

92/A/2016

WYROK

z dnia 22 listopada 2016 r.

Sygn. akt SK 2/16*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Leon Kieres

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Piotr Tuleja – sprawozdawca

Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 22 listopada 2016 r., skargi konstytucyjnej Pawła Kowalczyka o zbadanie zgodności:

art. 15b ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym w dniu 23 maja 2012 r., w zakresie, w jakim uniemożliwia ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka przez kobietę, która z przyczyn od siebie niezależnych nie była w stanie znaleźć się pod opieką medyczną przed upływem dziesiątego tygodnia ciąży, z art. 18, art. 71 ust. 1, a nadto z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 8 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 15b ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 i 1579) rozumiany w ten sposób, że jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się żywego dziecka przysługuje także wówczas, gdy kobieta pozostawała pod opieką medyczną później niż od 10 tygodnia ciąży, a opóźnienie to wynikało z przyczyn od niej niezależnych, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

* W dniu 22 listopada 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 20 lipca 2015 r. (data nadania) adwokat Paweł Kowalczyk (dalej: skarżący), działając w imieniu własnym, zakwestionował zgodność art. 15b ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: u.ś.r.), w brzmieniu obowiązującym 23 maja 2012 r., w zakresie, w jakim uniemożliwia ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka przez kobietę, która z przyczyn od siebie niezależnych nie była w stanie znaleźć się pod opieką medyczną przed upływem dziesiątego tygodnia ciąży, z art. 18, art. 71 ust. 1, a nadto z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Skarżący zakwestionował art. 15b ust. 5 u.ś.r. dodany ustawą z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 237, poz. 1654, ze zm.). Art. 15b ust. 1 u.ś.r. przewiduje, że: „Z tytułu urodzenia się żywego dziecka przyznaje się jednorazową zapomogę w wysokości 1 000 zł na jedno dziecko”. Zgodnie z zakwestionowanym art. 15b ust. 5 u.ś.r.: „Zapomoga, o której mowa w ust. 1, przysługuje, jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu”.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Skarżący wystąpił 11 lipca 2012 r. z wnioskiem o ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka (córka skarżącego urodziła się 23 maja 2012 r.). Prezydent miasta stołecznego Warszawy, decyzją z 24 lipca 2012 r., odmówił przyznania świadczenia ze względu na to, że nie został spełniony warunek określony w art. 15b ust. 5 u.ś.r.; żona skarżącego znalazła się pod opieką lekarską dopiero od 12 tygodnia ciąży.

Od powyższej decyzji skarżący złożył odwołanie, argumentując, że żona nie była świadoma zajścia w ciążę, więc nie spełniła wymogu określonego w art. 15b ust. 5 u.ś.r. nie ze swojej winy.

Po rozpoznaniu odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (dalej: SKO), decyzją z 12 października 2012 r., utrzymało w mocy decyzję Prezydenta m.st. Warszawy.

Skarżący skierował skargę na decyzję SKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie, podnosząc, że nie można wywodzić negatywnych konsekwencji dla skarżącego z tego tylko tytułu, że jego żona, nie wiedząc o zajściu w ciążę i mając ku temu usprawiedliwione podstawy natury medycznej, nie zgłosiła się do lekarza w 10 tygodniu ciąży, lecz zrobiła to dwa tygodnie później, kiedy dowiedziała się o ciąży.

WSA w Warszawie wyrokiem z 8 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 2417/12, oddalił skargę. Stwierdził, że zarówno zaskarżona decyzja SKO, jak i utrzymana nią w mocy decyzja organu pierwszej instancji, nie naruszają prawa. WSA nie podzielił przy tym stanowiska skarżącego o konieczności przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego odnośnie do zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Skarga kasacyjna skarżącego także została oddalona. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej także: NSA) w wyroku z 26 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 1876/13, wyraził pogląd, że realizacja wartości konstytucyjnych, o jakich mowa w art. 18 i art. 71 Konstytucji, polega nie tylko na tym, że uprawnione osoby otrzymują wsparcie finansowe w postaci zapomogi finansowej w wysokości 1000 zł z tytułu urodzenia się żywego dziecka, ale także na tym, że ochrona macierzyństwa i rodzicielstwa oraz dobra rodziny jest realizowana wówczas, gdy matka poczętego dziecka jak najwcześniej zostaje objęta opieką lekarską, aby w ten sposób

zapewnić prawidłowy przebieg ciąży i zadbać o zdrowie dziecka w trakcie ciąży, ze skutkiem również po porodzie. W ocenie NSA, warunek przyznania jednorazowej zapomogi, tj. pozostawanie kobiety w ciąży pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu, nie został wprowadzony w sposób arbitralny, „gdyż znajduje potwierdzenie w systemie norm powszechnie obowiązujących z zakresu świadczeń zdrowotnych dotyczących opieki okołoporodowej”.

1.2. Skarżący wiąże zarzut niekonstytucyjności art. 15b ust. 5 u.ś.r., z naruszeniem zasady równości w dostępie do świadczeń rodzinnych związanych z opieką okołoporodową (art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji). Do naruszenia doszło przez wprowadzenie arbitralnego kryterium, które nie uwzględnia sytuacji szczególnych i tego, że w określonych warunkach jest niemożliwe do spełnienia. Ponadto wymóg pozostawania pod opieką medyczną, który przesądza o prawie do zapomogi, nie dotyczy wszystkich świadczeniobiorców, tj. prawnych lub faktycznych opiekunów dziecka, a także osób, które przysposobiły dziecko (art. 15b ust. 7 u.ś.r.). Zdaniem skarżącego, warunek przewidziany w art. 15b ust. 5 u.ś.r. podyktowany jest przede wszystkim względami fiskalnymi, gdyż skutkuje zmniejszeniem liczby uprawnionych do świadczenia. Jednocześnie prowadzi do dyskryminacji kobiet, które ze względów obiektywnych nie są w stanie – nawet przy szczególnej uwadze – zaobserwować stanu ciąży w terminie określonym w art. 15b ust. 5 u.ś.r. Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) wymaga zaś, by warunek przedstawienia zaświadczenia o pozostawaniu pod opieką medyczną był możliwy do spełnienia.

W ocenie skarżącego, art. 15b ust. 5 u.ś.r. narusza art. 71 ust. 1 Konstytucji, który nakazuje szczególną troską otaczać rodziny wielodzietne. Dokonana przez organy administracyjne wykładnia i stosowanie art. 15b ust. 5 u.ś.r. pozostaje w sprzeczności z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowany przepis nie tylko nie wyraża szczególnej troski o dobro rodzin wielodzietnych, ale wręcz je dyskryminuje, przewidując kryterium, które w szczególnej sytuacji matek z rodzin wielodzietnych nie jest możliwe do spełnienia.

Zdaniem skarżącego, art. 15b ust. 5 u.ś.r. podważa zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W literaturze przyjmuje się, że przedstawiony standard zakłada istnienie i funkcjonowanie m.in.: „równoś[ci] wobec prawa, tj. oparcie stosunków między państwem a jednostką na konstytucyjnym systemie praw podstawowych, nakierowanym przede wszystkim na zapewnienie równości oraz wolności osobistych”. Z zasadą tą Trybunał łączył wielokrotnie wymóg sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji. Przyjmuje się wobec tego, że różne podmioty powinny być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących, gdy podstawą określonych regulacji prawnych jest jednakowa sytuacja faktyczna poszczególnych podmiotów. Skarżący, nawiązując do okoliczności faktycznych będących tłem skargi konstytucyjnej, stwierdził, że niesłusznie termin określony w art. 15b ust. 5 u.ś.r. jest taki sam dla wszystkich kobiet, bez względu na sytuację, w jakiej się znajdują. Ustawodawca wprowadził rozwiązanie nieproporcjonalne do założeń stanowionej regulacji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 4 listopada 2016 r. zajął stanowisko, że postępowanie w sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.), ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny wyraził wątpliwość, czy źródłem naruszenia praw skarżącego jest zaskarżony przepis, czy wadliwa praktyka jego stosowania. Uznał, że rozstrzygnięcie tej kwestii ma zasadnicze znaczenie dla dalszego postępowania, gdyż w obowiązującym stanie

prawnym w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego leży ocena zgodności aktów prawnych z wzorcami kontroli. Natomiast Trybunał nie może orzekać o stosowaniu prawa, czy też w sposób prawnie doniosły oceniać działalność organów państwa, w tym sądów. Trybunał jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”.

2.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, mimo kategorycznego brzmienia art. 15b ust. 5 u.ś.r., w którym nie przewidziano żadnych przesłanek stanowiących podstawę do przyznania zapomogi z tytułu urodzenia żywego dziecka w wypadku uchybienia przez kobietę ustanowionemu w tym przepisie terminowi, w orzecznictwie sądów administracyjnych wykształciły się dwa – co do zasady przeciwstawne – sposoby wykładni zaskarżonego przepisu (w piśmie zostały powołane liczne wyroki sądów administracyjnych).

Zgodnie z jedną linią orzecniczą, art. 15b ust. 5 u.ś.r. jest jednoznaczny i nie przewiduje żadnego badania oraz ustalania przyczyn, które spowodowały niedotrzymanie przewidzianego w nim terminu. Prawodawca nie wprowadza żadnych wyjątków w zakresie wydłużenia terminu poza 10 tygodni ciąży dla objęcia opieką medyczną kobiety, skutkujących przyznaniem jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych uzależniają przyznanie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia żywego dziecka nie od samej świadomości bycia w ciąży osoby uprawnionej, lecz od pozostawania od 10 tygodnia ciąży pod opieką medyczną.

Tę linię orzecniczą uznały za trafną sądy administracyjne rozpoznające sprawę skarżącego.

Sądy prezentujące odmienną linię orzecniczą stwierdzają, że wykładnia art. 15b ust. 5 u.ś.r. nie powinna ograniczać się wyłącznie do jego literalnego brzmienia. Wypełnienie obowiązku badania przyszłej matki i dziecka nie może być oceniane z pominięciem obiektywnych możliwości jego realizacji przez kobietę w terminie wskazanym przez ustawodawcę. Konieczne wydaje się przeprowadzenie takiej wykładni art. 15b ust. 5 u.ś.r., która gwarantowałaby możliwość korzystania z tej formy pomocy także kobietom, które z niezawinionych przez siebie przyczyn nie były w stanie znaleźć się pod opieką medyczną przed upływem 10 tygodnia ciąży, ale w późniejszym okresie były już objęte systematyczną (w każdym trymestrze) opieką medyczną (zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z 24 września 2015 r., sygn. akt II SA/Bk 509/15). Przyczyn niezależnych od woli kobiety należy upatrywać w szczególności w braku możliwości rozpoznania ciąży przez kobietę w ciągu pierwszych 10 tygodni z uwagi na uwarunkowania zdrowotne i fizjologiczne (zob. wyrok WSA w Warszawie z 5 stycznia 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 3089/14; podobnie inne wyroki powołane w stanowisku Prokuratora Generalnego). Odwołanie się wyłącznie do literalnej wykładni art. 15b ust. 5 u.ś.r. może w istocie prowadzić do zróżnicowania sytuacji prawnej kobiety w ciąży ze względu na stan zdrowia. Z uwagi na określone problemy zdrowotne kobieta może nie mieć możliwości (bądź możliwość tę mieć znacznie utrudnioną) samodzielnego rozpoznania ciąży na tak wczesnym jej etapie (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/OI 801/13).

Powyższa linia orzecnicza znalazła aprobatę w wyroku NSA z 20 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1003/14. Zdaniem NSA, z tego, że ustawodawca nie wprowadził do ustawy procedury umożliwiającej ocenę indywidualnych okoliczności sprawy kobiety wnioskującej o przyznanie zapomogi – w sytuacji gdy poddała się opiece medycznej po 10 tygodniu ciąży – nie należy wywodzić wniosku o istnieniu bezwzględного zakazu przyznania takiej kobiecie prawa do zapomogi. Luka prawna, wynikająca z zaniechania ustawodawcy, powinna zostać wypełniona w drodze bezpośredniego zastosowania ustawy zasadniczej, a podstawowym przepisem konstytucyjnym, który znajduje zastosowanie w sprawie, jest art. 71 ust. 2 Konstytucji, odczytywany w związku z art. 18, art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwo-

ści społecznej (art. 2 Konstytucji). Z tych przepisów należy wywodzić podstawę prawną dla organów administracji publicznej do weryfikacji, czy przekroczenie przez kobietę pozostającą w ciąży terminu, o którym mowa w art. 15b ust. 5 u.ś.r., wynikało ze świadomej decyzji matki, niezachowania przez nią odpowiedniej staranności, czy też było rezultatem okoliczności obiektywnych, na wystąpienie których matka dziecka nie miała żadnego wpływu, takich jak brak możliwości stwierdzenia ciąży czy też kwestie zakresu organizacji służby zdrowia.

Prokurator Generalny stwierdził, że tezy wyrażone w wyroku NSA z 20 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1003/14, znajdują oparcie w poglądach doktryny.

2.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przytoczone orzeczenia sądów administracyjnych, wsparte poglądami doktryny, wskazują, że możliwa jest taka wykładnia zaskarżonego przepisu, która zapewnia jego stosowanie zgodnie z Konstytucją.

Zgodnie z zasadą utrwaloną w orzecznictwie Trybunału, kontroli może zostać poddana taka treść przepisu, którą uzyskał w drodze jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. Stanowisko to opiera się na obserwacji, że tekst prawny, niebudzący zastrzeżeń z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia, w wyniku interpretacji, ustalonej w praktyce i niezakwestionowanej w doktrynie, może uzyskać trwale niekonstytucyjne znaczenie. O dopuszczalności kontroli przed Trybunałem „ustawy lub innego aktu normatywnego” w takim szczególnym rozumieniu decydują kryteria stałości, powszechności i powtarzalności wykładni dokonywanej przez organy jurysdykcyjne (por. np. postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115 i powoływane tam orzecznictwo, por. także M. Haczkowska, *Glosa do wyroku TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00*, Państwo i Prawo z. 8/2002, s. 101-102).

W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęta przez NSA w wyroku z 26 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 1876/13, wydanym w sprawie skarżącego, wykładnia art. 15b ust. 5 u.ś.r. nie spełnia łącznie kryteriów stałości, powszechności i powtarzalności. Nie spełnia ich również wykładnia przyjęta przez NSA w wyroku z 20 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1003/14.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przeprowadzona analiza orzeczeń sądów administracyjnych wykazała istnienie istotnych rozbieżności w wykładni art. 15b ust. 5 u.ś.r. w zakresie możliwości przyznania kobiecie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia żywego dziecka w wypadku uchybienia przez nią terminowi określonemu w tym przepisie. Interpretacja art. 15b ust. 5 u.ś.r., dokonana przez NSA w wyroku dotyczącym sprawy skarżącego, nie oznacza, że mamy do czynienia z ustaloną praktyką orzeczniczą, mogącą stanowić przedmiot rozpoznania w trybie skargi konstytucyjnej.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zarzuty skargi konstytucyjnej, skierowane przeciwko dokonanej wykładni i sposobowi zastosowania danego przepisu, dotyczą płaszczyzny stosowania prawa, zaś ich rozpatrzenie wykracza poza kompetencje Trybunału. Dlatego postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r., ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.3. Prokurator Generalny, odnosząc się do wzorców powołanych w skardze konstytucyjnej, wskazał, że art. 15b ust. 5 u.ś.r. mógłby podlegać ewentualnej kontroli jedynie pod kątem zgodności z art. 71 ust. 1 zdaniem drugim w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jednakże ten dopuszczalny w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną wzorzec jest w rozpatrywanej sprawie nieadekwatny. Wzorzec ten, i wywodzone z niego wolności i prawa podmiotowe, odnieść można wyłącznie do ściśle określonej kategorii rodzin, tych mianowicie, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem w ramach tego zbioru rodzin wielodzietnych.

Naruszenie prawa podmiotowego skarżącego, wywodzonego z powyższego wzorca kontroli, nie miało w badanym stanie faktycznym związku z obowiązkiem organów państwa szczególnego traktowania rodzin wielodzietnych, pozostających w trudnej sytuacji materialnej. Podważanie określonej regulacji ustawowej z punktu widzenia naruszenia, wywodzonych z art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, praw i wolności dopuszczalne byłoby wyłącznie w sytuacji kwestionowania przez skarżącego unormowań nierealizujących nakazu szczególnej opieki państwa nad rodzinami będącymi w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnymi i niepełnymi. Skarga konstytucyjna takiej sytuacji nie dotyczy, choć oczywiście brak możliwości zweryfikowania przez organy administracji przyczyn, z powodu których matka wnioskująca o przyznanie zapomogi nie poddała się opiece medycznej w wymaganym terminie, może wywierać negatywne konsekwencje również dla rodzin wielodzietnych.

II

Na rozprawę 22 listopada 2016 r. stawił się skarżący i przedstawiciel Prokuratora Generalnego. Nie stawił się – prawidłowo zawiadomiony – przedstawiciel Sejmu.

Prokurator Generalny podtrzymał pisemne stanowisko i zawartą w nim argumentację.

Skarżący złożył pismo procesowe, w którym ustosunkował się do pisemnego stanowiska Prokuratora Generalnego i jednocześnie podtrzymał skargę konstytucyjną, wnosząc o jej uwzględnienie.

Skarżący, odnosząc się do stanowiska Prokuratora Generalnego w kwestii wzorców kontroli, podkreślił, że na podstawie art. 18, art. 2 oraz art. 8 Konstytucji – niezależnie od wzorców w postaci art. 71 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji – można stwierdzić, że art. 15b ust. 5 u.ś.r. powinien gwarantować ochronę dobra, jakim jest rodzina. Dlatego też, nie kwestionując oceny Prokuratora Generalnego co do dopuszczalności wskazania tych przepisów jako wzorców kontroli w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej, podtrzymał zakres zaskarżenia.

Skarżący nie zgodził się natomiast, że skarga konstytucyjna dotyczy stosowania prawa. Wskazał, że zaskarżony przepis jest jasny i jego wykładnia nie powinna prowadzić do rozbieżnych wyników. Zdaniem skarżącego, niekonstytucyjność przepisu wiąże się z jego brzmieniem.

Skarżący nie podzielił też oceny Prokuratora Generalnego, że art. 71 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli. Stwierdził, że sam przymiot wielodzietności predysponuje rodzinę do objęcia szczególną pomocą władz. Zaskarżony przepis nie tylko nie uwzględnia dyrektywy z art. 71 ust. 1 Konstytucji, ale wręcz rodziny takie dyskryminuje.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność rozpoznania skargi.

Skarga konstytucyjna dotyczy art. 15b ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.; dalej: u.ś.r.), ustanawiającego warunek przyznania jednorazowej zapomogi (tzw. becikowego) z tytułu urodzenia się żywego dziecka.

Art. 15b ust. 5 został dodany na mocy art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 237, poz. 1654; dalej: ustawa zmieniająca z 2008 r.). Na podstawie art. 15b u.ś.r. skarżący ubiegał się

o zapomogę z tytułu urodzenia się – 23 maja 2012 r. – córki. Wtedy art. 15b u.ś.r. miał następujące brzmienie:

„1. Z tytułu urodzenia się żywego dziecka przyznaje się jednorazową zapomogę w wysokości 1.000 zł na jedno dziecko.

2. Jednorazowa zapomoga przysługuje matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka – niezależnie od wysokości dochodów.

3. Wniosek o wypłatę jednorazowej zapomogi składa się w terminie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka, a w przypadku gdy wniosek dotyczy dziecka objętego opieką prawną, opieką faktyczną albo dziecka przysposobionego – w terminie 12 miesięcy od dnia objęcia dziecka opieką albo przysposobienia nie później niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia. Wniosek złożony po terminie organ właściwy pozostawia bez rozpoznania.

4. Jednorazowa zapomoga nie przysługuje, jeżeli członkowi rodziny przysługuje za granicą świadczenie z tytułu urodzenia dziecka, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

5. Zapomoga, o której mowa w ust. 1, przysługuje, jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu.

6. Pozostawanie pod opieką medyczną potwierdza się zaświadczeniem lekarskim lub zaświadczeniem wystawionym przez położną. Przepisy wydane na podstawie art. 9 ust. 8 stosuje się odpowiednio.

7. Przepisu ust. 5 nie stosuje się do osób będących prawnymi lub faktycznymi opiekunami dziecka, a także do osób, które przysposobiły dziecko”.

Skarżący zakwestionował art. 15b ust. 5 u.ś.r. w zakresie, „w jakim uniemożliwia ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka przez kobietę, która z przyczyn od siebie niezależnych nie była w stanie znaleźć się pod opieką medyczną przed upływem dziesiątego tygodnia ciąży”.

1.1. Wzorce kontroli.

Skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej zarzucił niezgodność art. 15b ust. 5 u.ś.r. z art. 18, art. 71 ust. 1, a nadto z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 8 Konstytucji.

1.1.1. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji wzorcami kontroli zainicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej mogą być tylko te przepisy Konstytucji, które stanowią źródło praw, wolności i obowiązków jednostki. Z tego względu nie wszystkie z powołanych przepisów Konstytucji mogły stanowić wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu.

Art. 8 Konstytucji zamieszczony został w jej rozdziale I, określającym zasady ustrojowe, i jest adresowany przede wszystkim do organów stosujących prawo. Art. 8 ust. 2 nakazuje stosowanie Konstytucji bezpośrednio tylko wtedy, gdy Konstytucja nie stanowi inaczej.

Art. 18 Konstytucji wyznacza cele i zadania władzy publicznej. Zawarta w nim ogólna deklaracja, skonkretyzowana w wielu innych postanowieniach Konstytucji (między innymi w art. 70 ust. 3, art. 71 czy w art. 72), jak również na poziomie ustawowym, pozostaje jedynie zasadą programową. Znaczy to, że z postanowienia tego nie można bezpośrednio wyprowadzać żadnych praw podmiotowych i nie może ono stanowić podstawy dochodzenia roszczeń, a przez to nie może być wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (zob. wyrok z 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 29).

Art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie przyznaje jednostce podmiotowego prawa publicznego, które mogłoby być dochodzone na drodze postępowania sądowego; na podstawie tego przepisu jednostka nie ma indywidualnych roszczeń wobec państwa (zob. wyroki z: 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109; 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.), umorzył postępowanie w zakresie badania art. 15b ust. 5 u.ś.r. z art. 8, art. 18 i art. 71 ust. 1 zdaniem pierwszym Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.1.2. Pewne wątpliwości budzi także dopuszczalność powołania pozostałych wzorców kontroli.

Uzasadnienie skargi konstytucyjnej koncentruje się na zarzucie naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w dostępie do szczególnej pomocy władz publicznych, przez wprowadzenie w art. 15b ust. 5 u.ś.r. „arbitralnego” kryterium, od którego uzależnione zostało prawo do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka.

Rozpatrując niniejszą skargę, Trybunał wziął pod uwagę, że choć w *petitum* skargi konstytucyjnej art. 32 ust. 1 Konstytucji został wskazany jako samodzielny wzorzec kontroli, to z uzasadnienia skargi wynika jednoznacznie, że skarżący dostrzega i kwestionuje naruszenie równości w obszarze (zakresie) realizacji praw podmiotowych wynikających z art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji. Nie ma zatem podstaw do stwierdzenia przesłanki niedopuszczalności orzekania o zakwestionowanym przepisie z uwagi na samodzielnie przywołany w *petitum* skargi wzorzec, którym uczyniono art. 32 ust. 1 Konstytucji. Konstytucyjny status jednostki, który – zdaniem skarżącego – został naruszony przez zaskarżoną regulację, wyznaczają wspólnie art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z naruszeniem zasady równości skarżący powiązał naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną wzorcem kontroli nie mogą być normy ogólne, określające zasady ustrojowe, ani normy adresowane do ustawodawcy (zob. np. wyrok z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112). Art. 2 Konstytucji może być wzorcem samoistnym tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu Konstytucji (zob. np. postanowienie z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60), albo wówczas, gdy pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym postanowieniem konstytucyjnym (zob. postanowienie z 7 kwietnia 2009 r., sygn. Ts 165/07, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 175; wyrok z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11).

Gdyby nawet przyjąć, że taką pomocniczą rolę spełnia art. 2 Konstytucji w rozpoznawanej skardze konstytucyjnej, to należy wskazać, że skarżący nie przedstawił odrębnej argumentacji w tej kwestii, poprzestając na stwierdzeniu, że art. 15b ust. 5 u.ś.r. narusza tę zasadę przez to, że nie uwzględnia sytuacji szczególnych, kiedy to z niezawinionych przez kobietę przyczyn nie został dotrzymany termin przewidziany w zaskarżonym przepisie.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136), „treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości”. W razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, „związanego z nieuzasadnionym różnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady sprawiedliwości społecznej prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie narusza omawianej zasady konstytucyjnej. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących nierówne traktowanie równych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady równości” (zob. też wyrok z 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12).

Podzielając powyższe stanowisko, Trybunał w niniejszym składzie stwierdził, że postępowanie w zakresie kontroli art. 15b ust. 5 u.ś.r. z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej podlega umorzeniu na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r.

1.1.3. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał rozpoznał skargę konstytucyjną, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 71 ust. 1 zdania drugiego w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Należy w tym miejscu przypomnieć, że art. 71 ust. 1 zdanie drugie w porównaniu z art. 71 ust. 1 zdaniem pierwszym Konstytucji ma bardziej skonkretyzowaną, odpowiadającą strukturze prawa podmiotowego publicznego, treść (zob. wyrok TK z 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12), wobec tego może stanowić wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu.

1.2. Wskazanie naruszenia praw podmiotowych.

Skarga konstytucyjna jako środek służący inicjowaniu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ma wymiar abstrakcyjno-konkretny. Z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, że przesłanką skutecznego zainicjowania postępowania w trybie skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie za pomocą tego środka prawnego takich uregulowań, których zastosowanie jako podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie dotyczącej skarżącego doprowadziło do naruszenia jego praw i wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie z 30 sierpnia 2011 r., sygn. SK 1/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 70).

Skarżący wskazał na naruszenie prawa do szczególnej pomocy władz publicznych udzielanej zwłaszcza rodzinom wielodzietnym. Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”.

1.2.1. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, oprócz innych świadczeń wymienionych w art. 2 u.ś.r., stanowi element systemu świadczeń rodzinnych. W odróżnieniu od systemu pomocy społecznej świadczenia rodzinne mają charakter mniej selektywny niż świadczenia z pomocy społecznej, określają kryterium dochodowe warunkujące dostęp do świadczeń na poziomie wyższym niż potrzeby egzystencjalne, mają charakter wyłącznie obligatoryjny i nie wymagają analizowania potrzeb metodą wywiadu środowiskowego (zob. J. Sapeta, [w:] A. Kawecka, K. Małyś-Sulińska (red.), J. Sapeta, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 41).

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka została wprowadzona na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 67; dalej: ustawa zmieniająca z 2005 r.) wskutek dodania rozdziału 2a zatytułowanego „Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka”. Projektodawca, proponując wprowadzenie „becikowego”, w uzasadnieniu ustawy zmieniającej z 2005 r. stwierdził, że „nowelizacja jest uzasadniona koniecznością poprawy sytuacji rodzin, którym urodziło się dziecko. Przemawiają za tym zarówno względy społeczne, jak i demograficzne”. Projektodawca podkreślił, że art. 18, art. 71 i art. 72 Konstytucji „wyraźnie nakazują podjęcie przez władzę publiczną starań zmierzających do ochrony i pomocy rodzinie, zaś przepis art. 7 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do jego zadań zalicza, prowadzenie polityki prorodzinnej” (druk sejmowy nr 40/V kadencja). Z kolei, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej z 2008 r., wprowadzającej art. 15b ust. 5 u.ś.r.: „Intencją tej regulacji jest zwiększenie rzeczywistego zakresu objęcia kobiet w ciąży opieką lekarską w trakcie ciąży, co może przyczynić się do ograniczenia wysokiego poziomu śmiertelności oraz zmniejszenia odsetka niemowląt posiadających niską masę urodzeniową” (zob. druk sejmowy nr 885/VI kadencja). Projekt rządowy był procedowany

wspólnie z projektem poselskim, który przewidywał analogiczne rozwiązanie i miał podobne uzasadnienie – zob. druk sejmowy nr 630/VI kadencja).

Cel wprowadzenia jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka i warunki jej przyznawania wskazują na dwojaki charakter tego świadczenia. Z jednej strony, „becikowe” ma charakter jednorazowego, obligatoryjnego świadczenia rodzinnego, stanowiącego wsparcie w pierwszym okresie po urodzeniu się żywego dziecka (zob. J. Sapeta, *op.cit.*, s. 232). Z drugiej strony, uzasadnienie wprowadzenia jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka oraz nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą z 2008 r. pozwala przyjąć, że jednorazowa zapomoga ma również cechy świadczenia realizującego cele polityki pronatalistycznej. Ocenę taką potwierdza decyzja o wyłączeniu jej spod koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz utrzymanie warunku zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego podleganie kobiety w ciąży opiece medycznej (zob. R. Babińska-Górecka, *Charakter prawny i cel jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Tom C, część 1; *Księga Jubileuszowa na siedemdziesięciolecie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 677).

1.2.2. Trybunał stwierdził, że na etapie stosowania prawa nie bada się, która z funkcji „becikowego” przeważa w konkretnej sytuacji, niewątpliwie jednak omawiane świadczenie realizuje również cel socjalny. Skarżący obowiązany był złożyć wniosek i przedstawić stosowne zaświadczenie od lekarza lub położnej, że żona podlegała opiece medycznej nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu. Występując o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, skarżący realizował konstytucyjne prawo określone w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji. Odmowa przyznania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka uprawdopodobnia zarzut naruszenia praw skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podkreśla, że przedmiotem postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną nie jest rozstrzygnięcie, czy doszło do naruszenia praw skarżącego. Uprawdopodobnienie naruszenia tych praw jest jedynie przesłanką dopuszczalności skargi. Wystarczy, że skarżący uprawdopodobni takie naruszenie, by skarga mogła być rozpoznana.

Zdaniem Trybunału, zakres podmiotowy prawa wynikającego z art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji obejmuje każdego członka rodziny, zaś świadczenie przewidziane w zaskarżonym przepisie mieści się w zakresie przedmiotowym art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, gdy adresowane jest do rodzin wielodzietnych, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej. Biorąc pod uwagę sytuację faktyczną i prawną rodzin w Polsce, Trybunał przyjmuje domniemanie, że rodziny wielodzietne znajdują się w trudnej sytuacji społecznej w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji. Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący i jego żona są rodzicami siedmiorga dzieci. Trybunał, badając konstytucyjność art. 15b ust. 5 u.ś.r., nie ustalał, czy rodzina skarżącego znajduje się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej. Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie jest bowiem rozstrzygnięcie o prawach skarżącego na płaszczyźnie stosowania prawa. Skoro w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest podstawa prawna takich rozstrzygnięć, to wystarczającym wymogiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest uprawdopodobnienie naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego. Trybunał uznał, że skarżący, występując o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, jako członek wielodzietnej rodziny, uprawdopodobnił naruszenie praw chronionych przez art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

1.3. Źródło naruszenia praw skarżącego.

Kolejnym problemem wymagającym rozstrzygnięcia, było ustalenie, czy naruszenie konstytucyjnych praw i wolności skarżącego spowodował akt stanowienia prawa, czy też akt jego stosowania. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzuty skargi konstytucyjnej, skierowane przeciwko dokonanej wykładni i sposobowi zastosowania art. 15b ust. 5 u.ś.r., dotyczą

plaszczyzny stosowania prawa, a zatem ich rozpatrzenie wykracza poza kompetencje Trybunału.

1.3.1. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności (zob. postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29 i powołane tam orzecznictwo). Podkreślić również należy, że skład rozpoznający sprawę nie jest związany stanowiskiem zajęтым w ramach rozpoznania wstępnego (zob. postanowienie z 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98).

Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 79 Konstytucji, skarga konstytucyjna jest skargą na przepis (akt normatywny), a nie na jego zastosowanie w indywidualnej sprawie. Trybunał nie jest w związku z tym uprawniony do kontrolowania prawidłowości stosowania przepisów w konkretnych sprawach, nawet jeśliby stosowanie tych przepisów prowadziło do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22).

Ustalenie, czy konkretna skarga konstytucyjna nie zmierza w istocie do zakwestionowania jednostkowego rozstrzygnięcia sądowego, wymaga przeglądu orzecznictwa wiążącego się z zakwestionowanym przepisem.

1.3.2. W sprawie skarżącego zapadł ostateczny wyrok NSA z 26 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 1876/13. NSA oddalił skargę na wyrok z 8 maja 2013 r., sygn. akt ISA/Wa 2417/12, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że przyczyny niepozostawiania kobiety w ciąży pod opieką medyczną, w wymaganym okresie, nie mają żadnego znaczenia w sprawie przyznania świadczenia. „Przepis art. 15b ustawy jest bowiem jednoznaczny i nie przewiduje żadnego badania oraz ustalania przyczyn, które spowodowały nie dotrzymanie tego terminu”. NSA, rozpoznając skargę kasacyjną skarżącego, również opowiedział się za językową wykładnią przepisu.

Odmienne stanowisko zajął NSA w późniejszym wyroku z 20 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1003/14, wskazując, że art. 15b u.ś.r. – ani żaden inny przepis tej ustawy – nie określa w sposób jednoznaczny skutków prawnych sytuacji, w której kobieta ubiegająca się o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka poddała się opiece medycznej po 10 tygodniu ciąży i nie wyklucza przyznania świadczenia w szczególnych sytuacjach (zob. wyroki sądów administracyjnych dostępne na stronie: <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>).

1.3.3. Zdaniem Trybunału, rozbieżna interpretacja art. 15b ust. 5 u.ś.r. w skąpym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dowodzi, że nie doszło do ukształtowania jednolitej, powszechnej wykładni zakwestionowanego przepisu. Naczelny Sąd Administracyjny nie wykorzystał pozostających do jego dyspozycji instrumentów zapewnienia jednolitości orzecznictwa (art. 15 i art. 264 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.).

Jeżeli Trybunał dostrzega rozbieżność w orzecznictwie sądowym, możliwe są różnego rodzaju rozstrzygnięcia.

Po pierwsze, Trybunał może umorzyć postępowanie, stwierdzając, że stawiane zarzuty dotyczą sfery stosowania prawa. Taka sytuacja najczęściej występuje w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną, gdy źródłem naruszenia praw skarżącego jest w istocie wadliwa wykładnia, a nie sam przepis. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że ani kontrola prawidłowości ustaleń organów stosujących prawo, ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów nie leży w kompetencjach Trybunału (zob. np. postanowienie TK z 28 lipca 2015 r.,

sygn. SK 22/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 117). Wyjątkiem jest sytuacja, gdy w stosowaniu prawa wykształciła się bezsporna i konsekwentnie stosowana norma wyinterpretowana z danego przepisu.

Po drugie, Trybunał może wydać orzeczenie merytoryczne, stwierdzając, że źródłem rozbieżności sądowych interpretacji jest brzmienie przepisu. Brak jednolitego stanowiska w orzecznictwie i literaturze, a w szczególności występowanie rozbieżności interpretacyjnych, może wskazywać na niezbędność ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny treści badanego przepisu (zob. wyrok z 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178 i wyrok z 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62).

Po trzecie, możliwe jest stwierdzenie niekonstytucyjności lub konstytucyjności opartej na porównaniu normatywnej treści kontrolowanego przepisu i konstytucyjnych wzorców. Dopuszczalne jest wówczas wydanie wyroku interpretacyjnego opartego na wykładni zaskarżonych przepisów w zgodzie z Konstytucją. Wprawdzie wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją jest zastrzeżona przede wszystkim dla sądów, nie wyklucza to jednak dokonywania tego rodzaju wykładni przez Trybunał Konstytucyjny. Dokonywanie sądowej wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją nie wyłącza oparcia na niej wyroku interpretacyjnego. W szczególności Trybunał powinien wydać taki wyrok, wtedy, gdy językowa wykładnia zakwestionowanego przepisu wydaje się oczywista, zaś wątpliwości interpretacyjne powstają w „zderzeniu” z przepisem Konstytucji. W takim wypadku ustalenie dopuszczalnego rezultatu wykładni przepisu zależy od rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego. Rozstrzygnięcie tego problemu następuje najczęściej na etapie dokonywania wykładni ocenianego przepisu. Po jej dokonaniu okazuje się dopiero, czy możliwe jest uzyskanie takiego rezultatu wykładni, który jest zgodny z Konstytucją, czy też nie jest to niemożliwe i należy derogować niekonstytucyjny przepis z systemu prawa.

Zdaniem Trybunału, z trzecią sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, dlatego też w dalszej części uzasadnienia Trybunał podjął stosowną analizę tak sformułowanego problemu konstytucyjnego (zob. niżej pkt 2.2).

1.3.4. Reasumując, Trybunał uznał, że skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe przesłanki przesądzające o dopuszczalności podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

2. Wykładnia art. 15b ust. 5 u.ś.r.

2.1. Orzecznictwo sądów administracyjnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych można wyróżnić dwa – co do zasady przeciwstawne – sposoby wykładni zaskarżonego przepisu.

2.1.1. Zgodnie z pierwszą linią orzecniczą, uwzględniającą językowe brzmienie przepisu, art. 15b ust. 5 u.ś.r. jest jednoznaczny. Zdaniem sądów, prawodawca nie wprowadził żadnych wyjątków w zakresie wydłużenia poza 10 tygodni ciąży terminu objęcia opieką medyczną kobiety, skutkujących przyznaniem jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka (zob. np. wyroki: WSA w Warszawie z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1866/12 i z 8 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 2417/12; WSA w Rzeszowie z 6 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Rz 1474/14). Wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 2417/12, został wydany w sprawie skarżącego. WSA wskazał, że przepisy u.ś.r. uzależniają przyznanie „becikowego” nie od samej świadomości bycia w ciąży osoby uprawnionej, lecz od pozostawania w okresie ciąży pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia jej trwania – co potwierdza stosowne zaświadczenie. Zamiarem ustawodawcy było zachęcenie kobiet będących w ciąży, zainteresowanych uzyskaniem jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, do jak najwcześniejszego zapewnienia odpowiedniej opieki lekarskiej swoim poczę-

tym dzieciom. Natomiast przyczyny niepozostawania kobiety w ciąży pod opieką medyczną w tym okresie, lecz dopiero w okresie późniejszym, nie mają żadnego znaczenia w sprawie przyznania wnioskowanego świadczenia. Art. 15b u.ś.r. jest jednoznaczny i nie przewiduje żadnego badania oraz ustalania przyczyn, które spowodowały niedotrzymanie tego terminu.

NSA w wyroku z 26 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 1876/13, oddalił skargę kasacyjną skarżącego, przyjmując, że zarówno zapomoga finansowa, jak i zapewnienie opieki lekarskiej w trakcie ciąży od właściwego jej etapu są celami co najmniej równorzędnymi omawianej regulacji, z punktu widzenia wartości konstytucyjnych, o jakich mowa w art. 18 i art. 71 Konstytucji. W związku z tym obydwie te cele muszą być spełnione łącznie. Zadaniem ustawodawcy jest określenie etapu ciąży, w którym dla realizacji celów ustawy, mających zakotwiczenie w normach konstytucyjnych, matka poczętego dziecka powinna pozostawać pod opieką medyczną. Zadaniem sądu w takiej sytuacji jest tylko kontrola, czy określony przez ustawodawcę początkowy termin pozostawania przez kobietę w ciąży pod opieką lekarską nie jest arbitralny. W ocenie NSA, warunek przyznania jednorazowej zapomogi nie został wprowadzony w sposób arbitralny, gdyż znajduje potwierdzenie w systemie norm powszechnie obowiązujących z zakresu świadczeń zdrowotnych dotyczących opieki okołoporodowej. NSA nie podzielił przy tym poglądu skarżącego o konieczności wprowadzenia elementu subiektywnego (wiedza o ciąży), ocennego, po to, aby osiągnąć efekt w postaci zgodności normy w nim zawartej z konstytucyjną zasadą opieki państwa nad macierzyństwem i rodzicielstwem (art. 18 Konstytucji), pomocy państwa w takich sytuacjach oraz uwzględniania dobra rodziny (art. 71 Konstytucji), a także zapewnienie równego traktowania matek w ciąży w dostępie do świadczeń rodzinnych (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

2.1.2. Odmienne podejście w tej kwestii dominuje w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. Sądy te podkreślają, że odwołanie się wyłącznie do literalnej wykładni art. 15b ust. 5 u.ś.r. może w istocie prowadzić do różnicowania sytuacji prawnej kobiety w ciąży ze względu na stan zdrowia. Przyczyn opóźnienia, niezależnych od woli kobiety, należy upatrywać w szczególności w braku możliwości rozpoznania ciąży przez kobietę w ciągu pierwszych 10 tygodni z uwagi na uwarunkowania zdrowotne i fizjologiczne. Ze względu na określone problemy zdrowotne kobieta może nie mieć możliwości (bądź możliwość tę mieć znacznie utrudnioną) samodzielnego rozpoznania ciąży na tak wczesnym etapie (zob. wyroki: WSA w Gdańsku z 11 lipca 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 223/13; WSA w Olsztynie z 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 801/13; WSA w Krakowie z 20 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 156/13; WSA w Opolu z 16 września 2014 r., sygn. akt II SA/Op 354/14; WSA w Warszawie z 5 stycznia 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 3089/14). Niezależną od woli i wiedzy kobiety przyczyną niedochowania określonego w art. 15b ust. 5 u.ś.r. terminu poddania się opiece medycznej może być także długi okres oczekiwania na wizytę lekarską pomiędzy datą rejestracji a wyznaczoną datą wizyty (zob. wyroki: WSA w Łodzi z 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 1051/13; WSA w Lublinie z 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 690/13).

WSA w Poznaniu w wyroku z 5 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 580/13, stwierdził, że co prawda art. 15b ust. 5 u.ś.r. wprowadza ścisłą cezurę czasową poddania się kobiety ciężarnej opiece medycznej, jednakże dokonując wykładni tego przepisu, nie można tracić z pola uwagi rzeczywistej intencji ustawodawcy, którego wolą było zmobilizowanie kobiet w ciąży do szczególnej dbałości o zdrowie, przejawiającej się w poddaniu ich systematycznej kontroli medycznej (opiece lekarskiej) w całym okresie ciąży. Konieczne wydaje się przeprowadzenie takiej wykładni art. 15b ust. 5 u.ś.r., która gwarantowałaby możliwość korzystania z danej formy pomocy także kobietom, które z niezawinionych przez siebie przyczyn nie były w stanie znaleźć się pod opieką medyczną przed upływem 10 tygodnia ciąży, a które w późniejszym okresie były objęte systematyczną (w każdym trymestrze ciąży) opieką medyczną (zob. też wyroki: WSA w Poznaniu z 14 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Po 1022/13;

WSA w Białymstoku z 24 września 2015 r., sygn. akt II SA/Bk 509/15; WSA w Bydgoszczy z 12 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 1298/15). Co do zasady przepisy art. 15b u.ś.r. mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a tym samym wydanie pozytywnej decyzji nie zależy od uznania organu. Mając jednak na uwadze *ratio legis*, a więc motyw ustawodawczy oraz zasady wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, a także to, że interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana z zastosowaniem techniki wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, nie można w procesie wykładni art. 15b ust. 5 u.ś.r. poprzestać wyłącznie na jego literalnym brzmieniu (zob. wyrok WSA w Białymstoku z 24 września 2015 r., sygn. akt II SA/Bk 509/15; podobnie wyrok WSA w Gliwicach z 9 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 810/15).

Należy zwrócić uwagę, że pozostawanie pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu warunkuje także prawo do „jednorazowego dodatku z tytułu urodzenia dziecka” przewidzianego w art. 9 ust. 1 u.ś.r. (zob. art. 9 ust. 6 u.ś.r.), toteż sądy zwracają uwagę na potrzebę jednolitej interpretacji obydwu przepisów, tj. art. 9 ust. 6 u.ś.r. i art. 15b ust. 5 u.ś.r.).

2.1.3. Pogląd o potrzebie weryfikacji – na podstawie dopuszczalnych źródeł dowodowych, zgodnie z ogólnymi regułami postępowania administracyjnego – czy przekroczenie przez kobietę pozostającą w ciąży terminu, o którym mowa w art. 15b ust. 5 u.ś.r., wynikało ze świadomej decyzji matki, niezachowania przez nią odpowiedniej staranności, czy też było rezultatem okoliczności obiektywnych, na wystąpienie których matka dziecka nie miała żadnego wpływu, takich jak brak możliwości stwierdzenia ciąży czy też kwestie z zakresu organizacji służby zdrowia, wyraził NSA w wyroku z 20 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1003/14. NSA podkreślił, że art. 15b u.ś.r. – ani żaden inny przepis tej ustawy – nie określa w sposób jednoznaczny skutków prawnych sytuacji, w której kobieta ubiegająca się o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka poddała się opiece medycznej po 10 tygodniu ciąży. W szczególności ustawodawca nie wprowadził zasad ani trybu postępowania dającego organom administracji możliwość zweryfikowania przyczyn niepoddania się opiece medycznej w powyższym terminie. NSA stwierdził jednocześnie, że luka prawna w art. 15b u.ś.r. powinna zostać wypełniona w drodze bezpośredniego zastosowania Konstytucji. Tylko w taki sposób jest możliwe wydanie wyroku chroniącego wartości konstytucyjne i prawidłowo realizującego prawo jednostki do sprawiedliwego wyroku.

2.2. Wykładnia Trybunału.

Wobec wyrażonych w orzecznictwie wątpliwości co do sposobu rozumienia art. 15b ust. 5 u.ś.r., niezbędne jest dokonanie wykładni zakwestionowanego przepisu.

Zgodnie z przeważającym obecnie stanowiskiem doktryny, wykładni przepisu – jako konstrukcji normy prawnej z tekstu aktu normatywnego – dokonuje się zawsze, nawet w przypadkach pozornie niebudzących wątpliwości interpretacyjnych (zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 56). Stosowanie prawa przez sądy lub inne organy zakładać więc musi stały, nieodłączny aspekt interpretacyjny. Zastosowanie z osobna wszystkich dostępnych metod wykładni może prowadzić do powstania wielu wariantów normy prawnej, a zadaniem organu orzekającego jest zawsze wybór tego, który jest właściwy (zob. wyrok TK z 9 października 2012 r., sygn. P 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104).

2.2.1. Wykładnia językowa art. 15b ust. 5 u.ś.r. wskazuje, że badany przepis jest jednoznaczny, a tym samym warunek podlegania opiece medycznej nie później niż od 10 tygodnia ciąży musi być spełniony, by jednorazowa zapomoga została przyznana.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na przebieg prac legislacyjnych. Projekt ustawy zmieniającej z 2008 r. (zob. art. 6 pkt 3 projektu rządowego dotyczący nowelizacji ustawy

o świadczeniach rodzinnych; druk sejmowy nr 885/VI kadencja), podobnie projekt poselski (zob. druk sejmowy nr 630/VI kadencja) przewidywał dodanie w art. 15b u.ś.r. ust. 4 w brzmieniu: „Zapomoga nie przysługuje, jeżeli kobieta w czasie ciąży nie pozostawała pod opieką lekarską przez okres co najmniej od 10 tygodnia ciąży do porodu”. W *Opinii dotyczącej projektów ustawy: o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (projekt poselski – druk nr 630 oraz projekt Rady Ministrów – druk nr 885)*, zwrócono uwagę, że jednoznaczne sformułowanie („co najmniej od 10 tygodnia”), spowoduje, że określone świadczenia wymienione w ustawie nie będą przysługiwały, jeżeli kobieta przyniesie zaświadczenie lekarskie potwierdzające objęcie opieką lekarską dopiero od 11 tygodnia. W opinii wyrażony został pogląd, że tak brzmiący przepis jest „zbyt rygorystyczny” (zob. s. 6 opinii; www.sejm.gov.pl). W sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach zaproponowano brzmienie, ostatecznie przyjęte w dodanym do art. 15b ust. 5: „Zapomoga, o której mowa w ust. 1, przysługuje, jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu” (zob. druk sejmowy nr 1258/VI kadencja).

Odejście od rygorystycznej formuły przepisu: „Zapomoga nie przysługuje, jeżeli...”, może świadczyć o tym, że nie było dążeniem ustawodawcy bezwzględne wykluczenie możliwości przyznania „becikowego” w każdej sytuacji niespełnienia warunku przewidzianego w art. 15b ust. 5 u.ś.r.

Wynik zastosowania reguł wykładni językowej wymaga jednak weryfikacji na gruncie pozostałych reguł wykładni: systemowych i funkcjonalnych, a wcześniej uwzględnienia kontekstu, w jakim został zamieszczony kwestionowany art. 15b ust. 5 u.ś.r.

2.2.2. Uwzględnienie treści kilku przepisów art. 15b u.ś.r. prowadzi do wniosku, że niedochowanie warunku przewidzianego w art. 15b ust. 5 u.ś.r. nie jest objęte takim rygiem, jak niedochowanie terminu złożenia wniosku o „becikowe”. Zgodnie z art. 15b ust. 3 u.ś.r. wniosek o wypłatę jednorazowej zapomogi składa się w terminie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka, a w przypadku gdy wniosek dotyczy dziecka objętego opieką prawną, opieką faktyczną albo dziecka przysposobionego – w terminie 12 miesięcy od dnia objęcia dziecka opieką albo przysposobienia nie później niż do ukończenia przez dziecko 18 roku życia. Wniosek złożony po terminie organ właściwy pozostawia bez rozpoznania. W orzecznictwie przyjmuje się, że przewidziany art. 15b ust. 3 u.ś.r. termin jest terminem prawa materialnego prekluzyjnego zwanego terminem zawitym. Bezskuteczny wpływ tego terminu pozbawia stronę możliwości skutecznego dokonania określonej czynności procesowej. Jak wskazuje drugie zdanie art. 15b ust. 3 u.ś.r. z niedotrzymaniem terminu przewidzianego tym przepisem wiązać się ujemne skutki w postaci wygaśnięcia prawa do otrzymania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka (zob. wyrok NSA z 4 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1184/09). Natomiast w art. 15b ust. 5 u.ś.r. ustawodawca nie przewidział konsekwencji prawnych niedochowania wskazanego w nim terminu.

2.2.3. Przechodząc do wykładni celowościowej, Trybunał zauważa, że warunek uzależniający przyznanie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka od pozostawania pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu został wprowadzony na podstawie art. 7 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2008 r. Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej z 2008 r. wynika, że zmiana ustawy o świadczeniach rodzinnych (zawarta w art. 6 pkt 1 projektu) wprowadza warunkowe wypłacanie świadczenia z tytułu urodzenia dziecka, uzależnione od przedstawienia przez matkę lub ojca dziecka, ubiegających się o takie świadczenie, zaświadczenia lekarskiego o objęciu odpowiednią opieką medyczną w czasie ciąży. „Intencją tej regulacji jest zwiększenie rzeczywistego zakresu objęcia kobiet w ciąży opieką lekarską w trakcie ciąży, co może przyczynić się do ograniczenia wysokiego poziomu śmiertelności oraz zmniejszenia odsetka niemowląt posiadających niską masę urodzeniową” (zob. druk sejmowy nr 885 i nr 630/VI kadencja).

Z racji swojego jednorazowego charakteru, „becikowe” nie może być traktowane jako forma stałego wsparcia finansowego, co oczywiście nie wyklucza funkcji socjalnej „becikowego”. Zdarzeniem prawnie relewantnym dla ustalenia prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia jest „urodzenie się żywego dziecka”. Stąd nacisk na objęcie kobiety, jak najwcześniej, opieką medyczną. Celem ustawy było „wdrożenie rozwiązań, które powinny przyczynić się do wzrostu liczby narodzin (odwrócenia niekorzystnego trendu demograficznego) i poprawa jakości życia i kondycji polskich rodzin”.

Aspekt socjalny uwydatnił się na tle kolejnej nowelizacji u.ś.r.; na mocy ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. poz. 1255), od 1 stycznia 2013 r. jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka przysługuje matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekroczy kwoty 1922,00 zł netto. Zdaniem projektodawców, przyznanie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka niezależnie od wysokości dochodów, „w kontekście problemów finansowych w kraju i w Europie, budzi wątpliwości. Zasadnym jest wobec tego ograniczenie prawa do przedmiotowego świadczenia wyłącznie do rodzin, których dochody nie przekraczają progu podatkowego” (zob. druk sejmowy nr 319/VII kadencja).

2.2.3.1. W ocenie Trybunału, wykładnia celowościowa podaje w wątpliwość rezultat wykładni językowej z dwóch powodów. Po pierwsze, z deklarowanych w procesie ustawodawczym celów ustawy, wynika, że ustawodawca, gwarantując rodzicom czy też opiekunom dziecka dodatkowe wsparcie finansowe związane z urodzeniem się dziecka, dążył do zmotywowania kobiet do jak najwcześniejszego zgłaszania się do lekarza lub położnej i podlegania opiece medycznej do dnia porodu. Zasadne wobec tego było wyznaczenie konkretnego terminu, jak najwłaściwszego z punktu widzenia zdrowia matki i dziecka. Jednak zważywszy na *ratio legis* ustawy zmieniającej z 2008 r., należy stwierdzić, że przyjęcie takiego rozumienia art. 15b ust. 5 u.ś.r., które umożliwia przyznanie świadczenia w wypadku niedotrzymania tego terminu z niezawinionych przez kobietę przyczyn, i zgłoszenia się do lekarza w terminie późniejszym (np. w 11 tygodniu ciąży), nie zaprzecza celu, którym kierował się ustawodawca.

Po drugie, ścisła językowa wykładnia art. 15b ust. 5 u.ś.r. przeczy wskazanej *ratio legis* ustawy zmieniającej z 2008 r. Perspektywa utraty prawa do jednorazowej zapomogi w wypadku niezawinionego przez kobietę niedochowania terminu dezaktualizuje motywującą funkcję zakwestionowanego przepisu, „zniechęcając” do systematycznej opieki medycznej w czasie ciąży. Dlatego też Trybunał podziela stanowisko, że konieczne i decydujące, jeśli chodzi o stosowanie art. 15b ust. 5 u.ś.r. i ustalanie na jego podstawie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, jest dokonywanie przez organy ustaleń zarówno w zakresie dbałości kobiety o zdrowie w czasie ciąży (pozostawania w tym okresie pod opieką lekarską), jak i dołożenia przez kobietę należytej staranności w zakresie dochowania terminu poddania się tej opiece (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 stycznia 2016 r., sygn. II SA/Bd 1298/15). Z orzecnictwa sądów administracyjnych wynika, że najczęściej przyczynami niedochowania terminu określonego w art. 15b ust. 5 u.ś.r. są „uwarunkowania osobnicze, fizjologiczne, zdrowotne” lub długie terminy oczekiwania na wizytę lekarską w ramach bezpłatnej, publicznej opieki zdrowotnej.

2.2.3.2. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, wykładnia językowa art. 15b ust. 5 u.ś.r. wskazuje raczej na traktowanie podlegania opiece medycznej nie później niż od 10 tygodnia ciąży jako warunku koniecznego. Z kolei wykładnia celowościowa przemawia za skorygowaniem tego wyniku wykładni językowej i uwzględnieniem obiektywnie względów uniemożliwiających badanie w okresie pierwszych 10 tygodni ciąży.

Zdaniem Trybunału, zabieg taki jest uzasadniony z dwóch powodów. Po pierwsze, wykładnia celowościowa dookreśla charakter warunku, o którym mowa w art. 15b ust. 5 u.ś.r., i pozwala objąć zaskarżonym przepisem wszystkie sytuacje, które zamierzał uwzględnić ustawodawca. Ograniczenie się do językowej wykładni art. 15b ust. 5 u.ś.r. oznaczałoby, że cel ustawy zmieniającej z 2008 r. nie jest realizowany. Po drugie, ustalona w ten sposób treść normy nie jest niezgodna z żadną z norm hierarchicznie wyższą, a przeciwnie, pozostaje w zgodzie z art. 71 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji. Jeśli weźmie się pod uwagę cele ustawy deklarowane w procesie ustawodawczym oraz *ratio legis* ustawy, to należy podkreślić, że uzależnienie prawa do jednorazowej zapomogi od dotrzymania terminu wskazanego w art. 15b ust. 5 u.ś.r. służy przede wszystkim ochronie zdrowia matki i dziecka. To cel (wartość) mający zakotwiczenie konstytucyjne również w art. 71 ust. 2 i art. 68 ust. 3 Konstytucji. Cel ten nie jest jednak realizowany, gdy art. 15b ust. 5 u.ś.r. interpretowany jest w sposób uniemożliwiający przyznanie „becikowego”, gdy przewidziany w art. 15b ust. 5 u.ś.r. termin nie został dochowany z przyczyn niezawinionych przez kobietę.

Wynik wykładni celowościowej w większym stopniu realizuje prawo wyrażone w art. 71 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji i jest przyjmowany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Mając więc na uwadze zasady wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, a także to, że interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana z zastosowaniem techniki wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, nie można było w procesie wykładni art. 15b ust. 5 u.ś.r. poprzestać na wykładni językowej. Wypełnienie obowiązku poddania się opiece lekarskiej przez kobietę w ciąży nie może być oceniane z pominięciem ustaleń co do obiektywnych możliwości jego realizacji w terminie wskazanym przez ustawodawcę. Przyjęcie przeciwnego stanowiska godziłoby w konstytucyjne nakazy ochrony rodziny i opieki nad rodziną, wyrażone w art. 18 czy art. 71 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, co istotne, niezaprzeczalnym celem ustawy jest realizacja polityki społecznej, uwzględniającej dobro rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Każdy z przepisów znajdujących się w tym akcie prawnym musi więc pozostawać w zgodzie z jego celem. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do takiego wsparcia przyszłych matek, które mimo należytej troski o swoje dziecko, z przyczyn od siebie niezależnych nie mogły spełnić wymagań nałożonych na mocy ustawy, pozostaje w sprzeczności z racjonalnością aksjologiczną ustawodawcy (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 9 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 810/15 i powołane tam orzeczenia).

2.2.4. Podsumowując, Trybunał uznał, że art. 15b ust. 5 u.ś.r. – interpretowany w kontekście deklarowanych przez ustawodawcę celów oraz w świetle prawa do pomocy władz publicznych wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji – powinien być rozumiany w ten sposób, że jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się żywego dziecka przysługuje także wówczas, gdy kobieta pozostawała pod opieką medyczną później niż od 10 tygodnia ciąży, a opóźnienie to wynikało z przyczyn od niej niezależnych.

3. Ocena zgodności art. 15b ust. 5 u.ś.r. z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. W wyroku z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11 (OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112), Trybunał zwrócił uwagę, że Konstytucja gwarantuje rodzinom wielodzietnym i niepełnym, które spełniają warunek trudnej sytuacji materialnej i społecznej (por. art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), więcej niż zwykłą pomoc. Pomoc, która ma mieć charakter szczególnie, oznacza konieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzającego konstytucyjną ochronę o „zwykłej” intensywności, i musi pozwolić każdej takiej rodzinie na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Posłużenie się w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji terminem „szczególny” odczy-

tywać należy jako skierowany do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego wspomaganie pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują. W tym sensie ochrona przewidziana w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji oznaczać ma wyraźne podwyższenie tego standardu ochrony i pomocy, który ustrojodawca przyznaje wszystkim rodzicom i rodzinom (por. art. 18 Konstytucji). Z art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji nie wynikają konkretne instytucjonalne formy tej ochrony. Ustawodawca ma szeroki zakres swobody określania sposobów i środków, za pomocą których gwarantuje realizację prawa wskazanego w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji. Jeżeli jednak ustawodawca określi te sposoby i formy ochrony, to związany jest wynikającym z art. 32 ust. 1 Konstytucji nakazem równego traktowania podmiotów będących adresatami prawa wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji.

W ocenie Trybunału, art. 15b ust. 5 u.ś.r. rozumiany w ten sposób, że prawo do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się żywego dziecka przysługuje także wówczas, gdy kobieta pozostawała pod opieką medyczną później niż od 10 tygodnia ciąży, a opóźnienie to wynikało z przyczyn od niej niezależnych, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji. Czy takie okoliczności zachodzą w konkretnej sprawie, każdorazowo ocenia, na podstawie stosownych dowodów, organ rozpatrujący wnioski o „becikowe” (zob. np. wyrok WSA w Łodzi z 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 1051/13 i wyrok NSA z 20 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1003/14). Trybunał podziela stanowisko, że na tle badanego przepisu nie ma możliwości zweryfikowania przez organy administracji przyczyn niepoddania się kobiety w ciąży opiece medycznej w wymaganym terminie.

3.2. Zdaniem skarżącego, w art. 15b ust. 5 u.ś.r., ze względu na ustanowienie arbitralnego kryterium, tj. wskazanie 10 tygodnia ciąży jako nieprzekraczalnego terminu zgłoszenia się do lekarza lub położnej, różnicuje się osoby uprawnione do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka w zakresie dostępu do pomocy władz publicznych. Trybunał nie podzielił tego poglądu.

W toku debaty nad projektem ustawy zmieniającej z 2008 r. podnoszono, że Polska jest krajem, w którym występują jedne z wyższych w Europie wskaźniki zarówno umieralności niemowląt, jak i niskiej wagi urodzeniowej. To pokazuje, że dbając o rozwój demograficzny, należy także dbać o profilaktykę ciąży (zob. wypowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej podczas pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, druk nr 630 – Sprawozdanie Stenograficzne z 19. posiedzenia Sejmu VI kadencji, 10 lipca 2008 r., s. 231). Ustawodawca skorelował warunek wskazany w art. 15b ust. 5 u.ś.r. z przewidzianym w art. 9 ust. 6 u.ś.r. warunkiem uzyskania dodatku rodzinnego, polegającym, podobnie jak w wypadku art. 15b ust. 5 u.ś.r., na pozostawaniu pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu. Jednocześnie w art. 9 ust. 8 u.ś.r., ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, w drodze rozporządzenia, formy opieki medycznej oraz wzoru zaświadczenia, z uwzględnieniem odpowiednio rodzaju świadczeń zdrowotnych udzielanych kobiecie w okresie ciąży przez lekarza i położną oraz zakresu danych niezbędnych do zapewnienia należytego udokumentowania pozostawania jej pod opieką medyczną w okresie od 10 tygodnia ciąży do porodu. Na tej podstawie zostało wydane rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 września 2010 r. w sprawie formy opieki medycznej nad kobietą w ciąży, uprawniającej do dodatku z tytułu urodzenia dziecka oraz wzoru zaświadczenia potwierdzającego pozostawanie pod tą opieką (Dz. U. Nr 183, poz. 1234).

Należy też zwrócić uwagę, że w świetle rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 września 2012 r. w sprawie standardów postępowania medycznego przy udzielaniu świad-

czeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, położu oraz opieki nad noworodkiem (Dz. U. z 2016 r. poz. 1132) zakres badań przewidzianych do 10 tygodnia i od 11 tygodnia ciąży istotnie się różni.

Zdaniem Trybunału, określone *ratio legis* badanej regulacji pozwala uznać, że kryterium warunkujące przyznanie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się żywego dziecka (pozostawanie pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu) jest kryterium racjonalnym, odpowiadającym zakładanemu przez ustawodawcę celowi (wdrażanie polityki społecznej o charakterze prorodzinnym zmierzającej do zmiany niekorzystnej sytuacji demograficznej). Przyjęte rozwiązanie mieści się w granicach swobody ustawodawcy.

3.3. Trybunał uznał, że ustawodawca dobrał w art. 15b ust. 5 u.ś.r. kryterium adekwatne do zakładanego celu regulacji, co jednak nie przesądza o niedopuszczalności stosowania żadnych wyjątków do ściśle określonej cezury czasowej. Trybunał przyjął, że art. 15b ust. 5 u.ś.r. powinien być rozumiany w ten sposób, że jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się żywego dziecka przysługuje także wówczas, gdy kobieta pozostawała pod opieką medyczną później niż od 10 tygodnia ciąży, a opóźnienie to wynikało z przyczyn od niej niezależnych. Wyodrębnienie w oparciu o powyższe kryterium grupy adresatów, którym przysługuje „becikowe”, nie prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania naruszającego zasadę równości. Przedstawiona wyżej wykładnia zaskarżonego przepisu realizuje cel zadeklarowany przez ustawodawcę oraz pozostaje w zgodzie z art. 71 ust. 1 zdaniem drugim w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.