосподарства, соціального статусу основного годувальника та чистого доходу домогосподарства. Під час дослідження домогосподарства, які добровільно беруть в ньому участь, протягом трьох місяців фіксують усі свої доходи та витрати в книзі обліку. Кожне п’яте домогосподарство, яке бере участь, також протягом місяця веде детальну відомість, куди вносить всі витрати на продукти харчування, напої та тютюнові вироби і зазначенням кількості та цін. На момент прийняття та набрання чинності Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» були доступні лише результати вибіркового обстеження доходів і витрат за 1998 р. Проте пізніше розмір соціальної допомоги не переглядався на підставі оцінки результатів обстеження доходів і витрат за 2003 р. (див. нижче III. 1.). | 27 |
| 4. Індивідуальне підвищення стандартної допомоги відповідно до §§ 20, 28 СК II для окремих осіб, які потребують матеріальної допомоги, виключається. Це чітко випливає з п. 2 реч. 1 і реч. 2 абз. 3 § 3 і реч. 4 абз. 1 § 23 СК ІІ, які були введені в дію з 1 серпня 2006 р. Відповідно до цих положень, допомога, передбачена згідно з §§ 20 і далі, охоплює «потреби працездатних осіб, які потребують матеріальної допомоги», а «відхилення у визначенні потреб» та «подальша допомога виключаються», що також відповідало думці, яка склалася до введення цих положень (див. *Рішення Федерального соціального суду* BSGE 97, 242<248 від цифри на полях 19> з подальшими посиланнями). Таким чином, у другій книзі Соціального кодексу вже відсутня норма, яка б відповідала реч. 2 абз. 1 § 28 СК ХІІ і аналогічному положенню у Законі «Про надання соціальної допомоги», про те, що потреба може бути визначена із відхиленням від стандартної ставки, якщо в окремих випадках вона повністю або частково покривається іншим способом або якщо її обсяг суттєво відрізняється від середньостатистичної потреби. | 28 |
| а) Окрім норм щодо деяких особливих ситуацій, чітко визначених у абз. 3 § 23-§ 26 СК II, друга книга Соціального кодексу (лише у абз. 1 § 23 СК ІІ) припускає надання додаткової допомоги у натуральній та грошовій формі у вигляді позики, яка підлягає швидкому поверненню. Вихідна редакція Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» формулює цю норму таким чином: | 29 |
| § 23 | 30 |
| Винятки при встановленні розміру допомоги | 31 |
| (1) Якщо в окремих випадках життєва потреба, включена до стандартної допомоги, є неминучою за певних обставин і при цьому не може покриватися за рахунок власних активів згідно із п. 4 абз. 2 § 12 або будь-яким іншим способом, служба зайнятості задовольняє цю потребу в натуральній чи грошовій формі та надає особі, яка потребує допомоги, відповідну позику за наявності належного обґрунтування. У разі надання допомоги у натуральній формі вартість позики визначається відповідно до закупівельної ціни, сплаченої службою зайнятості. Позика виплачується шляхом щомісячних відрахувань в обсязі до 10 відсотків від стандартної допомоги, належної працездатній особі, яка потребує матеріальної допомоги, та спільно проживаючим особам в ситуації нужденності. | 32 |
| (2) … | 33 |
| b) У літературі та юриспруденції точиться дискусія, чи можливо взагалі, і якщо так, то якою мірою звертатися до норми § 73 СК ХІІ як до рівноцінної заміни застереження у другій книзі Соціального кодексу, яке відповідає альт. 2 реч. 2 абз. 1 § 28 СК ХІІ, оскільки на цю норму у 9 розділі дванадцятої книги Соціального кодексу не поширюються положення реч. 1 абз. 2 § 5 СК ІІ і реч. 1 § 21 СК ХІІ про виключення допомоги на підставах, визначених дванадцятою книгою Соціального кодексу. Ця норма формулюється таким чином: | 34 |
| § 73 | 35 |
| Допомога на випадок особливих життєвих обставин | 36 |
| Допомога може також надаватися і в інших життєвих обставинах, якщо вони виправдовують використання державних коштів. Грошова допомога може надаватися як субсидія або позика. | 37 |
| Згідно з рішенням Федерального соціального суду від 7 листопада 2006 р. - B 7b AS 14/06 R - (*Рішення Федерального соціального суду* BSGE 97, 242 <249 від цифри на полях 21 і далі), у випадку нетипових потреб, які можна вважати зіставними із потребами, регульованими у §§ 47-74 СК XII, додаткова допомога надається відповідно до § 73 СК XII. До таких нетипових потреб Федеральний соціальний суд відносить витрати, пов'язані із реалізацією права на доступ до дітей тим із батьків, який після розлучення проживає окремо. Окрім рішення, прийнятого Федеральним соціальним судом у такій справі, у практиці соціального судочинства відсутнє вичерпне пояснення передумов для надання додаткової допомоги на підставі § 73 СК XII одержувачам допомоги згідно з другою книгою Соціального кодексу. Сам Федеральний соціальний суд як у згаданому вище рішенні, так і у своїх поданнях чітко пояснює, що § 73 СК XII не слід трактувати як загальну стандартна норма для одержувачів допомоги на підставі СК ІІ. У судовій практиці вищих інстанцій наявність ситуацій нетипових потреб оцінюється по-різному (див., наприклад, *рішення соціального суду землі Північний Рейн-Вестфалія* щодо збільшення витрат на придбання ліків, які відпускаються без рецепта, від 22 червня 2007 р. - *L 1 B 7/07 AS ER* -, juris, від цифри на полях 28 і далі, з одного боку та *рішення соціального суду землі Баден-Вюртемберг* від 22 листопада 2007 р. - *L 7 SO 4180/06* -, juris, цифра на полях 23, з іншого боку). При цьому Федеральний соціальний суд відмовив у визнанні транспортних витрат на школярів як нетипової потреби (рішення від 28 жовтня 2009 р. - *B 14 AS 44/08 R*, в даний час доступне лише як протокол засідання). | 38 |
| 5. Крім допомоги для забезпечення життєвих потреб надається допомога для інтеграції до праці, яка раніше передбачалась §§ 16 та 29 СК II у старій редакції, а з 1 січня 2009 р. була встановлена у §§ 16-16g СК II (Закон «Про переорієнтацію інструментів ринку праці» від 21 грудня 2008 р. <*Вісник федеральних законів I*, с. 2917>). Працездатні особи, які потребують матеріальної допомоги, можуть, наприклад, отримувати допомогу для сприяння подальшому професійному розвитку (реч. 1 абз. 1 § 16 СК II у старій редакції або реч. 2 абз. 1 § 16 СК II у новій редакції у поєднанні з §§ 77 і далі та 417 СК III). У разі необхідності інтеграції до праці працездатної особи, яка потребує матеріальної допомоги, суб'єкт базового забезпечення може також надавати послуги або грошові виплати (див. § 4 СК II) для догляду за неповнолітніми дітьми (п. 1 реч. 2 абз. 2 § 16 СК II (стара редакція); тепер – п. 1 § 16а СК II (нова редакція)). | 39 |
| **II.** |  |
| При визначенні стандартної допомоги в §§ 20 та 28 СК II законодавець спирався на право соціальної допомоги. | 40 |
| 1. Закон «Про надання соціальної допомоги», який виходить з принципу індивідуалізації, в реч. 1 абз. 1 § 3 передбачає, що вид, форма та рівень соціальної допомоги повинні визначатися в залежності від особливостей конкретного випадку, перш за все, особи одержувача допомоги, типу потреби та місцевих умов. Згідно з реч. 1 абз. 1 § 22 Закону «Про надання соціальної допомоги», поточна допомога для забезпечення життєвих потреб надавалась «за стандартними ставками», які встановлювались органами земель відповідно до федерального законодавства та розпорядження уповноваженого федерального міністерства щодо розміру стандартної ставки. Крім допомоги за цими стандартними ставками існували також одноразові субсидії (див. § 21 Закону «Про надання соціальної допомоги»), наприклад, на полагодження одягу, білизни та взуття; на закупівлю палива для індивідуального опалення або спеціальних навчальних матеріалів для школярів; на ремонт побутової техніки; на утримання житла; на придбання споживчих товарів більш тривалого використання з вищою вартістю, а також на особливі випадки (див. абз. 1а § 21 Закону «Про надання соціальної допомоги» у редакції, що діє з 27 червня 1993 р., *Вісник федеральних законів I*, с. 944). | 41 |
| а) З моменту набрання чинності Законом «Про надання соціальної допомоги» 1 червня 1962 р. органи земель спочатку встановлювали стандартні ставки відповідно до моделі споживчого кошика. За основу було взято споживчий кошик, розроблений Німецькою спілкою громадського та приватного добробуту, який був орієнтований на спосіб життя та споживчі звички груп населення з нижчими доходами. На підставі даних Федеральної служби статистики щодо витрат окремих приватних домогосподарств було сформовано референтну групу – так званий перший тип домогосподарств, тобто домогосподарств з двох дорослих осіб з низьким рівнем доходів, які отримували пенсії або соціальну допомогу. Стандартні ставки, запроваджені вже за час дії моделі споживчого кошика, засновані на тому принципі, що стандартна ставка встановлюється, з одного боку, для голови домогосподарства, до якого прирівнюються також безсімейні особи, а стандартні ставки для інших членів домогосподарства, з іншого боку, визначаються як процентне відношення до стандартної ставки голова домогосподарства (див. абз. 1 § 2, абз. 3 Постанови про стандартні ставки» у редакції від 20 липня 1962 р., *Вісник федеральних законів I*, с. 515). Головою домогосподарства вважався той, на кого покладаються загальні витрати на домогосподарство. Ця система базувалася на припущенні, що витрати на загальне ведення домашнього господарства майже однакові в кожному домогосподарстві і що утримання одноосібного домогосподарства, в цілому, коштує дорожче, ніж домогосподарства, що складається з кількох членів (див. *Petersen, Die Regelsätze nach dem BSHG – ihre Bedeutung, Bemessung und Festsetzung -, Frankfurt a. M. 1972* [Петерсен, Стандартні ставки в Законі «Про надання соціальної допомоги» – їх значення, вимірювання та встановлення, – Франкфурт, 1972], с. 30 і далі, c. 47 і далі). | 42 |
| b) На підставі резолюції Конференції вищих соціальних органів влади земель з 1 липня 1990 р. для визначення стандартної ставки застосовувався інший метод, так звана статистична модель. З 1 серпня 1996 р. ця модель була законодавчо закріплена в абз. 3 § 22 Закону «Про надання соціальної допомоги» у редакції ст. 1 Закону «Про реформу права соціальної допомоги» від 23 липня 1996 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 1088), що в цілому відповідає сучасному абз. 3 § 28 СК ХІІ. Наразі стандартні ставки розраховуються виключно у відповідності до споживчої поведінки груп з нижчими доходами, що статистично оцінюється, передусім, шляхом вибіркового обстеження доходів і витрат. Спочатку референтною групою були обрані домогосподарства з доходом, який на 4% перевищував поріг соціальної допомоги. На другому етапі органи земель визначили, які статті витрат цієї референтної групи слід включити до розрахунку допомоги (так зване приватне споживання, що має значення для встановлення стандартної ставки, статистичний споживчий кошик). Це призвело до виключення тих потреб, для покриття яких стандартні ставки не передбачалися, оскільки вони задовольнялися окремо як, наприклад, одноразова потреба, а також потреб, які нормотворець не вважав типовими для соціальної допомоги. У подальшому, на основі встановлених даних щомісячні витрати референтної групи на приватне споживання, що має значення для встановлення стандартної ставки, були додані до суми стандартної ставки. | 43 |
| Принцип голови домогосподарства зберігся також в рамках використання статистичної моделі. Тому одноосібні домогосподарства складали референтну групу. За дорученням Конференції міністрів праці та соціальних питань за участю робочої групи з представників федеральних земель, центральних муніципальних асоціацій та центральних асоціацій вільного добробуту Німецька спілка громадського та приватного добробуту розробила для інших членів домогосподарств концепцію опосередкованого розрахунку стандартних ставок на основі модифікованого розрахунку різниці. На основі результатів вибіркового обстеження доходів і витрат 1983 року було сформовано три референтні групи домогосподарств (безсімейні особи, подружжя без дітей та подружжя з однією дитиною), чистий дохід яких перевищував поріг соціальної допомоги. Референтну групу подружніх пар з однією дитиною знову розділили на три групи відповідно до віку дітей (до 7 років; від 7 до 14 років; від 14 до 18 років). Після цього, аналогічно процедурі для голів домогосподарств, було визначено ті витрати відповідних референтних груп, що мають значення для встановлення стандартної ставки. Надалі розрахували різницю між витратами референтних груп на приватне споживання і зіставили подружні пари з однією дитиною по відношенню до подружніх пар без дітей, а подружні пари без дітей – по відношенню до безсімейних осіб. Нарешті, стандартні ставки, що діяли у 1983 році, а також з'ясовані витрати та їх диференціали були екстрапольовані відповідно до темпу зростання цін (див. *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Gutachterliche Äußerung: Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe: Ableitung der Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige, Frankfurt a.M. 1989* [Німецька спілка громадського та приватного добробуту, Висновок експерта: нова система розрахунку потреб для встановлення стандартних ставок соціальної допомоги: похідне обчислення стандартних ставок для інших членів домогосподарства, – Франкфурт, 1989], с. 12 і далі, 30 і далі, 36 і далі, 42 і далі, 49, 53 і далі, 58, 60, 68). | 44 |
| На основі екстрапольованих диференціалів можна було встановити процентне відношення до стандартної ставки, визначеної для голови домогосподарства. Відповідна норма була реалізована в абз. 3 § 2 Постанови про стандартні ставки у редакції Другого розпорядження «Про внесення змін до Постанови про стандартні ставки» від 21 березня 1990 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 562; Постанова про стандартні ставки 1990 р.). Відтоді стандартні ставки для інших членів домогосподарства складали: | 45 |
| 1. для дітей до 7 років – 50 відсотків, а якщо вони проживають з особою, яка самостійно несе виключну відповідальність за догляд та виховання дитини, – 55 відсотків; | 46 |
| 2. для дітей від 8 до 14 років включно – 65 відсотків; | 47 |
| 3. для дітей від 14 до 18 років включно – 90 відсотків; і | 48 |
| 4. для дітей від 19 років – 80 відсотків | 49 |
| від стандартної ставки, визначеної для голови домогосподарства. Ця норма зберігала чинність до припинення дії Закону «Про надання соціальної допомоги» 31 грудня 2004 р. | 50 |
| 2. Основна мета реформи політики ринку праці, започаткованої у 2002 р., полягала в об'єднанні допомоги по безробіттю та соціальної допомоги для формування єдиної системи соціального забезпечення для працездатних осіб. При цьому передбачалось узгодження оновленого права базового забезпечення безробітних та реформованого права соціальної допомоги з точки зору основних змістових аспектів. Статистична модель підлягала збереженню. Ще однією проблемою був перехід від одноразової допомоги, передбаченої в абз. 1а § 21 Закону «Про надання соціальної допомоги» як доповнення до діючих стандартних ставок, до паушального збільшення стандартної допомоги (див. проєкт резолюції, прийнятої німецьким Бундестагом у березні 2002, *Бюлетень Бундестагу* BT-Drucks 14/7293, с. 2 і далі). | 51 |
| 1. Федеральне міністерство охорони здоров'я, яке відповідає за соціальну допомогу і соціальне забезпечення, розробило на той час підхід до розрахунку, за якого нерегулярні потреби враховувались при розрахунку стандартних ставок шляхом включення певних середніх споживчих витрат, які раніше покривались одноразовими субсидіями, до складу споживання, що має значення для стандартної ставки. Результатом цієї роботи став попередній проєкт Постанови про стандартні ставки від 21 липня 2003 р. Це призвело до встановлення базової стандартної ставки на рівні 340 євро в старих землях. | 52 |
| 1. Одночасно з цим Федеральне міністерство економіки та праці підготувало законопроєкт другої книги Соціального кодексу від 25 липня 2003 р. (надалі – законопроєкт СК ІІ). Він не передбачав власного методу розрахунку стандартної допомоги, проте закріплював у абз. 2 § 20 законопроєкту СК ІІ максимальну щомісячну стандартну ставку для безсімейних осіб, яка діяла з 1 липня 2003 р. і виплачувалась як частина соціальної допомоги в розмірі 297 євро для старих земель зі Східним Берліном включно. Абз. 3 § 20 і реч. 2 абз. 1 § 28 законопроєкту СК ІІ передбачали відповідні проценті відношення, наявні у абз. 3 § 20 і п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції. Відповідно до абз. 2 § 23 законопроєкту СК ІІ, щомісячна стандартна допомога паушально збільшувалась на 16% від розміру стандартної допомоги з метою покриття нерегулярних потреб. Відповідно до реч. 5 абз. 1 § 28 законопроєкту СК ІІ, паушальне збільшення соціальної допомоги для одержувачів віком до 14 років включно становило 20%, а з 15-річного віку – 16% від стандартної допомоги. З метою обґрунтування такого обсягу ставки для покриття нерегулярних потреб пояснювальна записка законопроєкту СК ІІ посилається на четвертий звіт Федерального уряду про прожитковий мінімум. У ньому зазначено, що спеціальні дослідження Федеральної служби статистики, проведені у 1981 та 1991 рр. на базі місцевих органів соціального забезпечення, показали, що в середньому для покриття нерегулярних потреб безсімейним особам призначалося 16%, дорослим членам домогосподарств – 17% та дітям – 20% відповідної стандартної ставки (див. *Бюлетень Бундестагу* BT-Drucks 14/7765, с.2). В перерахунку сукупна щомісячна допомога становила 345 євро для безсімейних осіб, 310 євро – для партнерів, 276 євро – для дітей віком від 15 років, 214 євро – для дітей віком до 14 років включно (суми подаються в округленому вигляді). | 53 |
| 1. Законопроєкти обговорювались в робочій групі за участю представників обох міністерств, а також членів парламентських фракцій, на які спирався тодішній Федеральний уряд. У подальшому парламентські фракції СПД та Союз 90/Зелені 5 вересня 2003 р. внесли до Бундестагу проєкт Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці». Цей законопроєкт передбачав стандартну допомогу для безсімейних осіб та самотніх батьків в розмірі 345 євро для старих земель зі Східним Берліном включно, спираючись на те, що ця сума була розрахована Федеральним міністерством охорони здоров'я та соціального забезпечення у співпраці із Федеральною службою статистики на підставі вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р. з екстраполяцією на ситуацію 2003 р. (див. *Бюлетень Бундестагу* BT-Drucks15/1516, с. 56 про абз. 2 § 20). Стандартна допомога для партнерів (90% від стандартної допомоги для безсімейних осіб) відповідає середньому арифметичному між стандартною допомогою для безсімейної особи та для її партнера. Ця норма здавалася виправданою, оскільки жінки, що перебувають у подружніх стосунках, як правило, не вважаються головами домогосподарства, а отже, за відсутності усереднення, отримують нижчу стандартну допомогу у розмірі 80% (див. *Бюлетень Бундестагу* BT-Drucks15/1516, с. 56 про абз. 3 § 20). Що стосується стандартної допомоги для інших спільно проживаючих осіб у ситуації нужденності (80% або 60% від стандартної допомоги для безсімейних осіб), обґрунтування законопроєкту обмежувалося посиланням на «майбутню нову постанову про стандартні ставки» (див. *Бюлетень Бундестагу* BT-Drucks 15/1516, с. 56, про абз. 3 § 20) та «Засадничі принципи дванадцятої книги» (див. *Бюлетень Бундестагу* BT- Drucks 15/1516, с. 59 про § 28). | 54 |
| d) Законопроєкт «Включення права соціальної допомоги до Соціального кодексу», поданий до Бундестагу також 5 вересня 2003 р., запропонував нову концепцію стандартних ставок, які в майбутньому мали охоплювати всі життєві потреби, тобто включати також допомогу на побутову техніку, одяг тощо, попередньо забезпечувану у вигляді одноразових субсидій відповідно до Закону «Про надання соціальної допомоги» (див. *Бюлетень Бундестагу* BT-Drucks 15/1514, с. 59 про § 29). Обґрунтування законопроєкту окреслювало порядок розрахунку стандартної ставки в загальних рисах, пояснюючи, що стандартна ставка складається з часток окремих категорій витрат, обчислених на основі вибіркового обстеження доходів і витрат, причому за референтну групу беруться одноосібні домогосподарства нижчого квінтилю за показником їх чистого доходу з вирахуванням одноосібних домогосподарств, які отримують соціальну допомогу. Детальний порядок мав бути прописаний у майбутньому розпорядженні про стандартні ставки (див. *Бюлетень Бундестагу* BT-Drucks 15/1514, с. 52). | 55 |
| e) Проект Постанови про стандартні ставки з детальним обґрунтуванням Федерального міністерства охорони здоров'я та соціального забезпечення був надісланий залученим асоціаціям листом від 23 січня 2004 р., а також поданий до Бундесрату для затвердження листом від 10 березня 2004 р. (див. *Бюлетень Бундесрату* BRDrucks 206/04). Після затвердження Бундесратом цей проєкт було схвалено без змін на підставі § 40 СК XII як «Постанова про імплементацію § 28 дванадцятої Книги Соціального кодексу (Постанова про стандартні ставки) від 3 червня 2004 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 1067), яка набрала чинності 1 січня 2005 р. (§ 6 Постанова про стандартні ставки в редакції від 3 червня 2004 р. – Постанова про стандартні ставки 2005 р.). | 56 |
| aa) Відповідно до Постанови про стандартні ставки, стандартні ставки визначаються на основі вибіркового обстеження доходів і витрат (реч. 1 абз. 1 § 2 Постанови про стандартні ставки). Відповідно до абз. 2 § 2 Постанови про стандартні ставки, ставка складається із суми процентних часток окремих категорій споживчих витрат, які було обчислено в ході спеціальної оцінки результатів вибіркового обстеження доходів і витрат, проведеної Федеральною службою статистики (споживання, що має значення для встановлення стандартної ставки). Згідно з абз. 3 § 2 Постанови про стандартні ставки, за основу повинні братись споживчі витрати 20% домогосподарств, які знаходяться нижче за їх чистим доходом у вибірці доходів і витрат (нижній квінтиль) після вилучення одержувачів виплат в рамках соціальної допомоги. Спочатку в основу були покладені результати вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р. (§ 5 Постанови про стандартні ставки 2005 р.). Згідно з реч. 1 абз. 1 § 3 Постанови про стандартні ставки, стандартні ставки встановлюються для голови домогосподарства та для інших членів домогосподарства. Стандартна ставка для голови домогосподарства, яка також застосовується до безсімейних осіб, становить 100% базової стандартної ставки (реч. 2, 3 абз. 1 § 3 Постанови про стандартні ставки). | 57 |
| bb) У таблиці нижче наведено основні категорії споживання, які мають значення для встановлення стандартної ставки, визначені у абз. 2 § 2 Постанови про стандартні ставки. При цьому у стовпцях 1 та 2 наведено склад стандартної ставки відповідно до абз. 2 § 2 Постанови про стандартні ставки 2005 р; у стовпці 3 подається стисле узагальнення споживчих витрат, які не були враховані згідно з обґрунтуванням уряду (див. *Бюлетень Бундесрату* BRDrucks 206/04, с. 6-9): | 58 |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | Категорія вибірки доходів і витрат | **Частка, що має значення для стандартної ставки** | **Виняток або зниження ваги окремої статті** | | 01: Продукти харчування, напої, тютюнові вироби | 96 % | Витрати на тютюнові вироби враховуються наполовину. | | 03: Одяг і взуття | 89 % | Не включаються витрати на індивідуальний пошив, хутряні вироби, робочий одяг та інші предмети початкового обзаведення, які покриваються іншими способами. Крім того, посилання на можливість придбання використаного одягу також є частково обґрунтованим. | | 04: Житло, вода, електроенергія, газ та інші паливні матеріали | 8 % | Не включаються витрати на житло та опалення, які покриваються окремо; окрема стаття витрат на електроенергію значною мірою визнається, витрати на ремонт житла визнаються повністю. | | 05: Предмети обстановки (меблі), побутова техніка та витрати на їх утримання | 87 % | Витрати на кемпінгові меблі та предмети мистецтва не належать до життєвих потреб; початкове облаштування покривається окремо. | | 06: Охорона здоров’я | 64 % | Не включаються стаціонарні медичні послуги та медичні послуги, в тому числі стоматологічні, які виходять за межі додаткових виплат. | | 07: Транспорт | 37 % | Зокрема не включаються витрати на автомобілі та мотоцикли та їх ремонт. | | 08: Зв’язок | 64 % | Витрати на поштові послуги враховано повністю, витрати на телефонні та факсимільні апарати враховуються наполовину, на телефонний зв'язок та факс-послуги – на 60%, на Інтернет – частково. | | 09: Дозвілля, розваги і культура | 42 % | Витрати на газети, журнали, книги, оплата прокату, канцтовари та художні матеріали враховані повністю. Витрати на іграшки та товари для хобі, габаритні товари тривалого споживання для дозвілля, відвідування спортивно-дозвіллєвих заходів та інші послуги дозвілля та культури враховуються на рівні 70%, оскільки ці статті не включають витрати, що мають значення для встановлення стандартної ставки, наприклад, витрати на спортивні човни та планери. Оздоблення саду та споживчі товари для саду враховуються на рівні 75%, витрати на радіо- та телевізійне обладнання – наполовину, оскільки обґрунтовано придбання вживаних товарів, а витрати на комп’ютери, в тому числі програмне забезпечення, – на 40%. Витрати на фото- та кіноапаратуру, носії зображення та звуку та домашніх тварин не враховуються. | | 10: Освіта | 0 % | Не включаються, оскільки ця категорія, в цілому, не має значення для стандартної ставки (див. *Бюлетень Бундесрату* BRDrucks 206/04, с.6). | | 11: Готельно-ресторанні послуги | 30 % | Враховується лише частка витрат на продукти харчування. | | 12: Інші товари і послуги | 65 % | Послуги перукарень, інші послуги та пристрої для особистої гігієни враховані повністю. В категорії фінансових та інших послуг враховуються збори за обслуговування рахунків та догляд за могилами, але витрати на податкове консультування та штрафи не враховуються. Витрати на ювелірні вироби та дорогоцінні метали не враховуються. | | 59 |
| У підсумку, обґрунтування, надане суб'єктом постанови для старих земель зі Східним Берліном включно, виводить округлену суму в 345 євро. Ця сума була визначена на основі початкової величини (630,18 німецьких марок), розрахованої в результаті вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р. відповідно до порядку коригування, наведеного в § 4 Постанови про стандартні ставки, у зв'язку зі зміною поточної величини пенсійного балу з 1 липня 1999 р. (див. *Бюлетень Бундесрату* BRDrucks 206/04, с. 13). Сума в розмірі 345 євро стала основою для розрахунку на період з 1 січня 2005 року, оскільки на момент розробки проєкту Постанови про стандартну ставку 2005 р. вже було відомо, що на 1 липня 2004 р. підвищення поточної величини пенсійного балу не відбудеться на підставі Закону «Про призупинення коригування пенсій на 1 липня 2004 р.» (RAAG), який був оприлюднений як стаття 2 Другого закону «Про внесення змін до шостої книги Соціального кодексу та інших законів» від 27 грудня 2003 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 3013). | 60 |
| cc) Стандартні ставки для інших членів домогосподарства встановлені у абз. 2 § 3 Постанови про стандартні ставки 2005 р. на рівні 60% від базової стандартної ставки для осіб віком до 14 років та 80% – для осіб віком від 14 років. В обґрунтуванні зазначено (див. *Бюлетень Бундесрату* BRDrucks 206/04, с. 10 і далі): | 61 |
| «Порівняно з абз. 3 § 2 Постанови про стандартні ставки від 20 липня 1962 р., абз. 2 спрощує структуру стандартних ставок для членів домогосподарства шляхом скорочення попередніх вікових груп з чотирьох до двох. Вибрані дві вікові групи «до 14 років» або «від 14 років» відповідають міжнародно визнаним науковим методам, наприклад, модифікованій шкалі ОЕСР. Вони також відповідають законодавчим положенням про соціальну допомогу в § 28 другої книги Соціального кодексу. Нові частки в розмірі 60 відсотків або 80 відсотків від базової стандартної ставки засновані на науковому дослідженні Федеральної служби статистики (*Ausgaben für Kinder in Deutschland – Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998* [«Витрати на дітей у Німеччині – розрахунки на основі вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р.»], Федеральна служба статистики, Wirtschaft und Statistik, 12/2002, с. 1080 і далі), згідно з яким витрати на дітей віком від 14 років приблизно на третину вищі, ніж на дітей молодшого віку. Нова норма також усуває завелику різницю у допомозі на дітей молодшого і старшого віку, яка існувала за попередньої системи стандартних ставок, а також необґрунтоване зменшення допомоги по досягненню повноліття. Враховуючи необхідність типізуючого підходу, не видається можливим запровадити універсальні та практичні норми, які б відобразили той факт, що різні вікові та життєві ситуації, а також стать впливають на формування особливих індивідуальних потреб. Оскільки статистично підтверджена загальна оцінка не виявила суттєвої диференціації за межами встановленої класифікації, можна також припустити, що, як правило, різні потреби, по суті, врівноважують одна одну». | 62 |
| **ІІІ.** |  |
| 1. Після отримання результатів вибіркового обстеження доходів і витрат 2003 р. Федеральна служба статистики за дорученням Міністерства праці та соціальних справ, відповідального за другу та дванадцяту книги Соціального кодексу, провела нову спеціальну оцінку найнижчого квінтилю. Тепер Федеральне міністерство визначило споживання, що має значення для встановлення стандартної ставки, зовсім по-іншому, порівняно з абз. 2 § 2 Постанови про стандартні ставки 2005 р. З одного боку, в ході обстеження доходів і витрат 2003 р. використовувались книги обліку з більшою кількістю окремих статей витрат; таким чином розподіл витрат за категоріями був більш диференційованим, особливо у категоріях 03 (одяг та взуття), 07 (транспорт) та 09 (дозвілля, розваги та культура). З іншого боку, довелося відмовитись від зниження ваги окремих статей витрат, раніше визначених на підставі оцінок, у категоріях 03, 08 (Зв’язок) та 09 (див. *Бюлетень комітету* Ausschussdrucksache 16(11)286, с. 1, 9 і далі, с. 13 і далі.). Після того, як Федеральне міністерство повідомило Комітет німецького Бундестагу з питань праці та соціальних справ про процедуру та результати спеціальної оцінки (див. *Бюлетень комітету* Ausschussdrucksache 16(11)286), на цій основі воно розробило перший проєкт внесення змін до Постанови про стандартні ставки, який після затвердження Бундесратом був прийнятий без змін 20 листопада 2006 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 2657) і набрав чинності 1 січня 2007 р. (ст. 2 Постанови). | 63 |
| Окрім супутньої мети вирівняти стандартні ставки для Східної та Західної Німеччини відповідно до загальнонімецької структури споживання, Постанова про внесення змін «слугує значною мірою для усування нормативної обумовленості (оціночних позицій та зниження ваги) та враховує зміни споживчої поведінки» (див. *Бюлетень Бундесрату* BRDrucks 635/06), с. 4 і далі). Перш за все, змінено склад базової стандартної ставки. У стовпцях 1 і 2 нижче поданої таблиці наведено склад базової стандартної ставки відповідно до абз. 2 § 2 Постанови про стандартні ставки 2007 р. У стовпці 3 узагальнено зміни порівняно з попередньою редакцією (див. *Бюлетень Бундесрату* BRDrucks 635/06), с. 6-8; *Бюлетень комітету* Ausschussdrucksache 16(11)286), с. 8 і далі. | 64 |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | **Категорія вибірки доходів і витрат** | **Частка, що має значення для стандартної ставки** | **Виняток або зниження ваги окремої статті** | | 01 і 02: Продукти харчування, напої, тютюнові вироби і тому подібне | 96 % | Витрати на тютюнові вироби враховуються наполовину. | | 03: Одяг і взуття | 100 % | Повне врахування внаслідок труднощів при розрахунку розумного зниження ваги. | | 04: Житло, електроенергія, витрати на утримання | 8 % | Без змін; скорочення ваги витрат на електроенергію на 15 % обґрунтовується включенням витрат на електроенергію для опалення. | | 05: Предмети обстановки, побутова техніка та предмети побутового вжитку | 91 % | Без змін; збільшення відбулося внаслідок змін споживчої поведінки та переходу до загальнонімецької структури споживання (інші суми витрат за статтями, що мають значення для стандартної ставки). | | 06: Охорона здоров’я | 71 % | Збільшення внаслідок змін споживчої поведінки та переходу до загальнонімецької структури споживання (інші суми витрат за статтями, що мають значення для стандартної ставки). | | 07: Транспорт | 26 % | Окрема стаття «Комплектуючі для велосипедів» врахована повністю. Однак внаслідок змін споживчої поведінки (перехід від громадського транспорту до приватного транспорту) вага інших статей була зменшена. | | 08: Зв’язок | 75 % | Статті витрат на придбання телефонів, факсів, автовідповідачів тощо та послуги зв’язку враховані повністю, але витрати на послуги мобільного зв’язку не враховуються одночасно з витратами на послуги стаціонарного телефонного зв'язку. | | 09: Дозвілля, розваги і культура | 55 % | Вага витрат на на радіо- та телевізійне обладнання та пристрої для обробки даних, іграшки тощо та інші послуги з категорії дозвілля та культури не зменшена. | | 10: Освіта | 0 % | Не враховуються, оскільки ця категорія в цілому не має значення для встановлення стандартної ставки. | | 11: Готельно-ресторанні послуги | 29 % | Зниження ваги внаслідок змін споживчої поведінки та переходу до загальнонімецької структури споживання (інші суми витрат за статтями, що мають значення для встановлення стандартних ставок). | | 12: Інші товари і послуги | 67 % | Збільшення ваги внаслідок змін споживчої поведінки та переходу до загальнонімецької структури споживання (інші суми витрат за статтями, що мають значення для встановлення стандартних ставок). | | 65 |
| Категорія 10 (освіта) лишилася, як і раніше, неврахованою. На підставі оцінки суб'єкт Постанови знову передбачає округлену суму в 345 євро. Цього разу ця сума випливає безпосередньо з оцінки результатів вибіркового обстеження доходів і витрат 2003 р. (Бюлетень Бундесрату (*Бюлетень Бундесрату* BRDrucks 635/06), с. 5; *Бюлетень Комітету* Ausschussdrucksache 16(11)286, с. 1 і далі). Відповідно до реч. 4 абз. 2 § 28 СК XII у чинній з 7 грудня 2007 р. редакції Закону «Про внесення змін до дванадцятої книги Соціального кодексу та інших законів» від 2 грудня 2006 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 2670) та згідно з § 4 Постанови про стандартні ставки, у збільшенні стандартних ставок не було необхідності, оскільки поточна величина пенсійного балу не збільшувалася на 1 липня 2004, 2005 і 2006 рр. Також не відбулося оновлення стандартної допомоги згідно з другою книгою Соціального кодексу. | 66 |
| 1. У відповідь на критику федеральних земель щодо розрахунку стандартної ставки та соціальної допомоги на дітей (див. *Бюлетень Бундесрату* BRDrucks 33/07, 676/07, 906/07 та 329/08) федеральний законодавець прийняв додаткові нормативні акти, які набули чинності в середині 2009 р. | 67 |
| 1. Ст. 8 Закону «Про забезпечення зайнятості та стабільності у Німеччині» від 2 березня 2009 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 416) вводить в дію § 74 СК ІІ, чинний з 1 липня 2009 р. (ст. 19 абз. 3 цього Закону). Встановлена норма формулюється таким чином: | 68 |
| § 74 | 69 |
| Закон про забезпечення зайнятості та стабільності в Німеччині | 70 |
| Відступаючи від п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28, стандартна допомога на дітей віком від 7 до 14 років в період з 1 липня 2009 р. по 31 грудня 2011 р. складає 70 відсотків від стандартної ставки, встановленої за основу в реч. 1 абз. 2 § 20. | 71 |
| З 1 липня 2009 р. сформовано три вікові групи дітей. Для нової вікової групи від 7 до 14 років передбачалася стандартна допомога в розмірі близько 251 євро. Допомога для двох інших вікових груп, як і раніше, регулювалася п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК II. | 72 |
| Обґрунтування законопроєкту § 74 СК II від парламентських фракцій ХДС/ХСС та СПД обмежується посиланням на те, що домогосподарства одержувачів допомоги по безробіттю II з дітьми віком від 6 до 13 років отримували у економічно критичній фазі додатковий дохід, який міг витрачатися на споживання. Наявне також посилання на обґрунтування відповідної зміни до Постанови про стандартні ставки (реч. 2 абз. 2 § 3 Постанови про стандартні ставки в редакції, що набула чинності з 1 липня 2009 р.; див. *Бюлетень Бундестагу* BTDrucks 16/11740, с. 30). Воно вказує на перегляд оцінки результатів вибіркового обстеження доходів і витрат 2003 р., яке було спрямовано на споживання домогосподарств подружніх пар з однією дитиною в найнижчому квінтилі. З огляду на майбутній перегляд розрахунку стандартної ставки на основі вибіркового обстеження доходів і витрат 2008 р., результати якого мали з'явитись лише в 2010 або 2011 рр., була передбачена строковість дії відповідного положення (див. *Бюлетень Бундестагу* BTDrucks 16/11740, с. 34 про ст. 15). | 73 |
| Федеральний уряд надає більш детальний опис спеціальної оцінки у своєму письмовому коментарі та в ході усних слухань. Науковий ключ для розрахунку при розподілі витрат, розроблений ще на 1998 р., який дозволяє розкласти споживчі витрати домогосподарства на окремих членів домогосподарства (див. *Münnich/Krebs „Ausgaben für Kinder in Deutschland – Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998“* [Витрати на дітей у Німеччині – розрахунки на основі вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р. ], Федеральна служба статистики, Wirtschaft und Statistik, 12/2002, с. 1080 <1083 і далі, 1086>), було застосовано до розрахунку стандартних ставок для дітей на основі вибіркового обстеження доходів і витрат 2003 р. Таким чином, в ході спеціальної оцінки для сімей з однією дитиною були визначені окремі статті витрат в залежності від віку дитини (див. *Бюлетень Комітету* Ausschussdrucksache 16(11)286, с. 6 і далі). Сім'ї з кількома дітьми не увійшли в обстеження, оскільки, в першу чергу, слід було визначити відмінність суми витрат в залежності від віку дітей, а для сімей з кількома дітьми необхідно було розробити ключ розподілу витрат між окремими дітьми. Самотніх батьків також виключили через гірше матеріальне становище, щоб не отримати заниженої оцінки споживчих витрат на дітей. Спеціальна оцінка підтвердила, що розмір стандартних ставок для обох вікових груп, передбачених у законі раніше, був більш ніж достатнім. Однак подальшим результатом виявився той факт, що для дітей віком від 6 до 13 років характерне більше споживання, ніж враховане у Постанові про стандартні ставки. Основною причиною збільшення споживання, починаючи з 7 років, є відвідування школи. Таким чином, відповідно до Постанови про стандартні ставки, споживання для вікової групи від 0 до 5 років відповідало сумі 191,23 євро, від 6 до 13 років – 240 євро та від 14 до 17 років – 257,66 євро. Значна різниця між віковими групами від 0 до 5 років та від 6 до 13 років спонукала законодавця до запровадження третьої вікової групи відповідно до § 74 СК II. | 74 |
| 1. П. 2 ст. 3 Закону «Про сприяння послугам для сімей та домогосподарств» (Закон про послуги для сімей – FamLeistG) від 22 грудня 2008 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 2955) було введено новий § 24a СК II, який вступив в силу з 1 серпня 2009 р. До нього були внесені зміни відповідно до ст. 16 Закону «Про покращене податкове врахування страхових та ощадних внесків» (Закон про зниження податку на медичне страхування) від 16 липня 2009 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 1959), які вступили в силу з 31 липня 2009 р. (див. абз. 4 ст. 19 Закону про зниження податку на медичне страхування). Сучасне формулювання: | 75 |
| § 24a | 76 |
| Додаткова допомога на школу | 77 |
| Учні віком до 25 років, які відвідують загальноосвітню або професійно-технічну школу, отримують додаткову допомогу на школу у розмірі 100 євро, якщо на 1 серпня відповідного року вони або принаймні один із батьків, які проживають у домогосподарстві, мають право на допомогу для забезпечення життєвих потреб відповідно до цієї книги. Згідно з абз. 2а § 22, учні, які не проживають у домогосподарстві батьків або когось із батьків, отримують цю допомогу, якщо на 1 серпня відповідного року вони мають право на допомогу для забезпечення життєвих потреб відповідно до цієї книги. Допомога не надається, якщо учень має право на стипендію під час проходження професійної підготовки. В окремих обґрунтованих випадках відповідальні суб'єкти надання допомоги по безробіттю можуть вимагати підтвердження цільового використання коштів. | 78 |
| Обґрунтування проєкту § 24a СК ІІ, розробленого Федеральним урядом у редакції Закону про послуги для сімей, формулюється таким чином (див. *Бюлетень Бундестагу* BTDrucks 16/10809, с. 16 про п. 2 ст. 3): | 79 |
| «Шляхом наданням щорічної одноразової допомоги в розмірі 100 євро Федеральний уряд виконує своє завдання особливого сприяння шкільній освіті для дітей та молоді з сімей, які не можуть або не можуть повною мірою забезпечувати свої життєві потреби за рахунок власних ресурсів. Право на допомогу наступає щорічно із початком навчального року. Тому потреба в допомозі повинна скластися на цей момент часу. ... Паушальна виплата, зокрема, охоплює витрати на приладдя, необхідне на початок навчального року. Ця допомога не впливає на обов’язок федеральних земель забезпечувати шкільну освіту в рамках федеральних завдань. Ця допомога призначена, зокрема, для придбання особистих предметів спорядження до школи (наприклад, шкільна сумка, шкільний рюкзак, спортивний костюм, спортивна сумка, блокфлейта), а також приладдя для письма, арифметики та малювання (наприклад, авторучки, в тому числі картриджі, кулькові ручки, олівці, кольорові олівці, фарби, зошити, блокноти, папір, лінійки, обкладинки для книг, циркулі, калькулятори, транспортири)». | 80 |
| Обґрунтування законопроєкту не містить жодної інформації про склад та спосіб визначення суми в 100 євро. В обґрунтуванні норми дванадцятої книги Соціального кодексу (§ 28a СК XII), що відповідає § 24a СК II, зазначено лише, що ця сума є соціально доцільною з огляду на освітні цілі Федерального уряду (див. *Бюлетень Бундестагу* BT-Drucks 16/10809, с. 16 про п. 3 ст. 4). | 81 |
| **IV.** |  |
| 1. a) У вихідному провадженні 1 BvL 1/09 позивачами виступає сім'я з трьох осіб, яка складається з першого позивача 1962 року народження, його дружини 1963 року народження (другий позивач) та їх спільної дочки 1994 року народження (третій позивач). З 1 січня 2005 р. вони отримували виплати в рамках базового забезпечення безробітних. За розглянутий період з 1 січня 2005 р. по 30 червня 2005 р. відповідач у вихідному провадженні надав їм щомісячну допомогу на загальну суму 825 євро. Субсидія складалася з допомоги на оплату житла та опалення на загальну суму 150 євро, стандартної допомоги для позивача 1) та позивача 2) у розмірі 311 євро кожному та стандартної допомоги в розмірі 53 євро для позивача 3), яка становила частину від визначеної законодавством стандартної допомоги у розмірі 207 євро, оскільки нараховувалась також допомога на дитину у розмірі 154 євро на місяць. | 82 |
| b) Після безуспішної процедури подання заперечень позивачі звернулися до соціального суду із позовом про збільшення розміру допомоги на тій підставі, що встановленої законом стандартної допомоги недостатньо для забезпечення їхнього прожиткового мінімуму. Соціальний суд відхилив позов, серед іншого, посилаючись на рішення Федерального соціального суду від 23 листопада 2006 р. (B 11b AS 1/06 R, BSGE 97, 265 <275 і далі, від цифри на полях 46 і далі>), згідно з яким стандартна допомога для безсімейних осіб не суперечить Основному закону. | 83 |
| Після отримання експертних висновків щодо способу визначення стандартної допомоги, її розміру та відповідності потребам соціальний суд землі Гессен призупинив апеляційне провадження і передав справу на розгляд Федерального Конституційного Суду з метою перевірки конституційності | 84 |
| положень абз. 1-3 § 20 та п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 другої книги Соціального кодексу (Базове забезпечення для безробітних, СК II) у редакції ст. 1 Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» від 24 грудня 2003 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 2954, 2955), зокрема їхньої сумісності з абз. 1 ст. 1, абз. 1 ст. 3, абз. 1-2 ст. 6, а також абз. 1 і абз. 3 ст. 20 Основного закону (принцип правової та соціальної держави). | 85 |
| В обґрунтуванні суд заявив, що відповідач належним чином нараховував призначену допомогу відповідно до абз. 2 і абз. 3 § 20 та п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК II у поєднанні з реч. 3 абз. 1 § 11 СК II. Позивачі не мають права на більшу допомогу ані відповідно до положень другої книги Соціального кодексу (§§ 21, 23 та 24 СК II), ані положень дванадцятої книги Соціального кодексу, зокрема § 73 СК XII; широке конституційне тлумачення цих норм виключається. При цьому Сенат вважає значимі для прийняття рішення положення абз. 1-3 § 20 та п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ несумісними з Основним законом. | 86 |
| По відношенню до третього позивача, законодавець у 1-3 § 20 СК ІІ в поєднанні з п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ порушив своє зобов'язання щодо визначення та гарантування прожиткового мінімуму, яке випливає з його державних функцій (реч. 2 абз. 2 ст. 6 Основного закону) та з абз. 1 ст. 1 у поєднанні із абз. 1 ст. 20 Основного закону. Обґрунтування, підготоване законодавцем на підставі дванадцятої книги Соціального кодексу та Постанови про стандартні ставки, щодо встановлення соціальної допомоги на дітей віком від 0 до 14 років (п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ) на рівні 60% від стандартної допомоги (згідно з абз. 2 § 20 СК ІІ), тобто, в розмірі 207 євро, не є переконливим. Наведена в обґрунтуванні шкала ОЕСР не застосовується для визначення життєвих потреб в рамках встановлення прожиткового мінімуму. Дослідження, проведене Федеральною службою статистики, також не підтверджує обґрунтованість чинних стандартних ставок для дітей, тим більше, що сформовано не дві, а чотири вікові групи від 0 до 5, від 6 до 12 та від 13 до 18 років і старше. Дослідження наголошує на особливостях потреб малозабезпечених домогосподарств з дітьми; проти вони взагалі не враховані. Нехтування потреб, пов'язаних з доглядом та вихованням, які згідно з рішенням Федерального конституційного суду від 10 листопада 1998 р. (2 BvR 1057/91, *Рішення Федерального Конституційного Суду* BVerfGE 99, 216, 231 і далі) належать до прожиткового мінімуму, призводить також до рівня життя нижче прожиткового мінімуму. Це несумісно з рішенням Федерального конституційного суду про невизнання суми 2160 євро як числового вираження права соціальної допомоги у податковому законодавстві. Додаткова допомога для учнів у розмірі 100 євро на кожний навчальний рік згідно з § 24a СК II не компенсує дефіциту фінансування. | 87 |
| Крім того, щодо дітей віку третього позивача Сенат вбачає порушення принципу рівності (абз. 1 с. 3 Основного закону) у двох напрямках: з одного боку, незважаючи на очевидні відмінності їхніх потреб порівняно з новонародженими дітьми та дошкільниками, встановлена соціальна допомога для них однакова, а з іншого боку, діти аналогічного віку, батьки яких отримують соціальну допомогу згідно з дванадцятою книгою Соціального кодексу, знаходяться у вигіднішому становищі без вагомого на те обґрунтування, незважаючи на однаковість їхніх потреб. Потреби дітей у віці третього позивача суттєво відрізняються від потреб новонароджених. Дослідження Федеральної служби статистики доводить необхідність диференціації за віковими групами. Якщо батьки отримують допомогу відповідно до дванадцятої книги Соціального кодексу, то дітям будуть належні вищі стандартні ставки на регіональному рівні, а отже, вони змогли б отримати перевагу у зв'язку із застереженням у реч. 2 абз. 1 § 28 СК XII. | 88 |
| Крім того, Сенат дотримується думки, що спеціальна заборона дискримінації шлюбу та сім'ї (абз. 1 ст. 3 у поєднанні з абз. 1 ст. 6 Основного закону) була порушена тим фактом, що при розрахунку стандартної допомоги референтною групою виступав не найнижчий квінтиль домогосподарств, стратифікованих за їх чистим доходом, а домогосподарства у складі однієї особи, чиї дані свідчать про доходи та споживання значно нижчі за рівень сімейних домогосподарств. Оскільки цей ефект не компенсується перевагами спільного ведення господарства, сімейні домогосподарства опиняються у невигідному становищі при розрахунку стандартної ставки. | 89 |
| Таке недотримання мінімальних вимог до прожиткового мінімуму позивача 3), а також порушення заборони дискримінації водночас порушують положення про «прожитковий мінімум сім'ї» згідно з абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з абз. 1 ст. 20 та абз. 1 ст. 6 Основного закону, а також перешкоджають забезпеченню соціально-культурного прожиткового мінімуму позивачів 1) та 2) (абз. 2-3 § 20 СК II). | 90 |
| Нарешті, згадані законодавчі норми також порушують конституційні стандарти системної справедливості, чіткості норм, послідовності та заборони свавілля згідно із абз. 1 ст. 3 та абз. 3 ст. 20 Основного закону. Вже при виборі референтної групи законодавець порушив принцип верховенства права, передусім тому, що, всупереч власним приписам, він непослідовно виокремив домогосподарства в цілях надання соціальної допомоги та не врахував «неявні цифри» тих осіб, які не скористалися соціальною допомогою, хоча і мали на неї право. Крім того, Постанова у незрозумілий спосіб розділяє результати вибіркового обстеження доходів і витрат на частини, які мають значення для встановлення стандартної ставки, і ті, що не мають. З огляду на вимоги справедливості щодо сім’ї та дітей, внормовані у § 16 і абз. 2 § 27 СК XII та п. 4 реч. 4 абз. 1 § 1 СК II, вилучення категорії освіти (категорія 10), зокрема, не є логічним. Стандартна допомога, належна згідно з другою книгою Соціального кодексу, відхиляється від положень про забезпечення прожиткового мінімуму дітей в інших сферах права, наприклад, у законодавстві про утримання, що несумісно з принципом верховенства права. Крім того, коригування стандартної допомоги у відповідності до зміни поточної величини пенсійного балу згідно з абз. 4 § 20 СК II є недоцільним. До того ж, принципу верховенства права суперечить те, що оцінка рівня прожиткового мінімуму регулюється другою книгою Соціального кодексу, проте його визначення та розрахунок належать до компетенції суб'єкта вторинного законодавства. Зрештою, стандартна допомога була закріплена у другій книзі Соціального кодексу ще до розробки проєкту Постанови про стандартні ставки, отже не зберіглося навіть видимості належної процедури. | 91 |
| 1. a) У вихідному провадженні 1 BvL 3/09 позивачами виступають діти тих, хто потребує матеріальної допомоги, які народились виключно у 1991 та 1993 роках. Предметом судового розгляду виступає допомога за січень та лютий 2005 року, включно із допомогою на оплату житла та опалення. | 92 |
| Відповідач в особі Об'єднання базового забезпечення безробітних (ARGE) призначив групі осіб у ситуації нужденності, до складу якої входили позивачі та їхні батьки, стандартну допомогу та допомогу на оплату житла та опалення на загальну суму 842,59 євро за січень 2005 р. та 824,89 євро за лютий 2005 р. З цих виплат на кожного з позивачів припадало по 102,56 євро в січні 2005 р. та 100,41 євро в лютому 2005 р. При розрахунку допомоги відповідач ARGE виходив із розміру стандартної допомоги 207 євро на кожного з позивачів та розміру допомоги на оплату житла на загальну суму 588,02 євро. При цьому допомогу на дітей, сплачену на користь позивачів, а також трудові доходи батьків було враховано як дохід, що зменшує розмір соціальної допомоги. У підсумку, допомога, надана на користь позивачів відповідно до реч. 3 абз. 2 § 9 СК II та реч. 2 § 19 СК II у старій редакції, була виражена виключно у формі допомоги на оплату житла та опалення, оскільки врахований дохід перевищував фіксовану суму стандартної допомоги. | 93 |
| b) Позивачі безуспішно оскаржували своє право на отримання більшогорозміру допомоги в ході процедури подання заперечень та в судовому провадженні у соціальному суді першої інстанції та земельному соціальному суді. Федеральний соціальний суд призупинив процедуру апеляційного оскарження та передав на розгляд Федерального конституційного суду такі питання: | 94 |
| чи є конституційними положення п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК II у редакції Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» від 24 грудня 2003 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 2954), вступив в силу 1 січня 2005 р., зокрема | 95 |
| 1. чи вони сумісні із абз. 1 ст. 3 Основного закону у поєднанні зі ст. 1, абз. 2 ст. 6 та абз. 1 ст. 20 Основного закону з огляду на те, що норма щодо дітей віком до 14 років передбачає стандартну допомогу в обсязі 60% від стандартної допомоги для дорослих, передбаченої абз. 2 § 28 СК II, водночас не передбачаючи визначення та розрахунку потреби дітей, | 96 |
| 2. чи вони сумісні із абз. 1 ст. 3 Основного закону з огляду на те, що соціальна допомога на дітей одержувачів базового забезпечення безробітних, передбаченого СК II, повинна визначатися як остаточна та охоплювати усі потреби, в той час як діти одержувачів соціальної допомоги, передбаченої реч. 2 абз. 1 § 28 СК XII, можуть в окремих випадках претендувати на додаткове забезпечення потреб, | 97 |
| 3. чи вони сумісні із абз. 1 ст. 3 Основного закону з огляду на те, що п. 3 реч. 1 абз. 1 § 28 СК ІІ однаково встановлює стандартну допомогу для всіх дітей та підлітків віком до 14 років на рівні 60%, не передбачаючи розподілу на подальші вікові групи? | 98 |
| Федеральний соціальний суд вважає конституційність вищезгаданого положення вирішальним чинником для винесення рішення. Оскільки земельний соціальний суд не зробив висновку щодо обґрунтованості витрат на житло й опалення та додаткового доходу батьків позивачів, спір мав би повернутися для нового розгляду в земельному соціальному суді. Однак з міркувань економії процесуальних дій Сенат вважає за необхідне призупинити спір згідно із абз. 1 ст. 100 Основного закону, оскільки рішення з конституційно-правового питання є необхідним для остаточної оцінки справи земельним соціальним судом після встановлення фактів, оскільки навіть у випадку помилкового розрахунку за обома позиціями позивачі могли мати право на більший розмір стандартної допомоги. | 99 |
| Однак з точки зору конституційного права Федеральний соціальний суд продовжує дотримуватися своєї усталеної судової практики, згідно з якою законодавець тримався в рамках свободи розсуду, коли встановлював стандартну допомогу для безсімейних осіб відповідно до розділу абз. 2 § 20 у розмірі 345 євро. Неможливо дати точну кількісну оцінку права на прожитковий мінімум, яке випливає зі ст. 1 у поєднанні із ст. 20 Основного закону. Стандартна допомога підлягає цілісному вимірюванню з урахуванням інших видів допомоги, зокрема допомоги на інтеграцію до праці згідно з §§ 14 і далі СК II. Сумніви щодо методу розрахунку стандартної допомоги не підтвердилися, оскільки не було жодних позовів у зв'язку з конкретною процедурою чи конкретним результатом. Оскільки завжди існує свобода розсуду, перевірка «правильності» здійсненого законодавцем розрахунку не видається можливою. | 100 |
| На відміну від випадку визначення стандартної допомоги для безсімейних осіб, законодавець без достатніх підстав відхилився від ним же встановленого законного порядку для визначення потреб дитини і навіть повністю відмовився від реалістичної оцінки потреб при визначенні розміру допомоги для дітей. Сенат розглядає це як порушення абз. 1 ст. 3 Основного закону. Відповідно до принципу послідовності необхідно було надати детальне обґрунтування та реалістичну оцінку мінімальних потреб дітей. Обґрунтування зменшення допомоги на 20% та 40% порівняно із стандартною допомогою для безсімейних осіб виявляється недостатнім у світлі абз. 1 ст. 3 Основного закону. Використана для цього шкала ОЕСР не призначена для визначення рівня прожиткового мінімуму для дітей. Вищезазначене дослідження Федеральної служби статистики прямо вказує на те, що зібрані дані не можна ототожнювати з витратами на забезпечення життєвих потреб дітей. Тому залишається незрозумілим, з чого складається сума 207 євро для дітей віком до 14 років. Зокрема, незрозуміло, чи законодавець взагалі бере до уваги витрати на освіту для дітей та молоді, з огляду на те, що категорія 10 (Освіта) вибіркового обстеження доходів і витрат від початку не включалася до розрахунку стандартної допомоги для безсімейних осіб. Законодавець також не зазначає, якою мірою він мав намір скористатися свободою розсуду, та й чи взагалі існував такий намір. Нові положення від 1 серпня 2009 р. (§ 24a СК II) та 1 липня 2009 р. (§ 74 СК II) не тільки не вирішили проблему нерівного ставлення, яка склалася на початку 2005 р., а, навпаки, увиразнили її. | 101 |
| Не існує жодних об'єктивних підстав для надання допомоги з розширеним покриттям потреб дітям одержувачів соціальної допомоги, передбаченої реч. 2 абз. 1 § 28 СК ХІІ, при цьому відмовляючи у такій допомозі дітям одержувачів допомоги на підставах другої книги Соціального кодексу. На відміну від випадку безсімейних дорослих осіб, тут аспект працездатності не може бути використаний як виправдання нерівного ставлення. | 102 |
| Нарешті, встановлення єдиної стандартної допомоги для всіх дітей віком до 14 років порушує принцип рівності. Незрозумілим лишається, чому законодавець не застосував поділ на вікові групи, визначені у дослідженні Федеральної служби статистики, на яке він посилається. Лишається необґрунтованим недотримання попередньої диференціації в абз. 3 § 2 Постанови про стандартні ставки до Закону «Про надання соціальної допомоги» і скорочення обсягу допомоги для дітей віком від 7 років, хоча потреби школярів більші, ніж у дітей дошкільного віку, що наразі визнано самим законодавцем у § 24a СК II. За відсутності будь-яких обґрунтувань наразі неможливо оцінити, чи є достатньою одноразова допомога у розмірі 100 євро, передбачена у § 24a СК II. | 103 |
| Встановлення більшого розміру стандартної допомоги, якого вимагали позивачі, та додаткового покриття потреб неможливо досягти шляхом конституційного тлумачення звичайного закону. | 104 |
| 3. a) Позивачами у вихідному провадженні 1 BvL 4/09 виступають діти виключно 1997 та 2000 років народження. За розглянутий період з 1 січня 2005 року по 30 квітня 2005 року внаслідок необхідності матеріальної допомоги позивачі та їхні батьки отримували в цілому 716,88 євро на місяць. З цієї суми на кожного з позивачів щомісяця припадало 104,60 євро. При розрахунку допомоги для позивачів відповідач у вихідному провадженні в особі ARGE врахував сплачувану допомогу на дітей та трудовий дохід батька. У підсумку, допомога, надана на користь позивачів відповідно до реч. 3 абз. 2 § 9 СК II та реч. 2 § 19 СК II у старій редакції, була виражена виключно у формі допомоги на оплату житла та опалення, оскільки врахований дохід перевищував фіксовану суму стандартної допомоги. | 105 |
| b) Позивачі безуспішно оскаржували своє право на отримання більшого розміру допомоги в ході процедури подання заперечень, а пізніше – в судовому провадженні у соціальному суді першої інстанції та земельному соціальному суді, що також не призвело до рішення на їхню користь. Федеральний соціальний суд призупинив апеляційне провадження відповідно до абз. 1 ст. 100 Основного закону та передав на розгляд Федерального Конституційного Суду те саме питання, що і в попередньому провадженні 1 BvL 3/09. Пояснення Федерального соціального суду щодо вирішальності даного правового питання та переконання у неконституційності відповідного положення збігаються з обґрунтуванням подання 1 BvL 3/09. | 106 |
| **V.** |  |
