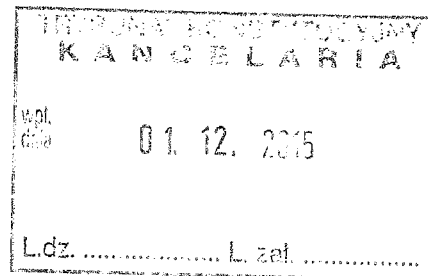




Warszawa, dnia 30 listopada 2015 r.

PG VIII TK 116/15

SK 36/15



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M W. o stwierdzenie, że art. 10 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.) w zakresie, w jakim przyznaje do zasiłku rodzinnego wyłącznie jeden dodatek z tytułu opieki nad dziećmi w okresie korzystania z urlopu wychowawczego bez względu na liczbę dzieci, jakie narodziły się w wyniku jednego porodu, jest niezgodny z art. 32, art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 Konstytucji

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) przepisy art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.), rozumiane w ten sposób, że, w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, dodatek do

zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z tego urlopu nie przysługuje na każde z tych dzieci, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

Uzasadnienie

W powołanej skardze konstytucyjnej M W. zakwestionowała konstytucyjność art. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie opisanym w petitum skargi.

Skarga konstytucyjna sformułowana została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy K., decyzją z dnia listopada 2011 r., przyznał M W. na każde z trojga Jej dzieci, urodzonych podczas jednego porodu w dniu

zasiłki rodzinne wraz z dodatkami z tytułu oraz – na trzecie dziecko – dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego i dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej.

Następnie, decyzją z dnia stycznia 2012 r., Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy K. odmówił przyznania M W.,

, dodatków z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego do zasiłków rodzinnych, przyznanych na pierwsze i na drugie

dziecko urodzone , uzasadniając takie rozstrzygnięcie tym, że wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie jest uzależniona od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu, którymi osoba uprawniona opiekuje się w okresie urlopu wychowawczego.

Od tej decyzji Skarżąca wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W.

Decyzją z dnia marca 2012 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. utrzymało w mocy decyzję Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w K. z dnia stycznia 2012 r. Odwołując się do poglądów prezentowanych w literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie, Kolegium stwierdziło, że art. 10 ustawy o świadczeniach pieniężnych stanowi, że sporny dodatek wynosi 400 zł, bez względu na liczbę dzieci wychowywanych w okresie korzystania z urlopu wychowawczego i bez względu na liczbę dzieci urodzonych podczas jednego porodu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W , wyrokiem z dnia października 2012 r., sygn. akt , oddalił skargę M W. na wymienioną wyżej decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia maja 2014 r., sygn. akt , oddalił skargę kasacyjną M W. od wyżej wymienionego wyroku WSA w W

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż ustawodawca, ustalając w art. 10 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego w kwocie 400 zł, nie uzależnił wysokości tego świadczenia od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu. Prawo do tego świadczenia zostało bowiem powiązane z korzystaniem z urlopu wychowawczego, a nie z liczbą urodzonych dzieci. Liczba dzieci urodzonych podczas jednego porodu ma natomiast znaczenie dla ustalenia okresu, w jakim świadczenie to

przysługuje osobie uprawnionej. Okres pobierania tego świadczenia ulega bowiem wydłużeniu z 24 miesięcy kalendarzowych, w przypadku urodzenia jednego dziecka, do 36 miesięcy kalendarzowych, w przypadku urodzenia co najmniej bliźniąt. Dla rodzin wielodzietnych w ustawie o świadczeniach rodzinnych przewidziany jest natomiast inny dodatek, tj. dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej.

W ocenie Skarżącej, art. 10 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, interpretowany w sposób przyjęty przez sądy orzekające w Jej sprawie, narusza konstytucyjne prawo do szczególnej opieki i wsparcia ze strony władzy publicznej, jakie powinny być udzielane dzieciom oraz rodzinom wielodzietnym, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Wynikająca z zakwestionowanego przepisu art. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych norma, iż w przypadku porodu wielodzietnego przysługuje jeden dodatek w zryczałtowanej wysokości 400 zł, prowadzi do niedopuszczalnych skutków i pozbawia Skarżącą finansowego wsparcia na zaspokojenie podstawowych potrzeb Jej dzieci (art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 Konstytucji).

Zaprezentowana przez sądy orzekające w Jej sprawie wykładnia art. 10 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zdaniem M W., prowadzi również do nierównego traktowania rodzin wielodzietnych, w których dzieci nie urodziły się podczas jednego porodu, i tych rodzin wielodzietnych, w których takie zdarzenie miało miejsce. W pierwszej z wymienionych grupy rodzin wielodzietnych dodatek do zasiłku rodzinnego w wysokości 400 zł przysługuje bowiem na każde dziecko. W przypadku porodu wielodzietnego przysługuje natomiast jeden dodatek w zryczałtowanej wysokości 400 zł, co wywołuje niedopuszczalne skutki, gdyż pozbawia osobę uprawnioną wsparcia finansowego na zaspokojenie podstawowych potrzeb dzieci.

Skarżąca wskazuje, że funkcją omawianego dodatku do zasiłku rodzinnego nie jest zrekompensowanie osobie uprawnionej zarobku utraconego na skutek korzystania z urlopu wychowawczego, lecz - częściowe pokrycie

wydatków na utrzymanie dziecka w związku z przebywaniem osoby uprawnionej na takim urlopie. Przyznanie jednego dodatku na wszystkie dzieci urodzone podczas jednego porodu funkcji tej nie spełnia, ponieważ nie zapewnia minimalnego standardu pomocy ze strony władzy publicznej, jaka powinna być adresowana do rodzin wielodzietnych. Standard taki zaś, podkreśla Skarżąca, powinien mieć charakter rzeczywisty, pozwalający na uznanie, że pomoc kierowana do takich rodzin ma charakter realny.

Z uwagi na to, że niniejsze postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną, a także ze względu na charakter zarzutów sformułowanych pod adresem art. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych, rozważenia wymaga kilka kwestii formalnych.

Na wstępie wypada zauważyć, że skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności i przysługuje wówczas, gdy na skutek ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej – wydanego na podstawie zakwestionowanej normy – doszło do naruszenia tychże praw lub wolności podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną (art. 79 ust. 1 Konstytucji).

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie przepis prawa, na podstawie którego zapadło prawomocne rozstrzygnięcie o prawach lub wolnościach podmiotu inicjującego jego konstytucyjną kontrolę w trybie skargi konstytucyjnej.

Poddany przez Skarżącą kontroli art. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych ma następujące brzmienie:

- „1. Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli dziecko pozostaje pod jego faktyczną opieką, uprawnionemu do urlopu wychowawczego, nie dłużej jednak niż przez okres:

- 1) 24 miesiące kalendarzowych;
 - 2) 36 miesięcy kalendarzowych, jeżeli sprawuje opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu;
 - 3) 72 miesiące kalendarzowych, jeżeli sprawuje opiekę nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo o znacznym stopniu niepełnosprawności.
2. Dodatek przysługuje w wysokości 400,00 zł miesięcznie.
3. Dodatek przysługujący za niepełne miesiące kalendarzowe wypłaca się w wysokości 1/30 dodatku miesięcznego za każdy dzień. Kwotę dodatku przysługującą za niepełny miesiąc zaokrągla się do 10 groszy w górę.
4. W przypadku równoczesnego korzystania z urlopu wychowawczego przez oboje rodziców lub opiekunów prawnych dziecka przysługuje jeden dodatek.
5. Dodatek nie przysługuje osobie, o której mowa w ust. 1, jeżeli:
- 1) (uchylony)
 - 2) bezpośrednio przed uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego pozostawała w stosunku pracy przez okres krótszy niż 6 miesięcy;
 - 3) podjęła lub kontynuuje zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, która uniemożliwia sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego;
 - 4) dziecko zostało umieszczone w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, z wyjątkiem podmiotu wykonującego działalność leczniczą, i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu, oraz w innych przypadkach zaprzestania sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem;
 - 5) w okresie urlopu wychowawczego korzysta z zasiłku macierzyńskiego.

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

Skarżąca konstytucyjnej ocenie poddała cały art. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zarzucając temu przepisowi niekonstytucyjność w zakresie, w jakim przyznaje on prawo wyłącznie do jednego dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, bez względu na liczbę dzieci urodzonych podczas jednego porodu.

Zauważyć zatem należy, iż art. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych kompleksowo reguluje przyznawanie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego.

Przepis ten, w ust. 1, określa krąg osób uprawnionych do omawianego dodatku oraz maksymalne okresy jego pobierania, różnicując jednocześnie te okresy na podstawie kryterium liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu (pkt 1 i 2) oraz kryterium niepełnosprawności dziecka (pkt 3).

Z kolei, art. 10 ust. 2 tejże ustawy ustala wysokość tego dodatku w kwocie 400 zł miesięcznie. Przepis ten nie rozstrzyga wprost, czy dodatek w tej wysokości przysługuje na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu, nad którym sprawowana jest opieka w czasie urlopu wychowawczego, czy też jest to jeden dodatek, przysługujący na wszystkie te dzieci, którymi osoba uprawniona opiekuje się w czasie korzystania z takiego urlopu.

Przepisy art. 10 ust. 3 – 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych dotyczą zaś zasad wypłaty omawianego dodatku za niepełne miesiące kalendarzowe (ust. 3), zbiegu uprawnień kilku osób do tego świadczenia (ust. 4), wyłączenia prawa do tego dodatku w określonych sytuacjach (ust. 5) oraz zaliczania

okresów zatrudnienia poza granicami kraju na potrzeby ustalenia prawa do dodatku (ust. 6).

W sprawie, w związku z którą wniesiona została niniejsza skarga konstytucyjna, przedmiotem postępowania była decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., utrzymująca w mocy decyzję Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy K. w sprawie odmowy przyznania M W. dodatków z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego do zasiłków rodzinnych przyznanych na dwoje, z trojga, Jej dzieci urodzonych podczas jednego porodu.

Podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie M W. nie stanowiły zatem przepisy art. 10 ust. 3 – 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Przepisy te nie pozostają również w związku z problemem, jaki był przedmiotem sprawy Skarżącej, a mianowicie, że w przypadku sprawowania w czasie urlopu wychowawczego opieki na więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu dodatek, o którym mowa w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci.

Z tego też względu, postępowanie w zakresie kontroli art. 10 ust. 3 – 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

Przedmiot kontroli w niniejszej sprawie stanowić mogą natomiast przepisy art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jako przepisy rozstrzygające o uprawnieniu do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego oraz o wysokości tego świadczenia.

Kolejna kwestia dotyczy oceny dopuszczalności kontroli art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie opisanym w petitum skargi konstytucyjnej, w niniejszym postępowaniu.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika bowiem, że naruszenie konstytucyjnych praw Skarżąca wiąże z przyjęciem przez Naczelny Sąd Administracyjny w Jej sprawie takiej wykładni art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, że w okresie korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu przysługuje jeden dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w czasie tego urlopu.

Wobec tak sformułowanego zarzutu, rozważenia wymaga, czy przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest przepis prawa, czy też prawidłowość jego zastosowania przez sądy orzekające w sprawie, w związku z którą wniesiona została przez M W. skarga konstytucyjna.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przedmiot kontroli nie może bowiem stanowić ani ostateczne rozstrzygnięcie sądu lub organu administracji, ani, tym bardziej, prawidłowość zastosowania kwestionowanego skargą przepisu przez sąd lub organ, ani też prawidłowość jego wykładni dokonanej przez sąd orzekający. Naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych, których ochrony domaga się pomiot wnoszący skargę konstytucyjną, powinno być bowiem wynikiem niekonstytucyjnego brzmienia kwestionowanej regulacji, a nie jej nieprawidłowego, zdaniem podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną, zastosowania przez organy orzekające w jego sprawie [*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie o sygn. Ts 52/09, OTK ZU(B) z 2011 r. Nr 1, poz. 31].

Podkreślić jednocześnie należy, iż w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowany został również pogląd, że «jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta

interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (tak: postanowienie z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87 i powołane tam orzeczenia). Ponadto, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, "stałość, powtarzalność i powszechność praktyki sądowej może nadawać kwestionowanemu unormowaniu w sposób stały i powszechny określone znaczenie, podlegające następnie kontroli konstytucyjności. Stałość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje bowiem nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia. (...) Ujawnienie (...) zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania)"» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie o sygn. SK 16/06, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 5, poz. 85].

W orzecznictwie sądów administracyjnych, dotyczącym problemu liczby dodatków, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przysługujących w okresie korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, prezentowane były dwie rozbieżne linie orzecznicze.

Według pierwszej z nich, dominującej, dla której reprezentatywne są wyroki zapadłe w sprawie Skarżącej, przepisy art. 8 ust. 2 i art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych były interpretowane w ten sposób, że rodzicowi lub opiekunowi korzystającemu z urlopu wychowawczego przysługuje jeden dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, albowiem wysokość tego dodatku, odmiennie iż w przypadku innych dodatków, nie została uzależniona od liczby dzieci

urodzonych podczas jednego porodu, wychowywanych w trakcie tego urlopu. Liczba dzieci urodzonych podczas jednego porodu ma wpływ wyłącznie na długość okresu pobierania tego dodatku [vide – wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt VIII SA/Wa 152/12 (system informatyczny Lex nr 1212298); Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 1495/11 (system informatyczny Lex nr 1235333); Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 900/12 (system informatyczny Lex nr 1402793); Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 2692/12 (system informatyczny Lex nr 1383602); Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 maja 2014 r. II SA/Go 280/14 (system informatyczny Lex nr 1485729)].

Również w literaturze przedmiotu prezentowane jest stanowisko, że kwota omawianego dodatku jest niezmienna. „Miesięczna wysokość dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem podczas korzystania z urlopu wychowawczego określona została w art. 10 ust. 2 ŚwiadRodzU, w których ustalono miesięczny wymiar tego świadczenia rodzinnego na 400 zł. Wysokość dodatku nie podlega różnicowaniu, a wyłącznym elementem faworyzującym osoby opiekujące się większą liczbą dzieci oraz dzieckiem niepełnosprawnym jest wydłużony odpowiednio o 12 i 48 miesięcy okres przysługiwania tej comiesięcznej kwoty dodatku” (W. Maciejko, A. Brzeźna, A. Korcz-Maciejko: *Świadczenia rodzinne. Komentarz. Komentarz do art. 10*, wyd. C.H.Beck 2014, system informatyczny Legalis).

W judykaturze przedstawiane było jednak również odmienne stanowisko, a mianowicie, że w okresie korzystania z urlopu wychowawczego z tytułu opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, dodatek, o którym mowa w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przysługuje do każdego zasiłku rodzinnego przyznanego na każde z tych dzieci

[*vide* – wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 848/07 (system informatyczny Lex nr 534989); Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 557/13 (system informatyczny Lex nr 1359729); Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 477/13 (system informatyczny Lex nr 1453097); Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 137/13 (system informatyczny Lex nr 1402810)].

Ostateczne wyeliminowanie niejednolitego stanowiska orzecznictwa, co do normy wynikającej z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nastąpiło dzięki uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego podjętej w składzie 7 sędziów w dniu 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I OPS 15/13, w myśl której: „[d]odatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456 ze zm.), w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci” (system informatyczny Lex nr 1475308).

Wobec ogólnej mocy wiążącej tej uchwały [art. 269 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)], obecnie w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje się, iż omawiany dodatek do zasiłku rodzinnego przysługuje na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu, którym osoba uprawniona opiekuje się w czasie urlopu wychowawczego.

Przepisy art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych są zatem obecnie w judykaturze jednolicie interpretowane w taki sposób, jakiego domaga się Skarżąca.

Ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie Skarżącej zapadło jednak w okresie, w którym dominującą w orzecznictwie i w literaturze przedmiotu wykładnią art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych była wykładnia przeciwna do przyjętej w wymienionej wyżej uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego, co, w konsekwencji, uzasadnia pogląd, że wskazane przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, rozumiane w ten sposób, że w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z tego urlopu nie przysługuje na każde z tych dzieci, mogą podlegać kontroli w trybie niniejszej skargi konstytucyjnej.

Podkreślić przy tym należy, iż z dostępnego na stronach internetowych orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że po podjęciu przez NSA wymienionej wyżej uchwały, sygn. akt I OPS 15/13, niektóre osoby uprawnione, którym, podobnie jak Skarżącej, wcześniej odmówiono przyznania omawianego dodatku na więcej niż jedno dziecko urodzone podczas jednego porodu, występowały o wznowienie postępowania w tych sprawach. Wnioski te nie zostały przez ośrodki pomocy społecznej pozytywnie rozpatrzone dla osób zainteresowanych.

Decyzje odmawiające wznowienia postępowania w sprawach omawianego świadczenia podlegały kontroli przez wojewódzkie sądy administracyjne w dwóch sprawach, w których sądy zajęły odmienne stanowiska.

I tak, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 stycznia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wr 855, orzekł, że „[p]rzesłanką do wzruszenia postępowania zakończonego wydaniem decyzji ostatecznej nie będzie ani podjęcie uchwały przez Naczelną Sąd Administracyjny ani wynikająca z niej odmienna wykładnia przepisów prawa będących podstawą wydania decyzji ostatecznej. Zmiana wykładni przepisu prawa dokonana w

wyroku lub uchwale sądu nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania. Nie może ona również stanowić podstawy do uznania, że zachodzą w sprawie nowe okoliczności istniejące w dniu wydania decyzji i nieznane organowi” (system informatyczny Lex nr 1711625).

Z kolei, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1999/14, w podobnej sprawie - „w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji” - uchylił decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz poprzedzające je decyzje organu pierwszej instancji (system informatyczny Lex nr 1711622).

Obecnie nie można więc jednoznacznie stwierdzić, że po podjęciu przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały, sygn. akt I OPS 15/13, M W. przysługują środki prawne, inne niż skarga konstytucyjna, umożliwiające dochodzenie ochrony praw konstytucyjnych, naruszonych przez ostateczne rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydane na podstawie przepisów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, rozumianych odmiennie niż ich interpretacja przyjęta w tej uchwale.

Podkreślić również należy, iż wymieniona wyżej uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak wynika z artykułów prasowych, nie jest respektowana przez ośrodki pomocy społecznej, przyznające prawo obywatelom do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do tego zasiłku, gdyż dla nich nie ma ona mocy wiążącej (M. Topolewska: *Po dwa świadczenia na bliźnięta trzeba iść do sądu*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 27 października 2015 r).

Ostatni problem proceduralny związany jest z ustaleniem dopuszczalnych konstytucyjnych podstaw kontroli art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych w postępowaniu zainicjowanym niniejszą skargą konstytucyjną.

Jako samodzielne wzorce kontroli art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w opisanym wyżej rozumieniu, Skarżąca wskazała bowiem art. 32, art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Co do pierwszego ze wskazanych wzorców kontroli, to należy zauważyć, iż z analizy skargi wynika, że niezgodności kwestionowanego rozwiązania ustawy o świadczeniach rodzinnych z całym art. 32 Konstytucji Skarżąca upatruje w naruszeniu zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), z tego powodu, że w różny sposób traktuje rodziny wielodzietne, w których dzieci urodziły się podczas jednego porodu oraz rodziny wielodzietne posiadające dzieci urodzone w różnym czasie.

M W. nie wykazała natomiast, na czym, w Jej ocenie, polega naruszenie przez art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej).

Z tego względu, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie w zakresie kontroli art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 32 ust. 2 Konstytucji, podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

Z kolei, jeśli chodzi o zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą równości, to Skarżąca zarówno w petitum, jak i w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, powołała art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli.

Z uwagi na to, iż, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli (*vide* - postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r. w sprawie o sygn. SK 10/01, OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 225), to w tym zakresie, postępowanie, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, podlega również umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Jako podstawę kontroli dla zakwestionowanych przepisów Skarżąca wskazała również cały art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Przypomnieć zatem wypada, iż art. 71 ust. 1 Konstytucji w zdaniu pierwszym, stanowiącym, iż państwo w swojej polityce uwzględnia dobro rodziny, „wyraża przede wszystkim prawo w znaczeniu przedmiotowym, a zatem przepis ten wskazuje na powinności państwa w zakresie realizacji jego obowiązków wobec rodziny. Artykuł 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji wyraża natomiast również prawo podmiotowe podlegające ochronie w trybie skargi konstytucyjnej” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie o sygn. P 3/05, OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 10, poz. 115].

Zatem, skoro art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie wyraża prawa podmiotowego, lecz normę programową, to nie może on stanowić wzorca kontroli dla kwestionowanego rozwiązania ustawowego w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

Postępowanie zatem, w części dotyczącej badania art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w opisanym wyżej zakresie, z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji podlega umorzeniu, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

Umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, podlega również postępowanie w zakresie kontroli przepisów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, rozumianych w opisany wyżej sposób, z art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

M W. nie przedstawiła bowiem uzasadnienia, na czym, Jej zdaniem, polega niezgodność przepisów dotyczących prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego i wysokości tego świadczenia z, wynikającym z art. 72 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, prawem „każdego” do żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

W rezultacie, podstawy kontroli w postępowaniu zainicjowanym niniejszą skargą konstytucyjną stanowią przepisy art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Przyjęcie obu tych konstytucyjnych wzorców kontroli „w związku” dla oceny kwestionowanych przepisów ustawowych uzasadnione jest zaś funkcją dodatku, o którym mowa w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, którą, o czym będzie mowa w dalszej części stanowiska, jest nie tylko zapewnienie szczególnej pomocy rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej, ale również zapewnienie środków na utrzymanie małego dziecka wychowywanego w takiej rodzinie, w okresie korzystania przez jednego z jego rodziców (opiekuna) z urlopu wychowawczego.

Podzielić należy zarzuty sformułowane przez Skarżącą pod adresem kwestionowanych przepisów. W uzupełnieniu przedstawionej w skardze argumentacji, podnieść należy, co następuje.

Problem przedstawiony w skardze konstytucyjnej przez M W., w istocie, sprowadza się do oceny, czy naruszone zostało, wyrażone w art. 71 ust. 1 Konstytucji, prawo rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej do szczególnej pomocy ze strony władzy publicznej, przez to, że niedopuszczalne jest przyznanie do zasiłku rodzinnego dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu, i z tego powodu nie została też zapewniona ochrona każdemu z tych dzieci wychowywanemu w tym czasie w takiej rodzinie (art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). W sprawie tej chodzi bowiem o problem, czy w przypadku urodzenia co najmniej bliźniąt omawiany dodatek powinien przysługiwać na każde dziecko, nie zaś o różne traktowanie rodzin wielodzietnych, skoro liczba tych dodatków, jakie otrzymuje rodzina wielodzietna, jest uzależniona od liczby urlopów wychowawczych, z których

korzysta osoba uprawniona, bez względu na liczbę dzieci urodzonych podczas jednego porodu.

Merytoryczne odniesienie się do tego problemu poprzedzić wypada przypomnieniem, że na cały system pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej składa się wiele świadczeń finansowanych ze środków publicznych, przewidzianych nie tylko w ustawie o świadczeniach rodzinnych, ale również w innych przepisach, jak np. w ustawie o pomocy społecznej. Ustawa o świadczeniach rodzinnych wraz z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.) stanowi system zabezpieczenia społecznego, albowiem «realizują one ten sam cel: "wspierają osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka" (art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Obie ustawy wykonują w pewnym zakresie pozytywne obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 67, art. 69, art. 71 i art. 72 Konstytucji. Służą zatem realizacji konstytucyjnych zadań państwa i dlatego ich treść musi być oceniana z punktu widzenia udatności realizacji tego celu. Wyraźnie zresztą tak właśnie sprawę ujmowały motywy ustawodawcze projektu ustawy o zasiłkach rodzinnych» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. akt P 3/05, OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 10, poz. 115].

Podkreślić w tym miejscu należy, iż pomoc państwa adresowana do rodzin może być przez ustawodawcę zróżnicowana.

Zróżnicowanie takie bowiem, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie o sygn. P 18/06, znajduje uzasadnienie w przepisach Konstytucji i wynika z «kombinacji dwóch przepisów. Główne znaczenie ma w tym względzie cytowany już art. 71 ust. 1 Konstytucji, który daje podstawę do gradacji wszystkich świadczeń publicznych na rzecz rodzin, mieszczących się w ramach "polityki społecznej i gospodarczej". Kryteria te są więc adekwatne zarówno do świadczeń o

charakterze socjalnym i redystrybucyjnym, typu zasiłek rodzinny, jak i do świadczeń w założeniu zastępczych i subsydiarnych, takich jak zaliczka alimentacyjna. Art. 71 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do dyferencjacji form działania państwa w odniesieniu do dwóch rodzajów rodzin:

- funkcjonujących prawidłowo, które co do zasady powinny samodzielnie (we własnym zakresie) dbać o swoją sytuację w warunkach zapewnienia przez państwo poszanowania zasady dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, oraz
- znajdujących się "w trudnej sytuacji materialnej i społecznej", wobec których państwo ma obowiązek "szczególnej" pomocy; w ramach tej kategorii prawo (może nawet pierwszeństwo) dostępu do pomocy państwa mają "zwłaszcza" dwie kwalifikowane postacie takich rodzin, wymienione wprost w art. 71 ust. 1 Konstytucji: rodziny wielodzietne i niepełne (ale znowu - nie wszystkie, lecz tylko te spełniające warunek trudnej sytuacji). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanej sprawie o sygn. P 3/05 pomoc takim rodzinom ma mieć charakter "szczególny" w tym znaczeniu, że "wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom".

Znajdowanie się w trudnej sytuacji materialnej należy rozumieć jako sytuację, w której warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na "wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną". Natomiast znajdowanie się w trudnej sytuacji społecznej należy utożsamić z "nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny" (W. Maciejko, op.cit., s. 34). Przesłanki te należy rozpatrywać rozłącznie, tzn. uznać, że obowiązek szczególnej pomocy państwa aktualizuje się już przy wystąpieniu jednej z nich, choć często będą one spełnione równocześnie (np. rozwód najczęściej oznacza obniżenie poziomu życia wszystkich członków rodziny)» [OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 5, poz. 83].

Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje kilka form pomocy materialnej dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Jedną z nich jest adresowany do rodzin wychowujących dzieci zasiłek rodzinny oraz przysługujące do niego dodatki.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, prawo do zasiłku rodzinnego powstaje, gdy dochód przypadający na jednego członka w rodzinie nie przekracza kwoty 674 zł (kwoty 764 zł, gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne). Na tym kryterium dochodowym oparte jest też prawo do świadczeń pochodnych – dodatków do zasiłku rodzinnego.

Zasiłek rodzinny, zgodnie z art. 4 ustawy, przysługuje rodzicom, jednemu z rodziców, opiekunowi prawnemu lub opiekunowi faktycznemu dziecka i osobie uczącej się.

Celem tego świadczenia jest częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka.

Wysokość zasiłku rodzinnego została ustalona w kwotach określonych w ustawie; wysokość tych kwot jest uzależniona od wieku dziecka, na które przysługuje to świadczenie (art. 6 ust. 2 ustawy).

Ustawa przewiduje, że do zasiłku rodzinnego przysługują dodatki z następujących tytułów: urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego oraz podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania (art. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Jeśli chodzi o dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, to przysługuje on rodzicowi dziecka, opiekunowi faktycznemu dziecka lub opiekunowi prawnemu dziecka w wysokości 400 zł przez część okresu urlopu wychowawczego, tj. przez 24 miesiące, w przypadku urodzenia jednego dziecka (art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o

świadczeniach rodzinnych), albo przez cały okres urlopu wychowawczego, w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu (art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych w związku z art. art. 186 § 2 Kodeksu pracy).

Z kolei, prawo do urlopu wychowawczego przysługuje osobom pozostającym w szeroko rozumianym stosunku zatrudnienia, tj. pracownikom, do których mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy, a także osobom, których stosunki służbowe regulowane są przez poszczególne pragmatyki służbowe. Maksymalny wymiar urlopu wychowawczego został dla wszystkich pracowników ustalony na jednakowym poziomie, wynoszącym 36 miesięcy (art. 186 § 2 Kodeksu pracy).

Długość tego urlopu nie jest zatem zależna od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu, z tytułu opieki nad którymi urlop ten przysługuje.

Okres tego urlopu może natomiast ulec wydłużeniu o kolejne 36 miesięcy wówczas, gdy z powodu stanu zdrowia, potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, dziecko wymaga osobistej opieki pracownika (art. 186 § 3 Kodeksu pracy).

Celem urlopu wychowawczego jest zaś „stworzenie pracownikowi korzystnych warunków do sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w sytuacji trudności z połączeniem obowiązków opiekuńczych z obowiązkami zawodowymi. Powoduje on czasowe zawieszenie obowiązku świadczenia pracy po stronie pracownika, zaś po stronie pracodawcy obowiązku zatrudniania go i świadczenia wynagrodzenia” (E. Maniewska: *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Komentarz do art. 186 Kodeksu pracy*, system informatyczny Lex).

Art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, odmiennie niż poprzednio obowiązujący przepis art. 30a ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), dotyczący zasiłku wychowawczego, przysługującego

ówcześnie w okresie urlopu wychowawczego, nie rozstrzyga wprost – o czym była wyżej mowa – że w okresie urlopu wychowawczego przysługuje jeden omawiany dodatek.

Nie można zatem powiedzieć, że celem dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego, podobnie jak w przypadku poprzedniego świadczenia, tj. zasiłku wychowawczego, jest zrekompensowanie osobie korzystającej z urlopu wychowawczego zarobku, utraconego z powodu czasowego zaprzestania pracy zawodowej z powodu konieczności sprawowania osobistej opieki nad małym dzieckiem, w sytuacji trudności z połączeniem obowiązków opiekuńczych z obowiązkami zawodowymi.

Przeciwnie, funkcją tego świadczenia jest „częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka w związku z przebywaniem osoby uprawnionej na urlopie wychowawczym (art. 4 ust. 1 w zw. z art. 8 pkt 2 i art. 10 uśr)” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 359/13, system informatyczny Lex nr 1455452), a zatem zapewnienie pomocy materialnej rodzinom o niewielkim dochodzie, wychowującym dzieci, a tym samym ochrona każdego małego dziecka, wychowywanego w takiej rodzinie.

Podkreślić przy tym należy, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale, sygn. akt I OPS 15/13, iż „jakkolwiek zawarte w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. unormowania dotyczące dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego dotyczą tego samego przedmiotu, który był objęty regulacją zawartą w rozporządzeniach Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie urlopów wychowawczych i z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie urlopów i zasiłków wychowawczych, to okoliczność ta nie daje podstaw, by uznać, że w omawianym przypadku, bez względu na liczbę dzieci urodzonych podczas jednego porodu, przysługuje jeden dodatek do zasiłku rodzinnego. Zgodnie z art. 20a ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych,

pielegnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), która utraciła moc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (1 maja 2004 r.), zasiłek wychowawczy wypłacał pracodawca, który udzielił uprawnionemu urlopu wychowawczego, a jeżeli pracodawca nie był zobowiązany do wypłacania zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, zasiłek ten wypłacała właściwa terenowo jednostka organizacyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Był to zatem jeden zasiłek wychowawczy wypłacany pracownikowi, który korzystał z urlopu wychowawczego, bez względu na liczbę dzieci, nad którymi sprawował opiekę w okresie urlopu wychowawczego. Zasiłek wychowawczy stanowił świadczenie z ubezpieczenia społecznego, natomiast dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, który zastąpił zasiłek wychowawczy, jest finansowany z budżetu państwa, także więc z tego względu, mimo zbliżonej treściowo regulacji, odpowiednie unormowania nowej regulacji nie mogą być interpretowane w taki sam sposób jak przepisy dotyczące zasiłku wychowawczego. Ponadto, jak wcześniej wspomniano, art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielegnacyjnych i wychowawczych stanowił, że uprawnionemu wypłaca się tylko jeden zasiłek wychowawczy. Takiego natomiast ograniczenia nie zawarto w ustawie o świadczeniach rodzinnych w stosunku do omawianego dodatku. Podkreślenia wymaga też, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego (podobnie jak i pozostałe dodatki) został powiązany z zasiłkiem rodzinnym przysługującym na dziecko, a więc utraciła znaczenie argumentacja dotycząca zasiłku wychowawczego, którego rolą było częściowe zrekompensowanie utraty przez osobę uprawnioną zarobków w okresie korzystania przez nią z urlopu wychowawczego. W ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych ustawodawca nie określił, że omawiany dodatek ma służyć takiemu samemu celowi jak poprzednie świadczenie. W art.

10 ustawy nie wskazano szczegółowego celu wypłacania dodatku, co wzmacnia argumentację, że wprowadzone w ustawie nowe, finansowane ze środków publicznych świadczenie służące wsparciu rodzin mających na utrzymaniu dzieci, które jest każdorazowo powiązane z zasiłkiem rodzinnym na dane dziecko, przysługuje odrębnie na każde z dzieci spełniających warunki określone w art. 10 ust. 1 ustawy” (*op. cit.*).

Zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przysługuje wprawdzie rodzicom i opiekunom dziecka, to jednak beneficjentem wszystkich tych świadczeń jest niewątpliwie dziecko.

Każde z tych świadczeń zatem nie tylko stanowi realizację prawa rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej do szczególnej pomocy ze strony władzy publicznej, o którym mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, ale również formę ochrony dobra dziecka (art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji).

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt K 28/11, „[z]godnie z orzecznictwem Trybunału, zasiłek i dodatki do tego zasiłku są świadczeniami wypłacanymi uprawnionej do tego osobie ze środków publicznych, które służą ochronie dobra dziecka, a nie interesu osoby utrzymującej dziecko (zob. wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51). Dobra dziecka jest bowiem wartością konstytucyjną (art. 72 Konstytucji). Celem zasiłku rodzinnego jest wsparcie finansowe rodzin z dziećmi na utrzymaniu, a w szczególności z dziećmi uczącymi się. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka. Świadczenie to zostało wprowadzone w celu wsparcia finansowego rodzin, których dochody są poniżej poziomu progu wsparcia dochodowego rodzin wyznaczonego na podstawie badań Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych) i określonego w przepisach

prawa; obecnie w rozporządzeniu z 2012 r. Co istotne, zasiłek i poszczególne dodatki przysługujące danej rodzinie służą wsparciu finansowemu całej rodziny, czyli wszystkich dzieci” [OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 11, poz. 137].

Wywodzoną przed dniem podjęcia przez Naczelnny Sąd Administracyjny uchwały, sygn. akt I OPS 15/13, z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych normę, iż w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z tego urlopu nie przysługuje na każde z tych dzieci, pozostaje w sprzeczności z prawem rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej do szczególnej pomocy ze strony państwa i nie chroni też w odpowiedni sposób praw dziecka, gdyż nie zapewnia owej szczególnej pomocy na częściowe utrzymanie małego dziecka, wychowywanego w takiej rodzinie, gdy jedno z rodziców czasowo zawiesiło swoją aktywność zawodową z powodu konieczności sprawowania opieki nad wszystkimi dziećmi urodzonymi podczas jednego porodu.

Rodziny, w tym rodziny wielodzietne z dziećmi niepełnosprawnymi, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie o sygn. SK 7/11, nie są zwolnione od odpowiedzialności za swoje utrzymanie i od obowiązku alimentacyjnego. «Ochrona rodziny nie sięga bowiem tak daleko, żeby państwo mogło zwolnić osoby odpowiedzialne za jej sytuację od obowiązku troski i starań o utrzymanie rodziny (por. T. Smoczyński, Rodzina i prawo w świetle nowej Konstytucji, "Państwo i Prawo" z. 11-12/1997, s. 191-192). Wynika to wprost z zasady subsydiarności, której wyraz daje art. 72 ust. 2 oraz preambuła Konstytucji. Owa subsydiarna rola państwa polega na tym, że ingeruje ono wtedy, gdy jednostki nie mogą dać sobie rady same. Zaangażowanie państwa w sferę zabezpieczenia społecznego nie powinno zatem prowadzić do atrofii rodzicielskich obowiązków (por. np. wyroki z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22; 4 września 2007 r.,

sygn. P 19/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 94; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07)»
[OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 10, poz. 112].

Przerwanie na czas urlopu wychowawczego pracy zarobkowej, aby zapewnić małemu dziecku opiekę, jest niewątpliwie wykonywaniem obowiązków rodzicielskich. Skutkiem korzystania z takiego urlopu zawsze jest jednak okresowe obniżenie dochodu rodziny. Skoro więc celem omawianego świadczenia jest udzielenie w tym czasie rodzinie o niewielkich dochodach wsparcia finansowego na utrzymanie małego dziecka, to tym bardziej taka szczególna pomoc powinna być skierowana na utrzymanie wszystkich dzieci urodzonych podczas jednego porodu, którymi w czasie urlopu wychowawczego opiekuje się osoba uprawniona. Oczywistym jest bowiem, że koszty utrzymania bliźniąt, czy też większej liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu, są wyższe niż koszty utrzymania jednego dziecka.

Przyznanie tylko jednego dodatku, bez względu na liczbę dzieci urodzonych podczas jednego porodu, nie zapewnia zatem podwyższonego standardu pomocy, o której mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, tj. „szczególnej pomocy”, jak powinna być skierowana do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza do rodzin wielodzietnych.

Rodzinom znajdującym się w sytuacji podobnej do sytuacji rodziny M W., do zasiłków rodzinnych na dzieci przysługują wprawdzie inne dodatki, tj. dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej (art. 12a ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (art. 13 tejże ustawy). Niemniej jednak nie może to stanowić argumentu przemawiającego za konstytucyjnością kwestionowanego rozumienia art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż te dodatki pełnią inną funkcję niż dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Celem dodatku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej jest bowiem uzupełnienie środków utrzymania każdej rodzinie wielodzietnej

poprzez przyznanie prawa do tego świadczenia dopiero trzeciemu i następnym dzieciom. Z kolei, celem dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka jest pokrycie zwiększonych wydatków związanych z rehabilitacją lub kształceniem dziecka niepełnosprawnego.

Funkcją tych dodatków nie jest zatem zapewnienie rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej szczególnej pomocy na częściowe pokrycie kosztów utrzymania każdego małego dziecka urodzonego podczas jednego porodu w przypadku czasowego zawieszenia pracy zarobkowej przez matkę lub ojca (opiekuna), z powodu koniczności zapewnienia dzieciom opieki.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego