

60/A/2017

WYROK

z dnia 27 września 2017 r.

Sygn. akt SK 36/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący

Henryk Cioch

Zbigniew Jędrzejewski

Leon Kieres – sprawozdawca

Piotr Pszczółkowski,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 września 2017 r., skargi konstytucyjnej M.W. o zbadanie zgodności:

art. 10 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456) w zakresie, w jakim przyznaje do zasiłku rodzinnego wyłącznie jeden dodatek z tytułu opieki nad dziećmi w okresie korzystania z urlopu wychowawczego bez względu na liczbę dzieci, które narodziły się w wyniku jednego porodu, z art. 32, art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 i 1579 oraz z 2017 r. poz. 60, 624, 777 i 1428) w zakresie, w jakim przyznaje do zasiłku rodzinnego wyłącznie jeden dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego bez względu na liczbę dzieci, które narodziły się w wyniku jednego porodu, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 października 2017 r. w Dz. U. poz. 1842.

1. W skardze konstytucyjnej z 16 czerwca 2014 r. M.W. (dalej: skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności art. 10 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456; obecnie Dz. U. z 2016 r. poz. 1518; dalej: ustawa o świadczeniach lub u.ś.r.) w zakresie, w jakim przyznaje do zasiłku rodzinnego wyłącznie jeden dodatek z tytułu opieki nad dziećmi w okresie korzystania z urlopu wychowawczego bez względu na liczbę dzieci jakie narodziły się w wyniku jednego porodu, z art. 32, art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego: Decyzją wójta w sprawie ustalenia prawa dodatku do zasiłku rodzinnego, przyznano skarżącej dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego w wysokości 400 zł na wszystkie dzieci.

Odwołanie skarżącej do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w którym zakwestionowała przyznanie dodatku w wysokości 400 zł na wszystkie dzieci łącznie, nie zostało uwzględnione, a decyzja organu pierwszej instancji została utrzymana w mocy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę wniesioną na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną w przedmiocie przyznania do zasiłku rodzinnego dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Sąd stanął na stanowisku, że prawidłowe rozumienie art. 8 pkt 2 w związku z art. 10 u.ś.r. wskazuje, że urodzenie więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu uprawnia wyłącznie do jednego dodatku z tytułu opieki nad dziećmi bez względu na ilość urodzonych dzieci.

W ocenie skarżącej, przepisy te w interpretacji przyjętej przez sąd naruszają prawo do szczególnej pomocy władzy publicznej udzielanej dziecku oraz rodzinom wielodzietnym, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 i art. 72 Konstytucji).

Art. 10 ust. 2 u.ś.r. prowadzi, zdaniem skarżącej, do zróżnicowania sytuacji rodzin wielodzietnych, w których dzieci nie urodziły się podczas jednego porodu, w stosunku do tych, w których podczas jednego porodu urodziło się więcej niż jedno dziecko. W tych pierwszych osobie uprawnionej przysługuje dodatek w wysokości 400 zł na każde dziecko. Urodzenie natomiast więcej niż jednego dziecka w czasie jednego porodu wiąże się z przyznaniem wyłącznie jednego dodatku w zryczałtowanej wysokości 400 zł. Pozbawia się tym samym uprawnionych wsparcia dla zaspokojenia podstawowych potrzeb dzieci. Funkcją dodatku wychowawczego, zdaniem skarżącej, nie jest wyrównanie utraconego dochodu, lecz częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka w związku z przebywaniem na urlopie wychowawczym.

Dzieci skarżącej urodziły się niepełnosprawne i, z uwagi na trudną sytuację materialną, mają przyznane prawo do zasiłków rodzinnych, na gruncie ustawy o świadczeniach.

2. Rzecznik Praw Dziecka w piśmie z 17 listopada 2015 r. zgłosił swój udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 10 ust. 2 u.ś.r. rozumiany w ten sposób, że w wypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje do zasiłku rodzinnego na jedno z tych dzieci, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 Konstytucji, a także jest niezgodny z art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 26 i art. 27 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.; dalej: konwencja);

2) art. 10 ust. 2 u.ś.r. narusza standardy prawidłowej legislacji, gdyż brzmienie przepisu dopuszcza możliwość odtworzenia przeciwnych norm: zgodnie z pierwszym rozumieniem dodatek do zasiłku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, zwany dalej dodatkiem wychowawczym, należy się w kwocie 400 zł niezależnie od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu, zaś zgodnie z drugim rozumieniem dodatek w wysokości 400 zł jest przyznawany na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu. W konsekwencji powoduje również naruszenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Rzecznik Praw Dziecka wniósł także o rozważenie sygnalizacji Sejmowi i Senatowi istnienia powyższego uchybienia w prawie.

Rzecznik Praw Dziecka podzielił zarzuty skarżącej. Zwrócił uwagę na rozbieżności pojawiające się w orzecznictwie sądów administracyjnych na gruncie art. 10 ust. 2 u.ś.r. i uchwałę NSA, która jednak nie stanowi podstawy wzruszenia wyroków zapadłych przed jej wydaniem.

Naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzecznik Praw Dziecka upatruje w niejednoznacznym brzmieniu przepisu, które spowodowało nierówne traktowanie osób uprawnionych do dodatku wychowawczego przez władze publiczne. Zdaniem Rzecznika Praw Dziecka, stosowanie art. 10 ust. 2 u.ś.r. w praktyce sądów administracyjnych doprowadziło do pozbawienia niektórych rodzin wielodzietnych prawa do dodatku wychowawczego, a zatem stanowiło naruszenie art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji, a w odniesieniu do dzieci stanowiło naruszenie art. 32 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 Konstytucji.

Naruszenie zasady równości przejawia się także w zróżnicowanym traktowaniu rodzin wychowujących więcej niż jedno dziecko urodzone podczas jednego porodu. Są one pozbawiane dodatku na drugie i kolejne dziecko w takim wymiarze, w jakim dodatek ten jest przyznawany na jedno dziecko. Zdaniem Rzecznika Praw Dziecka, dodatek jest ściśle związany z zasiłkiem rodzinnym. Służy on temu samemu celowi co zasiłek, czyli zaspokojeniu potrzeb dziecka. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 u.ś.r., zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka. Brak zatem uzasadnienia decyzji ustawodawcy, by podmioty podobne (rodziny wychowujące dzieci, w związku z narodzinami których został udzielony urlop wychowawczy) były traktowane odmiennie w zależności od tego, ile dzieci urodziło się podczas jednego porodu. Pozostałe dzieci byłyby pozbawione prawa do uzyskania wsparcia na częściowe pokrycie kosztów ich utrzymania. W ustawie o świadczeniach brak bowiem regulacji przyznających uprawnienia pełniące podobne funkcje na każde z pozostałych dzieci.

Powyższe rozważania skłoniły Rzecznika Praw Dziecka do wniosku, że rozumienie zaskarżonego przepisu w ten sposób, iż wymiar dodatku jest niezależny od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu, prowadzi do nierównego dostępu rodzin wielodzietnych do pomocy ze strony władz publicznych, a tym samym narusza art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji, a w odniesieniu do dzieci narusza art. 32 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika Praw Dziecka, niejasność sformułowania art. 10 ust. 2 u.ś.r. narusza zasady prawidłowej legislacji i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. To natomiast skutkuje pogwałceniem zasady równości wobec prawa.

Nierówne traktowanie przy ustalaniu prawa do dodatku wychowawczego może zostać, zdaniem Rzecznika Praw Dziecka, zakwalifikowane również jako naruszenie konwencji, ponieważ dodatek wychowawczy stanowi formę zabezpieczenia społecznego rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Przyjął, że dodatek wychowawczy, zwiększający wymiar zasiłku rodzinnego, a zatem mający tę samą istotę co zasiłek rodzinny, służy zaspokojeniu potrzeb dziecka. Choć przyznawany jest opiekunom, służy zabezpieczeniu społecznemu dziecka. W związku z powyższym Rzecznik Praw Dziecka podniósł, że art. 10

ust. 2 u.ś.r. w zakresie, w jakim prowadzi do nierównego traktowania podmiotów uprawnionych do dodatku wychowawczego, narusza art. 72 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 26 i art. 27 ust. 1 i 3, w związku z art. 2 ust. 1 konwencji.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 18 listopada 2015 r. nie zgłosił udziału w niniejszym postępowaniu.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 30 listopada 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 i 2 u.ś.r., rozumiany w ten sposób, że w wypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z tego urlopu nie przysługuje na każde z tych dzieci, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W pozostałym zakresie, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

Odnosząc się do kwestii formalnych dotyczących przedmiotu zaskarżenia, Prokurator Generalny podniósł, że choć skarżąca zakwestionowała konstytucyjność całego art. 10 u.ś.r. to przedmiotem merytorycznego badania mogą być tylko ust. 1 i 2 tego przepisu. Postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, ponieważ art. 10 ust. 3-6 u.ś.r. nie odnoszą się do sytuacji faktycznej skarżącej i nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w jej sprawie.

W związku ze sposobem sformułowania zakresu zaskarżenia, zdaniem Prokuratora Generalnego, rozważenia wymaga, czy przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest przepis prawa, czy też prawidłowość jego zastosowania przez sądy orzekające w sprawie. Zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych reprezentowane są dwie rozbieżne linie orzecznicze. Zgodnie z dominującą, wysokość dodatku nie została uzależniona od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu. Druga natomiast opiera się na interpretacji, według której w okresie korzystania z urlopu wychowawczego z tytułu opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, dodatek z art. 10 ust. 1 i 2 u.ś.r., przysługuje do każdego zasiłku rodzinnego przyznanego na każde z dzieci.

Stanowisko w tej kwestii ujednolicono zostało w uchwale NSA z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I OPS 15/13 (Lex nr 1475308), w myśl której: „[d]odatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456 ze zm.), w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci”.

W związku z powyższym Prokurator Generalny zaznaczył, że art. 10 ust. 1 i 2 u.ś.r. jest obecnie w judykaturze jednolicie interpretowany i to w sposób, jakiego domaga się skarżąca. Jednak ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącej zapadło w okresie, w którym w orzecznictwie i w literaturze przedmiotu dominowała inna wykładnia art. 10 ust. 1 i 2 u.ś.r. Podkreślił również, że kwestią wątpliwą jest to, czy skarżącej przysługuje wniosek o wznowienie postępowania. Niektóre sądy przyjmują bowiem, że zmiana wykładni przepisu prawa dokonana w wyroku lub uchwale sądu nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania. Inne natomiast uchylały decyzje wydane w postępowaniu administracyjnym. Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę, że ośrodki pomocy społecznej, przyznające prawo obywatelom do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do tego zasiłku, nie respektują uchwały NSA, gdyż dla nich nie ma ona mocy wiążącej.

Dlatego też wskazał, że, w jego ocenie, przedmiotem badania powinien być art. 10 ust. 1 i 2 u.ś.r. rozumiany w ten sposób, że „w przypadku korzystania z urlopu wychowaw-

czego w celu sprawowania osobistej opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z tego urlopu nie przysługuje na każde z tych dzieci”.

Odnosząc się do przepisów Konstytucji wskazanych jako wzorce kontroli, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że skarżąca wskazała cały art. 32 Konstytucji, nie uzasadniła natomiast, na czym polega naruszenie przez zaskarżony przepis zakazu dyskryminacji, o którym mowa w art. 32 ust. 2 Konstytucji. Dlatego w zakresie badania zgodności art. 10 ust. 1 i 2 u.s.r. z art. 32 ust. 2 Konstytucji wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie Prokuratora Generalnego, postępowanie podlega umorzeniu również w zakresie badania zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż skarżąca wskazała ten przepis jako samodzielny wzorzec kontroli.

O umorzenie postępowania Prokurator Generalny wniósł również w zakresie badania zakwestionowanego przepisu z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Powołując się na orzecznictwo TK, wskazał, że przepis ten nie wyraża prawa podmiotowego, lecz normę programową, i w związku z tym nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania, podlega również, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie w zakresie kontroli art. 10 ust. 1 i 2 u.s.r., rozumiany w opisany wyżej sposób, z art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Skarżąca nie uzasadniła bowiem, na czym, jej zdaniem, polega niezgodność przepisu dotyczącego prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego i wysokości tego świadczenia z wynikającym z art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji prawem „każdego” do żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

W rezultacie, w ocenie Prokuratora Generalnego, podstawę kontroli w postępowaniu zainicjowanym niniejszą skargą konstytucyjną stanowić mogą art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 10 ust. 1 i 2 u.s.r., Prokurator Generalny podzielił argumenty podniesione przez skarżącą. Przypomniał, że na cały system pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej składa się wiele świadczeń finansowanych ze środków publicznych, przewidzianych nie tylko w ustawie o świadczeniach, ale również w innych przepisach, jak np. w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.). Ustawa o świadczeniach rodzinnych wraz z ustawą o pomocy społecznej stanowi system zabezpieczenia społecznego, albowiem „realizują one ten sam cel: «wspierają osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka» (art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej)”. Obie ustawy służą realizacji konstytucyjnych zadań państwa.

Prokurator Generalny zgodził się ze skarżącą, że art. 10 ust. 1 i 2 u.s.r. nie rozstrzyga wprost, iż w okresie urlopu wychowawczego przysługuje tylko jeden dodatek. Wskazał, że funkcją tego świadczenia jest częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka w związku z przebywaniem osoby uprawnionej na urlopie wychowawczym (art. 4 ust. 1 w związku z art. 8 pkt 2 i art. 10 u.s.r.). Chodzi o zapewnienie pomocy materialnej rodzinom o niewielkim dochodzie, wychowującym dzieci, a tym samym ochronę każdego małego dziecka, wychowywanego w takiej rodzinie.

Prokurator Generalny, podziеляjąc argumenty wskazane w uchwale NSA o sygn. akt I OPS 15/13, podniósł, że zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 u.s.r., przysługuje wprawdzie rodzicom i opiekunom dziecka, to jednak beneficjentem wszystkich tych świadczeń jest niewątpliwie dziecko. Każde z tych świadczeń realizuje nie tylko prawa rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej do szczególnej pomocy ze

strony władzy publicznej, o którym mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, ale również jest formą ochrony dobra dziecka (art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji).

Przerwanie na czas urlopu wychowawczego pracy zarobkowej jest wykonywaniem obowiązków rodzicielskich, z którym wiąże się okresowe obniżenie dochodu rodziny. Skoro więc celem omawianego świadczenia jest udzielenie w tym czasie rodzinie o niewielkich dochodach wsparcia finansowego na utrzymanie małego dziecka, to tym bardziej taka szczególna pomoc powinna być skierowana na utrzymanie wszystkich dzieci urodzonych podczas jednego porodu. Koszty utrzymania bliźniąt czy też większej liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu są wyższe niż koszty utrzymania jednego dziecka. Przyznanie tylko jednego dodatku, bez względu na liczbę dzieci urodzonych podczas jednego porodu, nie zapewnia „szczególnej pomocy” rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a zwłaszcza rodzinom wielodzietnym.

Prokurator Generalny zaznaczył także, że choć rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji do zasiłków rodzinnych na dzieci przysługuje dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej (art. 12a u.s.r.) oraz dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (art. 13 u.s.r.), to nie może to stanowić argumentu przemawiającego za konstytucyjnością kwestionowanego rozumienia art. 10 ust. 1 i 2 u.s.r. Dodatki te pełnią inną funkcję niż dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Ich celem nie jest zapewnienie rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej szczególnej pomocy na częściowe pokrycie kosztów utrzymania każdego małego dziecka urodzonego podczas jednego porodu w przypadku czasowego zawieszenia pracy zarobkowej przez matkę lub ojca (opiekuna), z powodu konieczności zapewnienia dzieciom opieki.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 6 marca 2017 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 u.s.r., rozumiany w ten sposób, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu odniósł się do kwestii formalnych. Zwrócił uwagę, że chociaż skarga została wniesiona w imieniu M.W. działającej w imieniu własnym oraz jej małoletnich dzieci M., J. i K. W., to ze względu na wymagania skargi konstytucyjnej stroną postępowania może być tylko matka. W związku z powyższym w zakresie dotyczącym skargi konstytucyjnej wniesionej w imieniu K., M. i J. W. postępowanie podlega umorzeniu.

Marszałek Sejmu wskazał, że przedmiotem zaskarżenia może być tylko art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 u.s.r. Pozostałe ustępy art. 10 u.s.r. nie stanowiły podstawy ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej, w związku z tym postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

Odnosząc się do wzorców kontroli wskazanych w *petitum* skargi, Marszałek Sejmu podkreślił, że zaskarżone przepisy mogą być badane tylko z art. 71 ust. 1 zdanie drugie i art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie jest źródłem praw podmiotowych. Stanowi normę kierunkową i nie obliguje państwa do żadnych konkretnych działań. Dlatego też nie może być powołany jako wzorzec kontroli konstytucyjnej.

Zaskarżone przepisy nie mogą być również konfrontowane z art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Skarżąca nie uzasadniła bowiem, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają jej prawa konstytucyjne, określone w tym przepisie.

W związku z powyższym wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania kwestionowanego przepisu z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie nie może być również art. 32 Konstytucji. Skarżąca wskazała zasadę równości jako samoistny wzorzec kontroli bez uzasadnienia, w zakresie jakiego prawa lub wolności naruszono tę zasadę.

Marszałek Sejmu nie odniósł się do zarzutów podniesionych przez Rzecznika Praw Dziecka na gruncie przepisów konwencji. W jego ocenie, uprawnienie Rzecznika Praw Dziecka przystąpienia do udziału w postępowaniu nie obejmuje możliwości wskazania nowych zarzutów w związku z nowymi wzorcami nieuwzględnionymi w *petitum* skargi. Podkreślił jednocześnie, że przepisy umów międzynarodowych nie mogą stanowić podstawy kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

Następnie Marszałek Sejmu odniósł się do zarzutów merytorycznych skargi. Przedstawił, jak kształtowało się orzecznictwo sądów administracyjnych na gruncie zaskarżonego przepisu, które ostatecznie zostało ujednolicone w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OPS 15/13). Tym samym, zdaniem Marszałka Sejmu, przedmiotem merytorycznej analizy powinien być kwestionowany przepis w rozumieniu utrwalonym w procesie jego stosowania.

Marszałek Sejmu podzielił argumenty wskazane w uzasadnieniu powyższej uchwały i wniósł o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 i ust. 2 u.ś.r., rozumiany w ten sposób, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci, jest zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Wydanie afirmatywnego wyroku przez Trybunał – a więc stwierdzającego zgodność zaskarżonego przepisu w rozumieniu przyjętym w uchwale NSA – nie powinno stanowić przeszkody uzyskania dodatku przez skarżącą. Choć Konstytucja łączy możliwość wznowienia postępowania z wyrokiem negatywnym, to należy uwzględnić, że również w wyroku afirmatywnym istnieje negatywna jego strona niewyrażona wprost w wyroku. Orzeczenie w sprawie skarżącej na podstawie przepisu w interpretacji odmiennej od przyjętej w wyroku TK powinno być podstawą do wzruszenia decyzji wydanych w jej sprawie i wypłaty dodatku.

6. W piśmie z 6 kwietnia 2017 r. Prezes TK wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o wydanie opinii dotyczącej skutków finansowych wydania przez Trybunał wyroku w sprawie skarżącej.

7. W odpowiedzi na powyższe zapytanie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 9 czerwca 2017 r. wyjaśnił, że na podstawie danych o liczbie urodzeń wielorakich w 2015 r. oraz danych o strukturze rodzin według liczby dzieci pobierających zasiłek rodzinny w 2016 r. szacuje się, że przyznanie dodatku z tytułu korzystania z urlopu wychowawczego na każde z dzieci urodzonych w porodzie wielorakim skutkować może dodatkowymi wydatkami budżetu państwa w wysokości 28 mln zł rocznie.

Poinformował również o toczących się w ministerstwie pracach nad ustawą o świadczeniach rodzinnych, w tym także nad przepisami dotyczącymi dodatku z tytułu opieki nad dziećmi w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. W projekcie ustawy przewiduje się doprecyzowanie art. 10 ust. 2 u.ś.r. przez wskazanie wprost, że z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje jeden dodatek do zasiłku rodzinnego niezależnie od liczby dzieci.

Dodatek ten, zdaniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zawsze był dodatkiem z tytułu korzystania z urlopu wychowawczego i związanej z tym utraty zatrudnienia,

a jego wysokość nigdy nie była uzależniona od liczby dzieci. Rodzic ma prawo tylko do jednego urlopu wychowawczego i z tego tytułu przysługuje mu dodatek niezależnie od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu. Preferencją w przypadku porodów mnogich jest wydłużony do 36 miesięcy okres pobierania dodatku.

Powyższy projekt uwzględnia wsparcie, jakie uzyskały rodziny po wprowadzeniu programu „Rodzina 500+”. Rodzic, który pobiera dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, otrzymuje także zasiłek rodzinny, dodatek z tytułu urodzenia się dziecka oraz jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka.

„Oznacza to, że w powyższej sytuacji, rodzic bliźniąt otrzyma co miesiąc 590 zł (400 zł dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego + 2 x 95 zł zasiłku rodzinnego na dziecko w wieku do ukończenia 5. roku życia) oraz 4000 zł świadczeń jednorazowych (2 x 1000 zł dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka + 2 x 1000 zł jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka) w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych”. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podkreśliła także, że dzięki wprowadzeniu Programu „Rodzina 500 +”, rodzic bliźniąt otrzyma co miesiąc dodatkowe 1000 zł (2 x 500 zł świadczenia wychowawczego).

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uotpTK) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. O rozpoznaniu wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym rozstrzyga skład orzekający (art. 92 ust. 2 uotpTK).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że pisemne stanowiska uczestników postępowania i pozostałe dowody zgromadzone w niniejszej sprawie w pełni pozwalają na rozpoznanie pytania prawnego na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres podmiotowy, przedmiot zaskarżenia i wzorce kontroli.

1.1. Zakres podmiotowy i zaskarżone przepisy.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych przez skarżącą należało ustalić podmiot uprawniony do wystąpienia ze skargą i zakres dopuszczalnego badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów, uwzględniając stan faktyczny, w związku z którym zainicjowane zostało postępowanie w sprawie. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna może dotyczyć wyłącznie takiego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Przepis ten nakłada na Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) obowiązek każdorazowego ustalenia w toczącym się postępowaniu, czy na podstawie zaskarżonego przepisu zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu dotyczące konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków osoby skarżącej. Dopuszczalność zainicjowania postępowania skargowego bada się w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Przyjmuje się bowiem, że po stronie skarżącego musi wystąpić interes osobisty, prawny i aktualny w wystąpieniu ze skargą.

Jako skarżące wskazane zostały: M.W. działająca w imieniu własnym oraz jej małoletnich dzieci M., J. i K. W. Jednakże przesłanki dopuszczalności wniesienia skargi spełnia tylko M.W. Tylko ona była uczestnikiem postępowania przed organami administracji i sądem, i tylko ona legitymuje się ostatecznym rozstrzygnięciem, w którym orzeczono o jej prawach konstytucyjnych. Nie mogą natomiast skutecznie zainicjować postępowania w niniejszej sprawie K., M. i J. W.

W niniejszej sprawie skarżąca zakwestionowała zgodność art. 10 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456; obecnie Dz. U. z 2016 r. poz. 1518; dalej: u.s.r. lub ustawa o świadczeniach), w zakresie, w jakim przyznaje do zasiłku rodzinnego wyłącznie jeden dodatek z tytułu opieki nad dziećmi w okresie korzystania z urlopu wychowawczego bez względu na liczbę dzieci, które narodziły się w wyniku jednego porodu, z art. 32, art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 Konstytucji.

Art. 10 u.s.r. w brzmieniu do 31 lipca 2017 r. stanowił: „1. Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli dziecko pozostaje pod jego faktyczną opieką, uprawnionemu do urlopu wychowawczego, nie dłużej jednak niż przez okres:

- 1) 24 miesięcy kalendarzowych;
- 2) 36 miesięcy kalendarzowych, jeżeli sprawuje opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu;
- 3) 72 miesięcy kalendarzowych, jeżeli sprawuje opiekę nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo o znacznym stopniu niepełnosprawności.

2. Dodatek przysługuje w wysokości 400,00 zł miesięcznie.

3. Kwotę dodatku przysługującą za niepełny miesiąc ustala się, dzieląc kwotę świadczenia przez liczbę wszystkich dni kalendarzowych w tym miesiącu, a otrzymaną kwotę mnoży się przez liczbę dni kalendarzowych, za które świadczenie przysługuje. Kwotę świadczenia przysługującą za niepełny miesiąc zaokrągla się do 10 groszy w górę.

4. W przypadku równoczesnego korzystania z urlopu wychowawczego przez oboje rodziców lub opiekunów prawnych dziecka przysługuje jeden dodatek.

5. Dodatek nie przysługuje osobie, o której mowa w ust. 1, jeżeli:

- 1) (uchylony);
- 2) bezpośrednio przed uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego pozostawała w stosunku pracy przez okres krótszy niż 6 miesięcy;
- 3) podjęła lub kontynuuje zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, która uniemożliwia sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego;

4) dziecko zostało umieszczone w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, z wyjątkiem podmiotu wykonującego działalność leczniczą, i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu, oraz w innych przypadkach zaprzestania sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem;

5) w okresie urlopu wychowawczego korzysta z zasiłku macierzyńskiego;

6) korzysta ze świadczenia rodzicielskiego.

6. Obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego do okresu zatrudnienia wymaganego do nabycia prawa do dodatku zalicza się okres zatrudnienia na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego”.

W art. 10 ust. 1 pkt 1-3 u.s.r. określone zostały przesłanki przyznawania dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem oraz okres w jakim podmioty uprawnione mogą go otrzymywać. Wysokość dodatku wskazuje art. 10 ust. 2 u.s.r. Zasady obliczania zasiłku przysługującego za niepełny miesiąc zawiera art. 10 ust. 3 u.s.r., natomiast z art. 10 ust. 4 ustawy wynika, że

w przypadku równoczesnego korzystania z urlopu wychowawczego przez oboje rodziców lub opiekunów prawnych dziecka przysługuje jeden dodatek. W art. 10 ust. 5 u.ś.r. wymienione zostały przesłanki negatywne uzyskania dodatku, a ustęp 6 tego przepisu określa sposób obliczania okresu zatrudnienia wymaganego do nabycia prawa do dodatku przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że przedmiotem badania może być tylko art. 10 ust. 1 u.ś.r. Choć w *petitum* skargi jako przedmiot kontroli został wskazany cały art. 10 u.ś.r., to ze stanu prawnego i faktycznego sprawy wynika, że pozostałe ustępy art. 10 u.ś.r. nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Nie zostały też wskazane argumenty kwestionujące samą wysokość dodatku, określoną w art. 10 ust. 2 u.ś.r., lecz to, że nie jest on przyznawany na każde dziecko urodzone w trakcie jednego porodu.

Należy również wyjaśnić, że choć skarżąca podnosi zarzut wydania przez NSA wyroku, który stanowi, jej zdaniem, orzeczenie organu władzy publicznej naruszające prawa o charakterze konstytucyjnym, to z *petitum* skargi, jak i z dalszej części uzasadnienia wynika, że przedmiotem zaskarżenia uczyniła art. 10 u.ś.r., jako podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia sądu.

1.2. Wzorce konstytucyjne.

Skarżąca jako wzorce konstytucyjne kontroli zaskarżonego przepisu wskazała art. 32, art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ust. 1 Konstytucji. Z uzasadnienia skargi wynika jednak, że konfrontuje zakwestionowany przepis tylko z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Zdaniem skarżącej, art. 10 u.ś.r., w interpretacji przyjętej przez Naczelny Sąd Administracyjny w jej sprawie, narusza uprawnienia konstytucyjne. Ogranicza bowiem przysługujące skarżącej i jej dzieciom prawo do szczególnego wsparcia władzy publicznej udzielanej dziecku oraz rodzinom wielodzietnym, jak też znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Prowadzi także do nierównego traktowania rodzin wielodzietnych, w których dzieci nie urodziły się podczas jednego porodu, w stosunku do takich, w których w trakcie jednego porodu urodziło się więcej niż jedno dziecko.

Jak podnosi skarżąca, w rodzinach wielodzietnych, w których dzieci nie urodziły się podczas jednego porodu, osobie uprawnionej przysługuje odrębny dodatek wychowawczy w wysokości 400 zł na każde z dzieci, natomiast w przypadku porodu wielodzietnego przysługuje wyłącznie jeden dodatek w zryczałtowanej wysokości 400 zł. W konsekwencji prowadzi to do niedopuszczalnych skutków i pozbawia uprawnioną wsparcia dla zaspokojenia podstawowych potrzeb dzieci.

W związku z powyższym, choć skarżąca wskazała art. 32 Konstytucji jako samoistny wzorzec kontroli, to z uzasadnienia skargi wynika, że łączy ona naruszenie zasady równości z prawem do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych (art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji).

Nadto z argumentów podniesionych na poparcie zarzutu naruszenia przez zakwestionowany przepis zasady równości jasno wynika, że skarżąca formułuje swoje wątpliwości w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nie odnosi się natomiast do zakazu dyskryminacji wyrażonego w art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Należy także wskazać, że 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”. Unormowanie art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wyraża przede wszystkim prawo w znaczeniu przedmiotowym. Przepis ten wskazuje na powinności państwa w zakresie realizacji jego obowiązków wobec rodziny. Art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wyraża natomiast prawo podmiotowe, podlegające ochronie w try-

bie skargi konstytucyjnej (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 71, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 4; a także ustalone orzecznictwo na tle art. 19 Konstytucji gwarantującego „specjalną opiekę”: wyroki TK z: 9 marca 2004 r., sygn. K 12/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 19; 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31). Tylko zatem art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji zawiera treść normatywną, która może stanowić wzorzec kontroli konstytucyjnej w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną.

Dlatego też Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 2 i art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Uznał jednocześnie, że wzorcem kontroli konstytucyjnej jest art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Umorzeniu podlega także postępowanie w zakresie merytorycznego badania zaskarżonego przepisu z art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Stanowi on: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka”. Przepis ten wskazuje obowiązki państwa. Nie zostały w nim określone żadne prawa podmiotowe jednostki, co oznacza, że nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 72, *op. cit.*, s. 5).

Ponadto w orzecznictwie TK przyjęto, że pojęcie ochrony praw dziecka należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie (zob. wyroki TK z: 28 kwietnia 2003 r., sygn. K 18/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 32; 11 października 2011 r., sygn. K 16/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 80). Pojęcie to obejmuje zatem wiele różnych rodzajów praw, z których część uregulowana jest na gruncie samej Konstytucji: m.in. prawo dziecka do wychowania w rodzinie (art. 18 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji), ochrony dziecka w zatrudnieniu (art. 65 ust. 3 Konstytucji), ochrony zdrowia dziecka (art. 68 ust. 3 i 5 Konstytucji), prawa dziecka do nauki (art. 70 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji). Natomiast ochrona praw dziecka w zakresie zapewnienia mu minimalnego standardu życia, choć nie wynika wprost z Konstytucji, objęta jest obowiązkiem państwa zapewnienia szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji).

Art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nakłada na państwo obowiązek podjęcia wszelkich kroków, które są niezbędne dla zapewnienia, że świadczenia na utrzymanie dziecka będą spełniane przez rodziców lub inne zobowiązane do tego prawnie osoby. Z zasady subsydiarności wynika bowiem, że państwo powinno wspierać rodzinę, a nie zastępować ją w realizowaniu jej funkcji (zob. wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51 oraz komentarz do art. 72, [w:] *Konstytucja RP. Tom 1, Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016).

Biorąc zatem pod uwagę, że w art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie zostały określone żadne prawa podmiotowe, Trybunał umorzył postępowanie w tym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3. W *petitum* skargi jako przedmiot zaskarżenia wskazany został art. 10 u.ś.r. w zakresie, w jakim przyznaje do zasiłku rodzinnego wyłącznie jeden dodatek z tytułu opieki nad dziećmi w okresie korzystania z urlopu wychowawczego bez względu na liczbę dzieci, jakie narodziły się w wyniku jednego porodu. Art. 10 ust. 1 u.ś.r. w powyższym rozumieniu stał się podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Taka też była dominująca linia orzecznicza sądów administracyjnych. Sądy te wskazywały, że przepis ten nie budzi żadnych wątpliwości i wynika z niego, że liczba dzieci urodzonych podczas jednego porodu ma wpływ wyłącznie na długość okresu pobierania tego dodatku (zob. wyroki: WSA w Warszawie z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt VIII SA/Wa 152/12, Lex nr 1212298; WSA w Krakowie z 18 października 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 1495/11, Lex nr 1235333; WSA w Rze-

szowie z 28 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 900/12, Lex nr 1402793; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Go 280/14, Lex nr 1485729; NSA z 11 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 2692/12, Lex nr 1383602.

Również w doktrynie wyrażano pogląd, że wysokość dodatku nie podlega zróżnicowaniu, a wyłącznym elementem faworyzującym osoby opiekujące się większą liczbą dzieci urodzonych podczas jednego porodu oraz dzieckiem niepełnosprawnym jest wydłużony odpowiednio o 12 i 48 miesięcy okres jego wypłaty (zob. W. Maciejko, A. Brzeźna, A. Korcz-Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Komentarz do art. 10, Warszawa 2014).

Niezależnie od tego wykształciła się odrębna linia orzecznicza, zgodnie z którą sądy, stosując wykładnię językową, systemową i celowościową, zajmowały stanowisko, że w okresie korzystania z urlopu wychowawczego z tytułu opieki nad więcej niż jednym dzieckiem, urodzonym podczas jednego porodu, dodatek, o którym mowa w art. 10 ust. 1 i 2 u.ś.r., przysługuje do każdego zasiłku rodzinnego przyznanego na każde z tych dzieci. Przyjmowano, że związanie dodatku wychowawczego z zasiłkiem rodzinnym, przyznawanym na każde dziecko, uprawnia do poglądu, że dodatek ów przysługuje do każdego zasiłku, gdyż wtedy tylko spełnia swe funkcje zaopatrzeniowe (zob. wyroki: WSA w Poznaniu z 24 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 848/07, Lex nr 534989; WSA w Poznaniu z 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 557/13, Lex nr 1359729; WSA w Łodzi z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 477/13, Lex nr 1453097; WSA w Warszawie z 15 maja 2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 137/13, Lex nr 1402810).

Występujące rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych zostały wyeliminowane w uchwale NSA z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I OPS 15/13 (ONSAiWSA nr 1/2015, poz. 7), w której sąd ten stanął na stanowisku, że „[d]odatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, ze zm.), w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci”.

W ocenie tego sądu, art. 10 ust. 2 u.ś.r. określa wysokość dodatku na kwotę 400 zł miesięcznie, nie rozstrzygając jednocześnie, czy przyznaje się go w tej wysokości na każde dziecko, czy też jest to jeden dodatek.

NSA, uzasadniając swoje stanowisko, odwołał się do zasad udzielania pracownikom urlopów wychowawczych uregulowanych w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. 2014 r. poz. 208; dalej: k.p.), łącząc je odpowiednio z *ratio* przyznawanych zasiłków i dodatków wychowawczych. Wskazał, że z art. 186 k.p. wynika m.in., iż pracownik zatrudniony co najmniej 6 miesięcy ma prawo do urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w wymiarze i na zasadach określonych w ustawie. Wsparcie ze środków publicznych w postaci zasiłków rodzinnych oraz dodatków do tych zasiłków udzielane jest tylko w wypadku, gdy rodzina korzystającego z urlopu pracownika osiąga dochody poniżej ustalonego kryterium dochodowego. Chociaż uprawnionemu pracownikowi przysługuje prawo do jednego urlopu, bez względu na liczbę dzieci urodzonych podczas jednego porodu, to korzysta z niego w celu sprawowania opieki nad każdym z tych dzieci. Stąd nie można wywodzić, że podczas korzystania z jednego urlopu przysługuje tylko jeden dodatek do jednego z zasiłków rodzinnych w wysokości 400 zł. Przesłanką przyznania dodatku wychowawczego jest opieka nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, jeżeli dziecko pozostaje pod faktyczną opieką osoby uprawnionej do urlopu wychowawczego, którą jest matka lub ojciec, opiekun faktyczny dziecka albo opiekun prawny dziecka. Natomiast okres, na jaki przyznawany jest dodatek, wysokość dodatku nie jest przesłanką jego przyznawania. Stąd też nie można na tej podstawie wnioskować, że art. 10 u.ś.r. „ogranicza prawo do dodatku tylko do jednego dodatku przysługującego do zasiłku rodzinnego na jedno

z dzieci, w sytuacji gdy każde z dzieci urodzonych podczas jednego porodu jest dzieckiem, na które przysługuje zasiłek rodzinny i które pozostaje pod faktyczną opieką osoby uprawnionej do urlopu wychowawczego, w okresie korzystania z tego urlopu”. Zdaniem NSA, na gruncie art. 10 u.ś.r. nie sposób wybrać jedno z dzieci, na które będzie przysługiwał dodatek do zasiłku rodzinnego. Wydłużony okres wypłaty dodatku nie uzasadnia ograniczenia tego uprawnienia tylko w odniesieniu do jednego dziecka, gdyż jest on, zdaniem sądu, związany z zasiłkiem rodzinnym na każde dziecko.

W uchwale NSA podkreślono również, że wykładni takiej nie można też zakwestionować wyłącznie na podstawie zawartego w uzasadnieniu projektu ustawy o świadczeniach stwierdzenia, że wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego dla tych rodzin wyniesie 400 zł miesięcznie. Określenie w art. 10 ust. 2 u.ś.r. wysokości dodatku nie zawiera, zdaniem sądu, ograniczeń co do liczby dodatków przysługujących jednemu uprawnionemu (tak jak uczyniono to w art. 11a ust. 3 ustawy), a zasadą przyjętą w ustawie jest, że do zasiłku rodzinnego na każde dziecko przysługują przewidziane w ustawie dodatki. Jak podkreślił NSA, uzasadnienie projektu ustawy o świadczeniach może być przydatne w toku wykładni przepisów ustawy, jednakże nie można uzasadnieniu projektu ustawy o świadczeniach nadawać znaczenia, które w toku rekonstrukcji normy prawnej będzie miało większe znaczenie niż obowiązujący przepis ustawy. Motywy projektowanej ustawy powinny znaleźć wyraz w odpowiednim sformułowaniu jej przepisów.

W związku z powyższym należy wskazać, że prawidłowość zastosowania zaskarżonego przepisu przez kompetentne organy i dokonywana przez nie wykładnia nie stanowią przedmiotu badania w postępowaniu przed Trybunałem. Podnoszone naruszenie praw i wolności musi być konsekwencją niekonstytucyjnego brzmienia (treści normatywnej) przepisu, a nie jego nieprawidłowego, zdaniem skarżącej, zastosowania przez organy orzekające w jej sprawie (zob. postanowienie TK z 24 listopada 2010 r., sygn. Ts 52/09, OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 31).

Inaczej jest w wypadku, gdy w związku z brzmieniem danego przepisu, na jego podstawie, została dekodowana norma, która została utrwalona w wyniku konsekwentnego jej stosowania w praktyce orzeczniczej i nie jest kwestionowana w doktrynie. Wówczas przedmiotem kontroli przez TK może być przepis w utrwalonym przez praktykę stosowania znaczeniu (zob. np. postanowienie TK z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87 i powołane tam orzeczenia).

Stwierdzenie takiej utrwalonej, stałej i powtarzalnej praktyki stosowania danego przepisu można poddać go merytorycznej kontroli konstytucyjności i ewentualnie wyeliminować z systemu obowiązującego prawa (por. wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85).

Należy zaznaczyć, że uchwała NSA o sygn. I OPS 15/13 ujednoliciła orzecznictwo, przyjmując rozumienie zakwestionowanego przepisu zgodne z oczekiwaniami skarżącej. Jednakże skarżąca przedmiotem zaskarżenia uczyniła art. 10 u.ś.r. w rozumieniu, w którym stał się on podstawą wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w jej sprawie. Przeciwno niemu podniosła stosowne zarzuty poparte argumentacją zawartą w uzasadnieniu skargi.

Zwrócić należy także uwagę, że podjęcie powyższej uchwały przez NSA i wynikająca z niej odmienna wykładnia przepisu nie stanowi podstawy wznowienia postępowania (zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 5 stycznia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wr 855/14, Lex nr 1711625). Tylko ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu może otworzyć skarżącej drogę do ponownego rozpoznania jej sprawy w stanie prawnym ukształtowanym wyrokiem TK.

Ponadto, jak wskazał Prokurator Generalny, uchwała NSA nie jest respektowana przez ośrodki pomocy społecznej, przyznające prawo obywatelom do zasiłku rodzinnego oraz do-

datków do tego zasiłku. Uchwała wiąże sądy, nie ma natomiast mocy wiążącej w stosunku do organów.

Zwrócić należy także uwagę, że ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. poz. 1428), która weszła w życie 1 sierpnia 2017 r. dokonano zmiany brzmienia art. 10 ust. 2 u.ś.r. Przepis ten stanowi: „Osobie, o której mowa w ust. 1, przysługuje jeden dodatek w wysokości 400,00 zł miesięcznie niezależnie od liczby dzieci pozostających pod jej opieką”. Dodatek w wysokości 400 zł z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje zatem osobie uprawnionej niezależnie od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu.

Powyższa nowelizacja nie wpływa na zakres przedmiotowy badania merytorycznego przez Trybunał Konstytucyjny określony granicami skargi. Choć zmiana art. 10 ust. 2 u.ś.r. usuwa wszelkie wątpliwości skarżącej związane z interpretacją art. 10 ust. 1 u.ś.r., to jednak nadal pozostaje w sprzeczności z jej oczekiwaniami. W ocenie skarżącej, dodatek w wysokości 400 zł powinien przysługiwać osobie uprawnionej na każde dziecko. Tylko wówczas spełniałby wymagania konstytucyjnej zasady równości. Podniesione przez skarżącą zarzuty dotyczące art. 10 ust. 1 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z 7 lipca 2017 r. nadal pozostają aktualne.

Art. 10 ust. 1 u.ś.r. w takim samym rozumieniu, jakie obecnie wynika ze znowelizowanej ustawy, był podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej. Dlatego, zgodnie z art. 79 Konstytucji tylko ten przepis w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej może być objęty badaniem zgodności z Konstytucją przez Trybunał.

W świetle powyższego, Trybunał zbadał zaskarżony przepis w interpretacji zastosowanej w ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy skarżącej, w związku z którą zostało zainicjowane niniejsze postępowanie.

1.4. Przystąpienie do sprawy Rzecznika Praw Dziecka.

Rzecznik Praw Dziecka, zgłaszając swój udział w sprawie na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69, ze zm.; dalej: ustawa o RPDz) w związku z art. 82 ust. 3, w związku z art. 82 ust. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), wniósł o stwierdzenie, że art. 10 ust. 2 u.ś.r., „rozumiany w ten sposób, że w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje do zasiłku rodzinnego na jedno z tych dzieci, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 Konstytucji RP, a także jest niezgodny z art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 26 i art. 27 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka”.

Rzecznik Praw Dziecka stanął również na stanowisku, że art. 10 ust. 2 u.ś.r. narusza standardy prawidłowej legislacji, bowiem brzmienie przepisu dopuszcza możliwość odtworzenia przeciwstawnych norm: zgodnie z pierwszym rozumieniem dodatek do zasiłku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, należy się w kwocie 400 zł niezależnie od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu, zaś zgodnie z drugim rozumieniem dodatek w wysokości 400 zł jest przyznawany na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu. Ta skrajnie trudna sytuacja interpretacyjna sprawia, że niemożliwe jest dokonanie przekonującej wykładni przepisu i rozstrzygnięcie, czy w wypadku urodzenia podczas jednego porodu większej liczby dzieci, dodatek należy się na każde urodzone dziecko. Stan ten narusza zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wniósł również – w zależności od wyniku rozpoznania skargi konstytucyjnej – o rozważenie sygnalizacji Sejmowi i Senatowi istnienia powyższego uchybienia w prawie.

W świetle powyższego, należało ustalić zakres dopuszczalnego badania zakwestionowanego przepisu w odniesieniu do zgłoszenia Rzecznika Praw Dziecka.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TK, odnoszącą się w głównej mierze do pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, Rzecznik przystępujący do postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną nie ma możliwości powoływania nowych, niewskazanych przez skarżącego, wzorców kontroli. Jego pozycja procesowa zbliżona została do pozycji interwenienta ubocznego w postępowaniu cywilnym (art. 76 i n. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.), którego udział w sprawie ma charakter adhezyjny. Trybunał odmawia Rzecznikowi prawa do modyfikacji zakresu zaskarżenia wyznaczonego skargą konstytucyjną lub podejmowania jakichkolwiek czynności dyspozycyjnych (zob. wyroki TK z: 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165; 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75; 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117). Wprawdzie może on podnosić nowe argumenty, jednak powinny być sformułowane w ściśle rozumianym zakresie zaskarżenia skargi konstytucyjnej. Powyższe stanowisko TK znajduje również odpowiednie zastosowanie do Rzecznika Praw Dziecka, tym bardziej że w przeciwieństwie do Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma on kompetencji do wniesienia wniosku do Trybunału. Może zgłosić udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich lub w sprawach skarg konstytucyjnych, dotyczących praw dziecka oraz brać udział w tych postępowaniach (art. 10 ust. 1 pkt 2a ustawy o RPDz i odpowiednio art. 42 pkt 11 i art. 63 ust. 3 z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072)).

W dotychczasowym orzecnictwie Trybunał odmawiał Rzecznikowi – działającemu w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną w charakterze uczestnika postępowania – prawa do rozszerzenia zakresu zaskarżenia wyznaczonego przez skarżącego.

Jednocześnie podkreślić należy, że zarzuty Rzecznika w tym zakresie sprowadzają się do wskazania treści tych przepisów bez powołania argumentacji i sposobu ich naruszenia przez zaskarżony przepis.

Kolejny problem formalny, dotyczący art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji jako samoistnego wzorca kontroli, związany jest ze zgłoszeniem Rzecznika Praw Dziecka udziału w postępowaniu.

Rzecznik Praw Dziecka może bowiem przyłączyć się do skargi konstytucyjnej lub do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Ani Konstytucja, ani ustawa o RPDz, ani też ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK nie przyznają mu legitymacji do samodzielnego zainicjowania wnioskiem postępowania przed TK. W związku z tym powstaje pytanie, czy w wypadku, gdy wskazany przez skarżącą wzorzec kontroli, który w skardze konstytucyjnej nie może być powołany jako wzorzec samoistny, gdyż nie kreuje praw podmiotowych, może mimo to stanowić podstawę badania z uwagi na to, że został wskazany również w piśmie zgłaszającym udział Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu. Innymi słowy pytanie dotyczy tego, na ile sposób zainicjowania postępowania przed TK (tj. skargą czy wnioskiem RPO) wytycza granicę możliwości zaskarżenia przez Rzecznika Praw Dziecka, czy ograniczenia dotyczące zakwestionowanych przepisów i wzorców kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą dotyczą też Rzecznika Praw Dziecka, czy też nie.

Za stanowiskiem, że Rzecznik Praw Dziecka, przystępując do postępowania wszczętego skargą konstytucyjną, związany jest wszystkimi wymaganiami dotyczącymi skargi, przemawia brak możliwości samoistnego inicjowania postępowania przed TK. Skoro może przyłączyć się do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej, a więc do postępowania

o charakterze „zindywidualizowanym”, jak i do postępowania o charakterze abstrakcyjnym (wniosek RPO), to jego kompetencja wyznaczana jest wymaganiami konkretnego pisma inicjującego postępowanie. Związany jest zatem zarówno wymaganiami skargi wskazującymi, które przepisy mogą stanowić przedmiot zaskarżenia, jak i powoływanymi wzorcami kontroli. To zaś oznacza brak możliwości statuowania jako samodzielne wzorce kontroli przepisów, które nie odnoszą się do praw i wolności jednostki.

Należy również zauważyć, że kompetencja Rzecznika Praw Dziecka w tym zakresie różni się zasadniczo od kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Dopuszczalność samodzielnego powoływania określonych wzorców kontroli przez RPO niezależnie od tego, czy skarżący wskazał, czy też nie, z jakim podmiotowym prawem lub wolnością łączy naruszenie danego przepisu Konstytucji, wynika z kompetencji do samodzielnego, abstrakcyjnego inicjowania postępowania przed TK. W przeciwieństwie do RPO, Rzecznik Praw Dziecka nie ma możliwości samodzielnego zaskarżania aktów normatywnych.

Dlatego też Trybunał uznał, że skoro Rzecznik Praw Dziecka może przystąpić do jednego z dwu postępowań – wszczynanych skargą konstytucyjną bądź wnioskiem RPO – powinien „precyzyjnie zmieścić się” w granicach zaskarżenia skargą, a w związku z tym wymaganiami co do zaskarżonych przepisów i wzorców kontroli. Tym samym nie może uczynić samodzielnego wzorca kontroli z art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

2. Badanie art. 10 ust. 1 u.ś.r. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Z treści normatywnej tak określonego wzorca kontroli wynika gwarancja konstytucyjna równego traktowania przez władze publiczne w zakresie pomocy społecznej rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzin wielodzietnych i niepełnych. Mają one prawo do „szczególnej pomocy”, co oznacza, że już na poziomie Konstytucji pomoc ta przybiera wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie (wyrok TK z 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83). Pomoc na gruncie art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, w oparciu o jej szczególny charakter oznacza, że powinna ona wykraczać poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom (zob. wyrok TK z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213). Z przepisu tego wynika także, że obowiązek władzy zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji. Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy (działającemu w ramach porządku wartości i zasad konstytucyjnych) pewien margines swobody w precyzyjnym ustalaniu progu egzystencjalnego, odpowiadającego minimalnemu poziomowi konsumpcji towarów i usług osoby dorosłej oraz dziecka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych. Regulacja konstytucyjna nie zwalnia jednak rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych. Konstytucja nie znosi tych obowiązków i nie nakazuje, by państwo zastępowało członków rodziny w tym zakresie poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych (zob. wyrok z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04). Oznacza to m.in., że obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany tylko poprzez system zabezpieczenia społecznego, ale przez zharmonizowane rozwiązania systemowe.

W świetle powyższego wzorca kontroli konstytucyjnej, kryteria przyznawania dodatku powinny być tak określone, żeby wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą relevantną mogły korzystać z pomocy władz publicznych na równych zasadach. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności rozważył, czy kwestionowany przepis prowadzi lub może prowadzić do zróżnicowania podmiotów posiadających istotne (relevantne) cechy wspólne. Wszystkie bowiem podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą

istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

W tym celu należało najpierw ustalić istotę dodatku, a następnie zbadać, czy dobór kryteriów (przesłanki) jego przyznawania jest adekwatny do funkcji, jaką ustawodawca zamierzał realizować za pomocą tego świadczenia i czy nie prowadzi do wyłączenia z grupy podmiotów uprawnionych także osób charakteryzujących się cechami podobnymi.

Wybór funkcji wypłacanych świadczeń i kryteriów ich przyznawania należy do ustawodawcy. Jego swoboda polityczna w tym zakresie nie jest jednak absolutna. Kryteria powinny być dobrane stosownie do celu, jaki ma realizować dany rodzaj uprawnienia w ramach całego systemu pomocy. Mają zatem realizować konkretne założenia, którym służy projektowane świadczenie. Aby świadczenie spełniło swój cel w ramach funkcji gwarancyjnych, wybór kryteriów musi być adekwatny do przyjętych założeń i określać zakres podmiotowy uprawnionych w taki sposób, by wszystkie podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji i wymagające szczególnego wsparcia ze strony władz publicznych takie świadczenie uzyskały.

Z art. 10 ust. 1 u.ś.r. wynika, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli dziecko pozostaje pod jego faktyczną opieką, uprawnionemu do urlopu wychowawczego, nie dłużej jednak niż przez okres:

- 1) 24 miesiące kalendarzowych;
- 2) 36 miesięcy kalendarzowych, jeżeli sprawuje opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu;
- 3) 72 miesiące kalendarzowych, jeżeli sprawuje opiekę nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Zdaniem skarżącej, przepis ten będzie zapewniał realizację gwarancji konstytucyjnych, tylko jeżeli będzie rozumiany jako kształtujący uprawnienie do dodatku w kwocie 400 zł na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu. Podobne stanowisko zajął NSA w uchwale o sygn. akt I OPS 15/13, wskazując, że celem dodatku jest częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka w związku z przebywaniem osoby uprawnionej na urlopie wychowawczym.

Trybunał nie przychylił się jednak do powyższego poglądu. Takie rozumienie istoty i funkcji dodatku nie znajduje oparcia na gruncie ustawy o świadczeniach.

Podkreślić należy, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego został ukształtowany jako świadczenie powiązane z zasiłkiem rodzinnym (art. 8 pkt 2 u.ś.r.). Zasiłek rodzinny przysługuje natomiast rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka (art. 4 ust. 2 pkt 1 u.ś.r.), opiekunowi faktycznemu dziecka (art. 4 ust. 2 pkt 2 u.ś.r.), osobie uczącej się (art. 4 ust. 2 pkt 3 u.ś.r. – osoba pełnoletnia, niepozostająca na utrzymaniu rodziców).

Zasadnicze znaczenie dla ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego ma art. 5 ust. 1 u.ś.r. Zgodnie z tym przepisem prawo do zasiłku powstaje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się (niepozostającej na utrzymaniu rodziców) nie przekracza 674 zł. Jeśli członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 764 zł (art. 5 ust. 2 u.ś.r.).

Jak wynika z art. 6 ust. 1 ustawy, uprawnienie do zasiłku przysługuje osobom spełniającym kryteria wskazane w ustawie, do ukończenia przez dziecko 18 roku życia lub nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do ukończenia 21 roku życia, albo do ukończenia przez dziecko 24 roku życia, jeżeli kontynuuje naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że zasiłek rodzinny wypłacany jest osobie uprawnionej w wysokości obliczonej stosownie do liczby dzieci i ich wieku. Jest to zatem jedno uprawnienie przysługujące osobie spełniającej kryteria ustawowe, a nie wielość zasiłków rodzinnych przyznawanych odrębnie każdemu dziecku. Ustalenie to ma istotne znaczenie z punktu widzenia uprawnienia do wypłaty dodatku, który jest świadczeniem związanym z zasiłkiem rodzinnym.

Wychodząc bowiem z przeciwnego założenia, tj. o wielości zasiłków wypłacanych na każde dziecko, NSA w uchwale o sygn. akt I OPS 15/13 wywiódł konieczność odrębnego ustalenia dodatku na każde dziecko, powiązanego z każdym wypłacanym zasiłkiem. Dlatego też NSA stanął na stanowisku, że „[k]onstrukcja dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy, wyraźnie wskazuje, że przesłanką przyznania tego dodatku jest opieka nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, jeżeli dziecko pozostaje pod faktyczną opieką osoby uprawnionej do urlopu wychowawczego, którą jest matka lub ojciec, opiekun faktyczny dziecka albo opiekun prawny dziecka. Nie jest przesłanką przyznania prawa do tego dodatku określenie okresu, przez jaki dodatek przysługuje, który to okres jest zróżnicowany w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy, ani też określenie wysokości dodatku w art. 10 ust. 2 ustawy. Nie można więc z przepisu, który określa okresy pobierania dodatku, w tym okres pobierania dodatku w razie sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu (art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy), wyprowadzać wniosku, że przepis ten ogranicza prawo do dodatku tylko do jednego dodatku przysługującego do zasiłku rodzinnego na jedno z dzieci, w sytuacji gdy każde z dzieci urodzonych podczas jednego porodu jest dzieckiem, na które przysługuje zasiłek rodzinny i które pozostaje pod faktyczną opieką osoby uprawnionej do urlopu wychowawczego, w okresie korzystania z tego urlopu. Nie sposób twierdzić, na podstawie art. 10 ustawy, że w takiej sytuacji należy wybrać jedno z dzieci, na które będzie przysługiwał ten dodatek do zasiłku rodzinnego na to dziecko. Nie jest przekonujący argument, że wydłużenie okresu przysługiwania dodatku do 36 miesięcy kalendarzowych, jeżeli opieka jest sprawowana nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, oznacza, iż dodatek przysługuje tylko do zasiłku rodzinnego na jedno z tych dzieci. Rozumowaniu temu przeczy przede wszystkim to, że po pierwsze, dodatek jest ściśle związany z zasiłkiem rodzinnym na określone dziecko, a po drugie, wydłużenie okresu pobierania dodatku dotyczy wyłącznie określenia okresu pobierania dodatku, a nie przesłanek, od których zależy nabycie prawa do tego dodatku”.

Zastosowany przez NSA sposób interpretacji nie uwzględnia całej treści normatywnej art. 10 ust. 1 u.s.r., a tym samym nie wyjaśnia dłuższego okresu wypłacania dodatku na każde dziecko w sytuacji, w której podczas jednego porodu urodziło się więcej niż jedno dziecko. Takie rozumienie przepisu może prowadzić do „wtórnej” jego niekonstytucyjności, gdyż nie wskazuje, dlaczego osoby, które urodziły tylko jedno dziecko, uzyskiwałyby prawo do dodatku w okresie znacznie krótszym (przez 24 miesiące) niż osoby, które urodziły więcej niż jedno dziecko podczas jednego porodu (przez 36 miesięcy). Ponadto prowadzi do nadania temu uprawnieniu innej funkcji niż ta, którą ustawodawca przypisał pierwotnie dodatkowi.

Z brzmienia art. 10 ust. 1 u.s.r., w odniesieniu do osób, którym przysługuje dodatek z tytułu urodzenia więcej niż jednego dziecka w czasie jednego porodu, wynika – z uwzględnieniem całej jego treści – że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka uprawnionemu do urlopu wychowawczego, jeżeli dziecko pozostaje pod jego faktyczną opieką, nie dłużej jednak niż przez okres 36 miesięcy kalendarzowych. Oznacza to, że w wypadku sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu przysługuje jeden dodatek, który związany jest z jednym uprawnieniem osoby spełniającej przesłanki ustawowe do zasiłku rodzinnego.

Fakt urodzenia się więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu ustawodawca uwzględnia przez wydłużenie okresu wypłaty dodatku, a nie przez przyznanie uprawnienia na każde dziecko.

Istotą tego dodatku jest pomoc udzielana z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Kryteriami przyznania dodatku, oprócz kryteriów dochodowych obliczanych na każdego członka rodziny, związanych z przyznaniem zasiłku rodzinnego, są faktyczne sprawowanie opieki nad dzieckiem i korzystanie z urlopu wychowawczego.

Jest to zatem dodatek, który przysługuje osobom korzystającym z urlopu wychowawczego z tytułu opieki nad dzieckiem. Oznacza to, że nie jest to dodatek na dziecko, lecz dla uprawnionego spełniającego przesłanki wskazane w ustawie o świadczeniach. Ponadto należy zwrócić uwagę, że preferencyjny sposób traktowania rodzin wielodzietnych przejawia się nie tylko w określeniu dłuższego okresu wypłaty dodatku, ale także w sposobie ustalania progu dochodowego uprawniającego do wypłaty. Dochód ustala się odrębnie na każdego członka rodziny, co jest bardziej korzystne dla rodzin wielodzietnych.

Kryteria przyznawania dodatku są zatem adekwatne do przyjętego celu tego świadczenia. Jest to świadczenie związane z zasiłkiem rodzinnym z tytułu określonych okoliczności życiowych. Taką okolicznością jest urodzenie dziecka i przymusowa dezaktywizacja zawodowa. Przysługuje w warunkach urlopu wychowawczego. Nie jest świadczeniem samoistnym, lecz związanym z zasiłkiem rodzinnym, a jego celem jest rekompensowanie utraty dochodów z pracy. Kryteria przyznawania mają zatem charakter socjalny.

Z brzmienia powyższego przepisu wynika, że normatywne kryterium ustalania prawa do dodatku jest zgodne z celem, jakiemu służy dodatek, a tym samym nie narusza konstytucyjnej gwarancji ochrony rodziny. Nie ogranicza ani nie różnicuje sytuacji rodzin wielodzietnych, w których urodziło się więcej niż jedno dziecko w trakcie jednego porodu, w porównaniu z tymi, w których urodziło się tylko jedno dziecko.

Prawo do dodatku związanego z zasiłkiem rodzinnym, jak już wyżej wskazano, ma swoje źródło w gwarancjach konstytucyjnych, z czego wynika ograniczenie marginesu swobody regulacyjnej ustawodawcy. Jego obowiązkiem jest zapewnienie minimalnego standardu w oparciu o obiektywnie, abstrakcyjnie i generalnie sformułowane kryteria przyznawania uprawnień w tym zakresie.

Szczególny charakter pomocy zapewniający minimum egzystencji członkom rodziny należy oceniać nie tylko w odniesieniu do samego dodatku, lecz także w kontekście całego systemu pomocy społecznej pokrywanej z budżetu państwa i systemu zabezpieczeń społecznych. W uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 1555/IV kadencja), przedstawiając założenia proponowanej regulacji, określono, że jej celem jest budowa nowego, wyraźnie odrębnego od systemu pomocy społecznej, systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych, które mają na celu wspieranie rodziny w realizacji jej funkcji, głównie opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej, mającego charakter mniej selektywny niż świadczenia z pomocy społecznej, określającego kryterium dochodowe warunkujące dostęp do świadczeń na poziomie wyższym niż potrzeby egzystencjalne, które to świadczenia mają charakter wyłącznie obligatoryjny i nie wymagają analizowania potrzeb metodą wywiadu środowiskowego oraz mają jedno źródło (budżet państwa) finansowania wydatków i będą realizowane przez uproszczoną strukturę organizacyjną.

„Szczególna pomoc ze strony władz publicznych”, o której mowa w Konstytucji, nie ogranicza się więc wyłącznie do dodatków i zasiłków rodzinnych, ale dotyczy także innych form pomocy, w tym świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Cechą istotną w zakresie normowania konstytucyjnej gwarancji ochrony rodziny jest istnienie relacji rodzinnych oraz zdolność realizacji przez członków rodziny obciążających

ich obowiązków alimentacyjnych, a zatem uzyskiwanie dochodu gwarantującego minimum egzystencji każdemu członkowi rodziny.

Kwestionowana regulacja nie posługuje się nieuzasadnionym kryterium przyznawania dodatków oderwanych od *ratio* ich wprowadzenia. Nie nosi też znamion arbitralności, które pozostawałyby w nielogicznym związku z funkcją tego świadczenia w ramach gwarancji konstytucyjnych związanych z uzyskiwaniem częściowej pomocy, zapewniającej minimum egzystencji rodzinom wielodzietnym i znajdującym się w trudnej sytuacji.

Jeszcze raz trzeba przypomnieć, że władza rodzicielska (czyli prawo i obowiązek wychowania dziecka) jest instytucją odrębną od obowiązku alimentacyjnego (czyli dostarczania dziecku środków utrzymania i wychowania), ciężącego zresztą nie tylko na rodzicach, ale i na dalszych krewnych dziecka (zob. wyrok o sygn. K 16/04). Art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji stanowi bowiem o subsydiarnym charakterze pomocy państwa. Państwo nie przejmuję na siebie utrzymywania rodzin wielodzietnych, lecz udziela pomocy w granicach możliwości budżetowych. Sam fakt, że w odczuciu społecznym system ten nie zabezpiecza na oczekiwanym poziomie potrzeb rodzin, nie może stanowić wystarczającej przesłanki stwierdzenia niekonstytucyjności badanego przepisu. Jak wynika z ustawy o świadczeniach, państwo tylko częściowo partycypuje i wspomaga w granicach możliwości budżetowych rodziny, nie zastępuje całkowicie członków rodzin w ich obowiązkach alimentacyjnych.

Podkreślić również należy, że Trybunał nie ma kompetencji do zastępowania ustawodawcy w podejmowaniu decyzji politycznych co do wyboru funkcji i celów, jakie zamierza on realizować przez wprowadzane konstrukcje normatywne, jeżeli tylko dobór przyjętych kryteriów nie niweczy założonego celu i nie prowadzi do różnicowania sytuacji podmiotów podobnych.

Ponadto zaznaczyć należy, że na ocenę wypełniania funkcji przez państwo w tym zakresie wpływa nie tylko wysokość dodatku, lecz także cały system pomocy społecznej, w tym zasiłek rodzinny, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, a także program „Rodzina 500+”.

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 10 ust. 1 u.ś.r., w zakresie, w jakim przyznaje do zasiłku rodzinnego wyłącznie jeden dodatek z tytułu opieki nad dziećmi w okresie korzystania z urlopu wychowawczego bez względu na liczbę dzieci, które narodziły się w wyniku jednego porodu, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

3. Badanie art. 10 ust. 1 u.ś.r. z art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji przyznaje każdemu prawo żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Uprawnienie to ma charakter powszechnie dostępnej *actio popularis*, z którą nie wiąże się konieczność wykazania istnienia interesu prawnego (zob. Komentarz do art. 72, [w:] *Konstytucja ...*, red. M. Safjan, L. Bosek). Traktowane jest też jako „proceduralne prawo podmiotowe” pozwalające na wykorzystanie wszystkich środków prawnych, które są przewidziane przez ustawodawcę zwykłego dla rodziców lub innych podmiotów (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 72, *op. cit.*, s. 5-6).

Natomiast użyte w nim pojęcia przemocy, okrucieństwa, wyzysku i demoralizacji obejmują nie tylko sposób traktowania i wychowania dzieci przez ich rodziców (opiekunów), ale także wszelkie przejawy takiego oddziaływania świata zewnętrznego na dziecko i jego rozwój (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 72, *op. cit.*, s. 5).

Żadne z użytych w tym przepisie pojęć nie nawiązuje swym zakresem do realizacji funkcji zabezpieczenia socjalnego (czy prorodzinnego), o którym mowa w art. 10 u.ś.r. Art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie dotyczy zatem treści art. 10 ust. 1 u.ś.r. Skarżąca formułuje zarzut nierównego traktowania jej rodziny w związku z brakiem uprawnienia do

dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w czasie urlopu wychowawczego na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu. Nie odnosi się natomiast do uprawnienia żądania ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

Art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie stanowi tym samym adekwatnego wzorca merytorycznej kontroli zaskarżonego przepisu.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.