| Свою думку щодо першого і другого подання висловили Федеральне міністерство праці та соціальних справ від імені Федерального уряду, позивачі у вихідному провадженні 1 BvL 1/09 та 1 BvL 3/09, Німецька федерація профспілок, Державна канцелярія Нижньої Саксонії, Міністерство праці, охорони здоров'я та соціальних питань землі Північний Рейн-Вестфалія, Федеральне об'єднання «Діаконі», Конференція соціальних судів Німеччини, Соціальне об'єднання VdK, Німецька асоціація «Карітас» та Німецька спілка громадського та приватного добробуту. | 107 |
| 1. a) Федеральний уряд вважає подання неприйнятними. Федеральний соціальний суд не вказував на необхідність конституційного подання, оскільки передбачав іншу процесуальну можливість отримати більший розмір допомоги, а саме шляхом повернення провадження до апеляційного суду та подальшого з'ясування фактів. Мотиви процесуальної доцільності не виправдовують подання. В обох справах чітко не простежувалася відповідність вимогам до конституційного подання. Суди, які направили подання, не розглянули належним чином інші вимоги та пропозиції допомоги. | 108 |
| b) У будь-якому випадку подання є необґрунтованими. | 109 |
| aa) З абз. 1 ст. 1 Основного Закону у поєднанні з принципом соціальної держави випливає конституційно-правовий обов'язок гарантувати прожитковий мінімум, який повинен охоплювати не лише «фізичне виживання», але й також забезпечувати участь у соціальному житті. При цьому розробка концепції допомоги належить до завдань законодавця, якому надається широка свобода розсуду. Хоча Конституція вимагає проведення реалістичної оцінки потреб, адекватної концепції допомоги, проте на законодавця не покладається обов'язок мотивувати свої рішення. При встановленні прожиткового мінімуму законодавець керується абз. 1 ст. 3 Основного Закону, який втілює вимогу послідовності та системної справедливості. Зрештою, згідно з концепцією «здатної до навчання системи» законодавець має обов'язок вести спостереження та вносити удосконалення. | 110 |
| bb) Цим вимогам відповідала як стандартна допомога відповідно до абз. 1-3 § 20 СК II, так і соціальна допомога відповідно до п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК II. Концепція допомоги в основі другої книги Соціального кодексу, згідно з абз. 1 ст. 1 Основного Закону, орієнтована на особисту відповідальність на засадах працездатності та має на меті допомогти тим, хто потребує, швидко забезпечити своє існування. Паушальні суми при наданні соціальної допомоги сприяють особистій відповідальності. Статистична модель, яка використовується для розрахунку, є виправданим методом встановлення прожиткового мінімуму. З конституційно-правової точки зору коригування стандартної допомоги відповідно до динаміки цін не вимагається. Диференціювання стандартної допомоги, передбачене в абз. 2 і 3 § 20 СК II, є виправданим, оскільки засноване на типізуючому підході, який враховує економію коштів при спільному веденні господарства. При визначенні потреб, які входять до мінімального прожиткового мінімуму дитини відповідно до п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ, статистична модель враховує повсякденний досвід, згідно з яким спільне ведення господарства дозволяє зменшити індивідуальні витрати. Крім того, встановлення допомоги в обсязі 60% виявляється поміркованим компромісом між адміністративним спрощенням та уникненням колишніх сумнівних обмежень. | 111 |
| Встановлення прожиткового мінімуму для дитини не виходить за рамки абз. 1 ст. 3 Основного Закону, оскільки законодавець встановив обґрунтований розмір на основі наявних на той час даних, підтверджених правдоподібних припущень та оціночних суджень. Модель для визначення потреб дітей за результатами вибіркового обстеження доходів і витрат створено лише після прийняття другої книги Соціального кодексу. Розбіжності між положеннями другої книги Соціального кодексу та дванадцятої книги Соціального кодексу, зокрема відсутність застереження в СК II, яке б відповідало реч. 2 абз. 1 § 28 СК XII, сумісні з абз. 1 ст. 3 Основного Закону. Застереження реч. 2 абз. 1 § 28 СК XII знаходить практичне застосування лише у кількох виняткових випадках. Розбіжності виправдовуються концепцією допомоги другої книги Соціального кодексу, яка ґрунтується на особистій відповідальності та батьківській відповідальності, яку слід брати до уваги відповідно до абз. 2 ст. 6 Основного Закону, оскільки працездатні батьки дітей зобов'язані забезпечувати їхні потреби шляхом трудової діяльності. | 112 |
| Законодавець виконав свої конституційні обов’язки щодо моніторингу та вдосконалення шляхом коригування згідно з абз. 4 § 20 СК ІІ та введення нових норм §§ 24a і 74 СК II. Коригування відповідно до поточної величини пенсійного балу свідчить про розвиток добробуту суспільства. Якби ціни на забезпечення необхідних потреб зростали швидше, ніж пенсії, обов'язок законодавця щодо коригування стандартної допомоги випливав би безпосередньо з Конституції. | 113 |
| 2. Федерація профспілок Німеччини та позивачі у вихідному провадженні 1 BvL 1/09 та 1 BvL 3/09 вважають абз. 1-3 § 20 СК ІІ та п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ неконституційними. На їхню думку, встановлення стандартної допомоги на рівні 345 євро не відповідає вимогам реальності. З референтної групи не було виключено «прихованих бідних». Визначення споживання шляхом зменшення у процентному відношенні незрозуміле; регіональні відмінності потреб у категорії транспорту не враховані. Крім того, для охоплення нетипових потреб існує необхідність застережливого положення. Нижчий квінтиль одноосібних домогосподарств становить референтну групу, непридатну для визначення стандартної ставки для дітей та сімей на основі їх потреб. Потреби, специфічні для сім’ї та дитини, не враховані. Сумнівно, чи нові норми §§ 24a та 74 СК II ґрунтуються на належному способі розрахунку. Екстраполяція вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 року відповідно до поточної величини пенсійного балу не враховує динаміку цін та інші зміни. Позивачі у вихідному провадженні 1 BvL 1/09 та 1 BvL 3/09 також висловлюють заперечення щодо вибіркового обстеження доходів і витрат, щодо його застосування для розрахунку допомоги, а також щодо перебігу законодавчого процесу. | 114 |
| Державна канцелярія Нижньої Саксонії, Міністерство праці, охорони здоров'я та соціальних справ землі Північний Рейн-Вестфалія, Федеральне об'єднання «Діаконі», Конференція соціальних судів Німеччини та Соціальна спілка VdK погоджуються з думкою судів, які направили подання, щодо неконституційності соціальної допомоги, належної згідно з п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК II. Розрахунок розміру допомоги для дітей відбувався у незрозумілий і неналежний спосіб. Розмір допомоги як похідної від стандартної допомоги для безсімейних осіб не враховує потреб дітей та підлітків, пов’язаних з розвитком, тим більше, що категорія 10 (Освіта) вибіркового обстеження доходів і витрат, а також потреби дітей у харчуванні у школах повного дня та закладах денного догляду не охоплені взагалі. Для охоплення особливих потреб слід ввести застереження, яке б відповідало реч. 2 абз. 1 § 28 СК XII. Що стосується відсутності диференціації в групі дітей віком до 14 років, Конференція соціальних судів Німеччини зазначає, що законодавець завжди враховує зумовлені віком відмінності у потребах при встановлені інших видів допомоги, заснованих на потребах (право на утримання, допомога самотнім батькам та допомога для догляду за хворим згідно з восьмою книгою Соціального кодексу), та встановлює три вікові групи. Федеральне об'єднання «Діаконі» вказує на відсутність виокремлення із соціальної допомоги різних видів допомоги від федеральних земель та муніципалітетів на школу та дозвілля. Якби федеральний законодавець у контексті збігу законодавчої компетенції прагнув охопити лише частину потреб, а решту залишити федеральним землям та муніципалітетам, то в другій книзі Соціального кодексу було б необхідно передбачити чітке розмежування між різними типами потреб. | 115 |
| 4. Німецька асоціація «Карітас» утримується від конституційно-правової оцінки, проте приєднується до критики методу розрахунку стандартної допомоги. Насамперед, вона піддає критиці той факт, що з референтної групи не були вилучені приховані категорії бідних людей, а також вказує на недостатнє врахування підвищення цін внаслідок коригування стандартної ставки відповідно до зміни пенсійного балу. Стосовно категорії 07 (Транспорт) вибіркового обстеження доходів та витрат суб'єкт постанови припустився помилки, не врахувавши витрати на транспортні засоби, хоча друга книга Соціального кодексу допускає володіння відповідним автотранспортом, і багато домогосподарств користуються автотранспортом поряд із громадським транспортом, що призводить до зменшення їх витрат на місцевий громадський транспорт. Власні розрахунки асоціації «Карітас» не містять таких прогалин і дозволять припустити, що розмір соціальної допомоги на дітей занадто низький; наприклад, восени 2008 року для дітей віком від 6 до 13 років вона повинна була становити 265 євро замість 211 євро. | 116 |
| 5. Німецька спілка громадського та приватного добробуту зазначає, що розрахунок соціальної допомоги для забезпечення життєвих потреб настільки тісно пов'язаний з політичними поглядами та оцінками, що Конституція сама по собі навряд чи може дати кількісний орієнтир. Вона вважає, що вибіркове обстеження доходів і витрат є доцільною основою для розрахунку мінімальної допомоги в рамках державного соціального забезпечення. Статистична модель Постанови про стандартні ставки 2005 р. ґрунтується на споживчій поведінці групи з найнижчими доходами без урахування одержувачів соціальної допомоги. Вилучення одержувачів соціальної допомоги із цієї групи дозволило б створити відповідну основу для розрахунку стандартної ставки. При подальшій розробці статистичної моделі слід уникати заниження потреб та застосовувати відповідний коефіцієнт коригування. | 117 |
| **VI.** |  |
| Під час усних слухань 20 жовтня 2009 р. Федеральний уряд поглибив свою аргументацію. Федеральний Конституційний Суд також заслухав позивачів у вихідному провадженні, Сенат Вільного ганзейського міста Бремен, Німецьку асоціацію «Карітас», Федерацію профспілок Німеччини, Федеральне об'єднання «Діаконі», Конференцію соціальних судів Німеччини, Німецьку спілку громадського та приватного добробуту та Федеральну службу статистики. | 118 |
| **В.** |  |
| Подання визнані припустимими. | 119 |
| **І.** |  |
| 1. a) У вихідному провадженні соціального суду землі Гессен в дусі реч. 1 абз. 1 ст. 100 Основного закону йдеться про чинність п. 1 абз. 2 і реч. 1 абз. 3 § 20, а також альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції, щоразу у поєднанні з абз. 1 § 20 СК ІІ у старій редакції, оскільки рішення суду, який звертається з поданням, залежить від цих положень та їх конституційності. | 120 |
| aa) Реч. 1 абз. 3 § 20 і альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції визначають розмір стандартної допомоги у період, істотний для судового розгляду. Позов позивачів у вихідному провадженні про надання більшого розміру стандартної допомоги не підлягає задоволенню, якщо вказані положення сумісні з Основним законом. Їх істотності для рішення не суперечить той факт, що у разі рішення про несумісність Федеральний Конституційний Суд може видати розпорядження про подальше застосування попереднього закону (див. BVerfGE 117, 1 <28> з подальшими посиланнями). | 121 |
| bb) Конституційність п. 1 абз. 2 § 20 СК II у старій редакції також має істотний характер для рішення, оскільки стандартна допомога в розмірі 345 євро в старих землях виступає основою стандартної допомоги, яка надавалася позивачам у вихідному провадженні. Якщо сума в 345 євро не відповідає конституційно-правовим вимогам, то допомога, встановлена законом для позивачів у вихідному провадженні, також несумісна з Основним законом, оскільки вона становить певний відсоток від цієї стандартної допомоги. | 122 |
| cc) Норми про розмір стандартної допомоги також містяться у абз. 1 § 20 СК II у старій редакції, що визначає потреби, які повинна охоплювати допомога. Розмір стандартної допомоги також залежить від визначення потреб. Це також є підставою для перевірки того, чи достатньо для покриття потреб сум, передбачених у п. 1 абз. 2 і реч. 1 абз. 3 § 20 СК ІІ у старій редакції та альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції. | 123 |
| b) aa) З іншого боку, вихідне провадження не стосується стандартної допомоги у розмірі 331 євро, яка на той час була чинною у нових федеральних землях (п. 2 абз. 2 § 20 СК II у старій редакції) а також суми, встановленої для дітей віком від 15 років (альт. 2 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК II у старій редакції) та інших працездатних членів домогосподарства в розмірі 80% від стандартної допомоги (реч. 2 абз. 3 § 20 СК ІІ у старій редакції). З подання соціального суду землі Гессен випливає, що ці положення не повинні виступати предметом конституційного провадження. Воно стосується виключно п. 1 абз. 2 і реч. 1 абз. 3 § 20 СК ІІ у старій редакції та альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції, щоразу у поєднанні з абз. 1 § 20 СК II у старій редакції. | 124 |
| bb) Перевірка на предмет відповідності Конституції має обмежуватись лише розміром стандартної допомоги, способом її розрахунку та структурою фіксованої суми. На противагу цьому, не підлягає перевірці факт, чи порушено абз. 1 ст. 3 Основного закону внаслідок того, що одержувачі соціальної допомоги згідно з альт. 2 реч. 2 абз. 1 § 28 СК ХІІ мають переваги порівняно з одержувачами допомоги згідно з другою книгою Соціального кодексу. У провадженні відповідно до абз. 1 ст. 100 Основного закону можливо порушувати лише ті правові питання, які мають правову істотність для вихідного провадження (див. BVerfGE 117, 272 <291>). Якщо неконституційність положення ґрунтується на порушенні абз. 1 ст. 3 Основного закону, це має істотне значення для рішення лише в тому випадку, якщо саме позивач у вихідному провадженні зазнає впливу дискримінації, яка є предметом розгляду (див. BVerfGE 66, 100 <105 і далі>; 67, 239 <244>). Не очевидно і не випливає з подання, що позивачі у вихідному провадженні отримували б більший розмір допомоги у випадку наявності права на допомогу відповідно до дванадцятої книги Соціального кодексу. | 125 |
| 2. Відповідно до реч. 1 абз. 2 § 80 Закону «Про Федеральний Конституційний Суд» (BVerfGG), соціальний суд землі Гессен адекватно пояснив, наскільки його рішення залежить від чинності згаданих положень, і з якою правовою нормою вищого порядку вони несумісні. На підставі оцінки судової практики та літератури суд зазначив, що у вихідному провадженні не береться до розгляду більший розмір допомоги відповідно до §§ 21, 23, 24 СК II та § 73 СК XII, тому істотне значення має лише конституційність стандартної допомоги. Крім того, суд продемонстрував своє переконання у неконституційності представлених у поданні норм (див. BVerfGE 78, 165 <171 і далі>) і навів детальне обґрунтування своєї думки, докладно розглядаючи історію їх виникнення, відповідну практику Федерального соціального суду та Федерального Конституційного Суду, а також літературу з цього приводу (див. щодо цих вимог BVerfGE 86, 71 <77 і 77>; 89, 329 <337>). Нарешті, суд розглянув і обґрунтовано заперечив можливість пріоритетного тлумачення у відповідності до Конституції (див. BVerfGE 85, 329 <333>; 88, 187 <194>). | 126 |
| **ІІ.** |  |
| Подання Федерального соціального суду відповідають вимогам реч. 1 абз. 1 ст. 100 Основного закону та реч. 1 абз. 2 § 80 BVerfGG, при цьому питання також повинні обмежуватись відповідно до вищезазначених пояснень. | 127 |
| Подання обмежуються питанням про конституційність альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції щодо соціальної допомоги на дітей віком до 14 років, що має істотне значення для рішення у провадженні Федерального соціального суду. | 128 |
| Цьому не суперечить той факт, що окремі елементи доходу батьків, які підлягають урахуванню, а також витрати на житло та опалення при розрахунку соціальної допомоги позивачів ще не з’ясовані, тому Федеральний соціальний має намір повернути розгляд до апеляційного суду для подальшого з'ясування фактичних обставин справи та винесення остаточного рішення. Резолютивна частина рішення у відповідній інстанції є принципово визначальною при оцінці істотності для рішення (див. BVerfGE 16, 286 <293>; 18, 257 <263>; 24, 119 <133 і 133>; 104, 74 <82>), а подання припустиме лише в тому випадку, якщо зібрані всі необхідні докази (див. BVerfGE 11, 330 <334 і 33>; 50, 108 <113>). Як виняток, подання може бути припустимим навіть якщо встановлені не всі факти, істотні для прийняття рішення, але подання у будь-якому випадку не можна уникнути незалежно від результату збору доказів, тобто у будь-якому разі постає питання конституційності норми, що має істотне значення для рішення (див. BVerfGE 47, 146 <167>). | 129 |
| Згідно з цими принципами, рішення Федерального соціального суду залежить від чинності альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції, оскільки встановлена нею сума завжди складає основу для визначення остаточного розміру допомоги. Незважаючи на наявність доходу у спільно проживаючих нужденних осіб, який враховується як фактор зменшення допомоги, законодавчо встановлена сума стандартної допомоги утворює задану розрахункову величину на стороні потреб. Якщо вона змінюється, це означає необхідність перерахувати розмір допомоги всіх членів домогосподарства внаслідок мінливої частки потреб окремих членів та згідно з реч. 3 абз. 2 § 9 СК II. На думку Федерального соціального суду, вже в апеляційному провадженні зрозуміло, що, незалежно від майбутніх висновків щодо доходів батьків та витрат на житло та опалення, подання до Федерального Конституційного Суду уникнути неможливо. | 130 |
| 2. Обґрунтування Федерального соціального суду відповідає вимогам реч. 1 абз. 2 § 80 BVerfGG, оскільки суд пояснює істотний характер питання у поданні аналогічно позиції соціального суду землі Гессен, і в достатній мірі обґрунтовує своє переконання в неконституційності положення, щодо якого направляє подання. | 131 |
| **С.** |  |
| П. 1 абз. 2 і реч. 1 абз. 3 § 20 СК ІІ у старій редакції та альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції, щоразу у поєднанні з абз. 1 § 20 СК II у старій редакції, несумісні з основним правом на гарантування гідного прожиткового мінімуму, передбаченим абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з принципом соціальної держави відповідно до абз. 1 ст. 20 Основного закону. | 132 |
| **І.** |  |
| 1. Основне право на гарантування гідного прожиткового мінімуму випливає з абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону (див. BVerfGE 40, 121 <133>; 45, 187 <228>; 82, 60 <85>; 113, 88 <108 і далі>; рішення від 30 червня 2009 р. - 2 BvE 2/08 та інші -, juris, цифра на полях 259). Абз. 1 ст. 1 Основного закону становить обґрунтування цього права. Принцип соціальної держави, передбачений абз. 1 ст. 20 Основного закону, в свою чергу, ставить перед законодавцем завдання забезпечити гідний прожитковий мінімум для всіх, при чому законодавець має свободу розсуду при винесенні неминучих оціночних суджень, пов’язаних із визначенням рівня прожиткового мінімуму (див. BVerfGE 35, 202 <236>; 45, 376 <387>; 100, 271 <284>). Це основне право, закріплене в абз. 1 ст. 1 Основного закону, має автономне значення як право, що випливає з гарантії у зв'язку з абз. 1 ст. 20 Основного закону, поряд з абсолютним правом на повагу до гідності кожної людини, закріпленим в абз. 1 ст. 1 Основного закону. За своєю сутністю, це право не підлягає вільному розпорядженню і вимагає беззастережної поваги. Проте воно потребує уточнення та постійної актуалізації з боку законодавця, який зобов'язаний узгоджувати розмір належної допомоги з поточним рівнем розвитку суспільства та існуючими умовами життя. У цьому відношенні йому надається свобода розсуду. | 133 |
| a) Абз. 1 ст. 1 Основного закону проголошує людську гідність недоторканною та зобов'язує всю державну владу поважати та захищати її (див. BVerfGE 1, 97 <104>; 115, 118 <152>). Як основне право ця норма – не просто право на захист від посягань з боку держави. Держава зобов'язана також вчиняти позитивні дії з метою захисту людської гідності (див. BVerfGE 107, 275 <284>; 109, 279 <310>). Якщо особі не вистачає матеріальних засобів, необхідних для гарантування гідного існування, оскільки вона не може отримати їх за рахунок трудової діяльності, власних активів або допомоги третіх осіб, то держава в межах повноважень із захисту людської гідності та на виконання свого мандату соціальної держави зобов'язана забезпечити матеріальну допомогу тим, хто її потребує. Цей об'єктивний обов'язок, що випливає з абз. 1 ст. 1 Основного закону, корелює з правом на допомогу носія основних прав, оскільки основне право захищає гідність кожної людини (див. BVerfGE 87, 209<228>), яку в таких надзвичайних ситуаціях можна забезпечити лише за допомогою матеріальної підтримки. | 134 |
| 1. Пряме конституційне право на гарантування гідного прожиткового мінімуму поширюється лише на ті засоби, які є абсолютно необхідними для забезпечення гідного існування. Воно цілісно гарантує прожитковий мінімум через єдину правову гарантію, яка охоплює як фізичні життєві потреби людей, тобто харчування, одяг, предмети побуту, житло, опалення, гігієну та охорону здоров'я (див. BVerfGE 120, 125 <155 і далі>), так і забезпечення можливості підтримувати міжособистісні стосунки та брати мінімальну участь в соціальному, культурному та політичному житті, оскільки людина як особистість неодмінно існує в умовах соціальних відносин (див. BVerfGE 80, 367 <374>; 109, 279 <319>; а також *Рішення Федерального адміністративного суду* (BVerwGE) 87, 212 <214>). | 135 |
| с) Гарантія гідного прожиткового мінімуму повинна забезпечуватися законодавчо закріпленим правом. Пряма вимога цього міститься у абз. 1 ст. 1 Основного закону. Особа, яка потребує допомоги, не повинна залежати від добровільної допомоги держави або третіх сторін, надання якої не гарантується суб'єктним правом особи, яка потребує допомоги. Конституційно-правова гарантія гідного прожиткового мінімуму повинна забезпечуватися парламентським законом, що передбачає конкретну допомогу, яку громадянин має право вимагати від компетентного суб'єкта надання допомоги. Це також підтверджується іншими конституційно-правовими принципами. Принцип демократії та верховенства права породжують обов'язок законодавця ухвалити нормативно-правові акти, що є визначальними для реалізації основних прав (див. BVerfGE 108, 282<311> з подальшими посиланнями). Це особливо актуально, якщо йдеться про захист людської гідності та людського існування (див. BVerfGE 33, 303<337>; 40, 237 <249>). Крім того, конституційна свобода розсуду парламенту може мати розвиток й набути конкретну форму лише в рамках закону (див. BVerfGE 59, 231 <263>). Нарешті, встановлення прав на грошову допомогу також пов'язане зі значними фінансовими наслідками для державних бюджетів. Проте такі рішення належать до компетенції законодавця. Закону про бюджет для цього недостатньо, оскільки з нього для громадянина не випливає пряме право вимоги (див. BVerfGE 38, 121 <126>). | 136 |
| Законодавчо закріплене право на допомогу необхідно сформулювати таким чином, щоб охопити на постійній основі усі життєві потреби кожного окремого носія основних прав (див. BVerfGE 87, 153 <172>; 91, 93 <112>; 99, 246 <261>; 120, 125 < 155 та 166>). Якщо законодавець не виконує належним чином свій конституційний обов'язок визначати прожитковий мінімум, звичайний закон стає неконституційним в тій мірі, в якій виявляється його недолік. | 137 |
| d) Право на допомогу, що випливає з абз. 1 ст. 1 Основного закону, забезпечено Конституцією (див. BVerfGE 107, 275 <284>). Однак, з огляду на типи потреб і необхідні для їх забезпечення засоби, обсяг цього права не можна вивести безпосередньо з Конституції (див. BVerfGE 91, 93<111 і далі>). Він залежить від соціальних поглядів щодо необхідного мінімуму гідного існування, конкретної життєвої ситуації людини, яка потребує допомоги, та відповідних економічних та технічних обставин, а отже підлягає конкретному визначенню з боку законодавця (див. BVerfGE 115, 118 <153>). Принцип соціальної держави, передбачений абз. 1 ст. 20 Основного закону, зобов'язує законодавця враховувати соціальні та часові реалії з метою гарантування гідного рівня прожиткового мінімуму, який відрізняється від колишнього з огляду на поточний стан технологічно розвиненого інформаційного суспільства. Визначення цього рівня належить до завдань парламенту як законодавця. Він зобов'язаний конкретизувати право на допомогу з точки зору фактів та правових наслідків. Рішення про забезпечення прожиткового мінімуму грошима, товарами чи послугами залишається на розсуд законодавця. Він також має свободу розсуду при визначенні обсягу допомоги для забезпечення прожиткового мінімуму. Свобода розсуду передбачає оцінку фактичних обставин і оцінку необхідних потреб, а також може варіюватися від вужчої при визначенні законодавцем того, що необхідно для забезпечення фізичного існування особи, до широкої, коли йдеться про тип та обсяг можливості брати участь у соціальному житті. | 138 |
| e) З метою конкретизації права на допомогу законодавець зобов'язаний послідовно вимірювати всі витрати, необхідні для забезпечення існування, за допомогою прозорого та доцільного методу відповідно до фактичної потреби, тобто з урахуванням реалій (див. BVerfGE 66, 214 <223>; 68, 143 <153>; 82 , 60 <88>; 99, 246 <260>; 112, 268 <280>; 120, 125<155>). Для цього він зобов'язаний спочатку визначити типи потреб та пов'язані з їх забезпеченням витрати і на цій основі визначити загальний обсяг потреб. Основний закон не передбачає для цього жодного конкретного методу (як і у випадку обов'язків щодо захисту, які випливають з основних прав, див. BVerfGE 46, 160 <164>; 96, 56 <64>; 115, 118<160>); законодавець може обрати його самостійно у рамках придатності та доцільності. Однак відхилення від обраного методу вимагають об'єктивного обґрунтування. | 139 |
| f) Отриманий таким чином результат також підлягає постійній перевірці та перегляду, оскільки базові життєві потреби людини, як правило, можна задовольнити лише в момент їх існування (див. BVerfGE 5, 237 <241>). Тому законодавець повинен вжити запобіжних заходів для невідкладного реагування на зміни рамкових умов економіки, як-от підвищення цін або збільшення акцизних податків, для того щоб у будь-який час забезпечувати задоволення поточних потреб, особливо якщо для цього передбачена фіксована сума, як в абз. 2 § 20 СК ІІ. | 140 |
| 2. a) Свобода розсуду законодавця при оцінці мінімального прожиткового мінімуму врівноважується стриманим контролем Федерального Конституційного Суду за положеннями звичайного закону. Оскільки сам Основний закон не передбачає кількісного вираження права на допомогу, фактичний контроль щодо результату обмежується перевіркою факту явної недостатності допомоги (див. BVerfGE 82, 60 <91 і 91>) | 141 |
| b) У фактичних межах здійснення цього контролю доказів основне право гарантування гідного рівня прожиткового мінімуму не може створити жодних кількісно вимірюваних вимог. Однак воно вимагає контролю за основними принципами та методом розрахунку допомоги з метою визначення їхньої відповідності цілям основного права. Таким чином, захист основних прав поширюється також на процедуру встановлення прожиткового мінімуму, оскільки контроль результатів відповідності цьому основному праву можливий лише обмеженою мірою. Для того, щоб гарантувати належну зіставність обсягу законодавчо передбаченої допомоги зі значенням основного права, а також забезпечити її судовий контроль, встановлення допомоги підлягає обґрунтуванню на основі надійних даних та достовірних методів розрахунку. | 142 |
| 1. Тому Федеральний Конституційний Суд перевіряє, чи законодавець належним чином охопив та описав мету забезпечення гідного існування у відповідності із абз. 1 ст. 1 в поєднанні із абз. 1 ст. 20 Основного закону; чи обрано ним в рамках свободи розсуду метод розрахунку, доцільний для вимірювання прожиткового мінімуму; чи належним чином і в повному обсязі встановлено необхідні факти; і, нарешті, чи він послуговувався, в рамках прийнятного, на всіх етапах розрахунку зрозумілим набором даних у межах обраного ним методу та його структурних принципів. | 143 |
| d) З метою забезпечення цього конституційно-правового контролю законодавець зобов'язаний доступним чином викласти методи та етапи розрахунку, що використовуються для встановлення рівня прожиткового мінімуму в законодавчому процесі. У випадку недотримання цієї вимоги встановлення прожиткового мінімуму надалі не відповідає абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні із абз. 1 ст. 20 Основного закону внаслідок цього недоліку. | 144 |
| 3. Інші основні права, як-от абз. 1 ст. 3 Основного закону або абз. 1 ст. 6 Основного закону, не можуть встановлювати подальших стандартів для оцінки рівня прожиткового мінімуму в соціальному праві. З конституційної точки зору, вирішальне значення має лише факт належного охоплення прожиткового мінімуму для кожної окремої особи, яка потребує допомоги, у відповідності з абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні із абз. 1 ст. 20 Основного закону; у цьому випадку немає необхідності звертатися до інших основних прав. | 145 |
| **ІІ.** |  |
| Відповідно до цих принципів, положення, які виступають предметом подання, не відповідають вимогам абз. 1 ст. 1 Основного закону в поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону. Встановлюючи стандартну допомогу для забезпечення життєвих потреб згідно з другою книгою Соціального кодексу, законодавець в основному правильно визначив мету, що полягає в гарантуванні гідного рівня прожиткового мінімуму (1.). Неможливо встановити, що загальна сума допомоги, передбаченої у п. 1 абз. 2 § 20 та реч. 1 абз. 3 СК ІІ у старій редакції, а також альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції, явно недостатня для забезпечення гідного прожиткового мінімуму (2.). Для цілей встановлення базової стандартної допомоги згідно з п. 1 абз. 2 § 20 СК ІІ у старій редакції законодавець також знайшов відповідний метод розрахунку прожиткового мінімуму (3.). Однак при встановленні стандартної допомоги на рівні 345 євро він відступив від цього методу в різних відношеннях, не пропонуючи інших зрозумілих чи доцільних критеріїв (4.). Це також призводить до неконституційності положень про допомогу, яка розраховується на основі базової стандартної допомоги згідно з реч. 1 абз. 3 § 20 СК ІІ у старій редакції (5.) і альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції; останнє також характеризується недосконалістю внаслідок цілковитого неврахування потреб, специфічних для дітей (6). | 146 |
| 1. Шляхом запровадження допомоги для забезпечення життєвих потреб як частини базового забезпечення для безробітних осіб, що регулюється в другій книзі Соціального кодексу, законодавець створив субсидіарну систему соціального забезпечення прожиткового мінімуму відповідно до матеріально-правових вимог абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону. Відповідно до своєї мети, ця система повинна охоплювати всі потреби, які підлягають задоволенню для забезпечення гідного існування. | 147 |
| a) Стандартна допомога для забезпечення життєвих потреб передбачена, згідно з визначенням у реч. 1 абз. 1 § 20 СК II у старій редакції або в абз. 1 § 20 СК II у новій редакції, як для забезпечення фізичної сторони прожиткового мінімуму, так і для охоплення його соціальної сторони, оскільки стандартна допомога розумною мірою також включає відносини з навколишнім середовищем та участь у культурному житті. Інші потреби, охоплені конституційною гарантією прожиткового мінімуму, враховуються у другій книзі Соціального кодексу шляхом надання додаткових видів допомоги поряд із стандартною допомогою. Захист від ризиків хвороби та необхідності тривалого догляду забезпечується шляхом залучення одержувачів допомоги по безробіттю II та одержувачів соціальної допомоги до системи обов'язкового медичного страхування та страхування на випадок необхідності тривалого догляду (згідно з п. 2а абз. 1 § 5 і § 10 СК V, п. 2а реч. 2 абз. 1 § 20 і § 25 СК ХІ), а також шляхом допомоги на оплату добровільного або приватного страхування на випадок хвороби чи необхідності тривалого догляду відповідно до § 26 СК II. Часткове покриття особливих додаткових потреб регулюється § 21 СК II. Абз. 1 § 22 СК II передбачає покриття поміркованих витрат на житло та опалення відповідно до індивідуальних потреб. | 148 |
| b) Реч. 1 абз. 1 § 20 (стара редакція), на яке посилається п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК II (стара редакція) з відсилкою до п. 1 реч. 1 § 19 СК II (стара редакція) у реч. 2 абз. 1 § 28 СК ІІ (стара редакція) («Допомога для забезпечення життєвих потреб»), в цілому охоплює всі життєві потреби дітей. Відсутність норми, яка б відповідала абз. 2 § 27 СК XII, згідно з яким життєві потреби дітей та підлітків також включають особливі потреби, зокрема ті, що виникають внаслідок їх розвитку та дорослішання, не означає, що друга книга Соціального кодексу не повинна враховувати життєві потреби, специфічні для дитини. Ймовірніше, специфічні для дитини потреби в цілому також можна віднести до переліку в реч. 1 абз. 1 § 20 СК II (стара редакція), зокрема, в категорію «потреби повсякденного життя». | 149 |
| c) З конституційно-правової точки зору не можна заперечувати, що друга книга Соціального кодексу змінює підхід до покриття одноразових потреб, які виникають лише через нерегулярні проміжки часу, наприклад, на придбання зимового одягу, шляхом збільшення щомісячних стандартних виплат на підставі припущення, що одержувач допомоги заощадить цю частку для покриття нерегулярних потреб. Законодавець намагався уникнути неконституційного недофінансування одноразових потреб шляхом введення норми в абз. 1 § 23 СК II. Відповідно до цієї норми особи, які потребують допомоги, можуть отримати позику, якщо заощаджені кошти не можуть покрити несподівану і неминучу одноразову потребу. Позика буде виплачена в наступні місяці шляхом утримання 10% від стандартної допомоги суб'єктом базового забезпечення. Однак, з огляду на концепцію законодавця щодо заощаджень, це тимчасове щомісячне зменшення стандартної допомоги по суті не викликає заперечень. | 150 |
| 2. Стандартна допомога в розмірі 345, 311 та 207 євро (округлено), яка розглядається у вихідному провадженні, не може бути визнана явно недостатньою для забезпечення гідного прожиткового мінімуму. | 151 |
| Суму стандартної допомоги в розмірі 345 євро, передбачену п. 1 абз. 2 § 20 СК ІІ у старій редакції не можна визнати явно заниженою, оскільки стандартна допомога є достатньою принаймні для забезпечення фізичної сторони прожиткового мінімуму, а щодо соціальної сторони прожиткового мінімуму законодавець має ширшу свободу розсуду. Наприклад, дослідження Німецької спілки громадського та приватного добробуту веде до висновку, що суми, передбачені в абз. 2 § 2 Постанови про стандартні ставки на «Продукти харчування, напої, тютюнові вироби» та на «Готельно-ресторанні послуги», є достатніми для забезпечення повноцінного харчування безсімейної особи (див. *Empfehlungen zur Gewährung von Krankenkostzulagen in der Sozialhilfe* [Рекомендації щодо забезпечення лікувального харчування в соціальній допомозі], 3 видання, під III 2 <від 1 жовтня 2008 р.>). Явне заниження виключається також на основі того, що розмір стандартної допомоги в 345 євро спирається на стандартні ставки згідно Закону «Про надання соціальної допомоги», які протягом десятиліть не оскаржувались в адміністративному судочинстві. Підвищення розміру щомісячної допомоги для покриття одноразових потреб пов'язане також із фактичними обставинами, які склалися в період дії Закону «Про надання соціальної допомоги». Відповідно до четвертого звіту Федерального уряду про прожитковий мінімум від 30 листопада 2001 р., на одноразову допомогу безсімейним особам припадало в середньому 16% від стандартної ставки (див. *Бюлетень Бундестагу* BTDrucks 14/7765, с. 2); при максимальному розмірі тогочасної стандартної ставки ця сума становила 48 євро (округлено). Такий підхід та його результат не можна оцінити як явно хибні. | 152 |
| Та обставина, що законодавець встановив інші суми в інших сферах законодавства, наприклад, граничні значення доходів у законі про правову допомогу або ліміт на стягнення заборгованості, не виправдовує сумнівів щодо відповідності потребам суми в 345 євро. Законодавець може проводити різні оцінки в інших сферах відповідно до ratio legis, при цьому виходячи за рамки того, що він конституційно зобов'язаний надавати тим, хто не може забезпечити себе за рахунок власних ресурсів. Тому інші сфери законодавства не можна брати за основу для висновків щодо рівня допомоги, необхідного для забезпечення гідного прожиткового мінімуму. | 153 |
| b) Це також поширюється на суму в 311 євро для дорослих спільно проживаючих партнерів, яка випливає з реч. 1 абз. 3 § 20 СК II у старій редакції. Законодавець був в праві припустити, що спільне ведення господарства дозволяє заощадити на витратах, і тому двоє партнерів, які проживають разом, матимуть спільну мінімальну фінансову потребу, яка буде меншою, ніж подвійний розмір допомоги для безсімейних осіб (див. BVerfGE 8, 338 <342>). Оскільки на підставі спільного проживання можна припустити, що обидва партнери мають спільний бюджет, не викликає заперечень той факт, що законодавець оцінює потреби обох партнерів на однаковому рівні. У будь-якому випадку, на відміну від принципу голови домогосподарства, який раніше застосовувався в законодавстві про соціальну допомогу, абз. 2 ст. 3 Основного закону дозволяє врахувати рівномірний розподіл зменшених спільних потреб. | 154 |
| c) Також немає підстав стверджувати, що єдиної суми в 207 євро для дітей віком до 14 років явно недостатньо для забезпечення гідного прожиткового мінімуму. | 155 |
| aa) Однак рівень допомоги для дітей у віці від 7 до 14 років, а отже, і для більшості неповнолітніх позивачів у вихідному провадженні, є нижчим порівняно з нормами, передбаченими Законом «Про надання соціальної допомоги». Відповідно до абз. 3 § 2 Постанови про стандартні ставки, у 1990 році стандартна ставка для дітей цього віку становила 65% від стандартної ставки для голови домогосподарства. В результаті, на 1 липня 2003 року стандартна ставка для цієї вікової групи становила округлено 193 євро. Згідно зі статистичними дослідженнями четвертого звіту Федерального уряду про прожитковий мінімум, на які спирався міністерський проєкт другої книги Соціального кодексу, на одноразові потреби дітей припадало 20% відповідної стандартної ставки (тобто округлено 39 євро на місяць з 1 липня 2003 р.) (див. *Бюлетень Бундестагу* BTDrucks 14/7765, с. 2). Отже, збільшення стандартних ставок для охоплення одноразових потреб, які відтоді передбачалося покривати за рахунок щомісячних заощаджень, мало призвести до встановлення стандартної ставки на рівні близько 232 євро. | 156 |
| Однак з цього ще не можна зробити висновок, що сума 207 євро для дітей у зазначеній віковій групі явно не покриває їх потреб. Із досліджень, проведених Німецькою спілкою громадського та приватного добробуту, не випливає, що сума в розмірі 207 євро недостатня для покриття фізичної сторони прожиткового мінімуму дітей віком від 7 до 14 років. З огляду на широку свободу розсуду законодавця у питанні про те, якою мірою допомога для забезпечення прожиткового мінімуму повинна покривати участь у соціальному житті, не можна визначити, що загальна сума в 207 євро явно менша за необхідну для забезпечення прожиткового мінімуму. | 157 |
| bb) Стандартну допомогу для дітей у розмірі 207 євро не можна визнати явно недостатньою також і з тої причини, що ця сума не відповідає міркуванням щодо витрат на дітей з точки зору податку на доходи відповідно до абз. 6 ст. 32 Закону «Про податок на доходи фізичних осіб» (EStG). Податкове вирахування таких витрат визначає та одночасно враховує зобов'язання платника податку утримувати своїх дітей в рамках законодавства про утримання; контролюючі завдання держави визначені принципами абз. 1 ст. 3 і абз. 1-2 ст. 6 Основного закону. Проте право на гарантування гідного прожиткового мінімуму ґрунтується на абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з принципом соціальної держави, передбаченим абз. 1 ст. 20 Основного закону. Це право належить індивідуально кожному члену групи спільно проживаючих осіб в ситуації нужденності, в тому числі дітям, і передбачає потреби, які є абсолютно неминучими. З цієї причини витрати, що враховуються для цілей оподаткування, та соціальні виплати, які розраховуються на основі оцінки матеріального становища, можуть сягати різних рівнів. Норми законодавства про податок на доходи можуть також мати стимулюючий характер (див., наприклад, про допомогу на дітей, реч. 2 § 31 EStG) або охоплювати додаткові витрати, не пов'язані з необхідним для життя мінімумом. | 158 |
| 3. Для визначення стандартної допомоги відповідно до п. 1 абз. 2 § 20 СК II у старій редакції, яка є основою розрахунку інших стандартних виплат, законодавець спирався на процедуру, яка в цілому є доцільною для реалістичного розрахунку допомоги, необхідної для забезпечення гідного рівня прожиткового мінімуму. | 159 |
| aa) Розрахунок стандартної допомоги відповідно до п. 1 абз. 2 § 20 СК II у старій редакції відбувається за процедурою, яка застосовується до розрахунку базової стандартної ставки згідно із законодавством про соціальне забезпечення. Таким чином, абз. 3 § 28 СК XII та § 2 Постанови про стандартні ставки 2005 р. складають основу для розрахунку стандартної допомоги у розмірі 345 євро. Це випливає із посилання в реч. 2 абз. 4 § 20 СК II на реч. 5 абз. 3 § 28 СК XII і знаходить підтвердження в законодавчій процедурі. Законопроєкт посилався на оцінку результатів вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р., а також на пізнішу Постанову про стандартні ставки (див. *Бюлетень Бундестагу* BTDrucks 15/1516, с. 56). Федеральний уряд визначив процедуру розрахунку стандартних ставок як еталонну систему для визначення стандартної допомоги (див. *Бюлетень Бундесрату* BRDrucks 635/06, с. 5). Той факт, що деталі процедури не врегульовані у другій книзі Соціального кодексу, не викликає заперечень з конституційно-правової точки зору. Законодавець прийняв необхідні для цього рішення, встановивши суму 345 євро в другій книзі Соціального кодексу. | 160 |
| bb) Той факт, що стандартна допомога відповідно до п. 1 абз. 2 § 20 СК II у старій редакції, по суті, спирається на процедуру розрахунку базової стандартної ставки згідно із законодавством про соціальну допомогу, яка конкретизується в § 2 Постанови про стандартні ставки 2005 року, не ставиться під сумнів через те, що проєкт Постанови про стандартні ставки 2005 р. з детальним обґрунтуванням було передано на розгляд зацікавлених органів приблизно через місяць після прийняття Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» та опубліковано лише в березні 2004 року в Бюлетені Бундесрату 206/04. Така послідовність могла створити враження, що законодавець визначився із остаточною сумою в 345 євро, оскільки її вже було передбачено у міністерському проєкті другої книги Соціального кодексу, а попередній проєкт Постанови про стандартні ставки спирався на подібний результат. Однак справа не в цьому. Оскільки ставки, встановлені законодавцем на основі достовірних даних та обґрунтованих оцінок, можуть бути виправдані з конституційно-правової точки зору, відповідні норми не викликають заперечень. До речі, в попередньому проєкті Постанови про стандартні ставки Федерального міністерства охорони здоров'я та соціальних справ від 21 липня 2003 р. було використано метод, включений до абз. 2 § 2 Постанови про стандартні ставки 2005 р. За повідомленням Федерального уряду, цей проєкт, а також міністерський проєкт другої книги Соціального кодексу Федерального міністерства економіки та праці обговорювалися в міжвідомчій та міжфракційній робочій групі під час усних дебатів; в ході цього обговорення було узгоджено відповідний метод визначення базової стандартної ставки та стандартної допомоги. По суті, було застосовано спільну процедуру для визначення стандартної допомоги, оскільки на момент прийняття Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» було досягнуто згоди щодо процедури, яка була прийнята для встановлення стандартної допомоги у розмірі 345 євро. | 161 |
| b) Основоположна статистична модель згідно з абз. 3 § 28 СК XII та § 2 Постанови про стандартні ставки 2005 р. є прийнятною з конституційно-правової точки зору, оскільки становить виправданий метод для реалістичного визначення рівня прожиткового мінімуму для безсімейної особи. | 162 |
| aa) Законодавець виклав основні правила застосування статистичної моделі у реч. 2 та 3 абз. 3 § 28 СК XII. Положення формулюється таким чином: | 163 |
| «Розрахунок стандартної ставки бере до уваги стан та динаміку чистого доходу, споживчу поведінку та вартість життя. В основу покладені фактичні, статистично виведені дані про споживчі витрати домогосподарств із груп із нижчими доходами». | 164 |
| Отже, істотне значення для встановлення стандартної ставки мають ключові фактори прожиткового мінімум: вартість життя охоплює витрати на життєво необхідні потреби; орієнтація на споживчу поведінку на статистичній основі повинна емпірично відображати фізичні та соціально-культурні потреби з точки зору витрат; врахування чистого доходу дозволяє провести зв'язок із зайнятими. Зосередження уваги на групах з нижчими доходами є об'єктивно доцільним, оскільки в групах з вищими доходами витрати все більше виходять за межі абсолютного мінімуму. | 165 |
| Модель споживчого кошика, яка діяла в попередньому законодавстві про соціальну допомогу до початку 1990-х, з конституційно-правових міркувань поступається підходу з позицій статистичної моделі на основі споживання. Розрахунок прожиткового мінімуму на основі кошика необхідних товарів та послуг з подальшим визначенням їхніх цін можна вважати так само виправданим, як і використання статистичного методу та методу оцінки споживання, за умови, що споживча поведінка груп населення з нижчими доходами також дозволяє визначити, які витрати необхідні для гідного прожиткового мінімуму. Статистичний метод оцінки споживання має навіть перевагу порівняно з методом споживчого кошика, оскільки він не визначає рівень прожиткового мінімуму, який виходить за межі забезпечення фізичних потреб, на основі вибраних окремих позицій потреб, а вимірює також додаткові витрати, необхідні для гарантування мінімальної участі в соціальному житті, на основі фактичної поведінки витрат. | 166 |
| bb) Діюча статистична модель ґрунтується на відповідних емпіричних даних. Вибіркове обстеження доходів і витрат, за результатами якого розрахована базова стандартна ставка відповідно до реч. 4 абз. 3 § 28 СК XII та реч. 1 абз. 1 § 2 Постанови про стандартні ставки, забезпечує реалістичну основу для розрахунку. Добровільні записи про витрати в облікових книгах обстеженої референтної групи, яка складає основу вибірки доходів і витрат, підтверджуються численними контрольними питаннями. У цьому відношенні вибіркове обстеження доходів і витрат забезпечує статистично надійне відображення споживчої поведінки населення. | 167 |
| З конституційно-правової точки зору вибір референтної групи, відповідно до витрат якої розраховується базова стандартна ставка, не викликає заперечень. Відповідно до абз. 3 § 2 Постанови про стандартні ставки, за основу слід брати споживчі витрати нижчого квінтилю (20%) домогосподарств, стратифікованих з урахуванням їх чистого доходу. Відповідно до системи, встановленої у Постанові про стандартні ставки, істотне значення мають одноосібні домогосподарства. Це випливає не безпосередньо з формулювання положення, а з визначення базової стандартної ставки як стандартної ставки для голови домогосподарства або безсімейної особи в реч. 2 і 3 абз. 1 § 3 Постанови про стандартні ставки (див. *Бюлетень Бундесрату* BRDrucks 206/04, с. 10 ; Spellbrink, у: Eicher/Spellbrink, СК II, 2-е видання 2008 р., § 20 цифра на полях 23). Звуження до одноосібних домогосподарств є доречним для визначення рівня допомоги, необхідної для безсімейних осіб. Законодавець міг також виходити з того, що споживчі витрати цього найнижчого квінтилю забезпечать відповідну базу даних. Федеральний Конституційний Суд не ставить за мету дослідити доцільність вибору іншої референтної групи, наприклад другого дециля (10%). Це пов’язано з тим, що вибір найнижчого квінтилю базувався на виправданому прагненні якомога ширше охопити референтну групу одержувачів з низьким рівнем доходу, щоб отримати статистично достовірні дані. Крім того, здійснене вилучення одержувачів соціальної допомоги дозволяє уникнути замкненого кола аргументації, яке могло б виникнути, якби основою для визначення потреб виступала споживча поведінка одержувачів допомоги. | 168 |
| За результатами усного слухання, законодавець міг обґрунтовано припустити, що референтна група, на яку спиралося вибіркове обстеження доходів і витрат 1998 р., була із статистичною достовірністю вище порогу соціальної допомоги (див. BVerfGE 102, 366 <369>). Сенат не поділяє занепокоєння, представлене соціальним судом землі Гессен. Включення одержувачів соціальної допомоги та осіб, які здійснюють свої витрати не лише за рахунок власних доходів, але також за допомогою реалізації активів та допомоги третіх сторін («прихована бідність») у нижній квінтиль, призвело б до викривлення бази даних. Проте під час усного слухання Федеральна служба статистики заявила, що із статистики послідовно виключалися особи, які забезпечували свої життєві потреби переважно за рахунок соціальної допомоги протягом того тримісячного періоду, коли вони робили записи про витрати в облікових книгах. Що стосується сірої області домогосподарств «прихованих бідних», асоціація «Карітас», яка виступила з власними пропозиціями щодо розрахунку стандартної допомоги шляхом вирахування цих домогосподарств, не змогла надати конкретних даних. Тому можна вважати виправданим, що законодавець утримався від оцінки частки «прихованих бідних» домогосподарств на емпірично недостовірній основі і, таким чином, встановив вищий рівень щомісячного чистого доходу, який становить поріг для визначення референтної групи. Відповідно до свого зобов’язання переглядати систему оцінки потреб, законодавець залишається зобов’язаним забезпечити при оцінці результатів подальших вибіркових обстежень доходів і витрат вилучення з референтної групи домогосподарств, чистий дохід яких нижчий за рівень допомоги згідно з другою та дванадцятою книгою Соціального кодексу разом із допомогою на оплату житла та опалення. | 169 |
| cc) З конституційно-правової точки зору не викликає заперечень той факт, що витрати нижчого квінтилю, зафіксовані в окремих категоріях вибіркового обстеження доходів і витрат, включені до розрахунку стандартної допомоги не повністю, а як певний відсоток, який має значення для встановлення стандартної допомоги. Проте визначення відповідного відсотка має бути об'єктивно виправданим. Прожитковий мінімум забезпечується не лише за рахунок стандартної допомоги, а й за рахунок інших соціальних виплат, наприклад для оплати витрат на житло та опалення; тоді виправдано не включати такі витрати, зафіксовані у вибірковому обстеженні доходів та витрат, до розрахунку стандартної допомоги. З тієї ж причини також можна вилучити витрати, які належним чином враховані в інших законах шляхом передбачення прав на певні виплати або звільнення від витрат. | 170 |
| При розробці вторинного законодавства нормотворець зобов'язаний приймати виправдані та доцільні оціночні рішення щодо того, які витрати слід віднести до прожиткового мінімуму. Для виправдання скорочення статей витрат у категоріях вибіркового обстеження доходів і витрат вимагає емпіричної основи. Законодавець може класифікувати витрати, понесені референтною групою, як нерелевантні лише у випадку встановлення того факту, що вони покриваються іншими засобами або не є необхідними для забезпечення прожиткового мінімуму. Розмір вирахування має визначатися на основі вибіркового обстеження доходів і витрат або іншого надійного дослідження. При цьому не виключається оцінка на обґрунтованій емпіричній основі; проте оцінки «навмання» суперечать процедурі реалістичного розрахунку і, отже, порушують абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з принципом соціальної держави згідно із абз. 1 ст. 20 Основного закону. Для того, щоб мати можливість перевірити, чи оцінки та рішення, прийняті нормотворцем, відповідають конституційній гарантії гідного прожиткового мінімуму, розробник вторинного законодавства зобов'язаний надати належне обґрунтування; це особливо важливо, якщо він відхиляється від обраного ним методу. | 171 |
| При розрахунку споживання, що має значення для стандартної допомоги, статистична модель виходить з того, що індивідуальні потреби особи, яка потребує допомоги, можуть відрізнятися від середнього споживання за окремими категоріями витрат, але загальний обсяг стандартної допомоги дає змогу компенсувати потребу вище середнього в одній категорії за рахунок потреби нижче середньої в іншій. Тому законодавець повинен визначити категорії витрат та суми, що мають значення для стандартної ставки таким чином, щоб уможливити внутрішнє врівноваження. | 172 |
| 4. Розмір стандартної допомоги на рівні 345 євро відповідно до п. 1 абз. 2 § 20 СК II у старій редакції встановлено у неконституційний спосіб, оскільки законодавець без об'єктивного обґрунтування відхилився від структурних принципів статистичної моделі, обраної ним же як основи для розрахунку необхідного рівня прожиткового мінімуму. | 173 |
| a) Рівень споживання, який має значення для встановлення стандартної ставки і, отже, стандартної допомоги (передбачений в абз. 2 § 2 Постанови про стандартні ставки 2005 р.), не спирається на реальну оцінку результатів вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р. | 174 |
| У категоріях 03 (Одяг та взуття), 05 (Предмети обстановки тощо), 08 (Зв'язок), 09 (Дозвілля, розваги та культура) та 12 (Інші товари та послуги), деякі статті витрат (одяг; меблі та предмети обстановки; телефони, факси, автовідповідачі; ігри, іграшки та товари для хобі; фінансові послуги) були скорочені відповідно до відсотку товарів та послуг, які не мають значення для встановлення стандартної допомоги (хутряні вироби та індивідуальний пошив одягу; кемпінгові меблі та предмети мистецтва; факси; спортивні човни та планери; витрати на податкове консультування), проте не було встановлено, чи у найнижчому квінтилі одноосібних домогосподарств взагалі траплялися такі витрати. Як визнав Федеральний уряд в ході слухання, такого висновку не можна було дійти на основі оцінки результатів вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р., оскільки такі витрати не розглядалися окремо. Таким чином, суб'єкт Постанови довільно обчислив і вирахував частку витрат, які нібито не входять до прожиткового мінімуму, не маючи для цього достатньої фактичної бази, а отже, у цьому випадку не може йтися про достовірне визначення споживання, що має значення для встановлення стандартної допомоги. | 175 |
| Навіть якщо на момент оцінки результатів вибіркового обстеження доходів і витрат у 1998 році не було достатньо детальних даних про окремі статті споживання, як стверджував Федеральний уряд, це не виправдовує довільності оцінок. Недостатня база даних радше повинна була створити для законодавця підставу відмовитись від оціночних суджень щодо вирахування витрат з метою зберегти конституційну гарантію гідного прожиткового мінімуму. Пізніше суб'єкт Постанови пішов цим шляхом під час оцінки результатів вибіркового обстеження доходів і витрат 2003 р. | 176 |
| bb) Вирахування у категорії 04 (Житло, вода, електроенергія, газ та інше паливо) за статтею витрат електроенергії (скорочення на 15%) та у категорії 07 (Транспорт) за статтею витрат запчастини та аксесуари для приватних транспортних засобів (скорочення на 80%) так само не мають належного обґрунтування. На підставі матеріалів справи можна зрозуміти хід міркувань, чому скорочення цих споживчих витрат вважалося виправданим. Проте обсяг скорочення не має емпіричного обґрунтування. | 177 |
| Так, наприклад, витрати на електроенергію були зменшені, як це стає зрозуміло з подальших пояснень (див. Бюлетень Комітету 16(11)286, с. 10), оскільки в деяких домогосподарствах опалення забезпечується також за допомогою електроенергії, але потреба в опаленні покривається допомогою згідно з абз. 1 § 22 СК II. Однак з цих міркувань не випливає, чому «витрати домогосподарств на енергію» покриваються за рахунок саме 85% від середніх витрат на електроенергію при «ощадливому споживанні» (згідно з коментарями в *Бюлетені комітету* Ausschussdrucksache 16(11)286, с. 10). | 178 |
| Стаття витрат «Запчастини та комплектуючі для приватних транспортних засобів» включає витрати на автомобілі та велосипеди. 80% витрат за цією статтею вирахували як витрати на транспортні засоби, які не є необхідними в рамках прожиткового мінімуму. Це ґрунтується на виправданому оціночному судженні про те, що автотранспорт не вимагається для забезпечення гідного рівня прожиткового мінімуму. Така оцінка не суперечить реч. 1 № 2 абз. 3 § 12 СК II, згідно з яким відповідний автотранспорт не повинен розглядатися як актив. Якщо, попри відсутність конституційного обов'язку, законодавець визнає потребу в матеріальній допомозі навіть при володінні певними активами, таке рішення не зобов'язує його водночас враховувати витрати на їх утримання як такі, що збільшують обсяг потреб. Якщо ж, з іншого боку, законодавець враховує частку витрат на велосипеди, але виключає її для автотранспортних засобів, то обидві частки підлягають розрахунку на реалістичних засадах. Однак обґрунтування проєкту Постанови про стандартні ставки 2005 р. не розкриває емпіричних даних, які дозволили визначити, що витрати на приватні автотранспортні засоби складають 80% цієї статті витрат. Таке скорочення статті витрат також не враховує того факту, що при заощадженні витрат на автотранспорт можуть зрости витрати на громадський транспорт. Тому скорочення лишається незрозумілим і необґрунтованим. | 179 |
| cc) Нарешті, з обґрунтування Постанови про стандартні ставки 2005 р. або інших пояснень не випливає, чому витрати в категорії 10 (Освіта) вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р. були повністю проігноровані при розрахунку споживання, що має значення для стандартної допомоги. Те саме стосується статті «Позашкільні заняття спортом та музичними мистецтвами», що міститься у категорії 09 (Дозвілля, розваги та культура) (див. *Бюлетень Комітету* Ausschussdrucksache 16(11)286, с. 14, с. 22). Той факт, що законодавець прийняв оціночне рішення про відсутність необхідності цих витрат для забезпечення прожиткового мінімуму, не випливає ані з матеріалів справи, ані з пояснень Федерального уряду в ході провадження. Також недостатньо документальних підтверджень того, що законодавець виходив з умови покриття відповідної потреби за рахунок прав третіх осіб. Неврахування цілої категорії вибіркового обстеження доходів і витрат відхиляється від принципів статистичної моделі, а отже, вимагає окремого обґрунтування. | 180 |
| Аргумент, запропонований пізніше Федеральним урядом про те, що ці потреби зобов'язані забезпечувати федеральні землі, оскільки вони відповідають за систему освіти, не є переконливим. Із прийняттям другої книги Соціального кодексу федеральний законодавець безумовно використав конкуруючу законодавчу компетенцію, передбачену п. 7 абз. 1 ст. 74 Основного закону. Це випливає з реч. 2 абз. 1 § 1 і п. 2 абз. 2 СК II, згідно з якими базове забезпечення для безробітних повинно забезпечувати життєві потреби, а також з п. 2 реч. 1 абз. 3 § 3 СК ІІ в редакції, чинній з 1 серпня 2006 р., згідно з яким «допомога, передбачена в цій книзі, охоплює потреби працездатних осіб, які потребують матеріальної допомоги, а також спільно проживаючих осіб в ситуації нужденності». Крім того, абз. 1 § 20 СК II, положення про відмежування допомоги, належної згідно з дванадцятою книгою Соціального кодексу (абз. 2 § 5, реч. 1 абз. 1 § 28 СК ІІ, § 21 СК XII), а також генезис другої книги Соціального кодексу доводять, що у Другій книзі Соціального кодексу федеральний законодавець прагнув повністю забезпечити прожитковий мінімум. Отже, Федеральний уряд несе відповідальність за цілісне забезпечення гідного прожиткового мінімуму. Він не може ухилитися від цієї відповідальності, абстрактно посилаючись на конкуруючу законодавчу компетенцію земель, яку сам блокує в результаті прийнятого ним закону, і на цих підставах відмовитися від врахування тих витрат, які, за його власними нормативними оцінками, необхідні для забезпечення гідного прожиткового мінімуму. | 181 |
| З абз. 1 ст. 104а Основного закону нічого іншого не випливає. Землі дійсно наділені не лише законодавчою, а й виконавчою компетенцією в системі шкільної та вищої освіти, а отже, зобов'язані нести відповідні витрати згідно з абз. 1 ст. 104а Основного закону. Однак положення лише розподіляє тягар витрат між адміністративно-територіальними органами влади Федерації. Федеральні землі зобов'язані фінансувати свої школи та інші навчальні заклади. Однак із абз. 1 ст. 104а Основного закону не випливає, що вони зобов'язані в рамках соціальної допомоги забезпечувати необхідними фінансовими можливостями для відвідування шкіл чи інших навчальних закладів осіб, які потребують матеріальної допомоги. Крім того, лише інше законодавчо закріплене право на допомогу для забезпечення прожиткового мінімуму дозволило б зменшити зобов’язання Федерального уряду, оскільки згідно з Конституцією гідний прожитковий мінімум повинен гарантуватися правовими вимогами. У законодавстві земель такі додаткові права не простежуються. | 182 |
| b) Друга книга Соціального кодексу та Постанова про стандартні ставки 2005 р. також необґрунтовано відхиляються від структурних принципів статистичного методу розрахунку, оскільки вони передбачають, що загальну суму витрат, які мають значення для стандартної допомоги (за даними вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р.), необхідно екстраполювати відповідно до збільшення поточної величини пенсійного балу у період з 1 липня 1999 р. по 1 липня 2003 р. на рівні 1 липня 2003 р., таким чином, стандартна ставка та стандартна допомога за період з 1 січня 2005 року не були збільшені, оскільки з 1 липня 2004 р. не відбулося коригування величини пенсійного балу. | 183 |
| Орієнтація на розвиток поточної величини пенсійного балу згідно з § 68 СК VI становить неналежну зміну масштабу. У той час як метод статистичного розрахунку відповідно до реч. 2 абз. 3 § 28 СК XII бере за основу чистий дохід, споживчу поведінку та вартість життя, екстраполяція відповідно до поточної величини пенсійного балу згідно з реч. 3 абз. 1 § 68 СК VI заснована на таких факторах як розвиток валової заробітної плати і ставки внеску на загальне пенсійне забезпечення, а в період з 1 липня 2005 р. по 1 липня 2013 р. – частки додаткової пенсії за віком (§ 255e СК VI), а також фактор стійкості. Ці фактори не узгоджуються з параметрами чистого доходу, споживання та вартості життя, визначеними як референтні в § 28 СК XII. Крім того, поточна величина пенсійного балу не призначена для оцінки розміру виплат, необхідних для забезпечення гідного прожиткового мінімуму, та їх щорічної екстраполяції відповідно до зміни потреб. Цей показник радше спрямований на регулювання та балансування пенсійних відрахувань відповідно до загальних економічних факторів, підтримання ліквідності органів, що здійснюють пенсійне забезпечення, та врахування співвідношення між зайнятим населенням та одержувачами пенсій за віком, а також слугує забезпеченню справедливості в системі оплати праці. Пов'язуючи поточну величину пенсійного балу з розвитком валової заробітної плати, можна до певної міри простежити розвиток добробуту суспільства. Однак розвиток валової заробітної плати не може надати жодної інформації про зміни потреб в межах прожиткового мінімуму. Фактори, зазначені у п. 2 і 3 реч. 3 абз. 1 § 68 СК VI та § 255e SGB VI, не пов'язані з рівнем прожиткового мінімуму. Однак фактори, що визначають споживчу поведінку найнижчого квінтилю (референтної групи для встановлення стандартної допомоги), а саме наявний чистий дохід та динаміка цін, не відіграють ролі у визначенні поточної величини пенсійного балу. Тому він не придатний для реалістичного оновлення рівня прожиткового мінімуму. | 184 |
| bb) Оскільки вибіркове обстеження доходів і витрат 1998 р. надавало інформацію лише для визначення допомоги, необхідної для покриття прожиткового мінімуму в 1998 році, а результати вибіркового обстеження доходів і витрат 2003 р. ще не були доступними на момент прийняття Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці», з конституційно-правової точки зору не викликає заперечення екстраполяція результатів аналізу вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р. з використанням іншого методу до моменту набрання чинності другою книгою Соціального кодексу. Однак це не виправдовує застосування фактору розвитку поточної величини пенсійного балу, який не підходить для визначення прожиткового мінімуму. Навпаки, наявні інші, більш відповідні механізми коригування, які дозволяють простежити розвиток потреб у період між двома обстеженнями доходів і витрат з більшою відповідністю до критеріїв для визначення стандартної допомоги. | 185 |
| Більш сумісною із статистичною моделлю була б, наприклад, екстраполяція, заснована на динаміці цін за статтями витрат, з яких складається споживання, що має значення для встановлення стандартної допомоги. Німецька асоціація громадського та приватного добробуту застосовувала цей метод, коли запроваджували статистичну модель станом на 1 липня 1990 р. Навіть якщо при цьому втрачається увага до фактичної споживчої поведінки найнижчого квінтилю, основна ідея статистичної моделі зберігається. Оскільки загальне підвищення цін на товари та послуги призведе до збільшення витрат на покриття прожиткового мінімуму найнижчого квінтилю. | 186 |
| Про статистичні зміни в споживчій поведінці також можна дізнатися з даних поточного економічного аналізу управлінь статистики Німеччини. В рамках поточного економічного аналізу 8000 домогосподарств по всій Німеччині проходять опитування, серед іншого, щодо їх доходів і витрат; з них 2000 домогосподарств щорічно веде книгу обліку впродовж трьох місяців поспіль, подібно до вибіркового обстеження доходів і витрат. В силу структурної подібності до вибіркового обстеження доходів і витрат ці дані поточного економічного аналізу можуть навіть становити основу для перегляду стандартної допомоги. | 187 |
| 5. Неналежний розрахунок стандартної допомоги відповідно до п. 1 абз. 2 § 20 СК ІІ в старій редакції, що не відповідає конституційним вимогам, у подальшому впливає на розрахунок стандартної допомоги згідно з реч. 1 абз. 3 § 20 СК ІІ в старій редакції для спільно проживаючих партнерів, призводячи до того, що сума в 311 євро також не відповідає абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного Закону. | 188 |
| Припущення законодавця про те, що прожитковий мінімум для двох партнерів становить у цілому 180% відповідних потреб безсімейної особи, може, однак, ґрунтуватися на достатній емпіричній основі. Ця сума спирається на модифікований диференційований розрахунок Німецької спілки громадського та приватного добробуту, який покладено в основу абз. 3 § 2 Постанови про стандартні ставки 1990 р. Німецька спілка визначила цю величину на підставі даних референтної групи сімейних пар без дітей з наявним чистим доходом, що перевищує поріг соціальної допомоги, шляхом розрахунку споживання, який має значення для стандартної допомоги, відповідно до процедури для безсімейних осіб, тобто із врахуванням лише окремих статей витрат в окремих категоріях вибіркового обстеження доходів і витрат, які брались до уваги також при розрахунку для безсімейної особи, і подальшим обчисленням різниці між сумами для подружжя та для безсімейних осіб. Цей метод придатний для визначення рівня прожиткового мінімуму сімейних пар без дітей, які потребують матеріальної допомоги. | 189 |
| 6. Соціальна допомога для дітей у розмірі 207 євро згідно з альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції, виведена на основі стандартної допомоги згідно з п. 1 абз. 2 § 20 СК ІІ у старій редакції, також не відповідає вимогам абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону, оскільки є похідною від стандартної допомоги 345 євро, щодо якої вже порушено заперечення. Більше того, положення про те, що соціальна допомога на дітей віком до 14 років становить 60% від стандартної допомоги для безсімейної дорослої особи, не спирається на обґрунтований метод визначення прожиткового мінімуму дитини віком до 14 років. | 190 |
| a) Законодавець не визначив прожиткового мінімуму для неповнолітньої дитини, яка проживає зі своїми батьками в одному домогосподарстві, ані для цілей другої книги Соціального кодексу, ані для Постанови про стандартні ставки 2005 р., хоча повсякденний досвід вказує на особливі потреби дитини залежно від віку. Діти – не маленькі дорослі. Їхні потреби, які потрібно задовольнити, щоб забезпечити гідний прожитковий мінімум, повинні визначатися відповідно до етапів розвитку дитини та вимог розвитку особистості дитини. У цьому зв'язку законодавець не здійснив жодних розрахунків. Скорочення допомоги на 40% порівняно зі стандартною допомогою для безсімейної особи ґрунтується на довільних припущеннях, не підкріплених емпіричними і методичними даними. | 191 |
| aa) Виникнення додаткових потреб можна очікувати, передусім, у дітей шкільного віку. Необхідні витрати на виконання шкільних обов'язків є частиною життєвих потреб. Якщо ці витрати не покриваються, дітям, які потребують допомоги, це загрожує зниженням шансів на життєвий успіх, оскільки вони не можуть успішно відвідувати школу без придбання необхідного шкільного приладдя, як-от підручники, зошити або кишенькові калькулятори. У випадку з дітьми шкільного віку, батьки яких отримують допомогу відповідно до другої книги Соціального кодексу, існує ризик того, що без достатньої державної допомоги їхня здатність згодом самостійно заробляти на життя буде обмежена. Це несумісно з абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з принципом соціальної держави, передбаченим абз. 1 ст. 20 Основного закону. | 192 |
| bb) Посилання на шкалу ОЕСР в обґрунтуванні Постанови про стандартні ставки (див. *Бюлетень Бундесрату* BTDrucks 206/04, с. 10 і далі) недостатньо для виправдання того, що друга книга Соціального кодексу виокремлює лише дві вікові групи дітей, які потребують допомоги, зокрема до 14 років та від 14 до 18 років, що призводить до відповідної диференціації допомоги. Поділ на вікові групи за шкалою ОЕСР виступає лише ключем розподілу доходів домогосподарств між окремими членами домогосподарства та слугує для оцінки бідності в міжнародному порівнянні (див. Strengmann-Kuhn, ZSR 2006, с. 439<441 і далі>). На противагу цьому, шкала ОЕСР не надає інформації про потреби дітей різного віку. З неї не випливає, яка допомога необхідна для забезпечення гідного прожиткового мінімуму дитини, і зокрема, чому потреби дітей віком до 14 років повинні становити 60% від потреб безсімейної особи. | 193 |
| cc) Посилання на дослідження Мюнніха/Кребса «Витрати на дітей у Німеччині – розрахунки на основі вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р.» (Münnich/Krebs „Ausgaben für Kinder in Deutschland – Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998“, Wirtschaft und Statistik 2002, с. 1080 і далі) для обґрунтування часток 60% і 80% для дітей віком до 14 років та до 18 років відповідно є недоречними з кількох причин. З одного боку, саме дослідження поділяє дітей на три вікові групи (до 6 років; від 6 до 12 років; від 12 до 18 років; див. Münnich/Krebs, loc. cit., с. 1090 і далі). З іншого боку, з цього не можна зробити висновок, що на дітей у віці від 14 до 18 років припадає на третину більше витрат, ніж на дітей молодшого віку. Навіть більш загальне твердження про те, що діти старшого віку спричиняють на третину більше витрат, ніж діти молодшого віку, не підтверджено цим дослідженням. Воно радше встановлює, що витрати на приватне споживання дитини, як правило, зростають із збільшенням віку, і що при порівнянні між дітьми до 6 років (перша вікова група) та дітьми від 12 до 18 років (третя вікова група) витрати можуть зростати понад на третину для самотніх батьків із однією дитиною, і майже наполовину – для сімейних пар з однією дитиною (див. Münnich/Krebs, loc. cit., с. 1089, 1091). Крім того, дослідження взагалі не розглядає життєві потреби дітей. Воно вивчає витрати всіх груп доходів і підкреслює, що більші витрати в домогосподарствах з дітьми старшого віку також можна пояснити тим, що внаслідок тривалої зайнятості їх батьки регулярно отримують вищі доходи, ніж батьки маленьких дітей (див. Münnich/Krebs, loc. сit., с. 1092). | 194 |
| dd) Встановлення соціальної допомоги на дітей в розмірі 60% від стандартної допомоги не можна виправдати міркуванням про те, що ця величина спирається на абз. 3 § 2 Постанови про стандартні ставки 1990 р., але бере до уваги практичний досвід застосування, згідно з яким різниця між допомогою для менших та старших дітей вважалася занадто значною, а економія коштів завдяки спільному веденню господарства в минулому не враховувалася в достатній мірі. | 195 |
| Норми другої книги Соціального кодексу та Постанови про стандартні ставки 2005 р. не мають емпіричної основи для відхилення від абз. 3 § 2 Постанови про стандартні ставки 1990 р., яка, в свою чергу, спиралася на модифікований диференціальний розрахунок Німецької спілки громадського та приватного добробуту. Дослідження потреб дітей молодшого та старшого віку не проводилось. Формування єдиної вікової групи дітей віком до 14 років особливо потребувало б обґрунтування, оскільки потреби дитини шкільного віку, очевидно, відрізняються від потреб немовляти або дошкільника. Крім того, той факт, що законодавець проводить диференціацію між дітьми віком до 6 років та дітьми віком від 7 років, наприклад, у законодавстві про утримання (див. реч. 3 абз. 1 § 1612а Цивільного кодексу у новій редакції, реч. 1 абз. 3 § 1612а Цивільного кодексу у старій редакції і реч. 1 абз. 1 § 2 Закону «Про забезпечення утримання дітей самотніми батьками» (UnterhVG)), дає підставу поставити під сумнів формування єдиної вікової групи дітей віком до 14 років. | 196 |
| Перш за все, існують специфічні потреби дітей, які відвідують школу. Як уже зазначалося, відповідальність федеральних земель за систему шкільної освіти не виключає необхідності враховувати ці потреби згідно із законодавством про соціальне забезпечення. Компетенція федеральних земель також поширюється на витрати на персонал та матеріально-технічне забезпечення шкіл як навчальних закладів, але не на індивідуальні потреби учнів, які потребують допомоги. Федеральний законодавець міг утриматися від надання відповідної допомоги лише у тому випадку, якби така допомога була передбачена в рамках законодавства земель та фактично надана дітям, які потребують допомоги. Тоді надання федеральними землями послуг на рівні закладів освіти, наприклад, покриття витрат на закупівлю навчальних матеріалів або пропозиція додаткових безкоштовних занять, цілком могло б становити розумну концепцію допомоги, орієнтованої на молодь, яка забезпечує покриття фактичних потреб. Оскільки це не так, федеральний законодавець, прагнучи створити в рамках другої книги Соціального кодексу таку систему допомоги, яка повністю гарантує прожитковий мінімум, зобов'язаний забезпечити, щоб ці додаткові потреби дитини шкільного віку в достатній мірі задовольнялись за рахунок соціальної допомоги. | 197 |
| Було б цілком можливо визначити життєві потреби дитини на момент розробки другої книги Соціального кодексу. Модифікований диференціальний розрахунок, на який спирався абз. 3 § 2 Постанови про стандартні ставки 1990 р., вже включав споживчу поведінку сімейних пар з однією дитиною до розрахунку на основі статистичної моделі. Цей метод можна було б допрацювати з метою урахування специфічних потреб дитини. При його застосуванні законодавець отримав би достатньо часу, щоб виконати свій обов'язок щодо визначення потреб дитини відповідно до реалій. Подальші зміни свідчать про можливість швидкого та реалістичного визначення специфічних потреб дитини на основі наявних на той час даних та методів. Наприклад, профільне Федеральне міністерство праці та соціальних справ розробило для § 74 СК II метод визначення стандартної допомоги на дітей відповідно до статистичної моделі. Вибіркове обстеження доходів і витрат наводить лише дані для домогосподарств, в той час як абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з абз. 1 ст. 20 вимагає індивідуального розрахунку необхідної допомоги. Міністерство вирішило цю проблему шляхом розподілу середньостатистичних витрат домогосподарств, класифікованих за принципом їхнього значення для стандартної допомоги, між батьками та дітьми відповідно до ключа розподілу, який вже існував у 2002 році. Ключ розподілу, опублікований наприкінці 2002 р., було розроблено для дослідження «Витрати на дітей у Німеччині – розрахунки на основі вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р.» (див. Münnich/Krebs, Wirtschaft und Statistik 2002, с. 1080 <1083 і далі>). Незрозуміло, чому проєкт Четвертого закону «Про сучасні послуги на ринку праці» не використовує цей ключ розподілу для визначення стандартних ставок для дітей на основі даних вибіркового обстеження доходів і витрат 1998 р. та відповідного розрахунку, як це відбулося наприкінці 2008 року на основі результатів вибіркового обстеження доходів і витрат 2003 р. Перш за все, швидкість, з якою вдалося провести спеціальну оцінку результатів вибіркового обстеження доходів і витрат 2003 р. наприкінці 2008 року, підтверджує, що така оцінка була можливою і в 2003 році. | 198 |
| **ІІІ.** |  |
| Конституційні порушення не були усунені ані за допомогою вибіркового обстеження доходів і витрат 2003 р. та перегляду споживання, що має значення для стандартної допомоги, у абз. 2 § 2 Постанови про стандартні ставки 2007 р. (1.), ані за допомогою §§ 24a та 74 СК ІІ (2.), які набули чинності в середині 2009 р. | 199 |
| 1. a) Постанова про стандартні ставки 2007 р. відмовляється у категоріях 03 (Одяг та взуття), 08 (Зв'язок) та 09 (Дозвілля, розваги та культура) від скорочення статей видатків, що мають значення для стандартної допомоги, та враховує їх у 100 % обсязі (див. *Бюлетень Комітету* Ausschussdrucksache 16(11)286, с. 9 і далі, с. 13 і далі.). Отже, відбулося усунення довільного скорочення статей витрат. Розподіл витрат у категорії 07 (Транспорт) на велосипеди, з одного боку, та автотранспортні засоби, з іншого, позбавляє необхідності вирахування витрат на запасні частини та комплектуючі для автотранспорту (див. *Бюлетень Комітету* Ausschussdrucksache 16(11)286, с. 13). Однак передбачене вирахування витрат на автотранспортний засіб надалі ігнорує той факт, що це призводить до додаткових витрат на користування громадським транспортом, яке не включене до вибіркового обстеження доходів і витрат і, отже, не враховується. Крім того, вирахування, які вже оскаржувалися як недоречні при визначенні споживання, що має значення для стандартної допомоги, у абз. 2 § 2 Постанови про стандартні ставки 2005 р., збереглися у категоріях 04 (Житло, електроенергія, витрати на утримання), 05 (Предмети обстановки, побутова техніка та предмети побутового вжитку) та 12 (Інші товари та послуги)(див. вище II. 4. а) аа) до бб)) (див. *Бюлетень Комітету* Ausschussdrucksache 16(11)286, с. 10 і далі, 16), а категорія 10 (Освіта) не врахована повністю без жодного обґрунтування. | 200 |
| b) Після оцінки результатів вибіркового обстеження доходів і витрат 2003 р. збільшення базової стандартної ставки не відбулося, оскільки суб'єкт Постанови прийняв суму в 345 євро, визначену на основі вибіркового обстеження доходів і витрат 2003 р., на період до 30 червня 2007 р., керуючись тим міркуванням, що з 1 липня 2003 р. поточна величина пенсійного балу не зростала. Таким чином, структурна помилка продовжується при екстраполяції життєвих потреб, які вже були закладені в стандартну допомогу відповідно до п. 1 абз. 2 § 20 СК II у старій редакції та прив'язані до базової стандартної ставки, що діяла з 1 січня 2005 р. | 201 |
| 2. a) Соціальна допомога, запроваджена § 74 СК II з 1 липня 2009 р. для дітей віком від 7 до 14 років, в обсязі 70% від стандартної допомоги відповідно до реч. 1 абз. 2 § 20 СК II не відповідає конституційним вимогам, оскільки походить від неналежно розрахованої стандартної допомоги згідно з реч. 1 абз. 2 § 20 СК II. Із введенням третьої вікової групи та методу оцінки, який покладено в основу § 74 СК II (див. вище II. 6. b)), законодавець з найбільшою ймовірністю наблизився до реалістичного визначення необхідної допомоги для дітей шкільного віку. При цьому не дотримано вимоги щодо визначення потреб, специфічних для дитини, оскільки законодавче регулювання виходить із даних про споживання дорослої безсімейної особи. Часове обмеження дії § 74 СК II до 31 грудня 2011 року вказує на те, що сам законодавець припускав, що ця норма не містить постійного та методологічно послідовного рішення. | 202 |
| b) Положення у § 24а СК ІІ з методичної точки зору не відповідає заснованій на потребах системі другої книги Соціального кодексу. Допомога на шкільні потреби передбачає, що дитина шкільного віку або хтось із батьків має право на допомогу згідно з другою книгою Соціального кодексу. Шкільні потреби самі по собі не можуть зумовлювати потребу у матеріальній допомозі згідно з другою книгою Соціального кодексу. Як чітко пояснив Федеральний уряд під час слухань, § 24а другої книги Соціального кодексу ґрунтується на міркуванні, що необхідні шкільні приналежності не належать до прожиткового мінімуму дитини, що гарантується за рахунок допомоги відповідно до другої книги Соціального кодексу. Однак, як уже зазначалося, це несумісно із абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні із абз. 1 ст. 20 Основного закону. Крім того, при прийнятті § 24a СК II законодавець не забезпечив емпіричного визначення необхідних шкільних потреб дитини. Ані в обґрунтуванні проєкту закону про послуги для сімей, ані в заяві Федерального уряду не зазначено, з чого складається сума в розмірі 100 євро на рік; цілком очевидно, що оцінку здійснено довільно. | 203 |
| **IV.** |  |
| Із абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні із абз. 1 ст. 20 Основного закону несумісно також те, що у другій книзі Соціального кодексу відсутні положення, які дають право на допомогу для забезпечення неминучої, тривалої, неодноразової особливої потреби в рамках гідного прожиткового мінімуму. Це право вимагається для тих потреб, які не охоплені §§ 20 і далі СК II, оскільки статистика доходів і витрат, на якій ґрунтується стандартна допомога, відображає лише середньостатистичні потреби в звичайних ситуаціях, але не додаткові особливі потреби в нетипових обставинах. | 204 |
| 1. Надання стандартної допомоги у фіксованому розмірі, по суті, припустимо. При врегулюванні масових явищ законодавець може приймати типізуючі та паушальні норми (див. BVerfGE 87, 234 <255 і далі>; 100, 59 <90>; 195<205>). Це також стосується допомоги для забезпечення гідного прожиткового мінімуму. Однак абз. 1 ст. 1 Основного закону, який захищає людську гідність кожної окремої особи без винятку, вимагає гарантувати прожитковий мінімум у кожному конкретному випадку. Одержувач допомоги, якому надається паушальна грошова сума, може самостійно визначати окремі статті її використання та компенсувати потреби, більші від середьностатистичних, в одній сфері життя за рахунок менших витрат в іншій. Саме такий підхід від нього очікується. Той факт, що загальна сума складається із статистично розрахованих витрат в окремих категоріях вибірки доходів і витрат, не означає, що окремі статті та суми витрат повинні бути завжди і без обмежень доступними для кожної особи, що потребує допомоги. Статистичній моделі радше властиво, що індивідуальні потреби особи, яка потребує допомоги, можуть відрізнятися від середньостатистичного випадку. Статті витрат та суми, що мають значення для стандартної допомоги, передбачені з самого початку як абстрактні розрахункові величини, які не повинні в точності відповідати потребам кожної особи, що потребує допомоги, а мають на меті лише гарантувати гідний прожитковий мінімум у своїй сукупності. Якщо статистична модель застосовувалась відповідно до конституційно-правових вимог, і, зокрема, паушальна сума визначалась з огляду на можливість балансування між різними категоріями потреб (див., перш за все, II. 3. B) cс)), то особа, яка потребує допомоги, може, як правило, організувати свою споживчу поведінку таким чином, щоб вистачило фіксованої суми; перш за все, у випадку виникнення особливих потреб слід скористатися потенціалом заощаджень, який закладено в стандартну допомогу. | 205 |
| 2. a) Відповідно до концепції, паушальна сума стандартної допомоги може покривати лише середньостатистичні потреби. Фіксована сума, розрахована відповідно до статистичної моделі, спирається на вибіркове обстеження доходів і витрат, яке відображає лише середньостатистичні витрати, здійснені референтною групою. Статистика не дозволяє чітко визначити непередбачені потреби або іх нетиповий обсяг, що виникають в особливих випадках. Тому стандартна допомога не може їх покривати. Однак абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону вимагає також задоволення неминучої, тривалої, неодноразової особливої потреби, якщо це необхідно в окремих випадках для забезпечення гідного прожиткового мінімуму. | 206 |
| b) Проте, як правило, сукупність норм другої книги Соціального кодексу уможливлює покриття особливих індивідуальних потреб. Однак це неможливо без винятків. З одного боку, допомога, передбачена окрім фіксованої суми у другій книзі Соціального кодексу, охоплює лише деякі, але не всі можливі потреби, які в силу свого характеру не враховані у стандартній допомозі. Так, наприклад, § 21 СК ІІ стосується лише визначених у вичерпному переліку (див. *Рішення Федерального соціального суду* BSGE 100, 83 <91 від цифри на полях 43>) потреб. За допомогою позики, яка надається відповідно до абз. 1 § 23 СК II, можна, у свою чергу, компенсувати лише тимчасові сплески особливих потреб. Однак позика не придатна для покриття тривалої особливої потреби (див. також *Рішення Федерального соціального суду* BSGE 97, 242 <248 і далі цифра на полях 20>). § 73 СК XII в тлумаченні, отриманому на основі практики Федерального соціального суду, також не гарантує врахування усіх нетипових потреби На сьогодні Федеральний соціальний суд визнав лише одну потребу як таку, що обґрунтовує застосування § 73 СК XII, а саме у зв’язку з витратами, які несе один з батьків після розлучення при реалізації своїх прав на спілкування з дітьми, які проживають на відстані (див. *Рішення Федерального соціального суду* BSGE 97, 242 < 249 і далі, цифра на полях 21 і далі>). Крім того, в юриспруденції та літературі точиться дискусія щодо принципової можливості та конкретних випадків надання додаткової допомоги відповідно до § 73 СК XII (див. Gerenkamp/Kroker, NZS 2008, с. 28 <29>; Münder, NZS 2008, с. 617 <620>; див. також вище A. I. 4. B)). Для осіб, які потребують матеріальної допомоги, друга книга Соціального кодексу не передбачає прав на задоволення нетипових потреб, не охоплених стандартною допомогою згідно з § 20 СК ІІ та зазначеною додатковою допомогою. | 207 |
| З іншого боку, стандартна допомога § 20 СК ІІ не здатна охопити ті особливі, тривалі, неодноразові та неминучі потреби, які хоча і передбачені як такі, але лише в усередненому розмірі. Якщо в особливих ситуаціях виникає потреба, більша від середньостатистичної, стандартна допомога виявляється недостатньою. У цьому випадку одноразові або нетривалі сплески також можуть бути компенсовані позикою відповідно до абз. 1 § 23 СК II. Однак у випадку довгострокової, тривалої потреби це вже неможливо. Тому, окрім допомоги, передбаченої у §§ 20 і далі СК II, необхідно також передбачити додаткове право на допомогу у випадку неминучих, тривалих, неодноразових особливих потреб для забезпечення гідного прожиткового мінімуму. Це право виникає лише тоді, коли потреба є настільки значною, що загальна сума різних видів допомоги, що надаються одержувачу, в тому числі допомога від третіх осіб та потенційні заощадження, не можуть гарантувати гідний прожитковий мінімум. З огляду на чітко окреслені та суворі передумови диспозиції норми, це додаткове право, ймовірно, буде виникати лише у рідкісних випадках. | 208 |
| Внаслідок цієї прогалини у забезпеченні необхідного прожиткового мінімуму законодавець зобов’язаний передбачити механізм регулювання на випадок фінансових труднощів у вигляді права на допомогу з метою покриття цієї особливої потреби для тих, хто має право на допомогу згідно з § 7 СК II. | 209 |
| **D.** |  |
| **I.** |  |
| 1. Вказані у конституційному поданні положення про розмір стандартної допомоги, а саме п. 1 абз. 2і реч. 1 абз. 3 § 20, а також альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції, оголошуються несумісними з Основним законом (див. абз. 1 § 82 в поєднанні з абз. 1 § 79 і реч. 2 абз. 2 § 31 BVerfGG). Оголошення про визнання недійсним (див. абз. 1 § 82 в поєднанні з абз. 1 § 78 BVerfGG) призвело б до повної ліквідації необхідної нормативно-правової основи для надання допомоги, яка випливає з абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону щодо забезпечення гідного рівня прожиткового мінімуму, а отже, жодна особа, яка потребує допомоги, не змогла б отримувати допомогу в силу застереження, закріпленого в § 31 СК I та передбаченого Конституцією (див. C. I. 1. c)). Це створило б ситуацію, яка б ще більше розходилась із конституційним порядком, ніж попередня (див. BVerfGE 99, 216<244>; 119, 331 <382 і далі> з подальшими посиланнями). Крім того, законодавець має у розпорядженні декілька можливостей усунення встановленого порушення абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону (див. BVerfGE 120, 125 <167>; 121, 317<373>, щоразу із подальшими посиланнями). | 210 |
| Оскільки неможливо зробити висновок, що розмір стандартної допомоги є явно недостатнім, законодавець не має прямого конституційного обов'язку встановити вищий розмір допомоги. Натомість він зобов'язаний провести процедуру реалістичного та заснованого на потребах розрахунку допомоги, необхідної для забезпечення гідного рівня прожиткового мінімуму відповідно до конституційно-правових вимог, і закріпити її результат у законі як право на допомогу. | 211 |
| З огляду на свободу розсуду законодавця Федеральний конституційний суд не уповноважений самостійно визначати певний розмір допомоги на основі власних оцінок. Отже, антиконституційні норми залишаються чинними до прийняття законодавцем нових норм. | 212 |
| 2. a) В інтересах правової ясності згідно з абз. 1 § 82 у поєднанні з реч. 2 § 78 BVerfGG, зазначені правові наслідки також повинні бути проголошені для відображення у подальших редакціях та похідних нормах зазначених у поданні положень (див. BVerfGE 99, 202 <216>; 216 <243>; 104, 126 <150>; 120, 125 <166 і далі>, щоразу з додатковими посиланнями). Підстави для визнання неконституційності п. 1 абз. 2і реч. 1 абз. 3 § 20, а також альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у старій редакції поширюються як на положення (лише у редакції зі змінами) реч. 1 абз. 2 і абз. 3 § 20 СК II у редакції Закону «Про внесення змін до другої книги Соціального кодексу та інших законів» від 24 березня 2006 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 558) і альт. 1 № 1 реч. 3 абз. 1 § 20 СК II у редакції Закону «Про забезпечення зайнятості та стабільності в Німеччині» від 2 березня 2009 р. (*Вісник федеральних законів I*, с. 416), так і на додаткову норму § 74 СК II, введену останнім згаданим законом, яка доповнює п. 1 реч. 3 абз. 1 § 28 СК ІІ у новій редакції. Те саме застосовується, незалежно від їх юридичної природи, до повідомлень про розмір стандартної допомоги відповідно до розділу абз. 2 § 20 СК ІІ у старій редакції і реч. 1 абз. 2 § 20 СК ІІ від 1 вересня 2005 р. (*Вісник федеральних законів I* с. 2718), від 20 липня 2006 р. (*Вісник федеральних законів I* с. 1702), від 18 червня 2007 р. (*Вісник федеральних законів I* с. 1139), від 26 червня 2008 р. (*Вісник федеральних законів I* с. 1102) та 17 червня 2009 р. (*Вісник федеральних законів I* с. 1342). | 213 |
| b) Норма реч. 1 абз. 4 § 20 СК II про коригування стандартної допомоги відповідно до зміни поточної величини пенсійного балу (§ 68 СК VI) у період між проведенням вибіркових обстежень доходів і витрат (кожні п'ять років), якої стосується наведене вище оголошення рішення, не виступає самостійним предметом подання. Однак, згідно із поясненнями, наведеними в розділі C. II. 4. b), норма про коригування не відповідає абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону. Законодавцю доведеться знайти інший механізм коригування, щоб виконати своє зобов'язання, яке випливає із абз. 1 ст. 1 Основного закону у поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону, щодо постійного перегляду та подальших змін передбаченої допомоги у разі зміни економічних умов. | 214 |
| 3. Хоча визначення потреб, охоплених стандартною допомогою у абз. 1 § 20 СК ІІ у старій редакції та у абз. 1 § 20 СК II у редакції Закону «Про перегляд базового забезпечення для безробітних» від 20 липня 2006 р. (Вісник федеральних законів, с. 1706), як таке не викликає заперечень з конституційно-правової точки зору (див. C. II. 1.), ці норми повинні бути включені до оголошення про несумісність із Основним законом, оскільки вони визначають зміст стандартної допомоги, розрахованої у неконституційний спосіб (див. вище B. I. 1. a) cc)). | 215 |
| 4. a) Законодавець зобов'язаний переглянути і встановити новий розмір стандартної допомоги до 31 грудня 2010 р. із дотриманням конституційної процедури. Цей термін вважається достатнім для проведення повторної процедури реалістичного розрахунку допомоги для забезпечення прожиткового мінімуму з огляду на життєво важливе значення цієї норми для вельми значної кількості осіб. Якщо законодавець й надалі не відмовиться від статистичної моделі, він може спиратися на результати вибіркового обстеження доходів і витрат 2008 р., результати якого, як повідомляє Федеральна служба статистики, стануть доступні в повному обсязі восени 2010 р. | 216 |
| b) Абз. 1 ст. 1 Основного закону в поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону не зобов'язує законодавця встановлювати заново ці розміри допомоги ретроспективно для періоду з моменту набрання чинності другою книгою Соціального кодексу 1 січня 2005 р. Згідно з усталеною практикою Федерального Конституційного Суду, законодавець не зобов'язаний ретроспективно виправляти правову ситуацію, несумісну із Основним законом, якщо це суперечить затвердженому фінансовому та бюджетному плану або якщо конституційно-правова ситуація недостатньо з'ясована. З цієї причини законодавцю слід надати розумний термін для розробки нового регулювання повинно бути дозволено (див. BVerfGE 120, 125 <168> з подальшими посиланнями). Ці принципи також застосовні до допомоги для забезпечення гідного прожиткового мінімуму, яка виступає предметом спору. Судова практика Федерального конституційного суду досі не дозволяла уточнити конституційно-правові стандарти, на які спирається оцінка такої допомоги. Ретроспективний перегляд та встановлення вищого розміру допомоги на весь період з 1 січня 2005 р. також мали б невиправдані фіскальні наслідки в силу норми п. 1 реч. 2 абз. 1 § 48 СК X. Законодавець може утриматися від прийняття нового регулювання із ретроспективною дією в силу того, що неможливо констатувати явне заниження гідного рівня прожиткового мінімуму внаслідок спірних положень, оскільки це припущення ґрунтується виключно на нереалістичному методі розрахунку прожиткового мінімуму. | 217 |
| Однак якщо законодавець не виконає свій обов'язок з прийняття нового регулювання до 31 грудня 2010 р., то прийнятий із порушенням цього терміну закон поширюватиме свою дію на період з 1 січня 2011 р. | 218 |
| 5. Оскільки попередні норми наразі продовжують діяти, і законодавець зобов'язаний переглянути стандартну допомогу із набуттям чинності в майбутньому, вихідне провадження не повинно залишатися призупиненим, поки законодавець не прийме нове регулювання. Те саме стосується інших адміністративних та соціальних судових розглядів, предметом яких виступає розмір встановленої законом стандартної допомоги. Навпаки, для всіх періодів виплати допомоги, які не охоплюються новим законодавчим регулюванням, несумісність законодавчих положень щодо рівня стандартної допомоги з Основним законом не повинна вказуватися як причина для відмови у (більшій) допомозі. Проте неконституційність зазначених у поданні норм та похідних положень повинна бути належним чином врахована при прийнятті рішення про витрати на користь позивачів, які потребують допомоги, наскільки це можливо згідно із законодавством. | 219 |
| **II.** |  |
| Крім того, законодавець зобов'язаний не пізніше 31 грудня 2010 р. запровадити в другу книгу Соціального кодексу норму, яка гарантує покриття особливих потреб відповідно до пояснень в розділі C. IV. При наявності особливих потреб особи, що мають право на допомогу згідно з § 7 СК II, мають право на належну допомогу в натуральній або готівковій формі ще до прийняття нового регулювання. У протилежному випадку виникне порушення абз. 1 ст. 1 Основного закону, що є неприпустимим навіть тимчасово. Проте несумісні з абз. 1 ст. 1 Основного закону в поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону положення про розмір встановленої стандартної допомоги залишаються застосовними відповідно до вищезазначених пояснень та не потребують ретроспективної заміни. Стосовно застереження про фінансові труднощі для охоплення особливих потреб, яке в даний час відсутнє у другій книзі Соціального кодексу, необхідна інша конституційно-правова оцінка. Адже діючі суми стандартної допомоги загалом не можна визнати явно недостатніми для забезпечення гідного прожиткового мінімуму; на противагу цьому, за поточної правової ситуації особливі потреби лишаються неохопленими, навіть хоча на них поширюється конституційно-правова гарантія гідного прожиткового мінімуму. Щоб уникнути ризику порушення абз. 1 ст. 1 Основного закону в поєднанні з абз. 1 ст. 20 Основного закону у перехідний період до введення відповідного застереження про фінансові труднощі, необхідно закрити неконституційну прогалину у законодавстві на час з моменту проголошення рішення відповідним наказом Федерального конституційного суду. Згідно з системою другої книги Соціального кодексу, забезпечення цього права покладається на Федеральний уряд, оскільки відповідно до п. 1 реч. 1 абз. 1 § 6 СК II допомога в рамках базового забезпечення безробітних за винятком допомоги згідно з § 16a, § 22 і абз. 3 § 23 СК II (див. п. 2 реч. 1 абз. 1 § 6 СК II) надається Федеральною службою зайнятості, а відповідні витрати покладаються на Федеральний уряд відповідно до реч. 1 абз. 1 § 46 СК II. | 220 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Папір | Гоманн-Деннхардт | Брюде |
| Гайєр | Айхбергег | Шлукебір |
| Кірхгоф |  | Масінг |

# Федеральний Конституційний Суд, рішення Першого Сенату від 9 лютого 2010 р. - 1 BvL 1/ 09

|  |  |
| --- | --- |
| **Посилання** | BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 - Rn. (1 - 220), <http://www.bverfg.de/e/ls20100209_1bvl000109.html> |
| **ECLI** | ECLI:DE:BVerfG:2010:ls20100209.1bvl000109 |