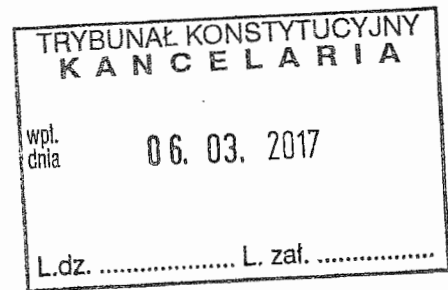




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 6 marca 2017 r.

Sygn. akt SK 36/15
BAS-WPTK-2194/15



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M W z 16 czerwca 2014 r. (sygn. akt SK 36/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm.) 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.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym. M W (dalej: skarżąca), matka urodzonych maja 2010 r. K , M oraz J W , wystąpiła z wnioskiem o przyznanie na dzieci zasiłku rodzinnego oraz dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Decyzją z listopada 2011 r. Wójta Gminy K nr został jej przyznany zasiłek rodzinny na każde dziecko (K , M oraz J) oraz dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego (dalej: dodatek z tytułu opieki) w wysokości określonej w art. 10 ust. 2 u.ś.r., tj. 400 zł i nie został on uzależniony od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu. Treść decyzji – wyliczenie przyznanych dodatków powiązane zostało ze wskazanym dzieckiem – skarżąca zinterpretowała w ten sposób, że dodatek z tytułu opieki przyznano jej wyłącznie na – J W Wobec powyższego skarżąca złożyła wniosek o przyznanie jej dodatku z tytułu opieki na pozostałe Decyzją z stycznia 2012 r. nr odm. Wójt Gminy K odmówił skarżącej przyznania dodatku z tytułu opieki na dzieci: K i M W Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (decyzja z marca 2012 r. nr), a wniesione przez skarżącą: skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W oraz skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego zostały oddalone wyrokami odpowiednio z: października 2012 r. (sygn. akt) oraz marca 2014 r. (sygn. akt). Jak wyjaśniły sądy administracyjne, z art. 10 ust. 1 i ust. 2 u.ś.r. należy wyinterpretować normę, która przewiduje przyznanie dodatku z tytułu opieki w kwocie 400 zł niezależnie od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu. Liczba ta ma natomiast znaczenie przy ustalaniu okresu przysługiwania tego dodatku, który w wypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka ulega wydłużeniu z 24 do 36 miesięcy kalendarzowych. Ponadto wsparcie rodzin wielodzietnych następuje

poprzez przyznanie innych świadczeń rodzinnych (zob. art. 8 pkt 4a oraz art. 12a u.ś.r.).

II. Analiza formalnoprawna

1. Nadanie dalszego biegu niniejszej skardze nastąpiło na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zarządzenie sędziego wydane w fazie wstępnego rozpoznania skargi (wstępna kontrola skargi – art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK z 1997 r.; art. 77 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) nie oznacza, że kwestie jej dopuszczalności nie mogą być badane w dalszej fazie postępowania. Analiza formalnoprawna może mieć miejsce także na etapie rozpoznania merytorycznego (zob. np. postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02).

W związku z powyższym, możliwe i zasadne jest, aby Sejm, jako uczestnik postępowania, przedstawił swoją ocenę, czy zostały spełnione przesłanki formalne skargi konstytucyjnej.

2. Sporządzający skargę konstytucyjną pełnomocnik wyjaśnia, że: „występuje w imieniu skarżących: M W działającej w imieniu własnym oraz jej małoletnich dzieci M , J i K W wnosząc o: stwierdzenie [...]” niekonstytucyjności art. 10 u.ś.r. (skarga, s. 1-2). Należy zatem ustalić, czy wszystkie ww. podmioty mogą w ten sposób skutecznie zainicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej zasadniczo zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz uszczegółowione w art. 53 oraz art. 77 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej ustawa o TK; zob. także art. 46 i art. 47 ustawy o TK z 1997 r., art. 66-68 ustawy o TK z 2015 r.). Zgodnie z przywołanymi regulacjami, skarga powinna m.in. zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Przedmiotem skargi może być wyłącznie

przepis stanowiący podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego wobec osoby skarżącej. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny: „Zawsze więc wcześniej [przed wniesieniem skargi konstytucyjnej – uwaga własna] musi toczyć się przed jednym z organów władzy publicznej postępowanie w indywidualnej sprawie skarżącego, zakończone wydaniem orzeczenia, mającego charakter orzeczenia ostatecznego [...]. Skarga przysługuje więc po wyczerpaniu wszystkich środków prawnych przewidzianych w procedurze sądowej lub administracyjnej, na orzeczenie mające charakter ostateczny” (postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 12/00; zob. także postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 27/97; 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; zob. także wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01). Wymóg uczynienia przedmiotem skargi wyłącznie takiego przepisu, który był podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie osoby skarżącej przez sąd lub organ administracji publicznej, został wyrażony *expressis verbis* w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Przesłanka ta implikuje konsekwencje materialne, jak i proceduralne. Po pierwsze, ogranicza przedmiot skargi wyłącznie do unormowań zastosowanych w sprawie osoby skarżącej jako podstawa prawna jednostkowego rozstrzygnięcia ingerującego w sferę jej praw i wolności. Po drugie, obliguje do skorzystania z działań proceduralnych przyznanych przez ustawodawcę w ramach danego postępowania, a prowadzących do nadania wydanemu rozstrzygnięciu niezbędnego waloru ostateczności (zob. postanowienie TK z 7 września 2011 r., sygn. akt Ts 47/11).

Podsumowując dotychczasowe rozważania, przesłanką dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej jest legitymowanie się ostatecznym orzeczeniem uzyskanym w sprawie, w której osoba skarżąca była uczestnikiem (stroną) postępowania (to wobec osoby skarżącej wydano ostateczne rozstrzygnięcie na podstawie wadliwych konstytucyjnie przepisów, zastosowanych przez sąd lub organ administracji).

Należy wskazać, że w niniejszej sprawie stroną postępowań (administracyjnego oraz sądowo-administracyjnego), które doprowadziły do wydania ostatecznego orzeczenia, była wyłącznie matka, jako osoba uprawniona do dodatku z tytułu opieki. A zatem dzieci M W nie legitymują się ostatecznym rozstrzygnięciem (nie wyczerpały drogi prawnej), w którym Naczelny Sąd Administracyjny orzekł ostatecznie o ich konstytucyjnych prawach. K , M i J W nie mogą więc skutecznie wnieść skargi konstytucyjnej.

Na marginesie należy wskazać, że skarżąca –
– otrzymała (decyzją z listopada 2011 r.) dodatek z tytułu opieki w wysokości 400 zł, który zinterpretowała jako dodatek na J W , aby następnie stycznia 2012 r. wnieść o dodatek na dzieci K i M Tym samym skarga J W , nie może podlegać merytorycznej ocenie, także z tego względu, że w skardze konstytucyjnej nie wyjaśniono na czym miałyby polegać naruszenie jej praw konstytucyjnych, skoro na to dziecko dodatek został przyznany.

W związku z powyższym należy **umorzyć postępowanie** w zakresie dotyczącym skargi konstytucyjnej wniesionej w imieniu K , M oraz J W

3. Jak powyżej zaznaczono przesłanką skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej jest wymóg uczynienia jej przedmiotem takich przepisów ustawy, które stanowiły podstawę prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej (art. 79 Konstytucji). Z wydaniem zakwestionowanego aktu normatywnego skarżący musi wiązać zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności lub praw. Formułując zarzut skarżący powinien wykazać, że to właśnie w treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy źródła takiego naruszenia. Zasadniczo więc, występując ze skargą konstytucyjną trzeba uprawdopodobnić, że przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją warunkowane jest usunięciem z systemu prawnego normy, która doprowadziła do niedozwolonej ingerencji w status konstytucyjny jednostki (zob. m.in. postanowienie TK z 13 października 2004 r., sygn. akt Ts 55/04).

Skarżąca kwestionuje konstytucyjność całego art. 10 u.ś.r. Podstawę prawną przyznania dodatku z tytułu opieki oraz określenia jego wysokości stanowi art. 10 ust. 1 i ust. 2 u.ś.r. Natomiast pozostałe ustępy art. 10 u.ś.r. wprowadzają: regulację ustalającą wysokość dodatku za niepełny miesiąc (ust. 3), zasady przyznania dodatku w sytuacji, gdy oboje z rodziców (opiekunów prawnych) korzystają z urlopu wychowawczego (ust. 4), warunki odmowy przyznania dodatku (ust. 5) oraz szczególne przesłanki przyznania prawa do dodatku dla obywateli Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego (ust. 6).

Przepisy art. 10 ust. 3-6 u.ś.r. nie ukształtowały sytuacji prawnej skarżącej. Dodatek z tytułu opieki, na podstawie decyzji z listopada 2011 r., został jej przyznany od listopada 2011 r. do września 2012 r. Natomiast decyzja

określonych działań, lecz do uwzględniania dobra rodziny, co może przejawiać się w bardzo zróżnicowanych działaniach, m.in. w obowiązku „stanowienia prawa sprzyjającego tworzeniu właściwych warunków funkcjonowania rodziny” (zob. wyrok TK z 19 maja 2003 r., sygn. akt K 39/01).

Z tego powodu postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji powinno zostać **umorzone**.

5. Skarżąca, aby skutecznie zainicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, powinna wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącej – zostały naruszone oraz przedstawić uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego (art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r.). Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że zarzuty skargi muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z niej określonej normy, powołanie właściwych wzorców konstytucyjnych, zawierających podmiotowe prawa przysługujące osobom fizycznym i – przez porównanie treści płynących z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności (por. wyrok TK z 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98, a także postanowienia TK z: 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98; 24 lipca 2000 r., sygn. akt SK 26/99; 8 marca 2005 r., sygn. akt Ts 6/05 oraz 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06). Skarżący winien zatem przedstawić szczegółową, precyzyjną i merytoryczną argumentację, uprawdopodobniającą stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego Trybunał Konstytucyjny, który orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK z 1997 r.) i nie może podejmować żadnych działań z własnej inicjatywy (zob. postanowienia TK z: 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07 oraz 19 lipca 2012 r., sygn. akt Ts 37/12).

Skarżąca wyznaczyła podstawę kontroli w sprawie, wskazując m.in. art. 72 ust. 1 Konstytucji, który posiada następujące brzmienie: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją”. Nie wyjaśniła jednak, w jaki sposób art. 10 ust. 1 i ust. 2 u.ś.r. miałyby naruszać art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (zob. skarga, s. 3 i 4).

W związku z powyższym Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie dotyczącym kontroli zgodności art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 u.ś.r. z art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

6. Wzorcem kontroli skarżąca uczyniła także art. 32 Konstytucji, który ustanawia prawo do równego traktowania i zakaz dyskryminacji. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił kwestię, czy w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną dopuszczalne jest wskazanie jako wzorca kontroli zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji. Odnosząc się do tego problemu uznał, że stwierdzenie naruszenia art. 32 Konstytucji nie jest możliwe poprzez „proste” zestawienie wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Zasada równości wyznacza sytuację prawną jednostki „wspólnie” z inną normą, która określa status prawny innych podmiotów. W związku z powyższym sąd konstytucyjny przyjął, że norma konstytucyjna wywiedziona z art. 32 Konstytucji nie jest bezpośrednim źródłem praw i wolności konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98, oraz postanowienia TK z: 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 27/07; 14 grudnia 2011 r. sygn. akt SK 29/09). „Odwołanie się do nich musi być poprzedzone określeniem przysługującego skarżącemu prawa lub wolności rangi konstytucyjnej, w związku z którym zasady te zostały naruszone” (postanowienie TK z 10 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 72/00). Tym samym art. 32 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym. Stanowi jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz korzystania z nich, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. wyroki TK z: 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03; 3 lipca 2006 r., sygn. akt SK 56/05; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; postanowienie TK podjęte w pełnym składzie z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; zob. także postanowienia TK z: 27 kwietnia 1998 r., sygn. akt Ts 46/98; 3 listopada 1998 r., sygn. akt Ts 116/98; 30 listopada 1999 r., sygn. akt Ts 97/99; 15 listopada 2000 r., sygn. akt Ts 86/00; 10 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 72/00; 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Ts 156/05; zob. jednakże wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03; 20 maja 2008 r., sygn. akt SK 9/07; 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09). Artykuł 32 Konstytucji może natomiast związkowo, wraz

z regulacją konstytucyjną ustanawiającą prawo podmiotowe, współtworzyć wzorzec kontroli.

W niniejszej skardze art. 32 Konstytucji został wskazany jako samodzielny wzorzec kontroli (zob. skarga: *petitum* oraz s. 3). Tym samym postępowanie trzeba **umorzyć**, w zakresie badania zgodności art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 u.ś.r. z art. 32 Konstytucji.

7. Na koniec rozważań formalnoprawnych należy odnieść się do kwestii możliwości wystąpienia o dodatek z tytułu opieki. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 u.ś.r. dodatek z tytułu opieki może zostać przyznany na maksymalnie 36 miesięcy kalendarzowych, jeżeli rodzic sprawuje opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu. Natomiast regulacja art. 10 ust. 1 pkt 3 u.ś.r. pozwala przyznać dodatek z tytułu opieki na 72 miesiące kalendarzowe, jeżeli rodzic sprawuje opiekę nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo o znacznym stopniu niepełnosprawności. Dodatek z tytułu opieki przysługuje wyłącznie osobie, która jest uprawniona do urlopu wychowawczego. Wymiar urlopu wychowawczego wynosi do 36 miesięcy i jest udzielany na okres nie dłuższy niż do zakończenia roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy 6 rok życia. Jeżeli z powodu stanu zdrowia potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności dziecko wymaga osobistej opieki pracownika, może być udzielony urlop wychowawczy w wymiarze do 72 miesięcy, jednak na okres nie dłuższy niż do ukończenia przez dziecko 18 roku życia (przy czym 36 miesięcy urlopu wychowawczego musi zostać przyznane do ukończenia przez dziecko 6 roku życia; art. 186 § 1 oraz § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

Córki skarżącej urodziły się maja 2010 r. W skardze konstytucyjnej podkreślono, że

(skarga, s. 4). Sejm przyjmuje założenie, że

nadal występowała w momencie wnoszenia skargi. Zachowany więc został wymóg aktualności naruszenia praw konstytucyjnych – w momencie inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym skarżąca była uprawniona do skorzystania z urlopu wychowawczego w przyszłości, do ukończenia przez jej córki 18 lat, i mogła/może ubiegać się o dodatek z tytułu opieki.

Jeśli natomiast na skutek _____, wówczas możliwość korzystania z urlopu wychowawczego, o ile wcześniej okres ten nie został wyczerpany, skończy się 31 grudnia 2016 r. Zdaniem Sejmu powyższe pozwala na merytoryczne rozpoznanie skargi.

III. Przedmiot kontroli

Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, w dalszych rozważaniach Sejm przyjmuje, że przedmiot kontroli stanowi art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 u.ś.r., który ma następujące brzmienie:

- a) „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: [...] 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” (ust. 1);
- b) „Dodatek przysługuje w wysokości 400,00 zł miesięcznie” (ust. 2).

IV. Zarzuty skarżącej

Zdaniem skarżącej ustawodawca, ustanawiając regulację określającą prawo do dodatku z tytułu opieki, naruszył standard wynikający z art. 71 oraz art. 72 Konstytucji. „Jeśli bowiem art. 10 ust. 1 i 2 u.ś.r. pozostawałby w zgodzie i realizował dyspozycję Art. 71 i Art. 72 Konstytucji [...] winien pełnić i spełniać funkcje zaopatrzeniowe umożliwiając zaspokojenie, choć w części potrzeb każdego z wychowywanych przez osobę uprawnioną dzieci”. Rodzina skarżącej (_____) ma prawo do ochrony i pomocy rodzinie określone w art. 71 oraz art. 72 ustawy zasadniczej. „Minimalny standard pomocy powinien mieć charakter rzeczywisty, pozwalający na uznanie, iż pomoc ta posiada realny i faktyczny charakter. Przyznanie jednego dodatku w wysokości 400 zł [w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu

– uwaga własna] nie realizuje z oczywistych przyczyn takiego postulatu. Norma art. 10 u.ś.r. nie może być zatem uznana za prawidłowe wykonanie przez organy władzy publicznej obowiązku urzeczywistnienia prawa konstytucyjnego do szczególnej ochrony, opieki i wsparcia rodziny wieloosobowej,

(skarga, s. 3-4).

V. Wzorce konstytucyjne

1. Wskazany przez skarżącą art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wzorzec konstytucyjny stanowi dopełnienie zawartej w art. 18 Konstytucji zasady ogólnej, zgodnie z którą: „małżeństwo [...], rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. Racjonalny ustawodawca, stanowiąc prawo musi kierować się świadomością wartości rodziny w życiu społecznym i znaczenia tej podstawowej komórki dla istnienia i funkcjonowania narodu. Jednocześnie ustrojodawca, nakazując generalną troskę o dobro każdej rodziny, przesądził, że rodziny pozostające w trudnej sytuacji korzystają z pomocy „szczególnej” – to jest wykraczającej poza zakres „zwykłego” uwzględniania jej potrzeb. Pojęcie „uwzględniania dobra rodziny” jest trudne do zdefiniowania, bowiem o tym, co jest z owym dobrem zgodne, decyduje ustawodawca (zob. art. 81 Konstytucji: „Praw określonych w [...] art. 71 [...] można dochodzić w granicach określonych w ustawie”), choć przyjęte rozwiązania muszą spełniać wymogi stawiane przez ustawę zasadniczą. Natomiast „szczególna pomoc” ma wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie. Prawa wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji dochodzić mogą członkowie rodziny, która jest jego beneficjentem, czyli rodzic (opiekun prawny wychowujący dziecko), rodzice lub dziecko. W każdej jednak sytuacji przepis ten jest ukierunkowany na ochronę wychowywania dzieci (wyrok TK o sygn. akt SK 62/08).

Podmiotem prawa wynikającego z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji są rodziny znajdujące się „w trudnej sytuacji materialnej i społecznej”. Za szczególnie narażone na znalezienie się w takiej sytuacji ustrojodawca uznał rodziny wielodzietne i niepełne. Redakcja tego przepisu wskazuje, że obydwie przesłanki „trudnej sytuacji” – finansowa oraz środowiskowa – muszą być spełnione kumulatywnie, a zatem nie

każdej rodzinie wielodzietnej lub niepełnej przysługuje prawo do wsparcia ze strony państwa (*ibidem*).

Niekorzystne oddziaływanie obowiązujących norm prawnych na sytuację prawną skarżących musi mieć charakter rzeczywisty, ma trwać w chwili wnoszenia skargi (aktualność interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi; zob. postanowienia TK z: 3 lipca 2007 r., sygn. akt SK 4/07; 14 września 2009 r., sygn. akt SK 51/08; 30 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/10; 2 lipca 2015 r., sygn. akt Ts 183/13). Jak wyjaśniła skarżąca

(skarga, s. 4), więc przesłanka uzyskania prawa podmiotowego ustanowionego w art. 71 ust. 1 Konstytucji – znajdowania się w „trudnej sytuacji [...] społecznej” – jest spełniona. Rodzina skarżącej w momencie wnoszenia skargi znajdowała się w „trudnej sytuacji materialnej”. Dochód rodziny skarżącej w przeliczeniu na osobę był niski i nie przekraczał 504 zł (zob. art. 5 u.ś.r. – skarżącej zostało przyznane prawo do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 4 u.ś.r.). A zatem wymóg aktualności skargi konstytucyjnej jest spełniony.

2. Artykuł 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji ma następujące brzmienie: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka”. Sąd konstytucyjny wyinterpretował z tego przepisu prawo podmiotowe, które może stanowić samodzielny wzorzec kontroli (wyrok TK z 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05). Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny: „Dobro dziecka stanowi swoistą konstytucyjną klauzulę generalną, której rekonstrukcja powinna się odbywać poprzez odwołanie do aksjologii konstytucyjnej i ogólnych założeń systemowych. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma treść art. 18 Konstytucji, umiejscowionego wśród podstawowych zasad porządku konstytucyjnego, gwarantującego ochronę i opiekę Rzeczypospolitej małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu. Nakaz ochrony dobra dziecka stanowi podstawową, nadrzędną zasadę polskiego systemu prawa rodzinnego, której podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi, w tym też mechanizmy prawne dotyczące zagadnień filiacyjnych. Pojęcie «praw dziecka» w przepisach Konstytucji należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie. Dobro dziecka jest również tą wartością, która determinuje kształt innych rozwiązań instytucjonalnych [...]. Jest ono również eksponowane jako wartość szczególna w przepisach

ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. o prawach dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.). W jej art. 3 ust. 1 wskazano, iż «we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka» (wyrok TK z 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05). Artykuł 72 Konstytucji odczytywany poprzez zobowiązania konwencyjne, nakłada zatem na władze publiczne obowiązek rozwiązywania problemów społecznych z uwzględnieniem dobra dziecka, któremu przyznaje się pierwszeństwo przed innymi dobrami.

Trzeba zauważyć, że w odróżnieniu od regulacji art. 71 Konstytucji, wyrażone w art. 72 ust. 1 Konstytucji prawo do ochrony praw dziecka nie podlega ograniczeniom wynikającym z art. 81 Konstytucji.

VI. Analiza zgodności

1. W pierwszej kolejności należy ustalić treść art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 u.ś.r. i w konsekwencji zbadać, jakie uprawnienie przysługuje skarżącej. Kwestia uznania, czy w sytuacji urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu przysługuje jeden dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, czy też kilka dodatków odpowiadających liczbie dzieci, nad którymi sprawowana jest opieka, budziła spory w orzecznictwie sądów administracyjnych. W ramach pierwszego, początkowo dominującego w orzecznictwie poglądu (który podzielił organ wydający decyzję w sprawie skarżącej) przyjmowano, że liczba dodatków z tytułu opieki, a tym samym wysokość pomocy socjalnej, nie jest uzależniona od liczby dzieci wychowywanych przez osobę korzystającą z urlopu wychowawczego. Liczba urodzonych dzieci podczas jednego porodu miała determinować jedynie maksymalny czas, na jaki dodatek ten miał zostać przyznany (art. 10 ust. 1 pkt 2 u.ś.r.; takie stanowisko wyrażono w szczególności w wyrokach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego [dalej: WSA] w Warszawie z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt VIII SA/Wa 152/12; WSA we Wrocławiu z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 149/12; WSA w Krakowie z 18 października 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 1495/11; WSA w Gliwicach z 21 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Gl 378/12; WSA w Kielcach z 14 lutego 2013 r.,

sygn. akt II SA/Ke 38/13). W orzecznictwie sądów administracyjnych został wyrażony także odmienny pogląd, który opiera się na założeniu, że dodatek z tytułu opieki przysługuje do każdego przyznanego zasiłku rodzinnego, czyli na każde z dzieci urodzonych podczas jednego porodu (zob. wyroki: WSA w Poznaniu z 24 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 848/07 oraz WSA w Warszawie z 14 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1898/12).

Powyższy spór został ostatecznie rozstrzygnięty w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 26 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OPS 15/13). W uchwale tej NSA uznał, że konstrukcja ww. dodatku do zasiłku rodzinnego wskazuje, że przesłanką jego przyznania jest opieka nad dzieckiem w okresie korzystania przez rodzica z urlopu wychowawczego. Nie sposób zatem twierdzić, na podstawie art. 10 u.ś.r., iż w takiej sytuacji należy wybrać jedno z dzieci, na które będzie przysługiwał ten dodatek. NSA podniósł ponadto, że ustawodawca, określając w art. 10 ust. 2 u.ś.r. wysokość dodatku, nie zastrzegł, że osobie uprawnionej wypłaca się tylko jeden dodatek, tak jak to uczynił w nieobowiązującej już regulacji art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) co do zasiłku wychowawczego. Takie zastrzeżenie nie może być także wyprowadzane ani z przepisów regulujących inne dodatki do zasiłku rodzinnego (np. z brzmienia art. 9 ust. 4 u.ś.r., który wyraźnie stanowi, iż w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu dodatek z tytułu urodzenia dziecka przysługuje na każde dziecko), skoro każdy dodatek regulowany jest autonomicznie, ani też z unormowania dotyczącego okresu pobierania dodatku, który w przypadku sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu przedłużony został do 36 miesięcy. NSA stwierdził, że obecnie, w art. 10 u.ś.r. nie wskazano szczegółowego celu wypłacania dodatku z tytułu opieki, co wzmacnia argumentację, że wprowadzone w u.ś.r. nowe, finansowane ze środków publicznych świadczenie służące wsparciu rodzin mających na utrzymaniu dzieci, które każdorazowo powiązane jest z zasiłkiem rodzinnym na dane dziecko, przysługuje odrębnie na każde z dzieci spełniających warunki określone w art. 10 ust. 1 u.ś.r. W konsekwencji przesądził, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.ś.r., 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.

Powyższa uchwała ma charakter uchwały abstrakcyjnej i w świetle art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) wiąże sądy administracyjne w sposób pośredni. Uchwały abstrakcyjne należy odróżnić od uchwał, o których mowa w art. 187 p.p.s.a. Te ostatnie są przyjmowane w celu dokonania wykładni przepisu w ścisłym związku z postępowaniem toczącym się w konkretnej sprawie i są (*verba legis*) „w danej sprawie wiążące”. Pośrednie wiązanie polega na możliwości, w przypadku, gdy skład sądu administracyjnego, rozpoznając sprawę, nie podzieli wyrażonego w uchwale abstrakcyjnej stanowiska, przedstawienia powstałego zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sejm podziela wyrażony w uchwale NSA z 26 czerwca 2014 r. pogląd, uznający, że art. 10 ust. 1 u.ś.r. powinien być 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. Zdaniem Sejmu potencjał takiego zgodnego z Konstytucją odczytania treści zaskarżonych przepisów istniał od początku ich obowiązywania.

2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że rzeczywista treść przepisów prawnych formułuje się dopiero w procesie ich stosowania. Jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź NSA, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe (postanowienie TK z 26 lipca 2012 r., sygn. akt Ts 221/10).

Tym samym należy uznać, że zgodnie z art. 10 ust. 1 i ust. 2 u.ś.r., w rozumieniu przyjętym w uchwale NSA o sygn. akt I OPS 15/13, 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. Tak ustalona treść zakwestionowanych przepisów powinna zostać uznana za zgodną z wskazanymi wzorcami kontroli. Odpowiada ona w pełni żądaniom skarżącej.

3. Należy zauważyć, że uchwała abstrakcyjna NSA, tzn. uchwała mająca na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), choć wiąże sądy administracyjne (pośrednio; zob. art. 269 § 1 p.p.s.a.), nie posiada mocy wiążącej ani bezpośrednio, ani pośrednio w stosunku do organów administracji publicznej, stron i uczestników postępowania administracyjnego. Jednakże oparcie decyzji administracyjnej na wykładni prawa sprzecznej ze stanowiskiem tzw. abstrakcyjnej uchwały NSA, choć automatycznie nie może prowadzić do uznania, że zawsze spełniona będzie przesłanka rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, [t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23; dalej: k.p.a.]), nie oznacza, że taka kwalifikowana wada rażącego naruszenia prawa w razie „sprzeczności” decyzji wydanej w trybie zwykłym z treścią uchwały abstrakcyjnej NSA nigdy nie może wystąpić. Uchwała NSA w sprawie o sygn. akt I OPS 15/13 zawiera wyczerpujące i wszechstronne uzasadnienie stanowiska o konieczności określonego kierunku interpretacji przepisu art. 10 ust. 1 u.ś.r. w przypadku orzekania o prawie do dodatku z tytułu opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym w trakcie jednego porodu. Nie ulega zatem wątpliwości, że zignorowanie treści uchwały nie może być kwalifikowane jako wypełnienie obowiązku uzasadnienia swojego stanowiska. Takie postępowanie nosi cechy rażącego naruszenia prawa, polegającego na orzeczeniu w oparciu o art. 10 ust. 1 u.ś.r. w sposób oczywiście błędny i naruszający dodatkowo w sposób rażący obowiązek uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji (zob. art. 107 § 3 k.p.a.).

Sądy administracyjne wskazują, że oprócz stosowania trybu nieważnościowego, istnieją inne możliwości prawne eliminowania wadliwych decyzji, dotyczących dodatku z tytułu opieki, podjętych w stanach faktycznych analogicznych do okoliczności przedmiotowej sprawy. Organ, który wydał decyzję administracyjną, może sprostować błąd w trybie art. 31 u.ś.r. (możliwa jest wówczas wypłata świadczeń rodzinnych za 3 lata wstecz, licząc od dnia zawiadomienia o popełnieniu błędu lub od dnia wydania decyzji prostującej błąd z urzędu), zmienić lub uchylić

ostateczną decyzję administracyjną ze względu na to, że wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń (zmiana decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r.; uprawnionym do zmiany jest także marszałek województwa), albo uchylić lub zmienić decyzję ostateczną, na mocy której strona nabyła prawo, za jej zgodą, z tej przyczyny, że przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony, a przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji (art. 155 k.p.a.; zob. np. wyroki: WSA w Białymstoku z 1 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Bk 651/15; WSA w Gliwicach z 29 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/GI 326/15; WSA w Łodzi z 26 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1099/15; WSA w Krakowie z 9 kwietnia 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 2090/14; WSA w Warszawie z 1 lipca 2015 r., sygn. akt VIII SAWa 1/15).

Sejm podziela pogląd wyrażony w judykatach sądów administracyjnych, że decyzje organów administracji nieuwzględniające treści uchwały NSA nie mogą ostać się w obrocie prawnym. Utrzymanie w mocy takich decyzji stanowić będzie naruszenie zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do wsparcia rodzin wielodzietnych (art. 71 ust. 1 Konstytucji), gdyż spowoduje, że w identycznej sytuacji faktycznej i prawnej podmioty o tych samych cechach będą traktowane odmiennie, a pomoc rodzinie zostanie udzielona w niewystarczający sposób (zob. wyrok WSA w Łodzi z 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/ Łd 125/16).

Należy zakładać, że pomimo braku obowiązku prawnego organy administracji publicznej będą akceptować wykładnię przyjętą w uchwale NSA także z uwagi na to, że ich ewentualne rozstrzygnięcia oparte na wykładni sprzecznej ze stanowiskiem uchwały zostałyby zakwestionowane w postępowaniu sądowoadministracyjnym. *De facto* uchwała zdeterminuje zatem także działania administracji *in posterum* (zob. A. Skoczyła, *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 602-603; zob. wyrok WSA w Łodzi z 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 125/16), a zastosowanie ww. instytucji pozwoli usunąć z obrotu prawnego decyzje ostateczne nieuwzględniające uchwały NSA o sygn. akt I OPS 15/13.

4. Jeżeli do dnia wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny decyzja ostateczna z stycznia 2012 r. w sprawie odmowy przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego na skutek zastosowania jednego z ww. mechanizmów nie zostanie

usunięta z obrotu prawnego (jej zmiana, uchylenie albo stwierdzenie nieważności powodowałyby, że przesłanka legitymowania się przez skarżącego „ostatecznym orzeczeniem” nie będzie spełniona, co wyklucza merytoryczne rozpoznanie sprawy), wówczas po ewentualnym wydaniu judykatu trybunalskiego, w brzmieniu zgodnym ze stanowiskiem Sejmu, zastosowanie znajdzie art. 145a ust. 1 k.p.a. („Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja”). Zdaniem Sejmu, na przeszkodzie wznowienia postępowania nie będzie stało wydanie afirmatywnego wyroku interpretacyjnego (zawierającego sformułowanie: „przepis rozumiany jako [...] jest zgodny z [...]”).

W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego obok rozstrzygnięć stwierdzających niezgodność danego przepisu z Konstytucją, stosowane są także inne formuły rozstrzygnięcia, w tym o uznaniu (nie)konstytucyjności badanego przepisu pod warunkiem jego rozumienia w określony sposób. W przypadku orzeczeń odnoszących się do wskazanego rozumienia przepisu (określonej jego wykładni), a więc tzw. orzeczeń interpretacyjnych, Trybunał Konstytucyjny może zastosować formułę negatywną, uznając dany przepis za niekonstytucyjny pod warunkiem określonego jego rozumienia, albo afirmatywną, uznając przepis za konstytucyjny pod warunkiem określonego jego rozumienia. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny: „[...] zarówno przyjęcie przez Trybunał formuły wyroku interpretacyjnego negatywnego w brzmieniu: «przepis ... rozumiany w taki sposób, że ... jest niezgodny/nie jest zgodny z art.... Konstytucji» zawiera założenie, że przepis ten jest niekonstytucyjny tylko w określonym jego rozumieniu, natomiast w innym rozumieniu jest konstytucyjny, tak i zastosowanie formuły wyroku interpretacyjnego aprobatywnego w brzmieniu: «przepis... rozumiany w taki sposób, że... jest zgodny [...] z art.... Konstytucji» zawiera założenie, że przepis ten interpretowany odmiennie z Konstytucją jest sprzeczny (nie jest z nią zgodny). [...] Wyrok interpretacyjny pozwala zatem na utrzymanie w mocy przepisu zakwestionowanego pod względem zgodności z Konstytucją, pod warunkiem wszelako jego określonej, prokonstytucyjnej interpretacji; oznacza to zarazem, że interpretacja odmienna jest niekonstytucyjna. Ponieważ zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą, wszystkie organy władzy publicznej, również władzy sądowniczej,

mają obowiązek przestrzegania i stosowania tych orzeczeń, niezależnie od formuły sentencji orzeczenia, zastosowanej przez Trybunał w konkretnym wyroku; dotyczy to także orzeczeń wydanych w formule wyroków interpretacyjnych, zarówno negatoryjnych, jak i afirmatywnych” (wyrok NSA z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II FSK 2518/13). Trzeba zatem opowiedzieć się za uznaniem, że także afirmatywne wyroki interpretacyjne stanowią podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia, w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji, który swoje ustawowe rozwinięcie odnalazł w art. 145a k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że stosowanie w praktyce normy wywiedzionej z przepisu będącego przedmiotem kontroli przy rozumieniu przeciwnym do wskazanego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego stanowiłoby naruszenie normy konstytucyjnej, przyznającej orzeczeniom sądu konstytucyjnego walor powszechnego obowiązywania (wyrok NSA z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II FSK 2518/13; zob. także wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; odmiennie uchwała Sądu Najwyższy z 17 grudnia 2009 r., sygn. akt III PZP 2/09: orzeczenie TK stwierdzające w sentencji niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego, które nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu, nie stanowi podstawy wznowieniowej; Trybunał nie ma kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, a więc do wskazywania innym organom sądowym sposobu wykładni przepisów prawa; uchwała ta spotkała się z krytyką w literaturze prawniczej zob. glosy: J. Trzeciński, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 2, s. 158-162; M. Wiącek, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 153-166; M. Ziółkowski, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 5, s. 185-191; zob. także B. Adamiak, *Zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą jako przesłanka prawidłowości decyzji administracyjnej*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 1, s. 15, autorka stoi na stanowisku, że tzw. wyroki interpretacyjne nie mogą być podstawą wznowienia, ale mogą być podstawą uchylenia decyzji w trybie art. 154 czy art. 155 k.p.a.; A. Krzywoń uznał, że do wyroku interpretacyjnego afirmatywnego nie powinna się odnosić instytucja wznowienia postępowania, glosa do wyroku NSA z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II FSK 2518/13, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 3, s. 135-144; poglądy doktryny i orzecznictwa w tej sprawie zebrała M. Jaśkowska [w:] *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071)*; LEX/el. 2016, nr 494964).

5. Także Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku zrównania mocy wiążącej wszystkich typów swoich wyroków. Jak wyjaśnił w wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 6 lipca 2005 r. (sygn. akt SK 27/04): „Z jednej strony trzeba zauważyć, że wyrok interpretacyjny w swej istocie jest zawsze wyrokiem stwierdzającym niezgodność z Konstytucją określonego zakresu normatywnego kontrolowanego przepisu. Byłoby to oczywiste, gdyby sentencję wyrażano w dwóch punktach, wskazując nie tylko zakres, w którym zachodzi zgodność z Konstytucją, ale i zakres normatywny przepisu, którego nie da się z nią pogodzić. Choć ta negatywna strona wyroku jest w sentencji przemilczana, niewątpliwie realnie istnieje. [...] uzasadnione jest twierdzenie, że w tzw. wyroku interpretacyjnym nie chodzi o dokonanie przez Trybunał wykładni przepisu, lecz o wiążące rozstrzygnięcie, tak jak w każdym innym wyroku, w jakim zakresie kontrolowany akt normatywny lub jego część narusza Konstytucję [...]. Konsekwencją powyższego rozumowania jest wniosek o braku jakościowej różnicy między tzw. wyrokiem interpretacyjnym a wyrokiem stwierdzającym wprost niezgodność z Konstytucją. Nie ma też podstaw do osłabiania mocy wiążącej wyroków uznających zgodność z Konstytucją określonego przepisu pod warunkiem rozumienia go w określony sposób”. A zatem w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ma różnicy w obowiązywaniu wyroku stwierdzającego niezgodność z Konstytucją danego przepisu i stwierdzającego jego zgodność pod warunkiem określonego rozumienia.

6. W związku z powyższym, Sejm wnosi o uznanie, że art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz 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** z art. 71 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

7. W postępowaniu trybunalskim zgłosił udział Rzecznik Praw Dziecka (dalej: RPD). W piśmie z 17 listopada 2015 r. stanął na stanowisku, iż 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 na 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 ust. 3 Konwencji o Prawach Dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526; dalej: Konwencja o prawach dziecka). Ponadto, w zależności od wyniku rozpoznania skargi konstytucyjnej, wniósł o rozważenie zasygnalizowania Sejmowi i Senatowi istnienia poważnego uchybienia w prawie, czyli naruszenia standardu prawidłowej legislacji oraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, bowiem brzmienie zakwestionowanego przepisu dopuszcza możliwość odtworzenia przeciwstawnych norm.

Rzecznik Praw Dziecka wskazał jako uzupełniający (związkowy) wzorzec kontroli Konwencję o prawach dziecka. Jednak w trybie skargi konstytucyjnej niedopuszczalne jest czynienie podstawą oceny umów międzynarodowych. Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji dopuszcza jedynie badanie przez sąd konstytucyjny zgodności ustaw lub innych aktów normatywnych z Konstytucją. Przepisy Konwencji o prawach dziecka, nawet ujęte związkowo, nie mogą zatem stanowić wzorca kontroli w takim postępowaniu (zob. m.in. postanowienia TK z: 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00; 31 maja 2005 r., sygn. akt SK 59/03).

Ponadto, Rzecznik Praw Dziecka uczestniczy w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym w sprawach wszczętych skargą konstytucyjną na zasadach zbliżonych do udziału Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO). Ustalenia trybunalskie odnoszące się w tym zakresie do RPO będą więc adekwatne także do pozycji procesowej RPD. Sejm pragnie przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przyłączenie się RPO do postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną wyklucza przedstawianie zarzutów niekonstytucyjności i ich uzasadnianie przez RPO w zakresie, w jakim nie uczynił tego sam skarżący. Rzecznik Prawa Obywatelskich ma natomiast możliwość dokonywania czynności wspierających skargę konstytucyjną, w szczególności przez dostarczanie nowych argumentów prawnych; musi to być jednak pochodną zarzutów zgłoszonych przez inicjatora postępowania (zob. np. wyroki TK z: 11 października 2001 r., sygn. akt

SK 17/00; 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01; 11 października 2012 r., sygn. akt SK 18/10; 20 listopada 2012 r., sygn. akt SK 3/12).

Sejm przytoczoną linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego uznaje za trafną również względem pozycji procesowej RPD w postępowaniu sądowokonstytucyjnym. W konsekwencji rozszerzenie kontroli o badanie zgodności z niewymienionymi w skardze wzorcami (wynikającymi z art. 2 Konstytucji: zasadą prawidłowej legislacji oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa) nie mieści się w uprawnieniach RPD. Z tej przyczyny Sejm nie odniesie się do tych zarzutów *in merito* (por. jednak odpowiedź RPO na prośbę RPD o wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w celu stwierdzenia niezgodności art. 10 ust. 2 u.ś.r. z art. 2, art. 18, art. 32, art. 71 Konstytucji oraz przepisami Konwencji o prawach dziecka; pismo RPO z 6 lutego 2015 r., sygn. akt III.7064.28.2015.LN).

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński