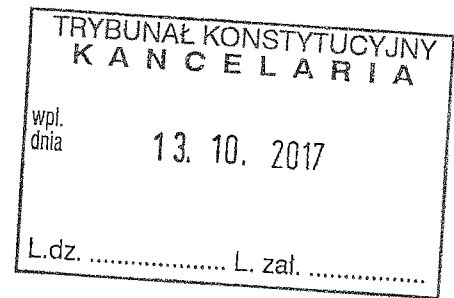




Warszawa, 13 października 2017 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt P 6/17  
BAS-WPTK-297/17



### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 21 grudnia 2016 r. (sygn. akt P 6/17), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. W dniu 15 lutego 2017 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (dalej: sąd pytający; WSA) z 21 grudnia 2016 r. (sygn. akt P 6/17). Przedmiotem kontroli jest 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 ze zm.; dalej: u.p.p.w.dz.).

Kwestionowany art. 5 ust. 1 u.p.p.w.dz. stanowi: „Świadczenie wychowawcze przysługuje osobom, o których mowa w art. 4 ust. 2, w wysokości 500,00 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie”. Z kolei art. 5 ust. 3 u.p.p.w.dz. przewiduje, że: „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”. Świadczenie (dalej: 500 plus) wypłaca się matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka (art. 4 ust. 2 u.p.p.w.dz.).

2. Zaskarżony przepis u.p.p.w.dz. przyznaje prawo do świadczenia wychowawczego (dalej: świadczenie) na pierwsze dziecko tylko wtedy, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 800 zł. Powyższa regulacja znajduje oparcie w założeniach Programu „Rodzina 500+”, przeciwdziałając negatywnym zjawiskom demograficznym w kraju. „Dane ze Spisów Powszechnych 2002 [...] i 2011 [...] wskazują, że zmianie uległa struktura rodzin z dziećmi. Wzrósł udział rodzin z jednym dzieckiem (z 46,9% wg NSP 2002 do 53,3% wg NSP 2011), a spadł udział rodzin z dwojgiem (z 36,2% do 35,2%), trojgiem (z 11,8% do 8,6%), czworgiem i więcej dzieci (z 5,4% do 2,9%) w liczbie rodzin z dziećmi do 24 roku życia” (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, druk sejmowy nr 216/VIII kad.). Jego istota ukierunkowana jest na zapewnienie realnego wsparcia finansowego rodzinom, w których wychowuje się więcej niż jedno dziecko, a więc tych narażonych szczególnie na skrajne ubóstwo (poziom skrajnego ubóstwa wynosił w: rodzinach z jednym dzieckiem – 1,7% w 2016 r. i 1,8% w 2015 r.; rodzinach z 4 dziećmi – 14% w 2016 r. i 18% w 2015 r.

Zob. *Zasięg Ubóstwa Ekonomicznego w Polsce w 2016 r.*, Opracowanie GUS z 23 czerwca 2017 r.). Od tej zasady ustawodawca przewidział jednak wyjątek. Prawo do analizowanego świadczenia mogą nabyć także rodzice lub opiekunowie pierwszego lub tylko jednego dziecka w rodzinie, ale pod warunkiem spełnienia ustawowo określonego kryterium dochodowego („Natomiast wśród osób tworzących rodziny niepełne wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym wyniósł niecałe 6%. Należy jednak podkreślić, iż sytuacja rodzin niepełnych jest zróżnicowana – w przypadku samotnych rodziców z większą liczbą dzieci na utrzymaniu poziom zagrożenia ubóstwem był wyższy”. Zob. *Zasięg Ubóstwa Ekonomicznego w Polsce w 2016 r.*, Opracowanie GUS z 23 czerwca 2017 r.). Z przekroczeniem tego kryterium wiąże się sprawa zawisła przed TK.

## II. Stan faktyczny i zarzuty sądu

1. Pytanie prawne zostało wniesione w następującym stanie faktycznym i prawnym. Otóż decyzją z czerwca 2016 r. Prezydent S odmówił I Z (dalej: skarżąca), matce samotnie wychowującej dziecko, prawa do świadczenia wychowawczego. Podstawę normatywną powyższego rozstrzygnięcia stanowiły przepisy art. 5, art. 10, art. 13, art. 18, art. 48 u.p.p.w.dz. W uzasadnieniu decyzji, organ wskazał, że skarżąca osiągnęła w 2014 r. średni dochód w wysokości zł w przeliczeniu na członka rodziny. Z kolei art. 5 ust. 3 u.p.p.w.dz. ustala kryterium dochodowe dla jednego dziecka wychowującego się w rodzinie w kwocie 800 zł. W konsekwencji, świadczenie wychowawcze nie może być skarżącej przyznane z powodu przekroczenia progu dochodowego. Od powyższej decyzji, skarżąca odwołała się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S , które utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, akceptując zarówno ustalenia faktyczne, jak i prawne organu I instancji. „Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wniosła skarżąca, wskazując, iż w 2014 r. przekroczyła kryterium dochodowe o zł co było spowodowane tym, iż w grudniu otrzymała nagrodę roczną w wysokości zł”. Dodała, że jej sytuacja rodzinna i majątkowa jest bardzo trudna, Z kolei jej dochody nie pozwalają na godne utrzymanie i wykształcenie dziecka (pytanie prawne, s. 2).

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny „powziął wątpliwość co do zgodności z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadą równości oraz z zawartą w art. 2 Konstytucji RP zasadą sprawiedliwości społecznej normy wynikającej z przepisów art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy, w związku ze sztywno określonym tam kryterium dochodowym upoważniającym jedynie do uzyskania prawa do świadczenia wychowawczego, przy stałej wysokości tego świadczenia, wynoszącej 500 zł.” (pytanie prawne, s. 3). Na rzecz niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, zdaniem sądu, przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, w rozpoznawanej przez WSA sprawie, uprawnienie do świadczenia nie przysługiwało skarżącej z powodu minimalnego przekroczenia progu dochodowego. „Inna jednak osoba, także samotnie wychowująca dziecko, której dochód miesięczny w rodzinie wynosiłby 1500 zł (750 zł na osobę) otrzymałaby świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł [...]”, uzyskując pomoc znacznie podnoszącą jej dochód („1/3 wartość środków finansowych przeznaczonych na pokrycie kosztów utrzymania rodziny, w tym wychowania dziecka”). Dalej, „Środki te w rezultacie przewyższyłyby o 25% wartość środków, którymi dysponuje rodzina skarżącej. Podkreślić należy w tym miejscu, że obie porównywane sytuacje dotyczą rodzin o identycznym poziomie zamożności, utrzymujących się z dochodów na poziomie zbliżonym do najniższego wynagrodzenia za pracę, które wynosiło (brutto) w 2014r. – 1680 zł, w 2015r. – 1750 zł, w 2016r. – 1850 zł. Biorąc pod uwagę tę okoliczność należy stwierdzić, że świadczenie wychowawcze ma ogromne znaczenie dla egzystencji rodzin utrzymujących się z dochodów w takiej wysokości”.

Po drugie, „przedstawiona powyżej różnica w sytuacji materialnej poszczególnych rodzin, spowodowana pobieraniem świadczenia wychowawczego musi być uznana za bardzo istotną i znacznie różnicującą te rodziny w zakresie możliwości zaspokojenia uzasadnionych potrzeb dzieci. Zdaniem rozpatrującego sprawę sądu zachodzi zatem wątpliwość co do tego, czy analizowana regulacja nie prowadzi do rezultatu sprzecznego z zasadą równości określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, sprowadzającego się do tego, że część rodzin utrzymujących się z bardzo niskich dochodów uzyskuje dzięki pomocy Państwa znacznie lepsze warunki do życia i wychowania dzieci niż inne rodziny, które utrzymują się z niemal identycznych dochodów. Taka forma dystrybucji środków publicznych przeznaczonych na pomoc Państwa dla rodzin wychowujących dzieci budzi

wątpliwości także z punktu widzenia zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej określoną w art. 2 Konstytucji RP”.

Po trzecie, „ograniczenie w drodze kryterium dochodowego zakresu uprawnienia do świadczenia wychowawczego dla rodzin z jednym dzieckiem uzasadniono troską o stan finansów publicznych ze względu na ilość potencjalnych beneficjentów, a także tym, że takim rodzinom zwykle łatwiej ponieść ciężar ekonomiczny związany z wychowaniem dziecka. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych jest wartością konstytucyjną (...). Zdaniem Sądu możliwe jest jednak takie ukształtowanie uprawnienia do tego świadczenia, by czyniło zadość konstytucyjnym zasadom równości oraz sprawiedliwości społecznej, nie naruszając zarazem wartości konstytucyjnej jaką jest ochrona właściwego stanu finansów publicznych”. Możliwe jest bowiem „stopniowe zmniejszanie wysokości zasiłku w miarę przekraczania kryterium dochodowego. Możliwe więc takie ukształtowanie prawa do świadczeń o charakterze pomocy rodzinie, udzielanej ze środków publicznych, by opierając mechanizm przyznawania tych świadczeń na przesłance kryterium dochodowego, uczynić zadość zasadzie równości w ten sposób, aby pomoc ta była udzielana do poziomu dochodowego identycznego lub bardzo zbliżonego dla wszystkich potencjalnie uprawnionych osób”.

Wobec powyższego WSA w Gdańsku sformułował do TK pytanie: „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) są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji [...] 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?” (pytanie prawne, s. 1).

### **III. Analiza formalna**

1. Pytanie prawne WSA w Gdańsku budzi szereg wątpliwości formalnych, które mogą stanowić przeszkodę, w opinii Sejmu, w merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy przez TK. Sejm pragnie zwrócić uwagę na następujące kwestie, jakie wyłaniają się z jego treści.

2. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie objaśniał warunki dopuszczalności pytania prawnego w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym (postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. akt P 44/13 i przywołane tam orzecznictwo). Zachowują one aktualność również pod rządami obecnie obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK), gdyż wynikają z treści art. 193 Konstytucji (zamiast wielu zob. wyrok TK z 18 października 2016 r., sygn. akt P 123/15).

W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne musi spełniać łącznie trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Ostatnia z nich pozwala na wystąpienie z pytaniem prawnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie sądowej (zob. np. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na wynik sprawy. W związku z tym, musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08).

Artykuł 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK (wcześniej: art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; art. 63 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) nałożył na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. „Dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że in casu spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego” (postanowienie TK z 13 lutego 2012 r., sygn. akt P 5/09). Wyjaśnienie zakresu, w jakim odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, powinno obejmować szereg elementów

podkreślających znaczenie wyroku TK dla sprawy zawisłej przed sądem. „[...] nie chodzi tu jednak o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego. Niezależnie od tego stwierdzić jednak należy, że na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

W pkt. 10 pytania prawnego, WSA w Gdańsku wyjaśnia: „Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytanie ma znaczenie dla rozpoznawanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku sprawy, w której jedyną przyczyną uzasadniającą odmowę przyznania I Z świadczenia wychowawczego było przekroczenie przez nią kryterium dochodowego o zł, a podstawą prawną decyzji odmownej były przepisy ustawy wskazane w sentencji pytania prawnego. Dlatego też, na podstawie art. 193 Konstytucji RP, Sąd postanowił zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o udzielenie odpowiedzi na zawarte w sentencji postanowienia pytanie prawne stoi na stanowisku, że zostały spełnione przesłanki pytania prawnego wynikające z art. 193 Konstytucji i nie ma przeszkód prawnych do wydania wyroku w tej sprawie”.

Na podstawie tej wypowiedzi sądu trudno jest ustalić, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na wynik sprawy, w związku z którą zostało ono przedstawione. Sąd ograniczył swój wywód do powtórzenia przyczyn odmowy przyznania spornego świadczenia. Nie wykazał więc, jak zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w toczącej się przed nim sprawie, gdyby kwestionowane przepisy utraciły moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał o ich niezgodności z Konstytucją (wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt P 26/12). Innymi słowy, jak wyrok TK (ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności) mógłby oddziaływać na sytuację prawną skarżącej, domagającej się w istocie przyznania świadczenia wychowawczego.

Z tych względów Sejm wnosi o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Dalsza analiza pytania prawnego nasuwa inne wątpliwości dotyczące spełnienia pozostałych przesłanek formalnych. Zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego konsekwentnie podkreśla się, że prawidłowy wniosek powinien zawierać szczegółową i precyzyjną juretryczną argumentację uprawniającą stawiane zarzuty (zob. np. postanowienia TK z: 17 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 40/11; 2 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 93/11). Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w petitum wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

W niniejszej sprawie WSA w Gdańsku podnosi zarzut niekonstytucyjności art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 u.p.p.w.dz., czyniąc wzorcem kontroli art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadę sprawiedliwości społecznej. Wywód argumentacyjny sądu ogranicza się do stwierdzenia: „Taka forma dystrybucji środków publicznych przeznaczonych na pomoc Państwa dla rodzin wychowujących dzieci budzi wątpliwości także z punktu widzenia zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej określoną w art. 2 Konstytucji RP. Podkreślić należy w tym kontekście, że w sprawie, w której sąd powziął wątpliwość natury konstytucyjnej, o przekroczeniu kryterium dochodowego zdecydowała nagroda roczna uzyskana przez skarżącą w wysokości około zł, co doprowadziło do paradoksalnej sytuacji, że nagrodzona, dobra praca skarżącej spowodowała w konsekwencji pośrednio utratę pomocy Państwa w kosztach wychowania [...] w wysokości 6000 zł w skali roku” (pytanie prawne, s. 4). Dalej sąd podnosi: „Taki mechanizm [złotówka za złotówkę – uwaga własna], wymagający rezygnacji ze sztywniej kwoty świadczenia wychowawczego określonej



w art. 5 ust. 1 ustawy gwarantowałyby zachowanie zasad sprawiedliwości społecznej [...]” (pytanie prawne, s. 6).

Na podstawie zestawienia tych dwóch wypowiedzi sądu pytającego należy stwierdzić, że pytanie prawne pozbawione jest czytelnego i logicznego powiązania treści zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji jako przywołanym w charakterze wzorca kontroli. Sąd nie opatrzył zarzutu niekonstytucyjności w wywód argumentacyjny, wskazujący na sprzeczność ustawowego kryterium dochodowego z zasadą sprawiedliwości. Ograniczył się jedynie do lakonicznej wypowiedzi, że regulacja budzi wątpliwości konstytucyjne. Dodając, że mechanizm, o którym była już mowa, lepiej służyłby zasadzie sprawiedliwości. Takie ujęcie problemu nie czyni zadość obowiązkowi uzasadnienia zarzutów pytania prawnego. Ponadto pytanie prawne nie zawiera oddzielnego wyводу przemawiającego za uchyleniem domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów w odniesieniu do wzorca kontroli, którym jest art. 2 Konstytucji, zaś tok argumentacji łączy oba wątki, tj. naruszenie zasady równości wobec prawa i naruszenie zasady sprawiedliwości.

Tym samym uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej należy uznać za powierzchowne, a więc niespełniające warunku, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK. Stanowi to przesłankę umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy.

4. Sejm dostrzega także deficyt uzasadnienia pytania prawnego w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa. Sąd wyodrębnił grupę podmiotów podobnych, które charakteryzują się cechą relewantną w takim samym stopniu, ale są inaczej traktowane przez prawo. Są nimi: rodziny z jednym dzieckiem, gdzie dochody nie przekraczają 800 zł miesięcznie na jednego członka rodziny oraz rodziny z jednym dzieckiem o dochodach nieznacznie przekraczających ów próg. W tym drugim przypadku, uprawnienie do świadczenia wychowawczego nie przysługuje. „Inna jednak osoba, także samotnie wychowująca dziecko, której dochód miesięczny w rodzinie wynosiłby 1500 zł (750 zł na osobę) otrzymałaby świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł, co w rezultacie podniosłoby do 2000 zł jej miesięczny dochód. W konsekwencji, ta druga rodzina uzyskałaby wsparcie Państwa podnoszące o 1/3 wartość środków finansowych przeznaczonych na pokrycie kosztów utrzymania rodziny, w tym wychowania dziecka. Środki te w rezultacie przewyższyłyby o 25% wartość środków, którymi dysponuje rodzina

skarżącej. Podkreślić należy w tym miejscu, że obie porównywane sytuacje dotyczą rodzin o identycznym poziomie zamożności, utrzymujących się z dochodów na poziomie zbliżonym do najniższego wynagrodzenia za pracę, które wynosiło (brutto) w 2014r. – 1680 zł, w 2015r. – 1750 zł, w 2016r. – 1850 zł”. W opinii WSA, analizowana regulacja prowadzi do rezultatu sprzecznego z zasadą równości określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ tylko część rodzin utrzymujących się z bardzo niskich dochodów uzyskuje pomoc państwa, mając lepsze warunki do życia i wychowania dzieci. Pomocą państwa nie objęte są bowiem rodziny, które utrzymują się z niemal identycznych dochodów, lecz przekroczyły minimalnie próg dochodowy.

W dalszej części uzasadnienia WSA podnosi, że zróżnicowanie podmiotów podobnych nie zawsze może prowadzić do uznania regulacji za niekonstytucyjną. „Aby stwierdzić, czy odstępstwo od zasady równości jest dopuszczalne, należy zawsze odpowiedzieć na pytanie, czy ma ono charakter proporcjonalny i daje się usprawiedliwić innymi konstytucyjnie chronionymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych” (pytanie prawne, s. 4). Sąd dostrzega argumenty, przemawiające za wprowadzeniem kryterium dochodowego. Przede wszystkim „ograniczenie w drodze kryterium dochodowego zakresu uprawnienia do świadczenia wychowawczego dla rodzin z jednym dzieckiem uzasadniono troską o stan finansów publicznych ze względu na ilość potencjalnych beneficjentów, a także tym, że takim rodzinom zwykle łatwiej ponieść ciężar ekonomiczny związany z wychowaniem dziecka”. Ponadto „w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych jest wartością konstytucyjną (zob.m.in. wyroki z: 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12 z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, z 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12)”. W konkluzjach, sąd stwierdza, że „nie kwestionuje konstytucyjności uprawnienia ustawodawcy zwykłego, aby realizując cel demograficzny ograniczył w drodze kryterium dochodowego powszechność świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko”.

Zestawiając powyższe wypowiedzi sąd pytający stoi na stanowisku, że: po pierwsze, ustawodawca zróżnicował rodziny z jednym dzieckiem w dostępie do świadczenia wychowawczego, wprowadzając kryterium dochodowe. Po drugie, takie zróżnicowanie może znajdować uzasadnienie w celu świadczenia i w zasadzie równowagi budżetowej. Po trzecie, ustawodawca miał prawo wprowadzić kryterium

dochodowe, o którym mowa w zaskarżonych przepisach. Tak skonstruowany wywód argumentacyjny WSA przemawia raczej, zdaniem Sejmu, za utrzymaniem domniemania konstytucyjności niż jego uchyleniem. Na tej podstawie trudno jest ustalić rzeczywistą intencję sądu pytającego. Dalsza jednak analiza argumentów ujawnia istotę pytania prawnego.

WSA nie kwestionuje wprowadzenia konstytucyjności uprawnienia ustawodawcy zwykłego do ustalenia progu dochodowego, podnosi natomiast, że: „możliwe jest jednak takie ukształtowanie uprawnienia do tego świadczenia, by czyniło zadość konstytucyjnym zasadom równości oraz sprawiedliwości społecznej, nie naruszając zarazem wartości konstytucyjnej jaką jest ochrona właściwego stanu finansów publicznych”. Uzasadniając powyższą tezę zwraca uwagę na „rozwiązanie przyjęte w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2016, poz.1518) w brzmieniu ukształtowanym od dnia 1 stycznia 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 3 a) stanowi, że w przypadku gdy dochód rodziny przekracza kwotę tego kryterium pomnożoną przez liczbę członków danej rodziny o kwotę nie wyższą niż łączna kwota zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami przysługujących danej rodzinie w okresie zasiłkowym, na który jest ustalane prawo do tych świadczeń, zasiłek rodzinny wraz z dodatkami przysługuje w kwocie odpowiadającej wysokości różnicy między łączną kwotą zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami, a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny. W odniesieniu do świadczeń rodzinnych ustawodawca zrezygnował zatem z zasady «wszystko albo nic» w przypadku uzależnienia prawa do świadczenia od kryterium dochodowego, na rzecz stopniowego zmniejszania wysokości zasiłku w miarę przekraczania kryterium dochodowego”. W ocenie WSA w Gdańsku: „Taki mechanizm, wymagający rezygnacji ze sztywnej kwoty świadczenia wychowawczego określonej w art. 5 ust. 1 ustawy gwarantowałby zachowanie zasad sprawiedliwości społecznej oraz zasady równego traktowania. Bezpieczeństwo finansów publicznych zapewnić można w tym przypadku kształtując zarówno kryterium dochodowe, jak i wysokość świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko na poziomie uwzględniającym możliwości finansowe Państwa” (pytanie prawne, s. 5 i 6).

Sąd pytający nie kwestionuje, o czym już była mowa, kryterium dochodowego przy redystrybucji świadczenia wychowawczego, ale kwestionuje brak mechanizmu

„złotówka za złotówkę”, który łagodziłby skutki przekroczenia progu. W istocie WSA w Gdańsku oczekuje, że Trybunał spowoduje rozszerzenie zakresu stosowania ustawy, na podmioty, których dochód przekracza 800 zł i nie przekracza 1299 zł. Taka zmiana wymagałaby jednak interwencji ustawodawcy i konieczność przyjęcia nowej regulacji ustawowej, która kompleksowo unormowałaby powyższą materię. Zarzut braku takiej regulacji mógłby być rozpatrywany wyłącznie w kategoriach zaniechania prawodawczego, którego badanie pozostaje jednak poza zakresem kognicji Trybunału.

Trzeba wszak pamiętać, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności określona jest w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Przepis ten nie przewiduje w sposób bezpośredni możliwości kontroli zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim nie zawierają one określonej treści normatywnej. *De constitutione lata* Trybunał Konstytucyjny rozróżnia jednak zaniechanie ustawodawcze od pominięcia ustawodawczego. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą sądu konstytucyjnego „z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa wtedy, gdy jest on do tego zobowiązany przez wiążącą go normę prawną. Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11). Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast posiada kompetencję do orzekania o tzw. pominięciach.

W nauce prawa podkreśla się brak wyraźnych kryteriów, według których można odróżnić zaniechanie od pominięcia (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). Niemniej jednak dostrzega się ścisły związek między dopuszczalnością orzekania o tzw. pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. ibidem, s. 401 i n.). „Podsumowując swoje orzecznictwo w zakresie pominięć prawodawczych, Trybunał stwierdził m.in., że pominięcia te są związane na ogół z niezapewnieniem

właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy bowiem właśnie nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, zob. też wyroki TK z: 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07; 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09).

Ponadto, „pominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt sygn. akt K 21/11). Przez pominięcie prawodawcze Trybunał rozumie również „sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznanych kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11).

Trzeba pamiętać, że „Trybunał [...] musi podchodzić z ostrożnością do zarzutów odnoszących się do istnienia luki normatywnej, aby działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa, zastrzeżoną dla władzy ustawodawczej. Możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych podlega regule *excepciones non sunt extendendae*” (postanowienie TK z 25 listopada 2015 r., sygn. akt Ts 248/13).

Jednym z kryteriów, ważnym w realiach sprawy zawisłej przed TK, odróżnienia pominięcia od zaniechania prawodawczego jest też zakres ingerencji prawodawcy, potrzebny do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją. „Konieczność dokonania

daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej, wskazuje na zaniechanie legislacyjne, nie zaś – pominięcie” (postanowienie TK z 9 czerwca 2011 r., sygn. akt Tw 31/10). Mechanizm „złotówka za złotówkę” wymagałby obszernej interwencji ustawodawcy z tej przyczyny, że: po pierwsze, świadczenia te mogłyby być wypłacane w symbolicznej wysokości, np. 10 zł, co pozbawione byłoby znaczenia z punktu widzenia celu tego świadczenia, zaś koszt ich wypłaty znacznie przewyższałby wartość pomocy państwa. Po drugie, dosłowne rozumienie mechanizmu „złotówka za złotówkę” powodowałoby, że ze świadczeń mogłyby korzystać osoby, których dochód jest wystarczający do utrzymania jednego dziecka w rodzinie. Po trzecie, zasilek straciłby swój cel, którym jest poprawa sytuacji rodzin wielodzietnych, a przede wszystkim złej sytuacji demograficznej w Polsce. Po czwarte, ustawa wprowadza także kryterium dochodowe dla rodzin wychowujących jedno dziecko z niepełnosprawnością. Mechanizm „złotówka za złotówkę” powinien objąć także i tych beneficjentów, w przeciwnym wypadku mielibyśmy do czynienia ze wtórną niekonstytucyjnością. Tutaj jednak należy dodać, że niepełnosprawność dziecka uprawnia rodziców lub opiekunów do innych świadczeń socjalnych, z czym wiąże się konieczność dokonania przeglądu zakresu pomocy państwa udzielanej tym świadczeniobiorcom.

Zmiana zaskarżonych przepisów, której w istocie domaga się WSA w Gdańsku, rzutuje na cały zakres ustawy. Pociąga za sobą konieczność poważnej interwencji ustawodawcy i precyzyjnego dookreślenia mechanizmu „złotówka za złotówkę”. Wyrok TK wydany w tej sprawie, choćby w formule rozstrzygnięcia zakresowego, o jaki postuluje sąd, nie może zastąpić ustawodawcy. Orzeczenie, że art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 u.p.p.w.dz. w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w każdym przypadku przekroczenia kryterium dochodowego w rodzinie osoby ubiegającej się o to świadczenie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, generowałby szereg pytań i wątpliwości organów stosujących prawo. Z jego treści nie wynikałoby, jakie przekroczenie jest dopuszczalne dla nabycia świadczenia [przecież nie chodzi to o każde - uwaga własna] i jaki wpływ miałoby przekroczenie na wysokość wypłaconego świadczenia. Tak więc do wykonania potencjalnego wyroku TK niezbędna byłaby interwencja ustawodawcy, do którego należy sfera stanowienia prawa, odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym. Z kolei

Trybunał, będąc „ustawodawcą negatywnym”, nie jest powołany do tworzenia rozwiązań legislacyjnych w sposób wiążący ustawodawcę.

Na podstawie powyższego można stwierdzić, iż WSA w Gdańsku nie chodzi o uznanie niekonstytucyjności kryterium dochodowego jako takiego, ale o uznanie za niedopuszczalne - w świetle art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji - pominięcia mechanizmu „złotówka za złotówkę” w zaskarżonej ustawie i wprowadzenie nowej jakościowo regulacji, otwierającej postanowienia ustawy dla nowych beneficjentów. W takim przypadku chodzi raczej o zmianę jakościową, która rodzi poważne konsekwencje dla zakresu normowania zaskarżonej ustawy. Trzeba dodać, że brak mechanizmu „złotówka za złotówkę” w u.p.p.w.dz. nie jest wynikiem przeoczenia prawodawcy. Ustawodawca, ustalając sztywny poziom kryterium dochodowego, dał wyraz braku woli ustanowienia przepisów niwelujących skutki jego przekroczenia. Zaniechanie unormowania tej kwestii jest faktem znanym i szeroko komentowanym. O „świadomości” ustawodawcy w tym względzie świadczy choćby wniesiony przez grupę posłów projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (druk sejmowy nr 434/VIII kad.), który proponuje zaopatrzenie u.p.p.w.dz. w ów mechanizm. Projekt ten został skierowany 20 kwietnia 2016 r. do pierwszego czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (informacja dostępna na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=434>, dostęp: 18 września 2017 r.). Rada Ministrów przedstawiła swoje stanowisko, w którym zaznaczyła, 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, zarówno pod względem wydatków z budżetu państwa jak i wpływu na sytuację materialną rodzin z dziećmi ma to nowe rozwiązanie. Ponadto należy podkreślić, 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. Mając na uwadze powyższe argumenty, Rada Ministrów negatywnie ocenia projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci” (stanowisko Rady Ministrów z 29 czerwca 2016 r., nr DKRM.ZK.140.66(6)2016.MN). W tej sytuacji nie można twierdzić, że zaskarżone przepisy są regulacją przypadkową albo oczywiście

dysfunkcyjną, które to cechy charakteryzują prawodawcze pominięcie (wyrok TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

Reasumując, zarzuty zawarte w pytaniu prawnym oraz argumenty przedstawione przez WSA w Gdańsku mają swoją wagę, wartość i doniosłość społeczną. Przede wszystkim świadczą o wrażliwości i szacunku składu orzekającego wobec strony postępowania sądowego i jej życiowych problemów. Nie są jednak takiej natury, jakiej Konstytucja oraz ustawa o TK wymagają dla uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Poza kognicją TK pozostaje także ocena celu uregulowań wprowadzonych w zakwestionowanej ustawie i słusność decyzji ustawodawcy. W opinii Sejmu, przedstawione powyżej argumenty przemawiają za uznaniem, że sąd pytający domaga się kontroli zaniechania legislacyjnego, które nie podlega kognicji TK. W takiej sytuacji rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 u.p.p.w.dz. jest niedopuszczalne i w tym zakresie Sejm wnosi o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński