

ODPIS

Sygn. akt

POSTANOWIENIE

Dnia 21 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jacek Hyla (spr.)
Sędziowie: Sędzia WSA Alina Dominiak
Sędzia WSA Elżbieta Kowalik-Grzanka
Protokolant: Starszy sekretarz sądowy Agnieszka Januszewska

po rozpoznaniu w dniu grudnia 2016 r.
na rozprawie sprawy ze skargi I Z
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S
z dnia lipca 2016 r., nr
w przedmiocie świadczenia wychowawczego
postanawia:

- I. zamkniętą rozprawę otworzyć na nowo,
- II. na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne:
Czy przepisy art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195) są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) w zakresie w jakim uniemożliwiają nabycie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w każdym przypadku przekroczenia kryterium dochodowego w rodzinie osoby ubiegającej się o to świadczenie?
- III. zawiesić postępowanie w sprawie.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Sekretarz Sądowy

Uzasadnienie

1. Decyzją z dnia czerwca 2016 r., nr Prezydent S powołując się na przepisy art. 5, art. 10, art. 13, art. 18, art. 48, ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r. poz. 195) powoływanej dalej jako ustawa, odmówił przyznania I Z świadczenia wychowawczego na N P. Z uzasadnienia decyzji wynika, że I Z wychowuje jedno dziecko. W 2014 roku dochód jej rodziny wyniósł zł na osobę. Tym samym przekroczone zostało o zł kryterium dochodowe przewidziane w art.5 ust. 3 ustawy. W konsekwencji, świadczenie wychowawcze nie mogło być skarżącą przyznane. Decyzją z dnia lipca 2016 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S utrzymało w mocy powyższą decyzję – w pełni akceptując zarówno ustalenia faktyczne organu I instancji, jak i jego ocenę prawną. Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wniosła I Z wskazując, iż w 2014r. przekroczyła kryterium dochodowe o zł co było spowodowane tym, iż w grudniu otrzymała nagrodę roczną w wysokości zł. Podkreśliła, że jej sytuacja rodzinna i majątkowa jest bardzo trudna, gdyż

Dochody, które osiąga nie pozwalają jej na godne utrzymanie i wykształcenie

2. Ustawa wprowadziła do polskiego systemu prawnego świadczenie wychowawcze jako nową formę wsparcia pochodzącego z środków publicznych skierowanego do rodzin wychowujących dzieci. Jak wynika z uzasadnienia jej rządowego projektu ma ona zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin związane z wychowywaniem dzieci, a tym samym zachęcać do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci. Pośredni cel regulacji, według jej uzasadnienia, to potrzeba wsparcia głównie rodzin z dwojgiem lub większą liczbą dzieci. Uzasadnienie to wskazuje, że „...rodziny posiadające na utrzymaniu jedynie jedno dziecko są w większości zdolne do poniesienia ciężaru ekonomicznego związanego z jego wychowaniem i wykształceniem, zaś rozszerzenie zakresu świadczenia wychowawczego również na te rodziny

więzałoby się z nadmiernym obciążeniem budżetu państwa ze względu na ilość potencjalnych beneficjentów”. Założenia te realizują przepisy art. 5 ust. 1 i ust. 3 ustawy, zgodnie z którymi świadczenie wychowawcze przysługuje w wysokości 500,00 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie, lecz na pierwsze dziecko tylko wówczas, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 800,00 zł. Art. 5 ust. 4 ustawy podwyższa kryterium dochodowe do kwoty 1200zł na osobę, jeżeli członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne.

3. Zatem przepisy ustawy dzielą krąg podmiotów, którym przysługuje świadczenie wychowawcze w zależności od dwóch zasadniczych kryteriów. Pierwszym z nich jest ilość dzieci w rodzinie. Prawo do świadczenia wychowawczego na drugie i kolejne dziecko nie jest uzależnione od żadnych dodatkowych przesłanek. Natomiast krąg osób wychowujących jedno dziecko, lub ubiegających się o świadczenie na pierwsze z większej liczby dzieci podlega dalszemu podziałowi w zależności od uzyskiwanego dochodu. Prawo do świadczenia na pierwsze dziecko uzyskują w tym przypadku jedynie te osoby, które posiadają dochód nie wyższy niż 800 zł na osobę w rodzinie (lub 1200 zł jeśli dziecko w rodzinie jest niepełnosprawne). Reasumując, podmioty wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy (matka, ojciec, opiekun faktyczny lub prawny dziecka) w rodzinach, w których nie ma dzieci niepełnosprawnych podzielono na tych, których dochód w przeliczeniu na osobę nie przekracza 800 zł i tych, których dochód na osobę w rodzinie kwotę tę przekracza. Świadczenie wychowawcze przysługuje jedynie osobom należącym do pierwszej z wymienionych grup. Osoby należące do drugiej grupy uprawnienia tego nie mają. Świadczenie wychowawcze przysługuje w stałej wysokości 500 zł miesięcznie, niezależnie od uzyskiwanego przez rodzinę dochodu.

4. Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), powoływanej dalej jako Konstytucja RP stanowią:

Art. 2 Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 32 ust. 1 Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Nie wyklucza przy tym wprowadzania wyjątków, pod warunkiem że są one uzasadnione. Argumenty na rzecz odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Odstępstwo od zasady równego traktowania musi mieć charakter proporcjonalny oraz być związane z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Proporcjonalność zastosowanego odstępstwa od zasady równości oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi być zbilansowana z interesami, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych (zob.m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10, z 19 kwietnia 2012 r., sygn. P 41/11, z 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12). Odstępstwo od zasady równości nie może być uznane za proporcjonalne jeśli nie jest konieczne, a zatem wtedy, gdy cel tego odstępstwa może być zrealizowany innymi metodami – zgodnymi z wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej, w tym z zasadą równości.

5. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku powziął wątpliwość co do zgodności z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadą równości oraz z zawartą w art. 2 Konstytucji RP zasadą sprawiedliwości społecznej normy wynikającej z przepisów art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy, w związku ze sztywno określonym tam kryterium dochodowym upoważniającym do uzyskania prawa do świadczenia wychowawczego, przy stałej wysokości tego świadczenia, wynoszącej 500 zł.
6. W rozpoznawanej przez sąd sprawie dochód dwuosobowej rodziny skarżącej wynosił w okresie istotnym z punktu widzenia prawa do świadczenia wychowawczego zł miesięcznie. Niewątpliwie prawo to skarżącej w tej sytuacji nie przysługiwało. Inna jednak osoba, także samotnie wychowująca dziecko, której dochód miesięczny w rodzinie wynosiłby 1500 zł (750 zł na osobę) otrzymałaby świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł, co w rezultacie

podniosłoby do 2000 zł jej miesięczny dochód. W konsekwencji, ta druga rodzina uzyskałaby wsparcie Państwa podnoszące o 1/3 wartość środków finansowych przeznaczonych na pokrycie kosztów utrzymania rodziny, w tym wychowania dziecka. Środki te w rezultacie przewyższyłyby o 25% wartość środków, którymi dysponuje rodzina skarżącej. Podkreślić należy w tym miejscu, że obie porównywane sytuacje dotyczą rodzin o identycznym poziomie zamożności, utrzymujących się z dochodów na poziomie zbliżonym do najniższego wynagrodzenia za pracę, które wynosiło (brutto) w 2014r. – 1680 zł, w 2015r. -1750 zł, w 2016r. – 1850 zł. Biorąc pod uwagę tę okoliczność należy stwierdzić, że świadczenie wychowawcze ma ogromne znaczenie dla egzystencji rodzin utrzymujących się z dochodów w takiej wysokości. Przedstawiona powyżej różnica w sytuacji materialnej poszczególnych rodzin, spowodowana pobieraniem świadczenia wychowawczego musi być uznana za bardzo istotną i znacznie różnicującą te rodziny w zakresie możliwości zaspokojenia uzasadnionych potrzeb dzieci. Zdaniem rozpatrującego sprawę sądu zachodzi zatem wątpliwość co do tego, czy analizowana regulacja nie prowadzi do rezultatu sprzecznego z zasadą równości określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, sprowadzającego się do tego, że część rodzin utrzymujących się z bardzo niskich dochodów uzyskuje dzięki pomocy Państwa znacznie lepsze warunki do życia i wychowania dzieci niż inne rodziny, które utrzymują się z niemal identycznych dochodów. Taka forma dystrybucji środków publicznych przeznaczonych na pomoc Państwa dla rodzin wychowujących dzieci budzi wątpliwości także z punktu widzenia zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej określoną w art. 2 Konstytucji RP. Podkreślić należy w tym kontekście, że w sprawie, w której sąd powziął wątpliwość natury konstytucyjnej, o przekroczeniu kryterium dochodowego zdecydowała nagroda roczna uzyskana przez skarżącą w wysokości około 350 zł, co doprowadziło do paradoksalnej sytuacji, że nagrodzona, dobra praca skarżącej spowodowała w konsekwencji pośrednio utratę pomocy Państwa w kosztach wychowania w wysokości 6000 zł w skali roku.

7. Aby stwierdzić, czy odstępstwo od zasady równości jest dopuszczalne, należy zawsze odpowiedzieć na pytanie, czy ma ono charakter proporcjonalny i daje się usprawiedliwić innymi konstytucyjnie chronionymi wartościami, zasadami czy

normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Ograniczenie w drodze kryterium dochodowego zakresu uprawnień do świadczenia wychowawczego dla rodzin z jednym dzieckiem uzasadniono troską o stan finansów publicznych ze względu na ilość potencjalnych beneficjentów, a także tym, że takim rodzinom zwykle łatwiej ponieść ciężar ekonomiczny związany z wychowaniem dziecka. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych jest wartością konstytucyjną (zob.m.in. wyroki z: 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12 z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, z 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12).

8. Zadający pytanie prawne sąd nie kwestionuje konstytucyjności uprawnień ustawodawcy zwykłego, aby realizując cel demograficzny ograniczył w drodze kryterium dochodowego powszechność świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko. Zdaniem Sądu możliwe jest jednak takie ukształtowanie uprawnień do tego świadczenia, by czyniło zadość konstytucyjnym zasadom równości oraz sprawiedliwości społecznej, nie naruszając zarazem wartości konstytucyjnej jaką jest ochrona właściwego stanu finansów publicznych. Zwrócić należy w szczególności uwagę na rozwiązanie przyjęte w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2016 poz.1518) w brzmieniu ukształtowanym od dnia 1 stycznia 2016r. nowelizacją z dnia 15 maja 2015 r. (Dz.U. poz. 995). Przepis art. 5 w ustępie 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych uzależnia bowiem uprawnienie do zasiłku rodzinnego od kryterium dochodowego, lecz równocześnie w ustępie 3 i 3 a) stanowi, że w przypadku gdy dochód rodziny przekracza kwotę tego kryterium pomnożoną przez liczbę członków danej rodziny o kwotę nie wyższą niż łączna kwota zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami przysługujących danej rodzinie w okresie zasiłkowym, na który jest ustalane prawo do tych świadczeń, zasiłek rodzinny wraz z dodatkami przysługuje w kwocie odpowiadającej wysokości różnicy między łączną kwotą zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami, a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny. W odniesieniu do świadczeń rodzinnych ustawodawca zrezygnował zatem z zasady „wszystko albo nic” w przypadku uzależnienia prawa do świadczenia od kryterium dochodowego, na rzecz stopniowego zmniejszania wysokości zasiłku w miarę przekraczania kryterium dochodowego. Możliwe jest

więc takie ukształtowanie prawa do świadczeń o charakterze pomocy rodzinie, udzielanej ze środków publicznych, by opierając mechanizm przyznawania tych świadczeń na przesłance kryterium dochodowego, uczynić zadość zasadzie równości w ten sposób, aby pomoc ta była udzielana do poziomu dochodowego identycznego lub bardzo zbliżonego dla wszystkich potencjalnie uprawnionych osób. Taki mechanizm, wymagający rezygnacji ze sztywnej kwoty świadczenia wychowawczego określonej w art. 5 ust. 1 ustawy gwarantowałby zachowanie zasad sprawiedliwości społecznej oraz zasady równego traktowania. Bezpieczeństwo finansów publicznych zapewnić można w tym przypadku kształtując zarówno kryterium dochodowe, jak i wysokość świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko na poziomie uwzględniającym możliwości finansowe Państwa.

9. Powyższe rozważania prowadzą do uzasadnionych, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wątpliwości, czy przyjęta przez ustawodawcę w przepisach art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy, zasada wykluczająca z kręgu uprawnionych do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko osób wychowujących jedno dziecko oraz innych, których rodziny uzyskują dochód przekraczający kryterium dochodowe, w każdym przypadku i bez względu na wysokość tego przekroczenia, jest zgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz czy nie narusza w sposób nieuzasadniony zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).
10. Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytanie ma znaczenie dla rozpoznawanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku sprawy, w której jedyną przyczyną uzasadniającą odmowę przyznania I Z świadczenia wychowawczego było przekroczenie przez nią kryterium dochodowego o zł, a podstawą prawną decyzji odmownej były przepisy ustawy wskazane w sentencji pytania prawnego. Dlatego też, na podstawie art. 193 Konstytucji RP, Sąd postanowił zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o udzielenie odpowiedzi na zawarte w sentencji postanowienia pytanie prawne.
11. Zawieszenie postępowania jest w niniejszej sprawie obligatoryjne i opiera się na przepisie art. 124§1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 718).

