



Warszawa, dnia 4 listopada 2016 r.

PK VIII TK 53.2016

SK 2/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	07. 11. 2016
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą P K. wnoszącego o stwierdzenie, że art. 15b ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka przez kobietę, która z przyczyn od siebie niezależnych nie była w stanie znaleźć się pod opieką medyczną przed upływem dziesiątego tygodnia ciąży, jest niezgodny z art. 18, art. 71 ust. 1, a nadto art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 53 ust. 1 oraz art. 47 ust. 2 w związku z art. 34 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

P K. (dalej: Skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, która przekazana została do merytorycznego rozpoznania w zakresie ograniczonym mocą postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. Ts 250/15.

Skarżący zakwestionował zgodność art. 15b ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych lub u.ś.r.) z art. 18, art. 71 ust. 1, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

W dniu lipca 2012 r. do urzędu Miasta W został złożony przez Skarżącego wniosek o ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się, w dniu maja 2012 r., dziecka K K.

Decyzją Prezydenta W (nr) z dnia lipca 2012 r. odmówiono Skarżącemu przyznania świadczenia rodzinnego w formie jednorazowej zapomogi, o której mowa w kwestionowanej regulacji ustawowej, z powodu pozostawania przez matkę dziecka pod opieką medyczną od tygodnia ciąży, a zatem po okresie wskazanym w art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Powyższa decyzja została zaskarżona przez Skarżącego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W Organ odwoławczy orzeczeniem z dnia października 2012 r. (sygn.) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Skargę wniesioną na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego Wojewódzki Sąd Administracyjny w W oddalił wyrokiem z dnia maja 2013 r. (sygn.). Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z

dnia lutego 2015 r. (sygn. _____), oddalił skargę kasacyjną wniesioną od orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W

Skarżący jako wzorce konstytucyjnej kontroli zaskarżonego przepisu wskazał art. 18, art. 71 ust. 1, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trzy pierwsze wzorce konstytucyjne Skarżący wymienił jako wzorce autonomiczne – niepowiązane ze sobą – zaś art. 32 ust. 1 Konstytucji powiązał funkcjonalnie z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zdaniem Skarżącego, ustawodawca, kształtując warunki przyznania świadczenia z tytułu urodzenia dziecka, w sposób nieprawidłowy oraz niezgodny z regułami konstytucyjnymi skonstruował kryterium, które uzależnia przyznanie tego świadczenia od pozostawania przez kobietę pod opieką medyczną w okresie nie późniejszym niż od 10. tygodnia ciąży do porodu. Skarżący podkreślił, że tak ukształtowana przesłanka – określona w art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych – nie uwzględnia specyficznej sytuacji tych kobiet, które z uwagi na uwarunkowania medyczne nie mogły wiedzieć, że są w ciąży, a w konsekwencji uzyskać, przewidzianego prawem, zaświadczenia o pozostawaniu pod opieką lekarską. Skarżący wskazał, że w konkretnej sytuacji, na kanwie której skierowana została skarga konstytucyjna, opieka medyczna została wdrożona dopiero w _____ tygodniu ciąży, niezwłocznie po powzięciu przez żonę informacji o ciąży. Sytuacja związana z wdrożeniem opieki lekarskiej, w okresie późniejszym niż przewidziany w kwestionowanym unormowaniu, wynikała z

_____ Problematyka związana z trudnością rozpoznawania ciąży w I trymestrze jej trwania, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki stanu zdrowia kobiet, które w krótkim czasie urodziły liczne potomstwo, została zaakcentowana przez Skarżącego w – załączonej do skargi – opinii lekarskiej.

W ocenie Skarżącego, ustawodawca, wprowadzając wymóg przyznania świadczenia z tytułu urodzenia dziecka, polegający na obowiązku pozostawania

pod opieką medyczną od 10. tygodnia ciąży, uczynił to w sposób arbitralny. Skarżący podniósł, że wprowadzone kryterium nie zostało uzasadnione żadnymi uwarunkowaniami medycznymi, a dostrzec można w sposobie jego ukształtowania wyłącznie względy fiskalne, prowadzące do zmniejszenia liczby uprawnionych do świadczenia. Uprawnienie do wniesienia skargi konstytucyjnej Skarżący wiąże z naruszeniem zasady równości w dostępie do świadczeń rodzinnych związanych z urodzeniem dziecka, i w tym kontekście, jako wzorzec kontroli, wskazuje art. 32 ust. 1 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Tak ukształtowane uregulowanie normatywne dotyczące przyznania prawa do jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia dziecka narusza – w ocenie Skarżącego – art. 71 ust. 1 Konstytucji, który *explicite* wymienia rodziny wielodzietne jako te, których dobro winno znajdować się w kręgu szczególnego zainteresowania polityki społecznej i gospodarczej Państwa oraz władz publicznych.

Niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji Skarżący upatruje w uzależnieniu przyznania prawa do świadczenia od zaistnienia warunku, którego spełnienie było w przedmiotowej sprawie niemożliwe z przyczyn niezależnych od kobiety będącej w ciąży.

Skarżący podkreślił, że kwestionowane uregulowanie postrzega jako oderwane od wolności i praw konstytucyjnych gwarantowanych w art. 18, art. 71 ust.1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jego zdaniem, w przedmiotowej sprawie należy odwołać się do ukształtowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej oceny konstytucyjności przepisów, uzależniających nabycie praw do świadczeń rodzinnych od kryterium dochodowego. Podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny uznał za niedopuszczalne takie unormowanie regulacji dotyczących udzielania wszelkiej pomocy rodzinie, które kształtują tę pomoc w sposób arbitralny. Zasady przyznawania pomocy muszą być oparte o jasne i czytelne kryteria. Świadczenie, określone w ustawie jako jednorazowa

zapomoga z tytułu urodzenia się żywego dziecka, nie spełnia – zdaniem Skarżącego – tego warunku.

Skarżący stwierdził ponadto, że art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych podważa zasadę demokratycznego państwa prawnego. Niekonstytucyjność kwestionowanego rozwiązania postrzega również przez pryzmat naruszenia – wiążącego się z zasadą demokratycznego państwa prawnego – wymogu sprawiedliwości społecznej.

Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że Skarżący formułuje zarzut pominięcia ustawodawczego polegającego na nieuwzględnieniu w art. 15b ust. 5 u.ś.r. elementów subiektywnych – w postaci chociażby usprawiedliwionego braku wiedzy kobiety o fakcie zajścia w ciążę – które stanowiłyby podstawę do przekroczenia terminu ustanowionego w tym przepisie, bez utraty prawa do otrzymania zapomogi, o której mowa w art. 15b ust. 1 u.ś.r., co w konsekwencji prowadzi do niezgodnego z Konstytucją różnicowania kobiet. Tak określony zarzut daje podstawę do przyjęcia – przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – że skarga konstytucyjna w głównej mierze została oparta o wzorzec kontroli wynikający z art. 71 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Merytoryczna ocena powyższego zarzutu uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do jego rozpoznania.

Stanowisko w tym zakresie – z uwagi na stosunkowo chaotyczny sposób uzasadnienia omawianej skargi konstytucyjnej oraz rozbieżności między tym uzasadnieniem a *petitum* skargi – powinno zostać poprzedzone analizą w zakresie prawidłowości wskazanych w skardze konstytucyjnych wzorców kontroli.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ustrojodawca przewidział ograniczenia wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli kwestionowanego uregulowania. Mianowicie, skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy naruszone

zostały wolności lub prawa konstytucyjne. Innymi słowy, samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można tym samym skargi oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, jak również na naruszeniu takich przepisów Konstytucji RP, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej. Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu skargom konstytucyjnym lub umarza postępowanie (*vide*: L. Bosek, M. Wild, [w:] *Konstytucja RP*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, tom I, s. 1845).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego jej rozpoznania zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 48 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, jakie konstytucyjne wolności i prawa oraz w jaki sposób zostały naruszone, a także uzasadnienie, które zawiera uprawdopodobnienie zarzutów postawionych kwestionowanej regulacji. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu.

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności

zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z dnia: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (*vide*: postanowienia z dnia: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131 oraz 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63). Nadanie skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji wad formalnych tego pisma. Wydanie przez sędziego odpowiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa braków formalnych czy oczywistej bezzasadności (*vide*: postanowienia z dnia: 20 marca

2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 16 października 2002 r., sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76 oraz 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6).

Jako podstawowy wzorzec kontroli – określony w skardze w oderwaniu od pozostałych wzorców – został wskazany art. 18 Konstytucji, zgodnie z którym „[m]ażeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo pozostają pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że art. 18 Konstytucji wyraża cele i zadania władz publicznych, ponieważ nakłada na te władze obowiązek „ochrony i pomocy” wskazanych w tym przepisie wartości. Ten przepis konstytucyjny stanowi ogólną deklarację, skonkretyzowaną w innych postanowieniach Konstytucji (m. in. w art. 70 ust. 3, art. 71 czy art. 72), jak również na poziomie ustawowym. Tym samym należy go traktować w kategorii zasady programowej, a więc z tego postanowienia Konstytucji nie można wywodzić bezpośrednio żadnych praw podmiotowych i nie może on stanowić podstawy dochodzenia roszczeń, a w konsekwencji nie może być wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (tak m. in. w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3; 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144; 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99; 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22 oraz 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112). Przepis ten ustala zatem zasady polityki państwa, określając w sposób ogólny cele i kierunki jego działalności. W wypadku realizacji tej normy konstytucyjnej ustawodawcy przysługuje daleko idąca swoboda w kształtowaniu sytuacji prawnej obywateli, ograniczona jedynie przez wymóg respektowania praw i wolności konstytucyjnych.

W związku z tym, że art. 18 Konstytucji ma wyłącznie charakter programowy i nie wynikają z niego bezpośrednio żadne prawa podmiotowe, a jest on konkretyzowany przez art. 71 ust. 1 Konstytucji i Skarżący nie wywodzi z niego praw innych niż te, które można wywieść z art. 71 ust. 1 Konstytucji, postępowanie w tym zakresie należy umorzyć – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Dodatkowo należy zauważyć, że Skarżący nie przedstawił w uzasadnieniu skargi celowości dokonania kontroli konstytucyjnej art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych w oparciu o wzorzec kontroli z art. 18 Konstytucji. Argumentacja w tym zakresie została ograniczona do ogólnego sformułowania (*vide*: str. 12 skargi konstytucyjnej), że przepis ustawy poddawany kontroli jest oderwany m. in. od normy konstytucyjnej wynikającej z art. 18 Konstytucji. Takie uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie spełnia wymogów sformułowanych w art. 48 ust. 1 ustawy o TK.

Kolejnym, autonomicznym wzorcem kontroli, wskazanym przez Skarżącego, jest art. 2 Konstytucji. Oparcie skargi konstytucyjnej na samoistnym zarzucie naruszenia art. 2 Konstytucji zobowiązuje Skarżącego do określenia wolności i praw wywodzonych z treści tego przepisu, których naruszenie zarzuca. Chodzi przy tym o wskazanie konstytucyjnych wolności i praw przyjmujących normatywną postać praw podmiotowych, tzn. praw, których adresatem jest obywatel, które kształtują jego sytuację prawną i dają możliwość wyboru zachowania się (*vide*: postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 i 31 marca 2016 r., sygn. Ts 382/15, OTK ZU seria B z 2016 r., poz. 294). Tego warunku w przedmiotowej sprawie Skarżący nie spełnił, a tym samym postępowanie także w tym zakresie powinno ulec umorzeniu.

W *petitum* skargi jako wzorzec konstytucyjny wskazano art. 8 ust 1 i 2 Konstytucji, wiążąc go funkcjonalnie z art. 32 ust 1 ustawy zasadniczej. W

uzasadnieniu pisma procesowego brak jednak jakiegokolwiek argumentacji uzasadniającej powołanie tak zakreślonego wzorca.

Art. 8 Konstytucji określa pozycję ustawy zasadniczej w hierarchii źródeł prawa i wprowadza zasadę bezpośredniego jej stosowania. Odnosi się on do zasad ustrojowych oraz funkcjonowania organów państwa i jako taki nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną (tak m. in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2 oraz postanowieniach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2012 r., sygn. Ts 179/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 267 i 2 marca 2016 r., sygn. Ts 344/15, OTK ZU seria B z 2016 r., poz. 172). Nie może on zatem stanowić właściwego wzorca kontroli, bo jest w istocie normą ogólną, niestatuującą wolności czy będącą podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającą mu możliwość wyboru zachowania (*vide*: Z. Czeszejko – Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s.159).

Tym samym skarga konstytucyjna – również w tym zakresie – nie spełnia wymagań przewidzianych w ustawie i postępowanie, odnośnie do tak określonego wzorca kontroli, powinno podlegać, zgodnie z dyspozycją art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzeniu – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia. Optyki tej nie zmienia fakt, że Skarżący powiązał wzorzec kontroli z art. 8 ustawy zasadniczej z wzorcem kontroli określonym w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący, zarówno w *petitum* skargi konstytucyjnej, jak też w jej uzasadnieniu, powołał jako kolejny wzorzec kontroli art. 71 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „[p]aństwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodziny wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Skarżący nie sprecyzował w skardze, czy wzorcem kontroli w przedmiotowej sprawie jest unormowanie

zawarte w zdaniu pierwszym tej jednostki redakcyjnej, czy też wyłącznie zdanie drugie ustępu pierwszego tego przepisu Konstytucji. Z uwagi na odmienny charakter norm konstytucyjnych, zawartych w zdaniu pierwszym i drugim art. 71 ust. 1 Konstytucji, przedmiot oceny – tak określonego wzorca kontroli – stanowić będzie, odrębnie, zdanie pierwsze oraz zdanie drugie tej jednostki redakcyjnej ustawy zasadniczej.

Z systematyki i terminologii używanej w Konstytucji wynika, że art. 71 ust. 1 gwarantuje prawo lub wolność jednostki, które należy do szerszej kategorii praw socjalnych. Przepis ten nie ustanawia natomiast zasady ustrojowej, zwłaszcza zasady ustrojowej porównywalnej, co do znaczenia i funkcji, z zasadami rozdziału I Konstytucji, ani nie należy art. 71 ust. 1 utożsamiać z tzw. normą programową, a przez to ograniczać jego konstytucyjnego znaczenia i funkcji wyłącznie do wyznaczenia wiążącego państwo celu.

W strukturze art. 71 ust. 1 Konstytucji wyróżnić należy dwa przepisy, które mają zróżnicowane znaczenie normatywne. W zdaniu pierwszym tego przepisu zawarto obowiązek państwa uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, zdanie drugie określa natomiast prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych, do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Wprawdzie zdanie pierwsze ust. 1 jest sformułowane w sposób typowy dla formułowania norm programowych lub zasad ustroju, zaś zdanie drugie ust. 1 – dla norm wyrażających prawo lub wolność konstytucyjną, to jednak należy uznać, że cały przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji gwarantuje rodzinom uwzględnianie ich dobra w polityce społeczno-gospodarczej państwa (zdanie pierwsze), a rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji – prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (zdanie drugie). Różnica polega jedynie na tym, że zdanie pierwsze zobowiązuje państwo do uwzględniania dobra rodziny w prowadzonej przez państwo polityce społecznej i gospodarczej, zdanie drugie natomiast – do udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji

materialnej i społecznej albo zapewnieniu, że taka pomoc będzie udzielana przez inne niż państwo władze publiczne, np. samorząd terytorialny.

Minimalna treść obowiązku określonego w art. 71 ust. 1 zdaniu pierwszym Konstytucji wyraża się w tym, aby państwo uwzględniało w bieżącej i długofalowej polityce społeczno-gospodarczej państwa dobro rodziny, co powinno znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w założeniach i celach tej polityki, lecz przede wszystkim w praktyce politycznej i obowiązującym prawodawstwie. Należy jednak pamiętać, że rola państwa w tej dziedzinie jest pomocnicza i komplementarna w stosunku do roli samej rodziny, jako beneficjenta świadczeń z pomocy społecznej. Zdefiniowanie dobra rodziny ustrojodawca pozostawia demokratycznemu prawodawcy, mimo że art. 71 ust. 1 Konstytucji nie przekazuje określenia tego dobra ustawie, jak czyni to w odniesieniu do większości konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności socjalnych, ekonomicznych czy kulturalnych. W rezultacie zakres i sposób uwzględniania dobra rodziny w polityce i realizującym ją prawodawstwie oraz inne kwestie z nim związane, jak na przykład priorytety społeczno-moralne i sposób oraz poziom ich finansowania, należą do swobodnej decyzji prawodawcy, podlegającej jednak kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Artykuł 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie przyznaje jednostce podmiotowego prawa publicznego, które mogłoby być dochodzone na drodze postępowania sądowego – na podstawie tego przepisu jednostka nie ma indywidualnych roszczeń wobec państwa (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. SK 38/12, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 29 i powołane tam wyroki). Nie można też opierać skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji (*vide*: W. Borysiak, [w:] *Konstytucja RP*, red. M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, s. 1636; L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom. III, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003 r., uwagi do art. 71, s. 3).

Dlatego również w zakresie badania zgodności zakwestionowanego uregulowania z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu.

Ewentualnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego mógłby podlegać art. 15b ust. 5 u.ś.r. pod kątem zgodności z wzorcem z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Konieczne jest jednak ustalenie, czy to zaskarżony przepis, a nie wadliwa praktyka jego stosowania stanowi źródło naruszenia praw skarżącego.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń (art. 1 u.ś.r.). Jednym z rodzajów świadczeń rodzinnych jest jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (art. 2 pkt 4 u.ś.r.). Warunki przyznania tej zapomogi uregulowane są w rozdziale 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych, dodanym do tej ustawy na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 67).

Przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną uczynił Skarżący unormowanie zawarte w art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie z brzemieniem tego przepisu, „[z]apomoga, o której mowa w ust. 1, przysługuje, jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu”. Kryterium, warunkujące przyznanie jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia się dziecka pozostawaniem kobiety pod opieką medyczną od 10. tygodnia ciąży, zostało wprowadzone z dniem 1 stycznia 2009 r., na mocy ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 237, poz. 1654). Intencją wprowadzonych zmian było „zwiększenie rzeczywistego zakresu objęcia kobiet w ciąży opieką lekarską w trakcie ciąży, co może przyczynić się do ograniczenia wysokiego poziomu śmiertelności oraz zmniejszenia odsetka

niemowląt posiadających niską masę urodzeniową” (druk sejmowy nr 630 Sejmu VI kadencji; strona internetowa <http://orka.sejm.gov.pl>).

Odkodowanie pełnej normy prawnej, zawartej w tej jednostce redakcyjnej ustawy, jest możliwe wyłącznie poprzez jej analizę łącznie z treścią art. 15b ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu: „Z tytułu urodzenia żywego dziecka przyznaje się jednorazową zapomogę w wysokości 1000 złotych na jedno dziecko.”.

Ustawodawca – w akcie prawnym regulującym warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń – w odrębnym rozdziale kompleksowo uregulował zasady przyznawania świadczenia w postaci jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka. Ujęcie w wyodrębnionym rozdziale ustawy uregulowań dotyczących tego świadczenia wskazuje na jego specyficzny charakter oraz odmienne zasady przyznawania prawa do wypłaty. Na marginesie należy podkreślić, że w chwili obecnej na zawartość rozdziału 2a zaskarżonej ustawy składa się wyłącznie jedna jednostka redakcyjna tekstu, po uchyleniu, z dniem 1 stycznia 2013 r., przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U., poz. 1255), art. 15c ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Mimo kategorycznego brzmienia art. 15b ust. 5 u.ś.r., w którym nie przewidziano żadnych przesłanek stanowiących podstawę do przyznania zapomogi z tytułu urodzenia żywego dziecka w przypadku uchybienia przez kobietę ustanowionemu w tym przepisie terminowi, w orzecznictwie sądów administracyjnych wykształciły się dwa – co do zasady przeciwstawne – sposoby wykładni zaskarżonego przepisu.

Zgodnie z jedną linią orzecniczą – reprezentowaną m.in. przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne (dalej: WSA) w Lublinie, Warszawie i Rzeszowie, odpowiednio, w wyrokach z dnia: 28 sierpnia 2012 r., sygn. II SA/Lu 390/12, maja 2013 r., sygn. i 6 maja 2015 r., sygn. II SA/Rz 1474/14 (wszystkie wyroki sądów administracyjnych powołane w niniejszym

stanowisku są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>) – przepis art. 15b ust. 5 u.ś.r. jest jednoznaczny i nie przewiduje żadnego badania oraz ustalania przyczyn, które spowodowały niedotrzymanie przewidzianego w nim terminu. Prawodawca nie wprowadza żadnych wyjątków w zakresie wydłużenia terminu poza 10. tydzień ciąży dla objęcia opieką medyczną kobiety, skutkujących przyznaniem jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie uzależniają przyznania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia żywego dziecka od samej świadomości bycia w ciąży osoby uprawnionej, lecz od pozostawania od 10. miesiąca ciąży pod opieką medyczną.

Tę linię orzeczniczą uznały za trafną sądy administracyjne rozpoznające sprawę Skarżącego.

W zestawieniach orzeczeń odnoszących się do art. 15b ust. 5 u.ś.r., znajdujących się w Systemie Informacji Prawnej Lex oraz Legalis, szerzej eksponowana jest odmienna linia orzecznicza.

Prezentując ją sądy stwierdzają, że „[w]ykładnia przepisu art. 15b ust. 5 u.ś.r. nie powinna ograniczać się wyłącznie do jego literalnego brzemienia. Wypełnienie obowiązku badania przyszłej matki i dziecka nie może być bowiem oceniane z pominięciem obiektywnych możliwości jego realizacji przez kobietę w terminie wskazanym przez ustawodawcę. Koniecznym wydaje się przeprowadzenie takiej wykładni przepisu art. 15b ust. 5 ustawy, która gwarantowałaby możliwość korzystania z tej formy pomocy także kobietom, które z niezawinionych przez siebie przyczyn nie były w stanie znaleźć się pod opieką medyczną przed upływem 10 tygodnia ciąży, ale w późniejszym okresie były już objęte systematyczną (w każdym trymestrze) opieką medyczną” (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 września 2015 r., sygn. II SA/Bk 509/15; podobnie: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 marca 2014 r., sygn. II SA/Po 1022/13; wyrok WSA w Opolu z dnia 16 września 2014 r., sygn. II SA/Op 354/14).

„Uregulowanie art. 15b ust. 5 u.ś.r., co prawda wprowadza ścisłą cezurę czasową poddania się kobiety w ciąży opiece medycznej, jednakże dokonując wykładni tego przepisu nie można tracić z pola widzenia rzeczywistej intencji ustawodawcy, którego wolą było zmobilizowanie kobiet w ciąży do szczególnej dbałości o zdrowie przejawiającej się w poddaniu ich systematycznej kontroli medycznej w całym okresie ciąży. Istotne są zatem ustalenia organu zarówno w zakresie dbałości kobiety o zdrowie w czasie ciąży (pozostawanie w tym okresie pod opieką lekarską) jak również dołożenie przez kobietę należytej staranności w zakresie dochowania terminu poddania się tej opiece. Nie można bowiem wykluczyć, że z przyczyn niezależnych od woli i wiedzy kobiety nie będzie ona w stanie dochować określonego przepisem art. 15b ust. 5 terminu poddania się opiece medycznej. Przyczyn niezależnych od woli kobiety należy upatrywać w szczególności w braku możliwości rozpoznania przez kobietę ciąży w ciągu pierwszych 10 tygodni z uwagi na uwarunkowania zdrowotne i fizjologiczne” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 stycznia 2015 r., sygn. I SA/Wa 3089/14; podobnie: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. III SA/Gd 223/13; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 września 2013 r., sygn. IV SA/Po 580/13; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. II SA/Ol 801/13; wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. II SA/Łd 1051/13; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 września 2014 r., sygn. II SA/Ol 828/14; wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014 r., sygn. II SA/Lu 690/13).

Prezentujące powyższą linię orzecniczą sądy podkreślały, że „[k]ażdorazowo w sytuacji niedochowania przez ciężarną przesłanki z art. 15b ust. 5 u.ś.r., należy wyjaśnić przyczyny tego zaniechania. Nie można jednak, zdaniem sądu, mimo jednoznacznego brzmienia art. 9 ust. 6 u.ś.r. przyjąć, że każde zgłoszenie się do lekarza po upływie 10 tygodnia ciąży, wyłącza możliwość uzyskania zapomogi z tytułu urodzenia dziecka. Oczywiście i powszechnie znaną przyczyną usprawiedliwiającą opóźnienie są przyczyny medyczne” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2014 r., sygn. III SA/Kr 873/14). „Odwołanie się

wyłącznie do literalnej wykładni przepisu art. 15b ust. 5 u.ś.r. może w istocie prowadzić do zróżnicowania sytuacji prawnej kobiety w ciąży ze względu na stan zdrowia. Ze względu bowiem na określone problemy zdrowotne kobieta może nie mieć możliwości (bądź możliwość tę mieć znacznie utrudnioną) samodzielnego rozpoznania ciąży na tak wczesnym jej etapie” (powołany wcześniej wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. II SA/Ol 801/13; podobnie: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. III SA/Gd 223/13; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. III SA/Kr 156/13).

Stosunkowo mała liczba wypowiedzi najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego, czyli Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), w omawianej materii wynika najprawdopodobniej z faktu, iż w przypadku uchylecia decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego przez WSA kolegia te przychyliły się do argumentacji sądu administracyjnego i nie składały skarg kasacyjnych do NSA. Nie można jednak pomniejszać znaczenia prezentowanych powyżej orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, zwłaszcza przy uwzględnieniu, że nie pochodzą one z jednego ośrodka, lecz z organów mających siedziby praktycznie na terenie całego kraju.

Powyższa linia orzecznicza znalazła aprobatę w rozstrzygnięciu NSA. W wyroku z dnia 20 listopada 2015 r., sygn. I OSK 1003/14, sąd ten stwierdził, że „przepis art. 15b ustawy [o świadczeniach rodzinnych – przypis wł.] – ani żaden inny przepis tej ustawy – nie określa w sposób jednoznaczny skutków prawnych sytuacji, w której kobieta ubiegająca się o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka poddała się opiece medycznej po 10-tym tygodniu ciąży. W szczególności ustawodawca nie wprowadził zasad ani trybu postępowania dającego organom administracji możliwość zweryfikowania przyczyn, dla których matka wnioskująca o przyznanie zapomogi nie poddała się opiece medycznej w powyższym terminie. Brak w ustawie takiej regulacji nie oznacza jednak, że kobieta, która poddała się opiece medycznej po 10-tym tygodniu ciąży, a następnie urodziła dziecko, powinna być automatycznie – niezależnie od

okoliczności konkretnej sprawy – pozbawiona prawa do jednorazowej zapomogi z tego tytułu. Wszak z faktu, że ustawodawca nie wprowadził do ustawy procedury umożliwiającej ocenę indywidualnych okoliczności sprawy kobiety wnioskującej o przyznanie zapomogi – w sytuacji gdy poddała się opiece medycznej po 10-tym tygodniu ciąży – nie należy wywodzić wniosku o istnieniu bezwzględneho zakazu przyznania takiej kobiecie prawa do zapomogi. Mamy w tym przypadku do czynienia z luką prawną, wynikającą z zaniechania ustawodawcy, który nie uregulował powyższej kwestii. W sytuacji wystąpienia luki prawnej sądy administracyjne mogą – i powinny – ustalić, czy nie zachodzi potrzeba bezpośredniego zastosowania Konstytucji w celu wypełnienia takiej luki treścią normatywną. Wszak zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji, Konstytucja – będąca najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej – może być bezpośrednio stosowana. Oznacza to, że sądy dysponują kompetencją do oparcia swojego rozstrzygnięcia wprost na przepisie konstytucyjnym. Co więcej, sądy powinny to czynić w przypadku gdy jest to konieczne dla prawidłowego wymierzenia sprawiedliwości, czyli wydania wyroku zapewniającego ochronę wartości konstytucyjnych. Jest to podstawowa funkcja ustrojowa sądów (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Kompetencja sądów do bezpośredniego zastosowania Konstytucji aktualizuje się między innymi w sytuacji, gdy sąd dostrzega lukę w przepisach prawa, wynikającą z zaniechania ustawodawcy. Wówczas sąd nie może sformułować pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie ma bowiem upoważnienia do kontroli zaniechań ustawodawczych (...) Z drugiej jednak strony sąd, nie mogąc skierować pytania prawnego do TK, nie powinien być jednocześnie zmuszony do wydania orzeczenia naruszającego standardy konstytucyjne”.

Dalej w wyroku tym NSA podkreśla, że luka prawna w art. 15b u.ś.r. powinna zostać wypełniona w drodze bezpośredniego zastosowania ustawy zasadniczej, a podstawowym przepisem konstytucyjnym, który znajduje zastosowanie w sprawie, jest art. 71 ust. 2 Konstytucji. Cel regulacji zawartej w

art. 15b ust. 5 u.ś.r. jest oczywisty. „Jest nim zmobilizowanie kobiet ciężarnych do dbałości i troski o zdrowie własne i płodu. Regulacja ustawowa w tym zakresie ma jednak istotną lukę. Ustawodawca pominął bowiem fakt, że w pewnych przypadkach kobieta, której nie da się zarzucić braku troski o zdrowie własne i płodu, może rozpocząć opiekę medyczną w terminie późniejszym, niż określony w art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, ze względu na niezależne od niej czynniki. Mogą to być w szczególności czynniki o charakterze biologicznym (np. brak możliwości rozpoznania ciąży w jej wczesnym etapie) bądź faktycznym (np. brak możliwości zarejestrowania się na badania lekarskie lub poddania się badaniu lekarskiemu w odpowiednim terminie). Pozbawienie matki dziecka prawa do zapomogi wyłącznie ze względu na wystąpienie tego typu okoliczności – tj. okoliczności, za które matka nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności – byłoby nie tylko niezgodne z *ratio legis* art. 15b ust. 5 ustawy, lecz także prowadziło do naruszenia art. 71 ust. 2 Konstytucji i zasady sprawiedliwości społecznej (...) Z uwagi na powyższe argumenty konstytucyjne, zaniechanie wprowadzenia do ustawy o świadczeniach rodzinnych przepisów przyznających organom administracji kompetencję do oceny indywidualnych okoliczności sprawy – w przypadku gdy kobieta wnioskująca o zapomogę z tytułu urodzenia dziecka poddała się badaniom lekarskim po 10-tym tygodniu ciąży – nie może być interpretowane jako bezwzględny zakaz przyznania takiej kobiecie zapomogi. Mamy w tym wypadku do czynienia z luką prawną, która powinna być wypełniona na podstawie Konstytucji. W konsekwencji z art. 71 ust. 2 Konstytucji, odczytywanego w związku z art. 18, art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), należy wywodzić podstawę prawną dla organów administracji publicznej do weryfikacji – na podstawie dopuszczalnych źródeł dowodowych, zgodnie z ogólnymi regułami postępowania administracyjnego – czy przekroczenie przez kobietę pozostającą w ciąży terminu 10-miesięcznego, o którym mowa w art. 15b ust. 5 ustawy [o świadczeniach rodzinnych – przypis wł.], wynikało ze świadomej decyzji matki,

niezachowania przez nią odpowiedniej staranności, czy też było rezultatem okoliczności obiektywnych, na wystąpienie których matka dziecka nie miała jakiegokolwiek wpływu, takich jak brak możliwości stwierdzenia ciąży czy też kwestie z zakresu organizacji służby zdrowia”.

Tezy powyższe znajdują oparcie w poglądach doktryny. W literaturze przedmiotu przyjmuje się bowiem, że „[w]prawdzie brzmienie art. 15b ust. 5 u.ś.r. jest jednoznaczne i nie nasuwa żadnych wątpliwości co do tego, że wprowadza on ścisłą cezurę czasową poddania się kobiety ciężarnej opiece medycznej, to jednak mając na względzie *ratio legis* tego przepisu i wykładnię funkcjonalną, nie można w procesie jego wykładni poprzestać tylko na jego literalnym brzmieniu. Przemawiają za tym wskazania współczesnej teorii wykładni, nakazujące każdorazową weryfikację wyniku zastosowania reguł językowych na podstawie pozostałych reguł wykładni: systemowych i funkcjonalnych (...) W związku z tym należy odwołać się do źródła i celu ustanowienia omawianej regulacji (...) Konieczne zatem wydaje się przeprowadzenie takiej wykładni omawianych przepisów, która gwarantowałaby możliwość korzystania z tej formy pomocy także kobietom, które z niezawinionych przez siebie przyczyn nie były w stanie znaleźć się pod opieką medyczną przed upływem 10. tygodnia ciąży, a które w późniejszym okresie były objęte systematyczną (w każdym trymestrze ciąży) opieką medyczną. Za takim kierunkiem wykładni przepisów uprawniających do otrzymania przedmiotowego świadczenia rodzinnego przemawiają także zasady (normy) konstytucyjne wywiedzione z art. 32 w zw. z art. 71 Konstytucji RP. Odwołanie się jedynie do literalnej wykładni art. 15b ust. 5 u.ś.r. może w istocie doprowadzić do zróżnicowania sytuacji prawnej kobiety w ciąży ze względu na stan zdrowia (...) Ustalenie bowiem prawidłowego znaczenia przepisów na podstawie wykładni językowej często nie wystarcza i konieczne jest odwołanie się do wszelkich dyrektyw wykładni, co wiąże się z postulatem tzw. pełnej wykładni w prawie administracyjnym (M. Rozbicka – Ostrowska, [w:]

Komentarz do spraw administracyjnych, red. J. Ignaczewski, System Informacji Prawnej Lex oraz powołane tam publikacje).

Przytoczone orzeczenia sądów administracyjnych, wsparte poglądami doktryny, wskazują, że możliwa jest taka wykładnia zaskarżonego przepisu, która zapewnia jego stosowanie zgodnie z Konstytucją.

W obowiązującym stanie prawnym do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy ocena zgodności aktów prawnych z wzorcami kontroli. Trybunał nie może orzekać o stosowaniu prawa czy też w sposób prawnie doniosły oceniać działalności organów państwa, w tym sądów. Trybunał jest bowiem „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”. W wypadku skargi konstytucyjnej powoduje to konieczność wykazania, że to zaskarżony przepis, a nie wadliwa praktyka jego stosowania stanowi źródło naruszenia wolności i praw skarżącego.

Przyjęta przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia lutego 2015 r., sygn. , wydanym w sprawie Skarżącego, wykładnia art. 15b ust. 5 u.ś.r. nie spełnia łącznie kryteriów stałości, powszechności i powtarzalności. Nie spełnia ich również wykładnia przyjęta przez NSA w wyroku z dnia 20 listopada 2015 r., sygn. I OSK 1003/14.

Zgodnie z utrwaloną już zasadą, wypracowaną w orzecznictwie Trybunału, kontroli może zostać poddana taka treść przepisu, którą uzyskał on w drodze jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. Stanowisko to opiera się na obserwacji, że tekst prawa, niebudzący zastrzeżeń z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia, w wyniku interpretacji, ustalonej w praktyce i niezakwestionowanej w doktrynie, może uzyskać trwale niekonstytucyjne znaczenie. O dopuszczalności kontroli przed Trybunałem „ustawy lub innego aktu normatywnego” w takim szczególnym rozumieniu decydują kryteria stałości, powszechności i powtarzalności wykładni dokonywanej przez organy jurysdykcyjne (por. np. postanowienie z dnia 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115 i powoływane tam orzecznictwo, por. także M. Haczkowska, *Głosa do wyroku TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00*, „Państwo i

Prawo” z. 8/2002, s. 101 – 102). Spełnienie tych trzech przesłanek wymaga każdorazowo weryfikacji. Ponieważ sfera stosowania prawa pozostaje co do zasady poza kognicją Trybunału, dopiero wykazanie, że praktyka trwale dookreśliła konkretny przepis i w tym sensie współtworzy obowiązujące prawo, otwiera drogę kontroli konstytucyjnej (*vide*: wyrok z dnia 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97).

Konkludując, przeprowadzona wyżej analiza orzeczeń sądów administracyjnych wykazała istnienie istotnych rozbieżności w wykładni przepisu art. 15b ust. 5 u.ś.r. w zakresie możliwości przyznania kobiecie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia żywego dziecka w przypadku uchybienia przez nią terminowi określonemu w tym przepisie. Jak już wcześniej wspomniano, do kognicji Trybunału nie należy kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów, o ile nie nadaje ona kontrolowanym przepisom prawa utrwalonego, niekonstytucyjnego znaczenia. Interpretacja zaskarżonego przepisu, dokonana przez NSA w wyroku o sygn. , nie oznacza, że mamy do czynienia z ustaloną praktyką orzeczniczą, mogącą stanowić przedmiot rozpoznania w trybie skargi konstytucyjnej. Twierdzenie, że mamy do czynienia z praktyką orzeczniczą, musi zostać uzasadnione przez skarżącego, chociażby poprzez podanie rozstrzygnięć wydanych przez sądy, wskazujących na przyjęte powszechnie rozumienie danego przepisu. W innym przypadku zarzuty, skierowane przeciwko dokonanej wykładni czy sposobowi zastosowania danego przepisu, dotyczą płaszczyzny stosowania prawa, a ich rozpatrzenie wykracza poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego.

Taki przypadek ma miejsce w analizowanej sprawie. Dlatego postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W tej sytuacji zbędne jest rozważanie, czy zarzucana przez Skarżącego niekonstytucyjność art. 15b ust. 5 u.ś.r. jest następstwem pominięcia ustawodawczego, czy też brak uregulowania trybu postępowania, dającego

organom administracji możliwość zweryfikowania przyczyn, z powodu których matka wnioskująca o przyznanie zapomogi nie poddała się opiece medycznej w wymaganym terminie, wynika z zaniechania legislacyjnego, jak to przyjmuje NSA w wyroku z dnia 20 listopada 2015 r., sygn. I OSK 1003/14 (*op. cit.*).

Na marginesie należy nadmienić, że wzorzec kontroli z art. 71 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji – jako jedyny ze wskazanych przez Skarżącego dopuszczalny do rozpoznania w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną – jest w rozpatrywanej sprawie nieadekwatny.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, „[r]odziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodziny wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Unormowanie to ma skonkretyzowaną, odpowiadającą strukturze prawa podmiotowego publicznego treść. Artykuł 71 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do dyferencjacji form działania państwa w odniesieniu do dwóch rodzajów rodzin, przy czym zdanie drugie tej jednostki redakcyjnej odnosi się do kategorii rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, wobec których państwo ma obowiązek szczególnej pomocy. W ramach tej kategorii dostępu do pomocy państwa ustrojodawca wyróżnił ponadto kategorię szczególną, a mianowicie rodziny wielodzietne i niepełne. Pomoc dla tak określonej kategorii podmiotów ma mieć charakter szczególny, wykraczający poza pomoc zwykłą.

Zakres swobody ustawodawcy jest w tym wypadku wąski, Konstytucja precyzuje bowiem cechy podmiotu uprawnionego, którym jest rodzina znajdującą się w trudnej sytuacji majątkowej i społecznej, zwłaszcza rodzina wielodzietna i niepełna. Określenie, że wymienionym w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji podmiotom należy się szczególna pomoc, rozumiane jest jako pomoc wykraczająca poza normalny standard ochrony wolności i praw. Chodzi o działania państwa przewyższające zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie (tak m.in. w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca

2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76 oraz 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 79). Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie ma w tym zakresie pewnej swobody regulacyjnej. Swoboda w tym zakresie musi jedynie być ograniczona koniecznością uwzględnienia gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca może uzależnić przyznanie określonej pomocy rodzinie od spełnienia przez nią określonego kryterium.

Wzorzec kontroli z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie jest jednak wzorcem adekwatnym w odniesieniu do nakreślonej w skardze problematyki. Wzorzec ten, i wywodzone z niego wolności i prawa podmiotowe, odnieść można wyłącznie do ściśle określonej kategorii rodzin, tych mianowicie, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem w ramach tego zbioru rodzin wielodzietnych.

Naruszenie prawa podmiotowego Skarżącego – wywodzonego z powyższego wzorca kontroli – nie miało w badanym stanie faktycznym związku z obowiązkiem organów państwa szczególnego traktowania rodzin wielodzietnych, pozostających w trudnej sytuacji materialnej. Również sam Skarżący nie wskazuje na brak w kwestionowanym uregulowaniu zapisów skutkujących uwzględnieniem wielodzietności lub trudnej sytuacji rodziny w przypadku przekroczenia terminu określonego w art. 15b ust. 5 u.ś.r. Przekonuje on natomiast o konieczności wprowadzenia elementu subiektywnego w postaci braku wiedzy kobiety o fakcie zajścia w ciążę. Art. 15b ust. 5 u.ś.r. zaskarżony został w zakresie, w jakim uniemożliwia ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka przez kobietę, która z przyczyn od siebie niezależnych nie była w stanie znaleźć się pod opieką medyczną przed upływem dziesiątego tygodnia ciąży. Brak możliwości rozpoznania przez kobietę ciąży w ciągu pierwszych 10 tygodni może wynikać z wielu uwarunkowań zdrowotnych i fizjologicznych. Nie należy ich jednak bezpośrednio wiązać z trudną materialną i społeczną sytuacją rodziny, w tym z jej niepełnością lub wielodzietnością.

W rozpatrywanym kontekście prawnym wskazanie przez Skarżącego, jako wzorca kontroli, art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie spełnia wymogu prawidłowego określenia tego rodzaju wzorca. Podważanie określonej regulacji ustawowej z punktu widzenia naruszenia, wywodzonych z art. 71 ust 1 zdanie drugie Konstytucji, praw i wolności dopuszczalne byłoby wyłącznie w sytuacji kwestionowania przez Skarżącego unormowań nierealizujących nakazu szczególnej opieki państwa nad rodzinami będącymi w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnymi i niepełnymi. Skarga konstytucyjna takiej sytuacji nie dotyczy, choć oczywiście brak możliwości zweryfikowania przez organy administracji przyczyn, z powodu których matka wnioskująca o przyznanie zapomogi nie poddała się opiece medycznej w wymaganym terminie, może wywierać negatywne konsekwencje również dla rodzin wielodzietnych.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego