



**PK VIII TK 15.2017**  
**(P 6/17)**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	22. 03. 2017
L.dz. ....	L. zat. ....

### TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, czy przepisy art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U., poz. 195 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, są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) przepis art. 5 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U., poz. 195 ze zm.), w zakresie, w jakim regulacja ta pozbawia prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w razie uzyskania dochodu przekraczającego kwotę 800 zł na osobę w rodzinie, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na zbędność wydania orzeczenia.**

### **UZASADNIENIE**

Postanowieniem z dnia 21 grudnia 2016 r. (sygn. akt )  
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (dalej: WSA w Gdańsku albo Sąd pytający) zwrócił się z pytaniem prawnym, czy przepisy art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U., poz. 195; dalej: ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci), 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, są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pytanie prawne zostało skierowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z dnia czerwca 2016 r. Prezydent S. , powołując się na przepisy art. 5, art. 10, art. 13, art. 18 i art. 48 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, odmówił przyznania I Z. świadczenia wychowawczego na córkę N P. W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., iż I Z. wychowuje jedno dziecko, a dochód jej rodziny w 2014 roku wyniósł zł na osobę. Zostało więc przekroczone kryterium dochodowe przewidziane w art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, w konsekwencji czego świadczenie wychowawcze nie mogło zostać przyznane.

Decyzją z dnia lipca 2016 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S utrzymało w mocy decyzję Prezydenta S z dnia czerwca 2016 r., w pełni akceptując zarówno ustalenia faktyczne, jak i ocenę prawną organu I instancji.

Skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S wniosła I Z., podnosząc m.in., że w 2014 r. *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 ojciec dziecka jest osobą chorą i nie jest w stanie łożyć alimentów w wysokości zasądzonej (uzasadnienie pytania prawnego – str. 1).*

WSA w Gdańsku, rozpatrując skargę I Z. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S , powziął wątpliwość co do zgodności normy wynikającej z przepisów art. 5 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, w związku ze sztywno określonym tam kryterium dochodowym upoważniającym do uzyskania prawa do świadczenia wychowawczego, przy stałej wysokości tego świadczenia, wynoszącej 500 zł, z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości oraz z wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej zasadą sprawiedliwości społecznej.

Sąd pytający podniósł, że przepisy ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci dzielą krąg podmiotów, którym przysługuje świadczenie wychowawcze, w zależności od dwóch zasadniczych kryteriów. Pierwszym jest

ilość dzieci w rodzinie, gdyż prawo do świadczenia na drugie i każde kolejne dziecko przysługuje bez konieczności spełnienia dodatkowych przesłanek. Drugim zaś – kryterium dochodowe, wprowadzone w odniesieniu do rodzin wychowujących jedno dziecko lub ubiegających się o świadczenie na pierwsze z większej ilości dzieci. W takim przypadku świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko przysługuje bowiem rodzinom, w których dochód nie przekracza 800 zł na osobę w rodzinie lub 1200 zł, jeśli dziecko w rodzinie jest niepełnosprawne. W tym kontekście Sąd pytający stwierdził, że podmioty wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w rodzinach, w których nie ma dzieci niepełnosprawnych, podzielono na te, w których dochód w rodzinie w przeliczeniu na osobę nie przekracza 800 zł, i te, w których dochód na osobę w rodzinie jest wyższy od tej kwoty. Świadczenie wychowawcze przysługuje zatem jedynie osobom należącym do pierwszej grupy.

WSA w Gdańsku zwrócił uwagę, iż w zawisłej przed nim sprawie, w której skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, I Z. nie przysługiwało prawo do świadczenia wychowawczego, gdyż dochód jej dwuosobowej rodziny, w okresie istotnym dla ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego, wyniósł                      zł miesięcznie. Tymczasem inna 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* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 3, 4). Sąd pytający podkreślił przy tym, że porównywane sytuacje dotyczą rodzin o identycznym poziomie zamożności, utrzymujących się z dochodów na poziomie zbliżonym do najniższego wynagrodzenia za pracę, które wynosiło (brutto) w 2014 r. – 1680 zł, w 2015 r. – 1750 zł, w 2016 r. – 1850 zł.

W ocenie Sądu pytającego, *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 (uzasadnienie pytania prawnego, str. 4). W związku z tym, zachodzi wątpliwość co do tego, czy kwestionowana 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 (tamże).*

Sąd pytający stwierdził przy tym, że *nie kwestionuje konstytucyjności uprawnień ustawodawcy zwykłego, aby realizując cel demograficzny ograniczył w drodze kryterium dochodowego powszechność świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko (uzasadnienie pytania prawnego, str. 5). W jego ocenie 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 (tamże). W tym kontekście WSA w Gdańsku stwierdził, że szczególną uwagę należy zwrócić na rozwiązanie przyjęte w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1518, dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych), w brzmieniu ukształtowanym od dnia 1 stycznia 2016 r. 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 3a) 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 (...), 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 (...) 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 (uzasadnienie pytania prawnego, str. 5 i 6).*

W konsekwencji Sąd pytający stwierdził, że istnieją uzasadnione wątpliwości, czy rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w przepisach art. 5 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, wykluczające z kręgu uprawnionych do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko osoby wychowujące jedno dziecko oraz wychowujące więcej niż jedno dziecko, których rodziny uzyskują dochód przekraczający kwotę 800 zł na osobę, w każdym przypadku i niezależnie od wysokości tego przekroczenia, jest zgodne z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej.

Przepisy art. 5 ust. 1 i 3 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci stanowią:

*Art. 5 ust. 1. Świadczenie wychowawcze przysługuje osobom, o których mowa w art. 4 ust. 2, w wysokości 500,00 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie.*

*(...)*

*3. Świadczenie wychowawcze przysługuje na pierwsze dziecko osobom, o których mowa w art. 4 ust. 2, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 800,00 zł.*

Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, świadczenie wychowawcze, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, przysługuje na pierwsze dziecko tylko wówczas, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 800 zł.

W ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci przyjęto zatem rozwiązanie, zgodnie z którym ustawodawca uzależnił uzyskanie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko od spełnienia określonego kryterium dochodowego. Kryterium to nie obowiązuje w przypadku ubiegania się o świadczenie wychowawcze na drugie i każde kolejne dziecko. Świadczenie to przysługuje wówczas niezależnie od wysokości dochodu przypadającego na osobę w rodzinie.

W przypadku, gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne, ustawodawca przyznał prawo do świadczenia wychowawczego w kwocie 500 zł na pierwsze dziecko także wtedy, gdy dochód tej rodziny w przeliczeniu na jedną osobę jest wyższy niż 800 zł, lecz nie przekracza kwoty 1 200 zł (art. 5 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci).

Świadczenie wychowawcze przysługuje matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka (art. 4 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci).

W rozumieniu kwestionowanej regulacji dziecko to dziecko własne, dziecko małżonka, dziecko przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego

toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną (art. 2 pkt 5 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci).

Przez rodzinę należy rozumieć: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz zamieszkujące wspólnie z tymi osobami, pozostające na ich utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25 roku życia, a także dzieci, które ukończyły 25. rok życia, legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2016 r., poz. 162).

Zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, pierwszym dzieckiem jest jedyne lub najstarsze dziecko w rodzinie w wieku do ukończenia 18 roku życia. W przypadku dzieci urodzonych tego samego dnia, miesiąca i roku, będących najstarszymi dziećmi w rodzinie w wieku do ukończenia 18 roku życia, pierwsze dziecko oznacza jedno z tych dzieci wskazane przez osobę, o której mowa w art. 4 ust. 2 tej ustawy.

Przez dochód rodziny należy rozumieć sumę dochodów członków rodziny (art. 2 pkt 2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci), a przez dochód członka rodziny – przeciętny miesięczny dochód członka rodziny osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres, na jaki ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego, z zastrzeżeniem art. 7 ust. 1 – 3. Przepis art. 7 ust. 1-3 ustawy określa zasady uwzględniania utraty i uzyskania dochodu.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, *dochód* w rozumieniu tej ustawy oznacza *dochód w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych*.

W myśl zaś art. 3 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, ilekroć w tej ustawie jest mowa o dochodzie - oznacza to, po odliczeniu kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób:



a) przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c, art. 30e i art. 30f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.), pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne,

b) deklarowany w oświadczeniu dochód z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, pomniejszony o należny zryczałtowany podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,

c) inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W pytaniu prawnym jako wzorce kontroli zostały wskazane przepisy art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika przy tym, iż, w odniesieniu do wzorca z art. 2 Konstytucji, Sąd pytający zarzuca naruszenie wyrażonej w nim zasady sprawiedliwości społecznej.

Z wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie osób, które tej cechy nie posiadają. Stwierdzenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów, które są prawnie relewantne. Różnicowanie podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, jest dopuszczalne (nie narusza zasady równości), ale warunkiem *sine qua non* jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane. Wszelkie

odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Różnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest więc dopuszczalne (nie narusza zasady równości), ale musi mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Musi mieć też charakter proporcjonalny, tj. waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Musi ponadto pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 października 1998 r., K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU Nr 6/A/2008, poz. 109; 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 60; 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 117; 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 29; 12 lipca 2016 r., sygn. SK 40/14, OTK ZU seria A/2016, poz. 57).

Jeśli chodzi o zasadę sprawiedliwości społecznej w ujęciu art. 2 ustawy zasadniczej, to jest ona celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. *Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej nie stanowi jedynie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej czy też swoistej *dyrektywy programowej*. Na gruncie tego przepisu można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Jednym z podstawowych elementów zasady sprawiedliwości społecznej jest zakaz arbitralnego traktowania jednostek. Zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości. Zasady te wzajemnie się uzupełniają. Różnicowanie podmiotów prawa jest bowiem dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe. O ile więc zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy prawnie relewantnej w danej sferze stosunków, o tyle zasada z art. 2 Konstytucji pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowanie danej cechy, czy też danego kryterium wyodrębnienia określonej kategorii podmiotów odpowiada względem sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego. W takim ujęciu wymaganie sprawiedliwego traktowania może nie tylko uzupełniać, ale również korygować ocenę formułowaną na gruncie prawa do równego traktowania. W konsekwencji konkretne rozwiązanie normatywne, podporządkowane zasadzie równego traktowania z punktu widzenia wyróżnionego kryterium formalnego, nie będzie mogło być uznane za zgodne z Konstytucją, jeśli kryterium to nie odpowiada wymaganiom sprawiedliwości (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: z 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 33; 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 15 marca 2011 r., sygn. P 7/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz.

10; 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 122; 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104; 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145).

W niniejszej sprawie na wstępie odnieść należy się do przedmiotu kontroli określonego przez Sąd pytający.

Jak już podniesiono, w *petitum* pytania prawnego jako przedmiot kontroli wskazano przepisy art. 5 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, 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. W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd pytający stwierdził zaś, że kwestionuje konstytucyjność normy prawnej wynikającej z art. 5 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, w związku ze sztywno określonym tam kryterium dochodowym upoważniającym do uzyskania prawa do świadczenia wychowawczego, przy stałej wysokości tego świadczenia wynoszącej 500 zł (uzasadnienie pytania prawnego, str. 3).

W oparciu o *petitum* oraz uzasadnienie pytania prawnego zasadne wydaje się uznanie, iż Sąd pytający kwestionuje konstytucyjność przepisu art. 5 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w zakresie, w jakim regulacja ta pozbawia prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w razie uzyskania dochodu przekraczającego kwotę 800 zł na osobę w rodzinie. Przyjęcie przez ustawodawcę sztywno określonego kryterium wysokości dochodu na osobę w rodzinie jako warunku niezbędnego do uzyskania świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko powoduje bowiem, iż w każdym przypadku przekroczenia tego kryterium następuje utrata prawa do owego świadczenia – w czym, jak się wydaje, Sąd pytający upatruje naruszenia wskazanych w *petitum* wzorców kontroli.

Podkreślić przy tym trzeba, że tylko w takim zakresie dopuszczalna jest kontrola przez Trybunał Konstytucyjny kwestionowanej regulacji.

W pytaniu prawnym brak jest argumentacji wskazującej, iż Sąd pytający zarzuca zaskarżonej regulacji pominięcie ustawodawcze polegające na braku w niej unormowania przyznającego świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko także w razie przekroczenia określonej kwoty dochodu na osobę w rodzinie, przy zastosowaniu mechanizmu obniżenia tegoż świadczenia o kwotę, o jaką dochód ten został przekroczony.

Wskazanie zaś, iż zachowanie konstytucyjnych zasad równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej zapewniłoby wprowadzenie w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci unormowania, zgodnie z którym w przypadku, gdy dochód na osobę w rodzinie przekroczyłby kwotę 800 zł, osobie uprawnionej przysługiwałoby świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko w wysokości pomniejszonej o kwotę, o jaką przekroczone zostało kryterium dochodowe, należy ocenić w kategorii postulatu dotyczącego uzupełnienia istniejącego stanu prawnego o określoną regulację prawną, która byłaby korzystna dla strony postępowania, w związku z którym zostało sformułowane pytanie prawne w niniejszej sprawie.

Innymi słowy, w pytaniu prawnym Sąd pytający wskazuje na potrzebę wprowadzenia przy świadczeniach wychowawczych na pierwsze dziecko tzw. mechanizmu *złotówka za złotówkę*, w którym przekroczenie określonego kryterium dochodu na osobę nie prowadziłoby do utraty całego świadczenia.

W związku z tym zauważyć trzeba, że uzupełnienie obowiązującego stanu prawnego w sposób wskazany przez Sąd pytający wykracza poza zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego jako tzw. negatywnego ustawodawcy i naruszałoby zasadę podziału władzy wyrażoną w art. 10 Konstytucji. W zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się bowiem stanowienie prawa.

W tym zakresie rozpoznanie pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny byłoby zatem niedopuszczalne.

Przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym rozważenia wymaga kwestia formalna związana z dopuszczalnością równoległego badania przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz zasadą równości z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Zauważyć bowiem należy, że z *petitum* oraz uzasadnienia pytania prawnego wynika, iż Sąd pytający wskazał zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, jako samodzielny wzorzec kontroli.

W związku z tym podkreślić trzeba, że zasada sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza w treść od zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych, z drugiej zaś strony kreuje obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego.

W zakresie obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją.

W razie sformułowania zarzutu niezgodności danej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości (lub będące jej rozwinięciem inne unormowania konstytucyjne), a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji.

W odniesieniu do obowiązków o charakterze materialnym, czyli nakazu realizowania i ochrony różnych wartości konstytucyjnych, trzeba natomiast podkreślić, iż zasada sprawiedliwości społecznej jest niezależna od zasady równości w tym sensie, że naruszenie jednej z nich nie powoduje automatycznie naruszenia drugiej, aczkolwiek nie można wykluczyć, że określona regulacja prawna uchybiać będzie, z osobna, równolegle im obu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13, OTK ZU seria A/2016, poz. 28 i przytoczone tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Podkreślić trzeba, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości, zaś argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów świadczących o samoistnym (tj. niezależnym od sprzeczności z zasadą równości) naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 listopada 2000 r., sygn. K. 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; 21 września 2009 r., sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 124; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58; 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że zawarta tam argumentacja, przedstawiona na poparcie zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej, jest zbieżna. Sąd pytający nie przedstawił odrębnych argumentów świadczących o samoistnym, niezależnym od sprzeczności z zasadą równości, naruszeniu przez zaskarżoną regulację zasady sprawiedliwości społecznej (*vide* – uzasadnienie pytania prawnego, str. 5, 6).

W związku z tym, w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej – jako samodzielnym wzorcem kontroli – postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na zbędność orzekania.

Zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z wzorcem z art. 32 ust. 1 Konstytucji należy uznać za nieuzasadniony.

Przyjęte w art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci kryterium w postaci określonej w tym przepisie wysokości dochodu na osobę w rodzinie prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej osób znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, tj. ubiegających się o uzyskanie świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko.

Osoby ubiegające się o świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko uzyskują prawo do takiego świadczenia, jeśli dochód na osobę w ich rodzinie nie przekracza kwoty 800 zł na osobę. Zostają zaś pozbawione prawa do świadczenia wychowawczego, gdy dochód na osobę w rodzinie jest wyższy od tej kwoty.

Wskazane zróżnicowanie należy uznać za dopuszczalne konstytucyjnie.

Podnieść trzeba, że ustawodawca, w art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, jasno sformułował kryterium, na podstawie którego dokonał wskazanego zróżnicowania sytuacji osób ubiegających się o świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko. Jak już wskazano, jest to kryterium wysokości dochodu na osobę w rodzinie (800 zł), którego przekroczenia pozbawia prawa do tegoż świadczenia.

Kwestionowane zróżnicowanie znajduje przy tym podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach dotyczących wprowadzenia w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci świadczenia wychowawczego. Pozostaje przy tym w bezpośrednim związku z celem i



zasadniczą treścią regulacji, w której została zawarta kwestionowana norma prawna.

Zauważyć trzeba, że celem wprowadzenia w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci świadczenia wychowawczego jest przede wszystkim pomoc finansowa, która kierowana jest do rodzin wychowujących (mających na utrzymaniu) dzieci do 18 roku życia. Świadczenie to ma na celu częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem podstawowych potrzeb życiowych i wychowywaniem dzieci. Proponowane w tej ustawie rozwiązania mają zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin związane z wychowywaniem dzieci, a tym samym zachęcać do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci. Chodzi o zmniejszenie istniejących ograniczeń ekonomicznych, w szczególności wśród młodych ludzi decydujących się na posiadanie potomstwa, zwłaszcza drugiego i kolejnego dziecka. Przyjęta w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci konstrukcja dotycząca świadczenia wychowawczego, w której przysługuje ono na drugie i kolejne dziecko bez względu na osiągnięty przez rodzinę tegoż dziecka dochód, zaś w przypadku pierwszego dziecka uzależnione jest od wysokości dochodu rodziny, oddaje pośredni cel całej regulacji, którym jest potrzeba wsparcia głównie rodzin z dwojgiem lub większą liczbą dzieci (*vide* – uzasadnienie projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, druk nr 216, Sejm VIII kadencji).

Świadczenie wychowawcze, co należy ponownie podkreślić, co do zasady kierowane jest zatem przede wszystkim do rodzin mających na utrzymaniu dwoje i więcej dzieci. Przewidziane w art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci rozwiązanie umożliwiające uzyskania świadczenia wychowawczego nawet na pierwsze dziecko wprowadzono zaś dodatkowo, dla rodzin niżej uposażonych, których dochody są zbliżone do wartości minimum socjalnego.

Wprowadzenie kryterium różnicującego w postaci wysokości dochodu na osobę w rodzinie służy realizacji tego zamierzenia ustawodawcy, równocześnie

zaś pozwala na racjonalizację wydatków budżetu państwa z tytułu wprowadzenia świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko.

Jak wskazano w powoływanym uzasadnieniu projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (druk nr 216, Sejm VIII kadencji), *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 wiązałoby się z nadmiernym obciążeniem budżetu państwa ze względu na liczbę potencjalnych beneficjentów.*

W tym kontekście należy odwołać się także do stanowiska Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2016 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (druk nr 434, Sejm VIII kadencji), zawierającego propozycję wprowadzenia w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci rozwiązania, zgodnie z którym, w przypadku uzyskania przez rodzinę ubiegającą się o świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko dochodu przekraczającego kwotę stanowiącą kryterium dochodowe, rodzina ta nie traciłaby prawa do tego świadczenia, lecz otrzymywałaby je w niższej wysokości, to jest pomniejszonej o kwotę przekroczenia kryterium dochodowego.

W przedmiotowym stanowisku Rada Ministrów, negatywnie oceniając ten projekt, wskazała m.in., że w owym projekcie proponowano wprowadzenie mechanizmu *złotówka za złotówkę*, który od 1 stycznia 2016 r. obowiązuje w zasiłkach rodzinnych. Podkreślono, że *jednym z podstawowych założeń Programu „Rodzina 500+” jest przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom demograficznym oraz udzielenie wsparcia finansowego rodzinom z dziećmi. Istota Programu „Rodzina 500+” polega więc na realnym wsparciu rodziców wychowujących dzieci wysoką kwotą świadczenia (500 zł miesięcznie, czyli 6000 zł rocznie na uprawnione dziecko). Zagwarantowana wysokość świadczenia wychowawczego oznacza, że za pośrednictwem Programu „Rodzina 500+” zostanie pokrytych od 57% do 61% kosztów ponoszonych przez rodzica na*

utrzymanie dziecka. (...). Przedłożony projekt ustawy zakłada natomiast obniżanie wysokości świadczenia wychowawczego (w zależności od kwoty przekroczenia kryterium dochodowego) do minimalnej kwoty 20 zł na dziecko. Oznacza to, że takie wsparcie w wielu przypadkach będzie bardzo niskie i nie wpłynie znacząco na poprawę sytuacji materialnej rodziny, co jest jednym z założeń Programu. Zwrócono przy tym uwagę, iż z oceny Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że z proponowanego mechanizmu „złotówka za złotówkę” skorzystałoby 400 tysięcy rodzin, co oznacza szacunkowy wzrost rocznego kosztu Programu Rodzina 500+ o co najmniej 1 mld zł, zaś koszt jego obsługi o 15 mln zł (1,5% w ramach otrzymanej dotacji). W stanowisku Rządu stwierdzono ponadto, że mechanizm złotówka za złotówkę funkcjonuje w świadczeniach rodzinnych od 1 stycznia 2016 r. co oznacza, że pierwsze wstępne analizy jego stosowania będą znane dopiero w drugiej połowie bieżącego roku. Nie można zatem obecnie ocenić, jaki wpływ ma to nowe rozwiązanie zarówno na wydatki z budżetu państwa, jak i na sytuację materialną rodzin z dziećmi. Podkreślono, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej planuje w ciągu najbliższych 12 miesięcy dokonanie kompleksowego przeglądu systemu wsparcia rodzin z dziećmi, który obejmie również ocenę rozwiązań zawartych w obowiązującej od 1 kwietnia 2016 r. ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (*vide* – stanowisko Rządu z dnia 28 czerwca 2016 r. wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, druk nr 434, Sejm VIII kadencji).

Wprowadzenie unormowań będących elementem pomocy państwa dla rodzin wychowujących dzieci musi uwzględniać stan finansów publicznych państwa. Dotyczy to także świadczeń wychowawczych na pierwsze dziecko. Nałożony na ustawodawcę konstytucyjny obowiązek udzielania pomocy rodzinom wychowującym dzieci nie może być bowiem rozumiany jako nakaz maksymalnego rozbudowywania systemu świadczeń, niezależnie od możliwości finansowych państwa. W tym kontekście podkreślić trzeba, że dążenie do

dostosowania przyjętych rozwiązań w zakresie świadczeń wychowawczych do możliwości finansowych państwa ma swoje konstytucyjne uzasadnienie w konieczności zachowania równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych.

Równowaga budżetowa i stan finansów publicznych są bowiem wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej. Wynika to z całokształtu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś w art. 216 oraz art. 220 Konstytucji, ale także z art. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76).

Konieczność zachowania tych wartości wyznacza granice urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji praw i gwarancji w zakresie pomocy państwa dla rodzin wychowujących dzieci.

Podnieść ponadto należy, że jedną z podstawowych zasad, na których opiera się demokratyczne państwo prawne, jest zasada pomocniczości. Zasada ta ma służyć umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot. Zakłada ona, że to jednostki powinny, w pierwszej kolejności, podjąć wszelkie możliwe działania zmierzające do zabezpieczenia własnych potrzeb życiowych czy interesów. Wsparcie przyznawane jednostce powinno dotyczyć sytuacji, w których nie jest ona w stanie samodzielnie zadbać o swoje sprawy oraz podjąć działań zmierzających do poprawy sytuacji życiowej. Społeczeństwo może przy tym uzależniać udzielenie swojego wsparcia od tego, czy osoby obowiązane do troski o dzieci same podjęły uprzednio niezbędne działania. Dopiero gdy nie ma takiej obiektywnej możliwości, współobywatele, w imię solidaryzmu społecznego, mogą być zobowiązani do zapewnienia pomocy jednostkom czy nawet całym rodzinom (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, *op. cit.*).

Przyznawanie poszczególnym obywatelom przysporzeń od całego społeczeństwa może być konstytucyjnie uzasadnione jedynie na podstawie zasady solidaryzmu społecznego lub zasady słuszności. W pierwszym wypadku dana osoba może liczyć na wsparcie współobywateli, jeśli sama, bez własnej winy, nie jest w stanie zaspokoić potrzeb życiowych niezbędnych do godnego przeżycia jej samej oraz jej rodziny w aktualnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Stanowi to wyraz solidaryzmu członków całego społeczeństwa względem siebie. W drugim wypadku - jeśli wszyscy członkowie wspólnoty, współtworzący dobro wspólne, jakim jest państwo, oddają jednostce to, co jej się należało (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15).

Wskazać też trzeba, że pomoc Państwa powinna być dostosowana do konkretnych okoliczności, aby w efektywny sposób przyczyniać się do poprawy sytuacji życiowej beneficjentów. Pomoc finansowa powinna być więc skierowana do tej grupy beneficjentów, którzy faktycznie wymagają takiego wsparcia. Dopuszczalne jest zatem, aby powiązana była z mechanizmem oceny sytuacji majątkowej osób, którym jest przyznawana (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, *op. cit.*). Należy przy tym zwrócić uwagę, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy określenie form i zakresu pomocy udzielanej rodzinom, o których mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Ustawodawca ma przy tym w tej materii daleko idącą swobodę regulacyjną (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 70).

Wprowadzenie w art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci kryterium dochodu na osobę w rodzinie jako przesłanki uzyskania prawa do świadczenia wychowawczego jest zatem, mieszczącym się w standardach konstytucyjnych, rozwiązaniem pozwalającym na ocenę sytuacji majątkowej osób ubiegających się o świadczenie.

Zauważyć ponadto trzeba, że wprowadzenie kryterium dochodowego jako przesłanki uzyskania prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko ma swoje konstytucyjne uzasadnienie. Nie ma więc charakteru przypadkowego, a przez to arbitralnego.

Świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko jest, jak już wskazano, formą pomocy państwa dla rodzin utrzymujących to dziecko, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, o czym świadczy niski dochód przypadający na osobę w rodzinie.

Przyznanie pomocy właśnie tej grupie beneficjentów, z jednoczesnym pominięciem rodzin o nieco lepszej kondycji finansowej, wpisuje się w kontekst art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji.

*Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji bowiem, 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.*

Przepis art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji precyzuje wymagany poziom świadczeń na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Szczególny charakter pomocy ze strony państwa wskazuje na konieczność podejmowania takich działań władz publicznych, które wykroczać będą poza normalny standard ochrony wolności i praw. Chodzi tu zatem o działania przewyższające ów zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 maja 2001 r., sygn. P. 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83; 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213; 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76; 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137; 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 29).

W myśl art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, prawo do szczególnej pomocy władz publicznych przysługuje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej. Nawiązując zaś do wcześniejszej części art. 71 ust. 1

Konstytucji, należy przyjąć, iż państwo powinno – jako istotny kierunek swoich działań w sferze społecznej i gospodarczej – uwzględniać dobro każdej rodziny. Szczególnej pomocy należy zaś udzielać rodzinom mającym m.in. trudności materialne (*vide* – wyrok Trybunału konstytucyjnego z dnia z 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, *op. cit.*).

W tym aspekcie trzeba podkreślić, że Konstytucja nie określa konkretnej formy wsparcia rodzin, a tym bardziej nie wspomina o wysokości ewentualnej pomocy finansowej. Posługuje się jednak wyraźnie kryterium majątkowym, jako przesłanką uzasadniającą specjalne traktowanie pewnej kategorii rodzin - tych, które potrzebują wsparcia z uwagi na sytuację, w jakiej się znajdują (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, *op. cit.*).

W sytuacji, gdy ustrojodawca odwołuje się do kryterium sytuacji materialnej, konstytucyjnie dopuszczalne jest posłużenie się przez ustawodawcę w kwestionowanej regulacji kryterium dochodu rodziny (a precyzyjnie – dochodu na jedną osobę w rodzinie), jako przesłanki ubiegania się o wsparcie finansowe państwa w postaci świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko. Pozwala to bowiem na ocenę, czy podmiot ubiegający się o wsparcie finansowe w tej formie rzeczywiście potrzebuje pomocy finansowej. W związku z tym kryterium to nie może być uznane za arbitralne.

Podnieść przy tym należy, że brak jest ustrojowego uzasadnienia dla akceptacji tezy, iż wsparcie finansowe, pochodzące z budżetu państwa, w postaci świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko powinno przysługiwać wszystkim rodzicom, niezależnie od ich statusu materialnego.

W tym kontekście podkreślić trzeba, że wprowadzone w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci rozwiązanie, zgodnie z którym świadczenie wychowawcze na drugie i następne dzieci przysługuje niezależnie od dochodu ich rodzin, wykracza poza konstytucyjny standard wymagany od

ustawodawcy w zakresie udzielania przez państwo pomocy rodzinom wychowującym dzieci.

Zasadne jest zatem uznanie, że zastosowane w zaskarżonej regulacji kryterium w postaci określonej wysokości dochodu na osobę w rodzinie, której przekroczenie pozbawia prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko, jest adekwatne do osiągnięcia celu ustawodawcy, jakim miało być zracjonalizowanie liczby beneficjentów świadczenia wychowawczego oraz dostosowanie zakresu tych świadczeń do możliwości finansowych państwa. Kryterium to nie ma charakteru arbitralnego.

Rozwiązane przyjęte w kwestionowanej regulacji odnosi się do wartości konstytucyjnej w postaci równowagi budżetowej i właściwego stanu finansów publicznych. Jest to rozwiązanie proporcjonalne i racjonalne.

W kontekście niniejszej sprawy wskazać ponadto należy, że w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci wprowadzony został mechanizm pozwalający na podniesienie, w drodze aktu wykonawczego, wysokości kwoty dochodu na osobę w rodzinie, od której uzależnione jest otrzymanie świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko – w przypadku zwiększenia się kosztów utrzymania związanego z prognozowanym wzrostem wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Zgodnie bowiem z art. 6 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, zwiększyć wysokość kwoty, o której mowa w art. 5 ust. 1, 3 i 4 tej ustawy, biorąc pod uwagę prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy.

Równocześnie zaś, na podstawie art. 3 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Rada Ministrów ma obowiązek składania corocznie, Sejmowi i Senatowi, sprawozdania z realizacji ustawy. Zgodnie z art. 54 tej ustawy, Rada Ministrów ma obowiązek złożenia po raz pierwszy sprawozdania, o którym mowa w art. 3, za okres od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31



grudnia 2017 r., w terminie do dnia 30 września 2018 r. (ust. 1). Minister właściwy do spraw rodziny obowiązany jest zaś, nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, przedstawić Radzie Ministrów ocenę systemów świadczeń na rzecz rodziny wraz z wnioskami dotyczącymi zmian w tych systemach (ust. 2).

W świetle przytoczonej argumentacji należy uznać, iż kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Na marginesie niniejszej sprawy wskazać należy, że aktualnie trwają prace sejmowe nad dwoma projektami ustaw nowelizujących ustawę o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

Do Sejmu skierowany został, omawiany wcześniej, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (druk nr 434, Sejm VIII kadencji), w którym proponuje się dodanie w art. 5, po ust. 5, ust. 5 – 7 w brzmieniu:

*5. W przypadku gdy dochód rodziny przekracza kwotę, o której mowa w ust. 3 lub 4, pomnożoną przez liczbę członków danej rodziny o kwotę nie wyższą niż kwota świadczenia wychowawczego, na które jest ustalane prawo do tego świadczenia, świadczenie wychowawcze przysługuje w kwocie ustalonej zgodnie z ust. 6.*

*6. W przypadku przekroczenia kwoty uprawniającej daną rodzinę do świadczenia wychowawczego, o której mowa w ust. 5, świadczenie wychowawcze przysługuje w wysokości różnicy między kwotą świadczenia wychowawczego, o której mowa w ust. 5, a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny.*

*7. W przypadku gdy wysokość świadczenia wychowawczego przysługująca danej rodzinie, ustalona zgodnie z ust. 6, jest niższa niż 20,00 zł, świadczenie to nie przysługuje.*

Jak już podniesiono, projekt ten został negatywnie zaopiniowany przez Radę Ministrów.

Na etapie prac sejmowych znajduje się także projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu (druk nr 1038, Sejm VIII kadencji), w którym proponuje się m.in. wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko niepełnosprawne przysługiwałoby niezależnie od kryterium dochodowego (art. 1 pkt 2 projektu nadający nowe brzmienie art. 5 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci).

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego