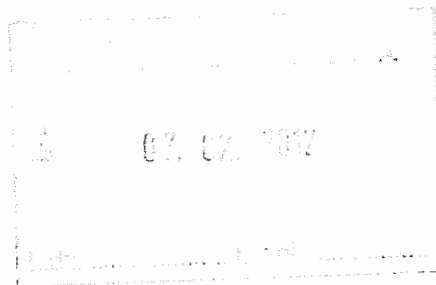




Warszawa, dnia 6 lutego 2012 r.

PG VIII TK 78/11

K 28/11



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie,
że:

- 1) art. 11a ust. 3 oraz art. 11a ust. 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) w części ograniczającej wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do – odpowiednio – kwoty 340,00 zł na wszystkie dzieci oraz zwiększenia tego dodatku do kwoty 160,00 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne są niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji RP,
- 2) art. 11a ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w części ograniczającej wysokość zwiększenia tego dodatku do kwoty 160,00 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne jest niezgodny z art. 69 Konstytucji RP oraz z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.)

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **art. 11a ust. 3 oraz art. 11a ust. 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.), w części ograniczającej – odpowiednio – wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 340,00 zł na wszystkie dzieci oraz zwiększenie tego dodatku do kwoty 160,00 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne, są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) **art. 11a ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w części ograniczającej wysokość zwiększenia dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 160,00 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne, jest zgodny z art. 69 Konstytucji RP oraz z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).**

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich, we wniosku zainspirowanym wnioskiem Rzecznika Praw Dziecka, zakwestionował konstytucyjność oraz zgodność z normami prawa międzynarodowego art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych (zwanej dalej ustawą) w części, w jakiej przepisy te ograniczają wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 340 zł na wszystkie dzieci w rodzinie oraz zwiększenie tego dodatku o kwotę 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne w rodzinie.

Wnioskodawca podkreślił, że celem dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka jest finansowe wsparcie osoby samotnie wychowującej dziecko, gdy drugi z rodziców dziecka nie żyje albo gdy jest on nieznany lub gdy powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone. Ten dodatek do zasiłku rodzinnego jest zatem, w ocenie RPO, świadczeniem zastępującym świadczenie alimentacyjne, niemożliwe do uzyskania od drugiego małżonka.

Przepis art. 11a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi, że maksymalna kwota dodatków z tytułu samotnego wychowywania dziecka wynosi 340 zł. Regulacja taka oznacza, że ten dodatek może zostać przyznany jedynie dla dwojga dzieci wychowywanych przez samotnego rodzica, ponieważ kwota dodatku na jedno dziecko wynosi 170 zł.

Podobnie kształtuje się sytuacja osób samotnie wychowujących dzieci niepełnosprawne. Zgodnie bowiem z art. 11a ust. 4 ustawy, kwota dodatku na dzieci niepełnosprawne zwiększa się o 80 zł na dziecko, nie więcej jednak niż o 160 zł na wszystkie dzieci. Omawiane świadczenie w wyższej wysokości samotny rodzic może zatem uzyskać również tylko na dwoje dzieci niepełnosprawnych.

Samotne wychowywanie kolejnych dzieci (trzeciego i następnych) nie zwiększa natomiast, podkreśla Rzecznik, wysokości kwoty dodatku, mimo że sytuacja samotnych rodziców posiadających troje i więcej dzieci jest niewątpliwie trudniejsza materialnie i społecznie niż rodziców wychowujących jedno lub dwoje dzieci. Oznacza to, że rozwiązanie przyjęte w zaskarżonych przepisach w sposób sprzeczny z celem ustawy limituje pomoc państwa, nie wspierając finansowo rodzica w odpowiedni sposób, tj. gwarantujący możliwość zapewnienia utrzymania każdemu dziecku w rodzinie.

Zdaniem RPO, zakwestionowane przepisy art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych przez to, że eliminują możliwość uzyskania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka na trzecie i kolejne dzieci w

rodzinie niepełnej, różnicują sytuację prawną dzieci wychowywanych w niepełnych rodzinach wielodzietnych w sytuacji, gdy nie ma możliwości uzyskania na rzecz tych dzieci wyroku zasądającego alimenty (cecha relewantna).

Zróznicowanie sytuacji prawnej opisanej grupy dzieci nie spełnia konstytucyjnych wymagań dopuszczalności różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych, formułowanych w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jest ono bowiem sprzeczne z celem ustawy o świadczeniach rodzinnych, jakim jest zapewnienie pomocy materialnej najbardziej potrzebującej i najsłabszej grupie osób – dzieciom. Nie można, zdaniem Rzecznika, znaleźć racjonalnych przesłanek uzasadniających wyłączenie możliwości uzyskania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka na trzecie i na następne dzieci wychowywane w rodzinie niepełnej wielodzietnej.

Wprowadzone w kwestionowanych rozwiązaniach ustawy o świadczeniach rodzinnych zróznicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych nie ma również, w ocenie Wnioskodawcy, charakteru proporcjonalnego, ponieważ skutkuje ono tym, że w rodzinie z pięciorgiem dzieci, wychowywanych przez samotnego rodzica, faktyczna wysokość dodatku jest zdecydowanie niższa niż przewidziana w ustawie. Powoduje to, że pewna grupa dzieci w rodzinie niepełnej, znajdując się w skrajnie trudnych warunkach, nie zostanie objęta pomocą socjalną przewidzianą w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

Tym samym, wprowadzone zróznicowanie jest sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Jest ono również niezgodne z art. 71 ust. 1 Konstytucji, wyrażającym prawo rodzin wielodzietnych i rodzin niepełnych do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Szczególna pomoc dla tych rodzin, podkreśla Rzecznik, powinna wykraczać ponad zwykłą pomoc dla osób utrzymujących

dzieci albo pomoc świadczoną innym rodzinom. Ograniczenie rodzinom niepełnym, posiadającym więcej niż dwoje dzieci, prawa do omawianego dodatku do zasiłku rodzinnego nie znajduje uzasadnienia w zasadach i wartościach konstytucyjnych.

Art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych w kwestionowanym zakresie, zdaniem Wnioskodawcy, jest sprzeczny również z art. 69 Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka.

Niezgodności z art. 69 Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich upatruje w tym, że ograniczenie wysokości zwiększenia dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka niepełnosprawnego do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne przeczy spójnej konstrukcji wynikającej z tej normy konstytucyjnej i - w odniesieniu do systemu przyznawania pomocy osobom niepełnosprawnym - jest niekonsekwentne w stopniu uniemożliwiającym realizację celu wynikającego z tego wzorca konstytucyjnego. Szczególna pomoc osobom niepełnosprawnym powinna zapewniać wszystkim tym osobom prawo do świadczeń pomocowych. Art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych powoduje natomiast, że trzecie i następne dzieci niepełnosprawne w rodzinie są pozbawione pomocy państwa. Regulacja zawarta w tym przepisie nie spełnia więc wymagań racjonalności i sprawiedliwości przyznawania świadczeń.

Z kolei, niezgodność art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 23 ust. 2 w zw. z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka polega na tym, że przepis ten nie realizuje prawa dziecka niepełnosprawnego do szczególnej troski i rozszerzonej pomocy, jaka powinna być udzielana dziecku, stosownie do warunków dziecka oraz sytuacji rodziców lub innych osób, które się nimi zajmują.

Nie można podzielić zarzutów sformułowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych z następujących powodów.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów przedstawionych we wniosku poprzedzić wypada przypomnieniem, że na cały system pomocy rodzinom 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.

Jeśli chodzi o ustawę o świadczeniach rodzinnych, to przewiduje ona kilka form pomocy materialnej dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Jedną z nich jest 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 504 zł (kwoty 583 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 zaś 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).

Zgodnie z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych:

- „1. Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługuje samotnie wychowującym dziecko matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego z rodziców dziecka, ponieważ: 1) drugi z rodziców dziecka nie żyje; 2) ojciec dziecka jest nieznany; 3) powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone.
2. Dodatek przysługuje również osobie uczącej się, jeżeli oboje rodzice osoby uczącej się nie żyją. Przepisy ust. 1 stosuje się odpowiednio.”.

Pojęcie osoby samotnie wychowującej dziecko zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Oznacza ono „pannę, kawalera, wdowę, wdowca, osobę pozostającą w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, chyba że wychowuje wspólnie co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem”.

Z kolei, zgodnie z zakwestionowanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisami art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych:

- „3. Dodatek przysługuje w wysokości 170,00 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340,00 zł na wszystkie dzieci.
4. W przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności kwotę dodatku zwiększa się o 80,00 zł na dziecko, nie więcej jednak niż o 160,00 zł na wszystkie dzieci.”.

Zasadniczy problem przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się do oceny, czy ustawodawca naruszył zasadę równości przez to, że w art. 11a ust. 3 ustawy nie przewidział regulacji określającej, że dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka wzrasta o kwotę 170 zł na każde dziecko w rodzinie, a w art. 11a ust. 4 tej ustawy – regulacji dotyczącej podwyższania tego świadczenia o kwotę 80 zł na każde dziecko niepełnosprawne w rodzinie. Innymi słowy, czy zasada równości wymaga, aby dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługiwał samotnemu rodzicowi na każde dziecko w rodzinie (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz aby wysokość tego dodatku zwiększała się na każde dziecko niepełnosprawne w rodzinie (art. 11a ust. 4 ustawy).

Wypada zatem odnotować, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i konstytucyjnie dopuszczalne są wyjątki od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych. Wyjątki te muszą jednakże spełniać trzy warunki, a mianowicie: 1) relewantności, tzn. pozostawania w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służenia realizacji tego celu i treści, 2) proporcjonalności, tzn. aby waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, pozostawała w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, oraz 3) pozostawania w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych [*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2008 r. w sprawie o sygn. P 54/07, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 10, poz. 171].

Oceniając kwestionowane przepisy w aspekcie omówionego wyżej wzorca kontroli, należy przede wszystkim zauważyć, że w świetle przedstawionych wyżej przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, adresatem dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka nie jest dziecko, lecz jego rodzic (opiekun) wolnego stanu cywilnego, choć, oczywiście, dziecko jest beneficjentem tego świadczenia.

Dodatek ten rodzic (opiekun) może jednak otrzymać jedynie wówczas, gdy, poza spełnieniem kryterium dochodowości, nie ma możliwości uzyskania przez dziecko alimentów od drugiego rodzica, z uwagi na okoliczności wymienione w art. 11a ust. 1 pkt 1-3 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Wyodrębnienie kręgu podmiotów uprawnionych do omawianego dodatku na podstawie kryterium „samotności wychowywania dziecka” oraz kryterium niezasądzenia alimentów z przyczyn określonych w art. 11a ust. 1 pkt 1-3 ustawy oznacza, że dodatek ten nie jest świadczeniem adresowanym do wszystkich rodziców o określonym ustawą stanie cywilnym, lecz jedynie do tych samotnych rodziców, których dziecko nie ma możliwości uzyskania alimentów od drugiego rodzica.

Kwestionowane przepisy ustalają wysokość dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka w ten sposób, że w sytuacji, gdy w rodzinie niepełnej wychowywane jest jedno dziecko, dodatek przysługuje w kwocie 170 zł (w kwocie 250 zł na dziecko niepełnosprawne).

Jeśli zaś w rodzinie niepełnej wychowywanych jest co najmniej dwoje dzieci, to wówczas dodatek ten przysługuje w podwójnej wysokości – w kwocie 340 zł na wszystkie dzieci (w kwocie 500 zł na wszystkie dzieci, jeżeli przynajmniej dwoje z nich jest niepełnosprawnych).

Regulacji ustalającej kwotową wysokość omawianego dodatku do zasiłku rodzinnego dla rodziców samotnie wychowujących co najmniej dwoje dzieci, bez względu na liczbę dzieci w rodzinie, jako podwójnej jego wysokości przewidzianej dla rodziny z jednym dzieckiem, nie można ocenić jako

różnicującą sytuację prawną dzieci wychowywanych w tej samej niepełnej rodzinie wielodzietnej, poprzez gorsze potraktowanie trzeciego i kolejnych dzieci w rodzinie. Z brzmienia art. 11a ust. 3 i ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika bowiem, że dodatek ten przysługuje na wszystkie dzieci wychowywane przez osobę samotnie je wychowującą, nie zaś na pierwsze i drugie dziecko w rodzinie niepełnej.

Na gruncie art. 11a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych adresaci tego przepisu - osoby samotnie wychowujące więcej niż jedno dziecko (w warunkach określonych w art. 11a ust. 1 ustawy) - zostali potraktowani w taki sam sposób, w zakresie wysokości omawianego dodatku. W taki sam sposób, na gruncie art. 11a ust. 4 tej ustawy, potraktowane zostały również osoby samotnie wychowujące więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne.

Osoby te otrzymują bowiem dodatek z tytułu samotnego wychowywania wszystkich dzieci w takiej samej kwocie, tj. w wysokości podwójnej kwoty świadczenia, przysługującego z tytułu samotnego wychowywania jednego dziecka.

Gdyby natomiast przeliczyć kwotę tego dodatku na jednego członka rodziny, to można stwierdzić, że jeśli w rodzinie niepełnej wychowywanych jest troje i więcej dzieci, to kwota tego świadczenia, przypadająca na jedno dziecko, ulega faktycznie zmniejszeniu, proporcjonalnie do liczby dzieci w rodzinie. Pozwala to na uznanie, że trzecie i następne dzieci wychowywane przez samotnego rodzica nie zostały pozbawione przez ustawodawcę pomocy finansowej.

Nie jest zatem trafny pogląd, że w art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych zróżnicowana została sytuacja prawna dzieci wychowywanych przez samotnego rodzica w tej samej niepełnej rodzinie wielodzietnej.

W konsekwencji, nie można podzielić stanowiska Wnioskodawcy, że w art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych naruszona została zasada

równości - przez to, że trzecie i kolejne dzieci wychowywane przez samotnego rodzica zostały pozbawione prawa do dodatku, o którym mowa w art. 11a ustawy.

Skutkiem takiego samego potraktowania przez ustawodawcę samotnych rodziców wychowujących dwoje dzieci oraz rodziców samotnie wychowujących większą liczbą dzieci jest natomiast zróżnicowanie wysokości kwoty dodatku, jaka faktycznie po przeliczeniu kwoty świadczenia przypada na jedno dziecko wychowywane w niepełnej rodzinie wielodzietnej oraz na dziecko wychowywane w rodzinie niepełnej z jednym lub z dwojgiem dzieci.

Zróżnicowanie faktycznej wysokości dodatku, przypadającej na jedno dziecko w omawianych rodzinach niepełnych, jest zatem wynikiem tego, że ustawodawca w taki sam sposób potraktował wszystkich samotnych rodziców wychowujących więcej niż jedno dziecko, nieuwzględniając różnic między rodzinami niepełnymi z dwojgiem dzieci i rodzinami niepełnymi z trojgiem i większą liczbą dzieci (podmioty różne).

Wypada jednak zauważyć, że, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości nie wynika zakaz jednakowego traktowania podmiotów różnych.

W wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. P 41/09, Trybunał Konstytucyjny, omawiając szeroko swoje dotychczasowe wypowiedzi dotyczące tego aspektu zasady równości, podkreślił, że «nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych. Akceptacja odmiennego stanowiska doprowadziłaby zresztą do zakwestionowania bardzo wielu niebudzących wątpliwości konstytucyjnych rozwiązań. Tytułem przykładu wskazać można na zawartą w ustawie o świadczeniach rodzinnych regulację dotyczącą przyznawania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka czy świadczeń opiekuńczych, które przysługują niezależnie od wysokości dochodu. Za przedstawionym

rozumieniem zasady równości opowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 kwietnia 2001 r., sygn. U 9/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 80, formułując tezę, zgodnie z którą: "W każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie" (analogicznie: wyroki TK: z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46; z 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22; z 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106). Omawianą interpretację zasady równości potwierdza także jednoznaczne stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym: "Te ustalenia doktrynalne stanowią tło dla wypowiedzi orzeczniczych, które - na całym świecie - ujmują zasadę równości jako nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny, a zarazem dopuszczenie traktowania sytuacji (podmiotów) odmiennych w sposób odmienny, co zresztą przypomina dawne sformułowanie Arystotelesa", "(...) nie można stawiać znaku równości pomiędzy nierównym traktowaniem podmiotów podobnych, a równym potraktowaniem podmiotów odmiennych. Zasada równości koncentruje się bowiem na pierwszej z tych sytuacji" (L. Garlicki, Uwagi do art. 32 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 6, 10)» [OTK ZU (A) z 2011 r. Nr 3, poz. 25, str. 365].

W sprawie o sygn. P 41/09 przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego był, między innymi, podobny problem, dotyczący równego potraktowania w ustawie o świadczeniach rodzinnych rodzin wychowujących jedno niepełnosprawne dziecko i rodzin wychowujących kilkoro dzieci niepełnosprawnych. W sprawie tej Trybunał rozstrzygał kwestię, czy ustawodawca naruszył zasadę równości przez to, że, ustalając, w art. 5 ust. 2 tej ustawy, kryterium dochodowe przypadające na członka rodziny, w której wychowywane są dzieci niepełnosprawne, nie ustalił tego kryterium na wyższym poziomie dla rodzin wychowujących więcej niż jedno dziecko

niepełnosprawne. Innymi słowy, czy w zgodzie z Konstytucją pozostaje regulacja nieuwzględniająca liczby dzieci niepełnosprawnych w rodzinie jako przesłanki ustalania kryterium dochodowego w rodzinie dla celów nabycia prawa do świadczeń rodzinnych.

Trybunał Konstytucyjny orzekając o konstytucyjności art. 5 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim nie różnicuje, dla celów uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków, poziomu dochodu na osobę w rodzinie w zależności od tego, czy w rodzinie wychowywane jest jedno bądź więcej dzieci niepełnosprawnych, podkreślił, iż choć nie sposób zakwestionować zdecydowanie trudniejszej sytuacji rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych, to „[k]ategorycznie nie można (...) zgodzić się ze stanowiskiem pytającego sądu, że z zasady równości wynika zakaz tworzenia prawa nieróżnicującego sytuacji prawnej podmiotów, których sytuacja faktyczna jest w istotny sposób odmienna.” (*op. cit.*, str. 365).

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraził stanowisko, że nie w każdym przypadku jako rozwiązanie konstytucyjne uznać można potraktowanie podmiotów różnych w taki sam sposób. Regulacje takie podlegają ocenie w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej, choć trudniej jest dopatrzeć się naruszenia tej zasady wówczas, gdy pewne podmioty charakteryzują się tą samą cechą, lecz w różnym nasileniu.

Jednocześnie Trybunał, omawiając przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, podkreślił, że konstytucyjnie dopuszczalne byłoby wprowadzenie regulacji uwzględniających „wiele różnych czynników, np.: liczbę dzieci w rodzinie, liczbę dzieci niepełnosprawnych w rodzinie, stopień niepełnosprawności, wiek poszczególnych dzieci oraz ich wychowywanie w pełnej lub niepełnej rodzinie. Wszystkie te okoliczności mają bowiem poważny wpływ na możliwość zaspokojenia niezbędnych potrzeb członków rodzin osiągających zbliżone dochody. Dopiero zatem stworzenie regulacji biorącej pod uwagę drobiazgowo omawiane czynniki mogłoby zostać uznane za

konsekwentne unormowanie rozważanej problematyki. Takie rozwiązanie wydaje się *prima facie* dopuszczalne w świetle zasady sprawiedliwości społecznej, nie jest jednak przez nią wymagane. Ustawodawca - działając w granicach swobody regulacyjnej - przyjął założenie, że racjonalne i celowe z punktu widzenia realizacji zadania, jakim jest udzielenie szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w potrzebie, będzie ustalenie jednakowego maksymalnego progu dochodu w przeliczeniu na członka rodziny, którego przekroczenie wyklucza możliwość uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków. Wyjątek w tym względzie uczyniony został tylko na rzecz rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi ze względu na zazwyczaj ich znacznie trudniejszą sytuacją. Żadne z tych rozwiązań nie budzi wątpliwości w świetle zasady sprawiedliwości społecznej.” (*op. cit.* str. 363-364).

Wprawdzie powołany wyrok dotyczył kwestii ustalenia takiego samego kryterium dochodowego na osobę w rodzinie dla rodzin z jednym dzieckiem niepełnosprawnym i kilkorgiem dzieci niepełnosprawnych, to stanowisko przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny zachowuje aktualność również w niniejszej sprawie.

Niewątpliwie bowiem za rozwiązanie konstytucyjne uznać należałoby zwiększenie pomocy materialnej dla samotnych rodziców, wychowujących więcej niż dwoje dzieci, również dzieci niepełnosprawnych, polegające na podwyższaniu wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego na każde dziecko w rodzinie niepełnej, w sposób, jakiego domaga się Wnioskodawca. Celem art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest bowiem wsparcie finansowe (zapewnienie szczególnej pomocy, o której mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji) tej grupy rodzin niepełnych, które, z przyczyn obiektywnych, nie mogą uzyskać alimentów od drugiego rodzica dziecka, a przez to też, ewentualnie, świadczeń z funduszu alimentacyjnego (na marginesie, należy jednak zauważyć, że w takim przypadku rozważenia wymagałby problem prawa

do dodatku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej oraz wysokości tego dodatku).

Nie oznacza to jednak, że obecnie obowiązujące regulacje art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych można ocenić jako niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka nie jest bowiem świadczeniem, którego zasadniczym celem jest finansowe wspomaganie wielodzietnych rodzin niepełnych, ale pomoc finansowa dla, opisaną wyżej, grupy osób samotnie wychowujących dziecko – grupy rodzin niepełnych (samotność jako tytuł dodatku).

Ponadto, dodatek ten nie jest jedynym świadczeniem, jakie na mocy ustawy o świadczeniach rodzinnych mogą uzyskać osoby samotnie wychowujące troje lub większą liczbę dzieci, również dzieci niepełnosprawnych.

Zgodnie bowiem z art. 12a ustawy o świadczeniach rodzinnych, rodzicowi dziecka (opiekunowi faktycznemu albo opiekunowi prawnemu), z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, przysługuje dodatek, obecnie, w wysokości 80 zł miesięcznie na trzecie i na następne dzieci uprawnione do zasiłku rodzinnego.

Niepełne rodziny wielodzietne, również te, w których dzieci wychowywane są przez osobę pobierającą omawiany dodatek, na gruncie ustawy potraktowane zostały zatem w taki sam sposób, jak wszystkie rodziny wielodzietne, w których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego, uprawiającego do zasiłku rodzinnego.

Z kolei, zgodnie z art. 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych, rodzicowi (opiekunowi faktycznemu lub prawnemu) dziecka niepełnosprawnego przysługuje dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka na pokrycie zwiększonych wydatków związanych z rehabilitacją lub kształceniem dziecka w wieku: 1) do ukończenia 16 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o

niepełnosprawności; 2) powyżej 16 roku życia do ukończenia 24 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności. Dodatek ten przysługuje miesięcznie, obecnie w wysokości 60,00 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5 roku życia i 80,00 zł na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia do ukończenia przez nie 24 roku życia.

Niezależnie od wymienionych dodatków, każdemu niepełnosprawnemu dziecku, na podstawie art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przysługuje świadczenie opiekuńcze w postaci zasiłku pielęgnacyjnego, którego celem jest częściowe pokrycie wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Wszystkie osoby wychowujące dzieci niepełnosprawne na gruncie art. 13 ustawy oraz wszystkie dzieci niepełnosprawne na gruncie art. 16 tej ustawy potraktowane zatem zostały w taki sam sposób. Każdy rodzic uprawniony do zasiłku rodzinnego, wychowujący niepełnosprawne dzieci (w tzw. rodzinie pełnej lub samotnie) uprawniony jest do dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, każde dziecko niepełnosprawne może zaś otrzymać zasiłek pielęgnacyjny.

Nie można zatem zarzucić ustawodawcy, że naruszył zasadę sprawiedliwości społecznej przez to, iż dla osób samotnie wychowujących dwoje dzieci (dzieci niepełnosprawnych) oraz dla osób wychowujących troje i więcej dzieci (dzieci niepełnosprawnych) wysokość dodatku ustalił w takiej samej wysokości, pozbawiając tym samym trzecie i kolejne dzieci wychowywane przez samotnego rodzica pomocy materialnej. Niepełne rodziny wielodzietne mogą bowiem otrzymać dodatek z tytułu wielodzietności na trzecie i kolejne dziecko w rodzinie na takich samych zasadach jak każda rodzina wielodzietna oraz dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego na każde dziecko niepełnosprawne w rodzinie na zasadach określonych dla rodzin wychowujących dziecko niepełnosprawne.

W konsekwencji, nie można tym samym podzielić poglądu, że ustawodawca przekroczył granice przysługującej mu swobody regulowania zakresu pomocy materialnej udzielanej rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, a zwłaszcza szczególnej pomocy dla rodzin wielodzietnych i niepełnych (art. 71 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie o sygn. P 3/05, podkreślił, że «zakotwiczenie nakazu konstytucyjnego wprost w rozdziale I Konstytucji, poświęconego podstawowym zasadom ustroju. Istotniejsze jeszcze znaczenie dla ustalenia standardu ma art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, który precyzuje, że pomoc dla rodzin w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, ma mieć charakter "szczególny", a więc wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom. Konstytucja nie rozstrzyga jednak samodzielnie o wszystkich środkach ochrony i pomocy rodzinie.» [OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 10, poz. 115]. Zgodnie zaś z art. 81 Konstytucji, prawa określonego w art. 71 Konstytucji można dochodzić w granicach określonych ustawą.

Ustalenia w art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych wysokości dodatku z tytułu samotnego wychowywania dwojga i większej liczby dzieci (dzieci niepełnosprawnych) jako podwójnej wysokości dodatku przysługującego samotnemu rodzicowi z tytułu wychowywania jednego dziecka nie można ocenić jako naruszające wskazany wzorzec kontroli. Jest to bowiem szczególna pomoc adresowana do, opisanej wyżej, grupy wszystkich rodzin niepełnych (osób samotnie wychowujących dziecko) z co najmniej dwojgiem dzieci.

Szczególna pomoc materialna dla niepełnych rodzin wielodzietnych, również wychowujących dzieci niepełnosprawne, nie ogranicza się zaś do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Stworzony przez ustawodawcę system pomocy rodzinom wychowującym dzieci (również dzieci

niepełnosprawne) obejmuje bowiem – co należy przypomnieć – także inną szczególną pomoc materialną w postaci dodatków do zasiłku rodzinnego: z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej (art. 12a ustawy) oraz z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (art. 13 ustawy) i zasiłku pielęgnacyjnego (art. 16 ustawy).

W tej sytuacji, nie można podzielić poglądu przedstawionego przez Wnioskodawcę, że przepisy art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie opisanym w petitum wniosku, są niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Nie można również podzielić stanowiska, że art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest niezgodny z art. 69 Konstytucji oraz z art. 23 ust. 2 w zw. z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka.

Art. 69 Konstytucji zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Powołany przepis stwierdza istnienie obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych, umożliwiających realizację tego zadania i odsyła do ustawy, zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych.” [wyrok z dnia 15 listopada 2010 r. w sprawie o sygn. P 32/09, OTK ZU (A) z 2010 r. Nr 9, poz. 100].

Należy również zauważyć, iż, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w powoływanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. P 41/09, ustawodawcy przysługuje swoboda wyboru form pomocy rodzinom «znajdującym się w potrzebie, w tym rodzinom z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych. Formy rozważanej pomocy są określone przede wszystkim w ustawie o świadczeniach

rodzinnych (zarówno zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, jak i świadczenia pielęgnacyjne), ale nie można zapomnieć, iż również inne regulacje umożliwiają uzyskanie wsparcia przez omawiane rodziny: "Uprawnienia do pomocy świadczonej przez władze publiczne rodzinom, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, określone są w różnych ustawach. Szczególna pomoc ze strony władz publicznych, o której mowa w Konstytucji RP, nie ogranicza się więc wyłącznie do zasiłków rodzinnych i dotyczy także innych form pomocy, w tym świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej" (wyrok TK z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213). Bez wątplenia tę konstatację trzeba odnieść przez analogię również do problemu pomocy świadczonej przez państwo na rzecz osób niepełnosprawnych.» (*op. cit.* str. 368).

Osobie samotnie wychowującej co najmniej dwoje dzieci niepełnosprawnych dodatek z tego tytułu przysługuje w zwiększonej wysokości w stosunku do wysokości tego dodatku dla samotnych rodziców co najmniej dwojga dzieci. Ustawodawca uwzględnił więc w art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych potrzebę zapewnienia zwiększonej pomocy finansowej opisanej wyżej grupie osób samotnie wychowującej dzieci niepełnosprawne.

Wypada w tym miejscu ponownie wskazać, że osoby, uprawnione do zwiększonego dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka niepełnosprawnego, niezależnie od dodatku, o którym mowa w art. 11a ustawy, mogą uzyskać również dodatki z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego na takich samych zasadach, jak wszystkie osoby uprawnione do zasiłku rodzinnego, w tym inne osoby faktycznie wychowujące samotnie dzieci niepełnosprawne, lecz nieuprawnione do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, z tego powodu, że na rzecz dzieci zostały np. zasądzone alimenty, choć może się zdarzyć, że dochód na osobę w takiej

rodzinie niepełnej może być niższy niż dochód w rodzinie samotnego rodzica uprawnionego do dodatku.

W tej sytuacji trudno jest zatem podzielić pogląd, że konstrukcja przyjęta w art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych powoduje, że „trzecie i następne dzieci niepełnosprawne w rodzinie są w istocie pozbawione pomocy państwa”.

W konsekwencji nie można podzielić stanowiska, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka, zobowiązującym Państwo do uznania prawa dziecka niepełnosprawnego do szczególnej troski i sprzyjania oraz zapewniania, stosownie do dostępnych środków, rozszerzania pomocy udzielanej uprawnionym do niej dzieciom oraz osobom odpowiedzialnym za opiekę nad nimi, stosownie do warunków dziecka oraz sytuacji rodziców lub innych osób, które się nim opiekują.

Art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie zakwestionowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jest zatem zgodny z art. 69 Konstytucji RP oraz z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Marzena Kowalska
Zastępca Prokuratora Generalnego