

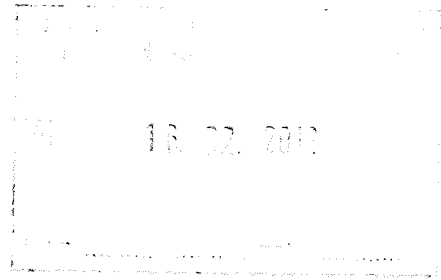


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 16 lutego 2012 r.

Sygn. akt K 28/11

BAS-WPTK-2067/11



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 28 lipca 2011 r. (sygn. akt K 28/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.), w części obejmującej zwrot: „nie więcej jednak niż 340,00 zł na wszystkie dzieci”, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 11a ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zwrot: „nie więcej jednak niż o 160,00 zł na wszystkie dzieci”, **jest zgodny** z:

- art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji,
- art. 69 Konstytucji,
- 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

I. Przedmiot kontroli

Przedmiot kontroli stanowi art. 11a ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.; dalej: u.ś.r. lub ustawa o świadczeniach rodzinnych), w brzmieniu:

ust. 3: „Dodatek [z tytułu samotnego wychowywania dziecka] przysługuje w wysokości 170,00 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340,00 zł na wszystkie dzieci”;

ust. 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”.

Kwestionowane przepisy określają wysokość dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Dodatek ten stanowi świadczenie pieniężne wypłacane na rzecz osób, które samotnie wychowują dzieci (matki lub ojca, opiekuna faktycznego albo opiekuna prawnego dziecka – por. art. 11a ust. 1 i art. 3 pkt 17a u.ś.r.). Przysługuje on w związku z ponoszonymi przez taką osobę wydatkami na utrzymanie dzieci i ma na celu częściowe ich pokrycie (por. art. 4 ust. 1 u.ś.r.). Kwota dodatku wynosi miesięcznie 170 zł na jedno dziecko, nie więcej jednak niż 340 zł na wszystkie dzieci. W przypadku, gdy dziecko (dzieci) legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, kwoty te wynoszą odpowiednio 250 zł i 500 zł (por. art. 11a ust. 4 u.ś.r.).

Dodatek z tytułu samotnego wychowania dziecka ma charakter akcesoryjny – jest jednym ze świadczeń pieniężnych przysługujących osobom, które są uprawnione do otrzymania zasiłku rodzinnego (art. 8 u.ś.r.). Uzyskanie zasiłku rodzinnego jest z kolei uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego – przysługuje on wyłącznie osobom wychowującym dzieci (sprawującym nad nimi opiekę) w rodzinach, których dochód w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 504 zł miesięcznie (583 zł w przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności – por. art. 5 ust. 1 i ust. 2 u.ś.r.).

Warunkiem przyznania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka jest brak zasądzenia świadczenia alimentacyjnego na rzecz dziecka od drugiego z rodziców ze względu na wystąpienie okoliczności wymienionych w art. 11 ust. 1 u.ś.r. (drugi z rodziców dziecka nie żyje, ojciec dziecka jest nieznanym bądź też powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone).

Kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy zostały dodane w następstwie wejścia w życie ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2260). Interwencja ustawodawcy w tym zakresie była związana z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 maja 2005 r. (sygn. akt K 16/04), stwierdzającym niezgodność z Konstytucją art. 3 pkt 17, art. 8 pkt 3 i 4, art. 11 oraz art. 12 ustawy o świadczeniach rodzinnych, które regulowały m.in. zasady przyznawania dodatku z tytułu samotnego wychowania dziecka (por. dalej pkt IV.2 stanowiska).

II. Zarzuty wnioskodawcy

W pierwszej kolejności Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) zakwestionował regulację, zgodnie z którą prawo do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka jest ograniczone wyłącznie do pierwszego i drugiego dziecka w rodzinie, nie przysługuje natomiast na trzecie i dalsze dzieci. W tym kontekście wskazał, że celem przedmiotowego dodatku jest udzielanie przez państwo wsparcia osobie samotnie wychowującej dziecko w sytuacji, gdy drugi z rodziców nie wykonuje obowiązku alimentacyjnego. Dodatek ten zastępuje w ten sposób świadczenie alimentacyjne niemożliwe do uzyskania od drugiego rodzica.

Wnioskodawca stwierdził, że ustawodawca – poprzez przyjęte kryterium dochodowe – ograniczył krąg podmiotów uprawnionych do świadczeń rodzinnych jedynie do przypadków niepozostawiających wątpliwości co do trudnej sytuacji materialnej świadczeniobiorców. Ze względu na określoną w ustawie górną kwotę dodatku przysługuje on wyłącznie w sytuacji, gdy osoba samotnie wychowująca dziecko sprawuje opiekę nad nie więcej niż dwojgiem dzieci. Wychowywanie kolejnych dzieci nie zwiększa natomiast wysokości przysługującego dodatku. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że: „[S]ytuacja materialna samotnych rodziców posiadających troje i więcej dzieci jest niewątpliwie trudniejsza, tak materialnie, jak

i społecznie, od sytuacji osób wychowujących jedno, a nawet dwoje dzieci. [...] [Z]astosowane przez ustawodawcę rozwiązanie w sposób sprzeczny z celem ustawy limituje pomoc państwa, nie wspierając finansowo w odpowiedni sposób rodzica w zakresie utrzymania każdego dziecka przez niego wychowywanego, jeżeli rodzic ten posiada więcej niż dwójkę dzieci” (wniosek, s. 6).

Zdaniem Rzecznika, brak racjonalnych przesłanek dla zróżnicowania dzieci wychowujących się w rodzinie niepełnej, które przemawiałoby za objęciem dodatkiem z tytułu samotnego wychowania wyłącznie dwójki dzieci. Jednocześnie rozwiązanie to jest nieproporcjonalne, gdyż: „[W] rodzinie z pięciorgiem dzieci wychowywanych przez samotnego rodzica faktyczna wysokość dodatku na jedno dziecko jest zdecydowanie niższa niż przewidziana w ustawie” (wniosek, s. 6). Na tym tle sformułowany został zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Ten ostatni zarzut nie został jednak bliżej uzasadniony.

W ocenie Rzecznika, kwestionowane przepisy są również niezgodne z art. 71 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym szczególną pomoc ze strony państwa dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych. Wprowadzone w art. 11a ust. 3 i ust. 4 u.ś.r. zróżnicowanie w zakresie wsparcia socjalnego dotyka rodziny niepełne, które są jednocześnie rodzinami wielodzietnymi (rodziny, w których wychowuje się więcej niż dwoje dzieci). Wskutek określenia maksymalnych kwot dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka trzecie i następne dziecko zostaje wykluczone z systemu wsparcia państwa, o jakim mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie, zróżnicowanie pomocy w tym zakresie zostało dokonane w oparciu o kryteria (liczba dzieci) nieznajdujące oparcia w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca stwierdził również, że system pomocy socjalnej dla rodzin niepełnych powinien uwzględniać przede wszystkim interes dzieci. Wprawdzie ustawodawca może – w ramach prowadzonej polityki społecznej – wprowadzać gradację form pomocy także w stosunku do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, wobec których na państwie ciąży obowiązek szczególnej pomocy. Jednak rodziny wielodzietne i niepełne wymagają na tym tle szczególnego wsparcia, a więc wykraczającego poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom.

Analogiczna argumentacja przemawia, zdaniem Rzecznika, za uznaniem niekonstytucyjności art. 11a ust. 4 u.ś.r. Przepis ten przewiduje, że dodatek z tytuł samotnego wychowania dziecka, które jest dzieckiem niepełnosprawnym, także może zostać przyznany na nie więcej niż dwoje dzieci w rodzinie. Dodatkowym wzorcem kontroli w tym zakresie wnioskodawca uczynił art. 69 Konstytucji (pomoc państwa na rzecz osób niepełnosprawnych) oraz 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; dalej: Konwencja). Jak stwierdził: „Przyjęta konstrukcja przepisu art. 11a ust. 4 powoduje, że trzecie i następne niepełnosprawne dzieci w rodzinie są w istocie pozbawione pomocy państwa. Ustawodawca, ustanawiając system świadczeń dla osób niepełnosprawnych, określa zasady przyznawania poszczególnych świadczeń. Zasady te powinny być racjonalne i sprawiedliwe, tym bardziej, że adresaci tych regulacji są grupą społeczną wymagającą szczególnego, ponadstandardowego wsparcia”. Rzecznik nie uzasadnił natomiast odrębnie zarzutu niezgodności art. 11a ust. 4 u.ś.r. z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 Konwencji.

Wnioskodawca kwestionuje art. 11a ust. 3 i ust. 4 u.ś.r., posługując się formułą niezgodności wymienionych przepisów „w części”, co – zdaniem Sejmu – należy rozumieć w ten sposób, że intencją Rzecznika jest derogowanie fragmentu jednostek redakcyjnych ustawy o świadczeniach rodzinnych, a więc żądanie tzw. wyroku prostego, odnoszącego się do fragmentów przepisów a nie norm wywiedzionych z tychże przepisów (w tym drugim wypadku *petitum* wniosku zapewne przybrałoby postać tzw. derogacji zakresowej bądź interpretacyjnej).

III. Wzorce konstytucyjne

1. Wzorcami kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu są: art. 2, art. 32 ust. 1, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz art. 3 i art. 23 ust. 2 Konwencji.

2. Podstawowym wzorcem kontroli wnioskodawca uczynił zasadę równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”).

Zgodnie z utrwalonym poglądem, zasada wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji nakłada na prawodawcę obowiązek równego traktowania podmiotów podobnych.

Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą relewantną, powinny być traktowane równo (tak samo), bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (po raz pierwszy powyższe ujęcie zostało wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Wymóg równego traktowania podmiotów podobnych oznacza zarazem akceptację różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, które nie odznaczają się wspólną cechą – „Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem” (wyrok TK z 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10).

Z uwagi na przyjętą formułę zasady równości, ocena zgodności kwestionowanych przepisów z tą zasadą wymaga ustalenia, czy dotyczą one podmiotów podobnych (podmiotów posiadających istotne cechy wspólne ze względu na przedmiot regulacji) oraz czy prawodawca różnicował ich sytuację prawną (por. np. wyroki TK z: 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06 i 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07).

Zasada równości nie wyklucza odmiennego traktowania przez prawo podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą relewantną. Jest to jednak możliwe tylko wtedy, gdy kryterium, na podstawie którego określona grupa adresatów została potraktowana odmiennie pomimo występowania cechy wspólnej jest: (1) istotne (relewantne), (2) proporcjonalne oraz (3) pozostaje w związku z zasadami konstytucyjnymi, które uzasadniają odmiennie traktowanie podmiotów podobnych (tzw. test równości; por. np. wyroki TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97 i 3 października 2006 r., sygn. akt K 30/05). Przesłanka relewantności wymaga, aby argument stanowiący podstawę różnicowania był racjonalnie uzasadniony, tj. pozostawał w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów oraz służył ich realizacji. Przesłanka proporcjonalności jest spełniona, gdy waga interesu, któremu służy różnicowanie sytuacji adresatów normy pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Odstępstwo od równego traktowania

powinno jednocześnie znajdować oparcie w zasadach lub wartościach wyrażonych w Konstytucji; jedną z nich jest zasada sprawiedliwości społecznej.

3. Artykuł 2 Konstytucji statuuje zasadę demokratycznego państwa prawnego. W ocenie wnioskodawcy, kwestionowane przepisy naruszają jeden z komponentów tej zasady, tj. obowiązek urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. Zasada ta została przywołana jako związkowy wzorzec kontroli w stosunku do art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Treść zasady sprawiedliwości społecznej kształtowana jest – przede wszystkim – przez przyjęte rozumienie pojęcia „sprawiedliwość”. Wskazuje się, że powyższe pojęcie charakteryzuje się bardzo szerokim polem interpretacyjnym, które zależy w szczególności od przyjętego ujęcia sprawiedliwości (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 60 i n.). Utrudnia to precyzyjne ustalenie normatywnego znaczenia zasady sprawiedliwości, a formułowane w tym względzie definicje odznaczają się, siłą rzeczy, daleko idącą niedookreślonością.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada sprawiedliwości społecznej jest obecna w dwóch ujęciach. Pierwsze nadaje komentowanej zasadzie zbliżony (komplementarny) zakres treściowy z konstytucyjną zasadą równości – wynika z niej obowiązek takiego samego („równego”) traktowania podmiotów wykazujących wspólne cechy istotne (por. np. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05). Z tego względu: „[R]óżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej” (wyrok TK z 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05; por. także np. wyroki TK z 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04 i 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08).

W świetle drugiego ujęcia, zasada sprawiedliwości społecznej ma samodzielną treść (obowiązek sprawiedliwego traktowania), która tylko pośrednio została wyrażona w odrębnych przepisach Konstytucji. W tym kontekście zasada sprawiedliwości społecznej utożsamiana jest m.in. z takimi wartościami, jak solidarność społeczna i bezpieczeństwo socjalne jednostki (por. wyrok TK z 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06), tworzenie warunków zdrowego i stabilnego

rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, czy też prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (por. wyrok TK z 16 listopada 2010 r., sygn. akt K 2/10 oraz wskazane w nim orzecznictwo). Wskazuje się, że wykładnia zasady sprawiedliwości społecznej musi w takim przypadku uwzględniać treść szczegółowych norm konstytucyjnych (wyrok TK z 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06).

Trybunał podkreślał, że niezależnie od przyjmowanego ujęcia, stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga szczególnej powściągliwości, ze względu na jej niedookreśloność. Jako klauzula generalna nie zawiera ona dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, choć jednocześnie stanowi podstawę do wyodrębnienia pewnych minimalnych, progowych kryteriów rozwiązań prawnych (wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07; por. też wyrok TK z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08 oraz przywołane tam orzecznictwo).

4. Artykuł 69 Konstytucji określa obowiązki władz publicznych (w tym: jednostek samorządu terytorialnego – por. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98) w stosunku do osób niepełnosprawnych. Do obowiązków tych przedmiotowy wzorzec zalicza udzielanie „pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”, przy czym jest to realizowane na zasadach i w zakresie przewidzianym w ustawie (ustawach).

Ustrojodawca nie zdefiniował pojęcia „osoba niepełnosprawna”, w związku z czym wyznaczenie kręgu podmiotów objętych tym pojęciem następuje przy zastosowaniu kryteriów określonych na poziomie ustawowym. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej) wyznacza szczegółowe kryteria oceny niepełnosprawności, ustalając trzy stopnie (znaczny, umiarkowany i lekki – por. art. 3-4a ustawy o rehabilitacji zawodowej).

Brak sprecyzowania na poziomie konstytucyjnym sposobu realizacji przez władze publiczne obowiązków wobec osób niepełnosprawnych oznacza, że ustawodawcy przysługuje w tej mierze swoboda wyboru środków (por. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98) oraz określenia poziomu zaspokojenia

potrzeb osób niepełnosprawnych. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca może w tym zakresie wprowadzić dowolne regulacje – wykreowane na poziomie ustawowym mechanizmy muszą zapewniać efektywne osiągnięcie celów, o których mowa w art. 69 Konstytucji (por. wyroki TK z: 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07 i 15 listopada 2010 r., sygn. akt P 32/09).

Ustawami realizującymi obowiązki wynikające z art. 69 Konstytucji są w szczególności: 1) ustawa o rehabilitacji zawodowej; 2) w sprawach określenia zasad przyznawania rent osobom niepełnosprawnym – ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 Nr 153, poz. 1227 ze zm.); 3) w sprawach świadczeń finansowych przysługujących osobom niepełnosprawnym oraz osobom sprawującym opiekę nad takimi osobami – ustawa o świadczeniach rodzinnych. Ponadto, szereg innych ustaw przyznaje osobom niepełnosprawnym określone ulgi i zwolnienia (por. np. art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.) bądź też nakazuje wprowadzić ułatwienia dla osób niepełnosprawnych (por. np. art. 18a ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm.).

Sposób sformułowania art. 69 Konstytucji („Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy (...)”) wskazuje, że wyrażona w nim norma przybiera postać tzw. normy programowej (por. m.in. postanowienie TK z 25 listopada 2009 r., sygn. akt SK 30/07 oraz wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09). Nie kształtuje ona zatem – co do zasady – praw podmiotowych jednostki, ale wynika z niej jedynie obowiązek uregulowania tych materii na poziomie ustawowym, w sposób realizujący cele zakreślone w normie programowej. Adresatem art. 69 Konstytucji są przede wszystkim organy władz publicznych, na których spoczywa obowiązek stworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. Taki kierunek interpretacji znajduje odzwierciedlenie w art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym praw określonych w art. 69 Konstytucji można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

5. Kolejnym z wzorców kontroli jest art. 71 ust. 1 Konstytucji, w brzmieniu: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny.

Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”.

Wedle powszechnie akceptowanego stanowiska, art. 71 ust. 1 Konstytucji stanowi dopełnienie zasady ustrojowej wyrażonej w art. 18 Konstytucji, w myśl której „małżeństwo [...], rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. Oba przepisy stanowią wyraz uznania przez ustrojodawcę wartości rodziny w życiu społecznym i jej znaczenia (por. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05 oraz cytowane tam orzecznictwo).

Ustrojodawca nie sprecyzował bliżej pojęcia rodziny (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 71, s. 2, jak również wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/07), jest ono natomiast definiowane na gruncie konkretnych ustaw (por. np. art. 6 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej, oraz art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Ponadto, w ustawodawstwie zostało zdefiniowane pojęcie rodziny wielodzietnej, tj. rodziny wychowującej troje bądź więcej dzieci (por. art. 3 pkt 16a u.ś.r.). Natomiast występujące w art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji pojęcie rodziny niepełnej jest na poziomie ustawowym zazwyczaj zastępowane przez pojęcie osoby samotnie wychowującej dziecko (por. art. 3 pkt 17a u.ś.r.).

Artykuł 71 ust. 1 Konstytucji składa się z dwóch zdań, które różnicują zakres gwarancji wynikający z cytowanego przepisu. Sposób sformułowania zdania pierwszego („Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia”) przesądza o tym, że wyrażona tam norma ma charakter programowy (tak – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądu konstytucyjnego – m.in. wyroki TK z: 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00; 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03 i 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06). Analizowany przepis nie może zatem, zgodnie z art. 81 Konstytucji, stanowić bezpośredniej podstawy roszczeń obywateli. Nie wyklucza to jednak zastosowania art. 71 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji jako wzorca kontroli (w takim wypadku kontrolę konstytucyjności dopuszcza się w aspekcie właściwej interpretacji przez prawodawcę celów wyrażonych w normie programowej, a w szczególności, czy zastosowane zostały środki prowadzące do ich realizacji). Jednocześnie ustawodawca zobowiązany jest powstrzymać się od wprowadzania regulacji,

naruszających dobro rodziny bądź utrudniających jego urzeczywistnienie. Sam jednak obowiązek uwzględniania potrzeb rodziny jest pojęciem nieostrym, które podlega konkretyzacji przez ustawodawcę w granicach politycznego uznania, choć przy respektowaniu ram wyznaczonych przez Konstytucję.

Odmienny charakter ma postanowienie zawarte w art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji („Rodziny [...] mają prawo do (...)"). Zawiera ono konkretne prawo podmiotowe, adresowane do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (por. L. Garlicki, *op. cit.*, a także wyrok TK z 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06). Znajdowanie się w trudnej sytuacji materialnej występuje wówczas, gdy warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na „wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną”. Natomiast znajdowanie się w trudnej sytuacji społecznej należy utożsamić z „nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny” (W. Maciejko, *Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczka alimentacyjna. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 34). W orzecznictwie Trybunału nie przesądzono jednoznacznie, czy obowiązek zapewnienia szczególnej pomocy aktualizuje się w przypadku spełnienia którejkolwiek z wymienionych przesłanek (tak w wyroku TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06), czy też muszą one wystąpić kumulatywnie (tak w wyroku TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08).

Konkretne zasady i formy przyznawania pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, jak i wysokość pomocy, określają ustawy – obecnie jest to przede wszystkim ustawa o pomocy społecznej oraz ustawa o świadczeniach rodzinnych. Wśród instrumentów wsparcia występują zarówno świadczenia pieniężne (zasiłki oraz dodatki do nich), jak i niepieniężne (por. w szczególności art. 36 ustawy o pomocy społecznej).

Zgodnie z podkreśleniem zawartym w art. 71 ust. 1 Konstytucji, pomoc dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej ma mieć charakter „szczególny”, z czego wynikają dwa wskazania. Po pierwsze, władze publiczne mają obowiązek zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji; po drugie, zakres tej pomocy ma wykraczać „poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom” (wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04). Pojęcie szczególnej pomocy ma w ocenie Trybunału wymiar konkretny i pozwala na ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej

w środki prawne umożliwiające jej świadczenie (por. wyrok TK z 8 maja 2001 r., sygn. akt P 15/00). Sąd konstytucyjny nie wypracował jednak bliższych kryteriów pozwalających na przeprowadzenie takiej oceny.

Trybunał podkreślał jednocześnie, że regulacja konstytucyjna zapewniająca pomoc rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych. Wynika to wprost z zasady subsydiarności (por. m.in. wyroki TK z: 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04 i 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10).

6. Konwencja o prawach dziecka jest umową międzynarodową odnoszącą się do problematyki praw dzieci, która weszła w życie 2 września 1990 roku. Polska ratyfikowała Konwencję 23 kwietnia 1993 r.

Przyjęcie Konwencji, wyznaczającej uniwersalne normy prawne ochrony dzieci, stanowiło wyraz tendencji do standaryzacji i ochrony – w skali ogólnoświatowej – sfery praw dziecka. Wskazuje się, że: „Dokument ten jest największym dotychczasowym osiągnięciem społeczności międzynarodowej w zakresie ochrony praw dziecka, stanowi bowiem aksjologiczną i normatywną podstawę działań na rzecz dzieci zarówno na szczeblu globalnym i regionalnym, jak też narodowym i lokalnym” (J. Szymańczak, *Konwencja o prawach dziecka ONZ. Uwagi o realizacji konwencji przez Rzeczpospolitą Polską, Informacja 684*, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-684.htm>).

Większość postanowień Konwencji została ujęta w postaci zasad, które państwa-strony zobowiązują się urzeczywistniać na poziomie ustawodawstwa krajowego. Ustanowieniu Konwencji towarzyszyło powołanie Komitetu Praw Dziecka – organu nadzorującego jej realizację przez państwa-strony Konwencji (por. art. 43 i n. Konwencji).

W polskim porządku prawnym, zgodnie z art. 241 ust. 1 Konstytucji, Konwencja ma status umowy międzynarodowej ratyfikowanej za wcześniejszą zgodą wyrażoną w ustawie, co w myśl art. 188 pkt 2 Konstytucji pozwala na poddanie przepisów ustawowych kontroli co do zgodności z Konwencją (por. wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04).

Jako wzorzec kontroli wnioskodawca wskazał art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji, które mają następujące brzmienie:

- art. 23 ust. 2: „Państwa-Strony uznają prawo dziecka niepełnosprawnego do szczególnej troski i będą sprzyjały oraz zapewniały, stosownie do dostępnych środków, rozszerzanie pomocy udzielanej uprawnionym do niej dzieciom oraz osobom odpowiedzialnym za opiekę nad nimi. Pomoc taka będzie udzielana na wniosek tych osób i będzie stosowna do warunków dziecka oraz sytuacji rodziców lub innych osób, które się nim opiekują”;
- art. 3: „1. We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.
2. Państwa-Strony działają na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych, i w tym celu będą podejmowały wszelkie właściwe kroki ustawodawcze oraz administracyjne.
3. Państwa-Strony czuwają, aby instytucje, służby oraz inne jednostki odpowiedzialne za opiekę lub ochronę dzieci dostosowały się do norm ustanowionych przez kompetentne władze, w szczególności w dziedzinach bezpieczeństwa, zdrowia, jak również dotyczących właściwego doboru kadr tych instytucji oraz odpowiedniego nadzoru”.

Oba wymienione przepisy wyznaczają obowiązki władz publicznych w stosunku do dzieci, przy czym art. 23 Konwencji zalicza się do kategorii praw socjalnych i dotyczy wyłącznie sytuacji prawnej dzieci niepełnosprawnych, natomiast w art. 3 wyrażona została fundamentalna zasada dobra dziecka, dotycząca jednolicie wszystkich dzieci. Zgodnie z art. 23 ust. 2 Konwencji, państwo, uznając prawo dziecka niepełnosprawnego do szczególnej troski i pomocy, jest zobowiązane rozszerzać pomoc udzielaną tym dzieciom oraz opiekującym się nimi osobom. Jednocześnie rozszerzenie pomocy ma się odbywać stosownie do dostępnych środków. Z kolei art. 3 Konwencji statuuje obowiązek uwzględniania dobra dziecka jako fundamentalnej wartości (zasady) wyznaczającej działania podejmowane przez władze publiczne w stosunku do dzieci. Na zasadę tę składają się następujące obowiązki: zabezpieczanie w całokształcie działalności władz publicznych interesów dziecka (ust. 1), zapewnienie dziecku ochrony i opieki w stopniu niezbędnym dla jego

dobra (ust. 2) oraz nadzorowanie przestrzegania praw dotyczących dzieci przez instytucje sprawujące opiekę i ochronę nad dziećmi (ust. 3).

IV. Analiza zgodności

1. Prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, przysługujące – w myśl art. 71 ust. 1 Konstytucji – rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym, podlega konkretyzacji na szczeblu ustawowym. Instrumenty wsparcia dla tych rodzin, jak również kryteria warunkujące otrzymanie pomocy określone zostały – przede wszystkim – w ustawie o pomocy społecznej i ustawie o świadczeniach rodzinnych.

Na tym tle trzeba wskazać, że rozwijając w wymienionych aktach normę wyrażoną w art. 71 ust. 1 Konstytucji ustawodawca przewidział szczególne wsparcie dla rodzin niepełnych i wielodzietnych. W ustawie o świadczeniach rodzinnych wyodrębniono, jako osobne kategorie beneficjentów: rodzinę wielodzietną (por. art. 3 pkt 16a) oraz osobę samotnie wychowującą dziecko (art. 3 pkt 17a). Dla każdej z tych kategorii uprawnionych przewidziano szczególne świadczenia (dodatek z tytułu samotnego wychowania dziecka – art. 8 pkt 3a oraz dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej – art. 8 pkt 4a), przysługujące w sytuacji, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na członka nie przekracza określonego ustawą progu dochodowego. Wielodzietność oraz wychowywanie dziecka w rodzinie niepełnej stanowi ponadto podstawę do ubiegania się o pomoc świadczoną na podstawie innych ustaw, w tym pomoc w formach niepieniężnych (por. art. 7 pkt 8-9 ustawy o pomocy społecznej).

Poddane kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu art. 11a ust. 3 i ust. 4 u.ś.r. dotyczą rodzin niepełnych. Mając na względzie krąg rodzin, które w myśl art. 71 ust. 1 Konstytucji objęte są szczególną pomocą państwa, trzeba stwierdzić, że rodziny niepełne, w tym rodziny wielodzietne, zaliczają się do kategorii rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej (por. wyrok TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06). Spełnienie przesłanki trudnej sytuacji materialnej podlega natomiast ocenie w oparciu o wyznaczone w art. 5 ust. 1 u.ś.r. kryterium dochodu rodziny. W rodzinach niepełnych, w których dochód w przeliczeniu na członka rodziny jest nie wyższy niż 504 zł miesięcznie, przesłanka trudnej sytuacji materialnej także jest spełniona (por. wyrok TK w sprawie o sygn. akt P 18/06). W nawiązaniu do

powyższego trzeba stwierdzić, że przewidziane ustawą o świadczeniach rodzinnych instrumenty wsparcia dla rodzin niepełnych, w tym rodzin wielodzietnych, mogą podlegać ocenie z punktu widzenia realizacji obowiązku szczególnej pomocy państwa, o którym mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji.

2. Ocena konstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych należy poprzedzić przedstawieniem zmian stanu prawnego w tej materii.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy o świadczeniach rodzinnych dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługiwał „w wysokości 170,00 zł na dziecko” (por. uchylony art. 12 ust. 3 u.ś.r.). Ustawodawca nie przewidział tym samym ograniczenia liczby dzieci wychowujących się w rodzinie niepełnej, na które przyznawany był dodatek – przysługiwał on także na trzecie, czwarte, piąte i następne dzieci w rodzinie. Ograniczenie dodatku dotyczyło natomiast dzieci niepełnosprawnych – przysługujący dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka niepełnosprawnego w kwocie 250 zł przysługiwał na nie więcej niż trójkę dzieci niepełnosprawnych, w związku z ograniczeniem łącznej kwoty tego dodatku do 750 zł miesięcznie dla rodziny (por. uchylony art. 12 ust. 4 u.ś.r.).

Częściowa modyfikacja powyższego mechanizmu została wprowadzona ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.), która weszła w życie z dniem 1 września 2005 r. Mimo, że w myśl zmienionego art. 12 ust. 3 u.ś.r., w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r., dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka nadal przysługiwał „na dziecko”, ograniczona jednak została liczba dzieci (nie więcej niż dwoje), na które mógł on zostać przyznany. Dotyczyło to także dodatku z tytułu samotnego wychowania dziecka, będącego dzieckiem niepełnosprawnym (por. art. 12 ust. 4 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2005 r.). Zmianom tym towarzyszyło wprowadzenie odrębnego dodatku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej (por. art. 8 pkt 4a i art. 12a u.ś.r., wprowadzone ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej). Zmodyfikowany mechanizm przyznawania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka zrównał tym samym – w odniesieniu do trzeciego i następnych dzieci w rodzinie – zakres pomocy dla wszystkich rodzin wielodzietnych, zarówno pełnych, jak i niepełnych. W nowym

stanie prawnym wychowanie trzeciego i następnych dzieci w rodzinie niepełnej nie uprawniało zatem do otrzymania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, a wyłącznie z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej.

Opisane zmiany legislacyjne zbiegły się z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 maja 2005 r. (sygn. akt K 16/04), w którym art. 12 u.ś.r. został uznany za niezgodny z Konstytucją. W uzasadnieniu wyroku sąd konstytucyjny wskazał, że art. 12 u.ś.r. (wraz z innymi przepisami zaskarżonymi w tym postępowaniu) przyznawał pomoc materialną ze środków publicznych tylko dla części rodzin (rodziny niepełne), które ponadto zostały wyodrębnione w oparciu o kryteria nieodpowiadające wymaganiom określonym w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca nie przewidział żadnej pomocy dla rodzin wielodzietnych, co stanowiło naruszenie Konstytucji. W kontekście niniejszego postępowania podkreślić trzeba z kolei, że rozpatrując kwestię konstytucyjności art. 12 u.ś.r. Trybunał nie oceniał samego mechanizmu pomocy dla rodzin niepełnych, a więc dopuszczalności przyznania dodatku na nie więcej niż dwoje dzieci wychowywanych w rodzinie niepełnej.

W związku z odroczeniem wejścia w życie powyższego wyroku utrata mocy obowiązującej art. 12 u.ś.r. nastąpiła z dniem 31 grudnia 2005 r. Uchylony art. 12 u.ś.r. został zastąpiony przez art. 11a, dodany ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych. W art. 11a u.ś.r. utrzymany został mechanizm przyznawania dodatku na rzecz osób samotnie wychowujących dziecko, wprowadzony ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej.

3. Podstawowy zarzut sformułowany przez wnioskodawcę dotyczy braku wsparcia finansowego ze strony państwa na rzecz trzeciego i kolejnych dzieci wychowywanych w rodzinie niepełnej.

Powyższe twierdzenie nie może zostać uznane za zasadne. Artykuł 8 pkt 4a i art. 12a u.ś.r. przewiduje odrębny dodatek z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej. Kwota tego dodatku wynosi 50 zł na każde dziecko (art. 12 ust. 2 u.ś.r.). Przysługuje on jednolicie w związku z wychowywaniem dzieci w rodzinie pełnej, jak i w rodzinie niepełnej. Stąd osobie samotnie wychowującej więcej niż dwojkę dzieci przysługuje dodatek z tytułu samotnego wychowania na pierwsze

i drugie dziecko, oraz równocześnie – na dalsze dzieci – dodatek z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej.

Bez wątpienia kwestionowane przepisy różnicują natomiast zakres pomocy świadczonej przez władze publiczne w związku z wychowywaniem trzeciego i następnych dzieci w rodzinie niepełnej w porównaniu z pierwszym i drugim dzieckiem wychowywanym w tej rodzinie. Kwota pomocy w przypadku pierwszego i drugiego dziecka wynosi 170 zł na każde dziecko (dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka), z kolei w przypadku kolejnych dzieci – 50 zł na każde dziecko (dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej). W razie wychowywania w rodzinie niepełnej jednego dziecka wysokość szczególnej (tj. poza zasiłkiem rodzinnym) pomocy na rzecz rodziny wynosi zatem 170 zł, dwójki dzieci – 340 zł, trójki dzieci – 390 zł (340 zł z tytułu wychowania dwójki dzieci w rodzinie niepełnej oraz 50 zł z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej), czwórki – 440 zł itd. W obecnym stanie prawnym wysokość dodatku dla rodziny niepełnej w przeliczeniu na dziecko wynosi tym samym: dla rodzin z nie więcej niż dwojgiem dzieci – 170 zł; dla rodzin z trojgiem dzieci – 130 zł; dla rodzin z czwórką dzieci – 90 zł; dla rodzin z piątką dzieci – 78 zł; dla rodzin z szóstką dzieci – 65 zł itd. Reasumując, w sytuacji trzeciego i następnych dzieci fakt wielodzietności w znacznie mniejszym stopniu jest uwzględniany przy określeniu wysokości pomocy dla rodziny niepełnej, jednocześnie w przeliczeniu na liczbę dzieci łączna kwota pomocy, obejmująca dodatki z tytułu samotnego wychowywania dziecka i z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej, maleje.

Trzeba przy tym wskazać, że regulacja wyłączająca kumulację na to samo dziecko dodatku z tytułu wychowywania w rodzinie niepełnej oraz dodatku z tytułu wychowywania w rodzinie wielodzietnej stanowi celowe zamierzenie ustawodawcy, co podkreślano w trakcie prac nad obecnym brzmieniem art. 11a ust. 3 i 4 u.ś.r. Nowe przepisy miały znieść dotychczasowe uprzywilejowanie finansowe niepełnych rodzin wielodzietnych względem rodzin pełnych. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw stwierdzono w tym kontekście, że: „Wprowadzenie proponowanych zmian ograniczy łączną wysokość dodatków z tytułu samotnego wychowywania dziecka, jakie może otrzymać jedna rodzina niepełna, jednocześnie jednak zwiększy pomoc dla rodzin wielodzietnych poprzez wprowadzenie nowego dodatku – z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, do którego uprawnione będą dzieci

z rodzin pełnych i niepełnych. Skutki tej regulacji odczują rodziny wielodzietne: negatywnie rodziny niepełne wielodzietne, pozytywnie natomiast rodziny pełne wielodzietne” (druk sejmowy nr 3393/IV kad.).

Na tym tle wymaga rozważenia, czy powyższe zróżnicowanie nie narusza zasady równości, a także czy realizuje obowiązek szczególnej pomocy państwa dla rodzin wielodzietnych.

4. Naruszenie zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) Rzecznik powiązał z odmiennym traktowaniem dzieci z rodzin niepełnych w aspekcie prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowania dziecka. Uznając okoliczność wychowywania się dziecka w rodzinie niepełnej za cechę relewantną, wnioskodawca podniósł, że wskazane świadczenie nie przysługuje w związku z wychowywaniem trzeciego i następnych dzieci w rodzinie niepełnej. W jego ocenie, powyższa regulacja dyskryminuje trzecie i następne dziecko wychowujące się w rodzinie niepełnej, w porównaniu z pierwszym i drugim dzieckiem.

Biorąc pod uwagę sytuację prawną dziecka wychowującego się w rodzinie niepełnej, wypada zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, iż ustawa różnicuje sytuację dzieci, odmiennie traktując pierwsze i drugie oraz dalsze dzieci w tej rodzinie. Wyraża się to w zróżnicowaniu uprawnień do dodatku z tytułu samotnego wychowania dziecka. Na tym tle wyłania się jednak wątpliwość, czy – uwzględniając treść art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz cele realizowane przez ustawę o świadczeniach rodzinnych – powyższe zróżnicowanie może zostać uznane za istotne dla oceny podniesionych zarzutów.

Przede wszystkim trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji podmiotem, w stosunku do którego państwo zostało zobligowane do zapewnienia szczególnej pomocy, jest rodzina (por. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Analogicznie kwestię tę ujmuje ustawodawca, konkretyzując prawo statuowane w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Świadczy o tym nie tylko sam tytuł ustawy o świadczeniach rodzinnych, ale przede wszystkim przyjęty w niej mechanizm przyznawania świadczeń, który oparty został *expressis verbis* o wysokość dochodu rodziny ujmowanej jako całość (por. art. 5 ust. 1 u.ś.r.), nie zaś wysokość dochodów jej poszczególnych członków (dzieci). Beneficjentem dodatku z tytułu samotnego wychowania dziecka jest zatem w istocie rodzina – jeżeli jej dochód w przeliczeniu na członka rodziny jest niższy niż próg ustawowy, wówczas zostaje on zwiększony

poprzez przyznanie odpowiedniej pomocy finansowej ze środków publicznych. Sytuacji tej nie zmienia okoliczność, że świadczenia otrzymane przez rodzinę powinny być, zgodnie z intencją ustawodawcy (por. art. 4 ust. 1 u.ś.r.) przeznaczone przede wszystkim na wydatki związane z utrzymaniem dzieci, a ich celem jest ochrona interesu dzieci. Sam ustawodawca nie zdecydował się jednak na wprowadzenie regulacji obligującej pokrywanie z uzyskanej pomocy wydatków związanych z utrzymaniem dzieci.

Mając na względzie, że w myśl art. 71 ust. 1 Konstytucji podmiotem uprawnionym do szczególnej pomocy państwa jest rodzina, za nietrafny należy uznać argument podniesiony przez Rzecznika, dotyczący niekonstytucyjności zróżnicowania pomocy władz publicznych na rzecz dzieci wychowujących się w rodzinie niepełnej. Wskazanie w *petitum* art. 71 ust. 1 jako związkowego w stosunku do art. 32 Konstytucji przesądza o tym, że ocena realizacji przez ustawodawcę zasady równości winna podlegać ocenie z perspektywy dyferencjacji pomocy udzielanej przez państwo na rzecz rodziny traktowanej jako całość, nie zaś tej pomocy udzielanej na rzecz poszczególnych dzieci, wchodzących w skład tej rodziny. Nie oznacza to bynajmniej, że dzieci, w tym w szczególności wychowujące się w rodzinach niepełnych i wielodzietnych, nie są pośrednimi beneficjentami prawa ustanowionego w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Bezpośrednim adresatem tego uprawnienia ustrojodawca uczynił jednak rodzinę, a w jej ramach – rodziców (jednego z rodziców wychowujących dziecko) lub opiekuna prawnego bądź faktycznego dziecka (por. art. 4 ust. 2 ustawy). Z drugiej strony trzeba wskazać, że prawa dziecka, których naruszenie podnosi wnioskodawca, zostały uregulowane odrębnie w poświęconemu tej kwestii art. 72 Konstytucji. Z przedstawionej perspektywy wynika, że dopuszczalna i konieczna jest ocena, czy kwestionowane przepisy różnicują zakres pomocy przyznanej przez ustawodawcę rodzinom, o których mowa w art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji. Prawnie irrelevantne, mając na względzie sformułowany przez Rzecznika zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji, pozostaje natomiast zróżnicowanie pomocy na rzecz dzieci. Tylko na marginesie trzeba w tym miejscu wskazać, że w wielu przypadkach odmienne potraktowanie przez ustawodawcę dzieci odznaczających się wspólną cechą relewantną może być konieczne dla realizacji obowiązku równego traktowania rodzin odznaczających się wspólną cechą.

Uznając, że ocena konstytucyjności kwestionowanych przepisów powinna uwzględniać rzeczywistą sytuację finansową rodzin niepełnych, warto w tym względzie porównać sytuację finansową tej kategorii rodzin w zależności od liczby wychowywanych dzieci. Stwierdzenie znaczących różnic w dochodowości tych rodzin, po uwzględnieniu świadczeń wynikających z ustawy, przemawiałoby za uznaniem zasadności zarzutu Rzecznika co do dyskryminującego traktowania przez ustawodawcę niepełnych rodzin wielodzietnych.

Porównanie dochodowości rodzin w zależności od liczby dzieci musi opierać się na założeniu jednolitego poziomu wysokości dochodu w przeliczeniu na członka rodziny (*per capita*) – tylko w takim przypadku będziemy mieli w pełni do czynienia z podmiotami odznaczającymi się wspólną cechą istotną. Takie założenie może budzić wątpliwości w sytuacji, gdy w praktyce poziom dochodowości tych rodzin w przeliczeniu na członka jest odwrotnie proporcjonalny do liczby wychowywanych w niej dzieci (w rodzinie z dwójką dzieci, w której osoba wychowująca dzieci otrzymuje wynagrodzenie w wysokości średniej krajowej, poziom dochodu w przeliczeniu na członka jest znacznie wyższy niż w rodzinie z czwórką dzieci, w której osoba wychowująca otrzymuje wynagrodzenie tej samej wysokości). W istocie jest ono jednak jedynym możliwym kryterium z punktu widzenia mechanizmu przyznawania świadczeń wykreowanego przez prawodawcę. Ustawa o świadczeniach rodzinnych uzależnia bowiem przyznanie zasiłku rodzinnego i dodatków wyłącznie w oparciu o nominalnie określony dochód w przeliczeniu na członka rodziny. Przyjęty mechanizm powoduje, że wysokość świadczonej pomocy jest taka sama dla każdej rodziny z tą samą liczbą dzieci (pomijając ewentualne dodatki wynikające ze szczególnych cech danej rodziny, np. niepełnosprawności), niezależnie od faktycznego dochodu rodziny liczonego *per capita*.

W przedstawionej poniżej symulacji poziomu dochodowości rodzin niepełnych przyjęto następujące założenia: (1) rodzina osiąga dochód *per capita* w wysokości 504 zł (najwyższy dochód, który uprawnia do świadczeń i dodatków przysługujących na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych – por. art. 5 ust. 1 tej ustawy); (2) w rodzinie wychowują się dzieci w wieku powyżej 5 roku życia, do ukończenia 18 roku życia (por. zróżnicowanie wysokości zasiłku rodzinnego w zależności od wieku dziecka – art. 6 ust. 2 ustawy); (3) wszystkie dzieci są pełnosprawne; (4) rodzina nie pobiera innych dodatków przewidzianych ustawą. Przy tych założeniach całkowity dochód rodziny *per capita*, po uwzględnieniu dodatku z tytułu

samotnego wychowywania dziecka i dodatku z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej, wynosi:

- 1) w rodzinie niepełnej z jednym dzieckiem: 617 zł (dochód rodziny: 1008 zł + zasiłek rodzinny: 56 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka: 170 zł),
- 2) w rodzinie niepełnej z dwójką dzieci: 655 zł (dochód rodziny: 1512 zł + zasiłek rodzinny: 2 x 56 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka: 2 x 170 zł),
- 3) w rodzinie niepełnej z trójką dzieci: 643 zł (dochód rodziny: 2016 zł + zasiłek rodzinny: 3 x 56 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka: 2 x 170 zł + dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej: 50 zł),
- 4) w rodzinie niepełnej z czwórką dzieci: 637 zł (dochód rodziny: 2520 zł + zasiłek rodzinny: 4 x 56 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka: 2 x 170 zł + dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej: 2 x 50 zł),
- 5) w rodzinie niepełnej z piątką dzieci: 632 zł (dochód rodziny: 3024 zł + zasiłek rodzinny: 5 x 56 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka: 2 x 170 zł + dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej: 3 x 50 zł),

Wskazany całkowity poziom dochodów *per capita* w rodzinach niepełnych nie pozwala stwierdzić, aby rodziny niepełne z trójką dzieci (odpowiednio z czwórką, piątką dzieci itd.) były traktowane zasadniczo gorzej niż rodziny niepełne z dwójką dzieci (z jednym dzieckiem). Brak tym samym podstaw do aprobaty zarzutu wnioskodawcy, że wynikający z ustawy poziom wsparcia dla niepełnych rodzin wielodzietnych wprowadza nierówność (dyskryminację) w porównaniu z rodzinami niepełnymi, w których wychowuje się nie więcej niż dwoje dzieci. Wymaga jednak zastrzeżenia, że przedstawiona symulacja jest dalece uproszczona, koncentrując się na wykazaniu różnic w poziomie dochodów omawianej kategorii rodzin wynikających z przyjętej w ustawie konstrukcji dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i dodatku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej. Nie uwzględnia ona innych świadczeń pomocowych przysługujących na podstawie ustawy (w szczególności dodatków, o których mowa w art. 14-15 ustawy, czy też dodatków przyznawanych na dzieci w wieku poniżej 5 lat – por. art. 9-10 ustawy; na marginesie

trzeba zauważyć, że uwzględnienie tych dodatków zwiększałoby poziom dochodowości *per capita* rodzin z większą liczbą dzieci). Jednocześnie opiera się na sztucznym założeniu, że dochodowość rodzin niepełnych wzrasta wprost proporcjonalnie do liczby wychowujących się w niej dzieci, które jest jednak konieczne dla nominalnego porównania zakresu pomocy dla poszczególnych rodzin. Pomija ponadto okoliczność, że kwoty dodatków mogą być na terenie poszczególnych gmin zwiększone na podstawie uchwał rad tych gmin (por. art. 15a ustawy). Takie wybiórcze ujęcie świadczeń otrzymywanych przez rodzinę na podstawie kwestionowanych przepisów jest jednak zasadne w świetle zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę.

Na marginesie warto też zauważyć, że w świetle przytoczonych wyliczeń poziom dochodowości rodzin w przeliczeniu na członka rodziny niepełnej obniża się, choć nieznacznie, wraz ze wzrostem liczby członków rodziny. Uwzględniając skalę tych różnic stwierdzić trzeba, że nie wydaje się to budzić zasadniczych wątpliwości w kontekście wymogu równego traktowania rodzin. Wypada bowiem uwzględnić, że w rodzinach wieloosobowych wysokość niektórych wydatków stałych (np. koszty ogrzewania, podatek od nieruchomości) w przeliczeniu na jednego członka zazwyczaj wykazuje tendencję malejącą, proporcjonalnie do liczby osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym.

Mając na względzie zarzuty podniesione przez Rzecznika, uznającego niekonstytucyjność przyjętych ograniczeń w zakresie dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, warto w dalszej kolejności przedstawić symulację, jak kształtowałyby się poziom dochodowości tych rodzin, gdyby dodatek ten przysługiwał także na trzecie i dalsze dziecko w rodzinie. Przyjmując założenia analogiczne jak przy pierwszej symulacji rodziny te osiągałyby dochód *per capita* w następującej wysokości (w przypadku rodzin z jednym i dwojgiem dziecka kwoty dochodów są identyczne z przedstawionymi powyżej, stąd zostały pominięte):

- 1) w rodzinie niepełnej z trójką dzieci: 686 zł (dochód rodziny: 2016 zł + zasiłek rodzinny: 3 x 56 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka: 3 x 170 zł + dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej: 50 zł),
- 2) w rodzinie niepełnej z czwórką dzieci: 705 zł (dochód rodziny: 2520 zł + zasiłek rodzinny: 456 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania

dziecka: 4 x 170 zł + dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej: 2 x 50 zł),

- 3) w rodzinie niepełnej z piątką dzieci: 717 zł (dochód rodziny: 3024 zł + zasiłek rodzinny: 5 x 56 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka: 5 x 170 zł + dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej: 3 x 50 zł),

Zaprezentowana symulacja dowodzi, że dopuszczenie kumulacji na to samo dziecko dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i dodatku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej skutkowałoby faktycznym i – zarazem – znaczącym zwiększeniem zakresu pomocy w przypadku każdego kolejnego dziecka. W tym kontekście wyłaniałaby się wątpliwość, czy nie stanowiłoby to nadmiernego uprzywilejowania niepełnych rodzin wielodzietnych względem tych rodzin niepełnych, w których wychowywana jest nie więcej niż dwójka dzieci. Jednocześnie, biorąc pod uwagę sytuację dzieci wychowujących się w tych rodzinach, doszłoby to wyraźnego zróżnicowania ich sytuacji. Wyrażałoby się to w tym, że na pierwsze i drugie dziecko w niepełnej rodzinie wielodzietnej przysługiwałby tylko dodatek z tytułu samotnego wychowania dziecka, a na trzecie i następne także (kumulatywnie) dodatek z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej. Tym samym dzieci wychowujące się w tej samej rodzinie nie byłyby bynajmniej, wbrew twierdzeniom Rzecznika, traktowane w równy sposób. W tym miejscu przypomnieć wypada, że dążenie do wykluczenia opisanej sytuacji, budzącej wątpliwości z punktu widzenia wzorców konstytucyjnych przywołanych w niniejszym postępowaniu, stanowiło przyczynę wprowadzenia przez ustawodawcę kwestionowanych przepisów.

Uwzględniając podniesioną argumentację, brak podstaw do przyjęcia stanowiska, że ustawodawca w sposób dyskryminujący uregulował sytuację prawną niepełnych rodzin wielodzietnych w aspekcie prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka w porównaniu z rodzinami niepełnymi, w których wychowywana jest nie więcej niż dwójka dzieci.

5. Zarzut naruszenia zasady równości Rzecznik podniósł także pod adresem art. 11a ust. 4 u.ś.r. W przepisie tym wprowadzono analogiczne ograniczenie jak w art. 11a ust. 3 u.ś.r. – dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka może być przyznany na nie więcej niż dwoje dzieci legitymujących się orzeczeniem

o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (dalej określane jako: dzieci niepełnosprawne). W konsekwencji, w ocenie wnioskodawcy, regulacja zawarta w art. 11a ust. 4 u.ś.r. dyskryminuje trzecie i następne dziecko niepełnosprawne wychowujące się w rodzinie niepełnej, w porównaniu z pierwszym i drugim dzieckiem niepełnosprawnym. Wnioskodawca przytoczył w tym względzie takie same argumenty, jak na tle art. 11a ust. 3, choć jednocześnie rozszerzył zakres wzorców kontroli (por. pkt IV.6 stanowiska).

Ocena powyższego zarzutu winna uwzględniać ustalenia zawarte w pkt IV.4 stanowiska, dotyczące konstytucyjności art. 11a ust. 3 u.ś.r. Artykuł 71 ust. 1 Konstytucji, jak i ustawa o świadczeniach rodzinnych, przewidują przyznanie przez państwo pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji majątkowej i społecznej, nie zaś bezpośrednio dzieciom niepełnosprawnym, wychowującym się w tych rodzinach. Nie zmienia tego okoliczność, że podstawą udzielenia pomocy rodzinie jest niepełnosprawność dziecka i wynikająca stąd konieczność poniesienia zwiększonych wydatków. Stąd też kwestia dopuszczalnego różnicowania sytuacji prawnej w aspekcie świadczeń określonych ustawą o zasiłkach rodzinnych powinna być odnoszona nie do dzieci, ale do rodzin odznaczających się określonymi cechami wspólnymi (w analizowanym przypadku – wielodzietne rodziny niepełne, w których wychowują się dzieci niepełnosprawne).

Ponownie zatem trzeba stwierdzić, że ocena zróżnicowania rodzin niepełnych w zależności od liczby wychowujących się w nich dzieci niepełnosprawnych powinna zostać dokonana przede wszystkim w oparciu o poziom dochodów tej kategorii rodzin w przeliczeniu na członka rodziny. Przyjmując analogiczne założenia jak w pkt IV.4 z zastrzeżeniem, że chodzi o rodziny z dziećmi niepełnosprawnymi, wysokość dochodu tych rodzin *per capita* kształtuje się następująco:

1. w rodzinie niepełnej z jednym dzieckiem niepełnosprawnym: 657 zł (dochód rodziny: 1008 zł + zasiłek rodzinny: 56 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka będącego dzieckiem niepełnosprawnym: 250 zł),
2. w rodzinie niepełnej z dwojgiem dzieci niepełnosprawnych: 708 zł (dochód rodziny: 1512 zł + zasiłek rodzinny: 2 x 56 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka będącego dzieckiem niepełnosprawnym: 2 x 250 zł),

3. w rodzinie niepełnej z trójką dzieci, w której co najmniej dwoje dzieci jest niepełnosprawne: 683 zł (dochód rodziny: 2016 zł + zasiłek rodzinny: 3 x 56 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka będącego dzieckiem niepełnosprawnym: 2 x 250 zł + dodatek z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej: 50 zł),
4. w rodzinie niepełnej z czwórką dzieci, w której co najmniej dwoje dzieci jest niepełnosprawne: 669 zł (dochód rodziny: 2520 zł + zasiłek rodzinny: 4 x 56 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka będącego dzieckiem niepełnosprawnym: 2 x 250 zł + dodatek z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej: 2 x 50 zł),
5. w rodzinie niepełnej z piątką dzieci, w której co najmniej dwoje dzieci jest niepełnosprawne: 659 zł (dochód rodziny: 3024 zł + zasiłek rodzinny: 5 x 56 zł + dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka będącego dzieckiem niepełnosprawnym: 2 x 250 zł + dodatek z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej: 3 x 50 zł).

Skala różnic w wysokości dochodów rodziny *per capita* przy wzrastającej liczbie dzieci niepełnosprawnych nie pozwala uznać, że ustawodawca dyskryminująco potraktował niepełne rodziny wielodzietne, w których wychowują się dzieci niepełnosprawne, w porównaniu z tą samą kategorią rodzin, w których jednak wychowuje się nie więcej niż dwoje dzieci. Aktualność zachowuje w tym względzie argumentacja przywołana w pkt IV.4 stanowiska. Brak zatem podstaw do przyjęcia, że art. 11a ust. 4 u.ś.r. narusza zasadę równości w związku z ciążącym na władzach publicznych obowiązkiem zapewnienia rodzinie szczególnej pomocy. Jedynie w charakterze uzupełnienia trzeba dodać, że rzeczywisty dochód rodzin, w których wychowują się dzieci niepełnosprawne, jest zazwyczaj wyższy od przedstawionego, jeżeli uwzględnić dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (por. art. 8 pkt 5 i art. 13 ust. 1 u.ś.r.). Dodatek ten odpowiednio zwiększa dochód rodziny *per capita*, stosownie do zwiększonych kosztów związanych z edukacją i rehabilitacją takich dzieci. Przysługuje on na każde dziecko oddzielnie, podwyższa zatem – w pewnym stopniu – dochodowość tych rodzin liczoną *per capita*, proporcjonalnie do liczby wychowujących się w niej dzieci. Co także istotne, w przypadku rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi ustawodawca podwyższył wysokość progu dochodowego, liczonego w przeliczeniu na członka rodziny, który uprawnia do przyznania świadczeń określonych u.ś.r. – wynosi on

583 zł (art. 5 ust. 2 u.ś.r.), tj. o 79 zł więcej, niż w przypadku rodzin z dziećmi pełnosprawnymi.

6. Za uznaniem zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą równości przemawia także okoliczność, że w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego faktyczne zróżnicowanie wysokości wydatków ponoszonych przez poszczególne rodziny z uwagi na liczbę dzieci, co dotyczy także dzieci rodzin niepełnych oraz rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi, nie przekłada się automatycznie na obowiązek dyferencjacji udzielanej przez państwo pomocy. Takie stanowisko Trybunał wyraził w wyroku z 19 kwietnia 2011 r. (sygn. akt P 41/09), dotyczącego konstytucyjności przepisów określających wysokość dochodu warunkującego ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego w rodzinie, w której wychowuje się dziecko niepełnosprawne. Kwestionowane w tym postępowaniu przepisy przyjmowały jednolite kryterium dochodowe dla wszystkich rodzin, niezależnie od liczby wychowywanych w nich dzieci niepełnosprawnych. Trybunał zgodził się z argumentem, że faktyczne wydatki ponoszone w tych rodzinach rosną wraz z liczbą wychowywanych dzieci niepełnosprawnych. Jednak z Konstytucji nie wynika obowiązek odmiennego traktowania podmiotów odznaczających się taką samą cechą, lecz występującą w różnym nasileniu. Zdaniem Trybunału, rodzina z jednym dzieckiem niepełnosprawnym oraz rodzina z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych odznaczają się wspólną cechą istotną (wychowywanie dziecka niepełnosprawnego), choć występuje ona w różnym nasileniu. W takim przypadku Konstytucja nie nakazuje dyferencjacji sytuacji prawnej tych rodzin, zatem wprowadzenie jednolitego progu dochodowego uprawniającego do zasiłku, bez powiązania z faktyczną liczbą dzieci niepełnosprawnych wychowywanych w tej rodzinie, nie stanowi naruszenia Konstytucji.

Uzasadniając przyjęte stanowisko, Trybunał stwierdził m.in., że: „[G]dyby zaaprobować stanowisko pytającego sądu, zgodnie z którym wyróżnienie w grupie rodzin znajdujących się w ciężkiej sytuacji materialnej rodzin bez dzieci niepełnosprawnych i rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi jest niewystarczające z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej, to tym samym za konieczne należałoby uznać dalsze zróżnicowania w tej grupie, uwzględniające 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 sytuację. Żadne z tych rozwiązań nie budzi wątpliwości w świetle zasady sprawiedliwości społecznej”.

Powyższe ustalenia zachowują aktualność w niniejszym postępowaniu. Na tle art. 11a ust. 3-4 u.ś.r. także mamy do czynienia z podmiotami odznaczającymi się tę samą cechą istotną, choć występującą z różnym nasileniem. Liczba wychowywanych dzieci nie ma znaczenia dla określenia danej rodziny mianem niepełnej, zwiększenie tej liczby nie skutkuje także zwiększeniem intensywności „niepełności” rodziny. Różnicuje ona jedynie rodziny niepełne w kontekście kryterium wielodzietności. Analogicznie, co znajduje potwierdzenie w cytowanym wyroku, podmiotami podobnymi są rodzina niepełna z jednym dzieckiem niepełnosprawnym oraz rodzina niepełna z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych (w tym także rodziny wielodzietne). Z tego względu nie może być uznany za zasadny argument, że z art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek odmiennego traktowania rodzin niepełnych w zależności od liczby wychowywanych w nich dzieci (także gdy są to dzieci niepełnosprawne), poprzez odpowiednią dyferencjację kwot dodatków z tytułu wychowania w rodzinie niepełnej bądź niepełnosprawności.

7. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej, przywołana jako wzorzec kontroli w stosunku do obu kwestionowanych przepisów, ma wielopłaszczyznowy charakter. Z jednej strony zawiera treści znajdujące bezpośrednio wyraz w innych zasadach bądź wartościach konstytucyjnych (w szczególności w konstytucyjnej

zasadzie równości), z drugiej zaś samodzielnie statuuje określone elementy normatywne. W pierwszym z wyróżnionych aspektów zasada sprawiedliwości społecznej może występować w dwóch konfiguracjach: albo treściowo pokrywa się z inną normą konstytucyjną („zasada sprawiedliwości społecznej wymaga równego traktowania podmiotów podobnych”), albo też modyfikuje obowiązywanie określonej zasady w danym przypadku („sprawiedliwość społeczna nie jest realizowana, gdy określone podmioty odznaczające się wspólną cechą relewantną są traktowane tak samo”).

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że w kontekście art. 11a ust. 3 i ust. 4 u.ś.r. Rzecznik potraktował zasadę sprawiedliwości społecznej jako wyrażającą tę samą treść, co zasada równości (por. wniosek s. 6). Jednocześnie Rzecznik nie wskazał, aby z perspektywy zasady sprawiedliwości społecznej należało zmodyfikować ocenę zgodności tych przepisów z zasadą równości. Oznacza to, że zarzuty naruszenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej wzajemnie nakładają się na siebie i pozostają tożsame. W związku z tym trzeba uznać, że wnioskodawca przywołał zasadę sprawiedliwości społecznej dla wzmocnienia argumentów dotyczących naruszenia zasady równości. Z tego punktu widzenia, zarzut dotyczący zasady sprawiedliwości społecznej jest konsumowany przez zarzut naruszenia zasady równości.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą sprawiedliwości społecznej stanowić będzie tym samym konsekwencją oceny konstytucyjności z perspektywy samej zasady równości, brak natomiast podstaw do przeprowadzenia odrębnej kontroli zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej. W pkt IV.4-5 stanowiska uznano, że art. 11a ust. 3 i ust. 4 u.ś.r. są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W świetle powyższego należy uznać, że przepisy te są również zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

8. W odniesieniu do art. 11a ust. 4 u.ś.r. samodzielnymi wzorcami kontroli Rzecznik uczynił, poza art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, także art. 69 Konstytucji oraz art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji.

Niezgodność art. 11a ust. 4 u.ś.r. z art. 69 Konstytucji wnioskodawca upatruje w tym, że mechanizm przyznawania świadczeń na rzecz trzeciego i następnych dzieci niepełnosprawnych wychowujących się w rodzinie niepełnej nie spełnia celu

wynikającego z art. 69 Konstytucji, jakim jest efektywność pomocy udzielanej przez państwo oraz jej dostępność dla wszystkich niepełnosprawnych (wniosek, s. 8-9).

Argumentacja przytoczona we wniosku na poparcie naruszenia art. 69 Konstytucji dowodzi, że w istocie zarzut ten związany jest przede wszystkim z nierównym traktowaniem podmiotów, którym władze publiczne zobowiązane są udzielać – w myśl art. 69 Konstytucji – pomocy w zabezpieczaniu egzystencji. Artykuł 69 Konstytucji został zatem wskazany dla sprecyzowania sfery praw jednostki, w której ma – w ocenie Rzecznika – dochodzić do dyskryminującego traktowania podmiotów podobnych. W związku z powyższym za aktualne należy uznać ustalenia zawarte w pkt IV.4-5 stanowiska, uznające zgodność kwestionowanych rozwiązań z konstytucyjną zasadą równości.

Brak związkowego ujęcia art. 69 i art. 32 ust. 1 Konstytucji w *petitum* wniosku może być także traktowany jako wyrażający wolę wnioskodawcy do rozpatrzenia zgodności art. 11a ust. 4 u.ś.r. wyłącznie z punktu widzenia zgodności z art. 69 Konstytucji. Możliwość taka pozostaje jednak istotnie ograniczona – zgodnie bowiem z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 69 Konstytucji ma charakter normy programowej, co dalece zawęży dopuszczalność kontroli przepisów ustawowych przyznających jednostce określone uprawnienia z tym wzorcem (por. np. postanowienie TK z 25 listopada 2009 r., sygn. akt SK 30/07). Jak wskazywał sąd konstytucyjny: „[A]rt. 69 ustawy zasadniczej traktowany jest jako norma programowa wyznaczająca ustawodawcy obowiązek stworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. Nie ustanawia on zatem bezpośrednio żadnych konkretnych praw podmiotowych dla jednostek, ale przewiduje ich ustalenie w ustawie” (wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09). Trybunał podkreślał zarazem, że nie można tego przepisu: „[U]ważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu” (wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07; analogiczne stanowisko zostało wyrażone w wyroku TK z 15 listopada 2010 r., sygn. akt P 32/09). Jednocześnie, odnosząc się do samej konstrukcji normy programowej, sąd konstytucyjny wyraził stanowisko, że: „Zawierają one pewne minimum praw człowieka i obywatela oraz pewne minimum związanych z tym

obowiązków organu władzy publicznej. Poddanie normy prawnej badaniu zgodności z konstytucyjnymi normami programowymi jest możliwe przy wyraźnym wykazaniu naruszenia przez kwestionowane rozwiązanie wskazanego minimum obowiązków organu władzy publicznej” (por. m.in. wyroki TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00; 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03 i 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06).

Wnioskodawca nie wykazał, aby kwestionowana regulacja naruszała obowiązek zapewnienia przez państwo minimum pomocy na rzecz osób niepełnosprawnych. Co więcej podniesione zarzuty zdają się pomijać okoliczność, że w przypadku dzieci niepełnosprawnych (w tym wychowujących się w rodzinach niepełnych) ustawodawca zrealizował wynikający z art. 69 Konstytucji obowiązek za pomocą różnych rozwiązań prawnych. Po pierwsze, w przypadku rodzin, w których wychowuje się dziecko (dzieci) niepełnosprawne, próg dochodowy uprawniający do uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków został podwyższony o 79 zł w porównaniu z rodzinami, w których wychowują się dzieci zdrowe (por. art. 5 ust. 1-2 u.ś.r.). Po drugie, kwota dodatku z tytułu samotnego wychowania dziecka, które jest dzieckiem niepełnosprawnym, podlega podwyższeniu o 80 zł w porównaniu z dzieckiem zdrowym. Po trzecie, ustawodawca wprowadził szczególne dodatki w związku z kształceniem i rehabilitacją dziecka niepełnosprawnego (por. art. 8 ust. 5 i art. 13 u.ś.r.). Brak zatem podstaw do uznania, że ustawa nie przewiduje rozwiązań, których celem byłoby wsparcie na rzecz rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi, uwzględniających zwiększone obciążenie finansowe tych rodzin. Natomiast sposób regulacji konkretnych instrumentów wsparcia, w tym także możliwość dyferencjacji pomocy udzielanej na rzecz poszczególnych dzieci niepełnosprawnych w rodzinie przy założeniu podobnego zakresu wsparcia na rzecz samej rodziny pozostaje w granicach uznania ustawodawcy, kierującego się określoną polityką społeczną i ekonomiczną.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego naruszenia art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji, trzeba z kolei zauważyć, że nie został on odrębnie uzasadniony przez Rzecznika, który ograniczył się w tym względzie do zacytowania treści przepisów konwencyjnych, uzupełnionych stwierdzeniem, iż: „Wynikająca z art. 11a ust. 4 regulacja, pozbawiająca rodzica (opiekuna dziecka) możliwości otrzymania zwiększonego dodatku na trzecie i następne niepełnosprawne dziecko w rodzinie – zdaniem Rzecznika – narusza także art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka” (wniosek, s. 9).

Podobnie jak w przypadku art. 69 Konstytucji, także postanowieniom zawartym w art. 23 ust. 2 Konwencji należy nadać – przede wszystkim – charakter *mutatis mutandis* normy programowej. Świadczy o tym krąg podmiotów, które są adresatami art. 23 ust. 2 (zgodnie z wyraźnym brzmieniem przepis ten nakłada określone obowiązki na organy władz publicznych, nie został on natomiast ujęty jako konkretne prawo podmiotowe przysługujące dzieciom niepełnosprawnych), jak i sposób ujęcia wyrażonych w nim obowiązków („Państwa-Strony [...] będą sprzyjały oraz zapewniały [...] rozszerzanie pomocy”). Jednocześnie obowiązki wymienione w art. 23 ust. 2 Konwencji nie mają charakteru bezwzględnego, skoro zgodnie z wyraźnym brzmieniem tego przepisu państwa realizują je „stosownie do dostępnych środków” (por. także art. 4 Konwencji, zgodnie z którym „Państwa-Strony podejmą wszelkie właściwe działania ustawodawczo-administracyjne oraz inne dla realizacji praw uznanych w niniejszej konwencji [...] przy maksymalnym wykorzystaniu środków będących w ich dyspozycji”). Wnioskodawca nie wykazał, aby przyjęty przez kwestionowane przepisy mechanizm naruszał tak rozumianą normę programową, w szczególności, gdy zapewniają one zgodne ze standardami Konstytucji mechanizmy wsparcia dla rodzin, w których wychowywane są dzieci niepełnosprawne (w tym także kilkoro dzieci niepełnosprawnych).

Z kolei art. 3 Konwencji, ustanawiając obowiązek ochrony interesu dziecka, ma charakter zasady naczelnej, którą organy państwa muszą się kierować w działalności adresowanej do dzieci. W sytuacji, gdy wnioskodawca nie wskazał, w czym wyraża się naruszenie tej zasady brak podstaw do uznania kwestionowanych przepisów za niezgodne z art. 3 Konwencji.

W świetle powyższego nie można uznać, że art. 11a ust. 4 u.ś.r. narusza art. 69 Konstytucji oraz art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji.

9. W dalszej kolejności przywołać należy także inne argumenty, które świadczą na rzecz konstytucyjności przepisów kwestionowanych przez wnioskodawcę.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że z art. 71 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek zapewnienia efektywnych mechanizmów wsparcia dla wymienionych w nim kategorii rodzin. Z tego względu instrumenty przewidziane w ustawie o świadczeniach należy oceniać przede wszystkim przez pryzmat

efektywności pomocy państwa na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, w tym rodzin niepełnych i wielodzietnych.

Wprowadzony ustawą o świadczeniach rodzinnych system wsparcia obejmuje rodziny o niskich dochodach, uwzględniając przy tym liczbę wychowywanych dzieci oraz zwiększone wydatki poszczególnych kategorii rodzin. Konkretnie cechy danej rodziny (np. rodziny pełne i niepełne; rodziny z jednym, z dwojgiem i z większą liczbą dzieci; rodziny z jednym i większą liczbą dzieci niepełnosprawnych; rodziny z małymi dziećmi i dziećmi uczącymi się itp.) przesądzają o zróżnicowaniu wysokości kosztów ich utrzymania. Ustawodawca wziął pod uwagę tę okoliczność, przewidując różny poziom wsparcia oraz szczególne dodatki. Trzeba jednak w tym miejscu zauważyć, że różnicowanie ustawą wysokości wsparcia musi być oparte o obiektywne kryteria (poziom zwiększenia wydatków w przypadku określonej kategorii rodzin) i w żadnym wypadku nie może być arbitralne. Z konstytucyjnych zasad równości oraz sprawiedliwości społecznej wynika w tym zakresie ogólna dyrektywa, zgodnie z którą zakres wsparcia, rozumiany jako relacja między wysokością udzielanej przez państwo pomocy a rzeczywistymi potrzebami danej kategorii rodzin, powinien być podobny (porównywalny). Tym samym nie powinna wystąpić sytuacja, w której niektóre kategorie rodzin wspierane byłby w zakresie niewspółmiernie większym od pozostałych rodzin.

Mimo zdecydowanie odmiennej sytuacji społecznej rodzin pełnych i niepełnych, ich sytuacja materialna może być porównywana przy zastosowaniu kryterium wysokości dochodu rodziny w przeliczeniu na jednego członka. Przyjmując jednolite kryteria dla rodzin pełnych i niepełnych (dochód rodziny w przeliczeniu na członka wynosi 504 zł, wszystkie dzieci są pełnosprawne, pozostałe założenia jak w pkt IV.4 stanowiska), poziom dochodu w przeliczeniu na członka rodziny kształtuje się następująco:

1. w rodzinie z jednym dzieckiem: 523 zł (rodzina pełna) i 617 zł (rodzina niepełna),
2. w rodzinie z dwójką dzieci: 532 zł (rodzina pełna) i 655 zł (rodzina niepełna),
3. w rodzinie z trójką dzieci: 548 zł (rodzina pełna) i 643 zł (rodzina niepełna),
4. w rodzinie z czwórką dzieci: 558 zł (rodzina pełna) i 637 zł (rodzina niepełna),

5. w rodzinie z piątką dzieci: 565 zł (rodzina pełna) i 632 zł (rodzina niepełna).

Przedstawione wyliczenia świadczą o tym, że poziom wsparcia dla rodzin wielodzietnych jest każdorazowo, niezależnie od liczby wychowywanych dzieci, wyższy w przypadku rodzin niepełnych w porównaniu z rodzinami pełnymi. W tym świetle, przyznanie dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka także na trzecie i dalsze dziecko prowadziłoby do zwiększenia dysproporcji w zakresie pomocy udzielanej przez państwo rodzinom wielodzietnym w zależności od tego, czy są to rodziny pełne czy też niepełne. Na tym tle mogłyby się wyłaniać wątpliwości związane z realizacją konstytucyjnej zasady równości w sytuacji, gdy pomoc dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, tak pełnych, jak i niepełnych, została oparta o zobiektywizowane kryterium dochodu rodziny w przeliczeniu na jej członka.

Trzeba ponadto zauważyć, że w myśl art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji prawo do szczególnej pomocy państwa przysługuje „zwłaszcza rodzinom niepełnym i wielodzietnym”. Powyższe sformułowanie daje podstawy do rozróżnienia: (1) pełnych rodzin wielodzietnych; (2) rodzin niepełnych, w których wychowuje się nie więcej niż dwoje dzieci oraz (3) niepełnych rodzin wielodzietnych. Pomoc dla wskazanych kategorii rodzin ustawodawca uwzględnił poprzez wprowadzenie szczególnych dodatków do zasiłku rodzinnego czy też podwyższenie progu dochodowego, decydującego o przyznaniu pomocy. Artykuł 71 ust. 1 Konstytucji nie daje jednak podstaw do interpretacji, że intencją ustrojodawcy było wyróżnienie niepełnych rodzin wielodzietnych w stosunku do pełnych rodzin wielodzietnych i wynikający stąd obowiązek zapewnienia większego zakresu pomocy państwa w stosunku do tej pierwszej kategorii. Z tego względu wprowadzanie przez ustawodawcę rozwiązań zrównujących zakres pomocy świadczonej na rzecz rodzin wielodzietnych niezależnie od tego, czy są to rodziny pełne czy niepełne, nie musi oznaczać naruszenia art. 71 ust. 1 Konstytucji. Może to także odbywać się przez ograniczenie liczby dzieci w rodzinie, na które przysługuje dodatek z tytułu samotnego wychowania dziecka.

10. Ustawodawcy przysługuje znaczny margines swobody w sprawach związanych z prowadzeniem polityki społecznej. W wymiarze normatywnym znajduje to wyraz w ujęciu szeregu praw socjalnych jednostki (w tym: przepisów stanowiących

wzorce kontroli w niniejszym postępowaniu) w postaci norm programowych, które zgodnie z wyraźnym zastrzeżeniem zawartym w art. 81 Konstytucji mogą być dochodzone przez jednostkę jedynie w zakresie określonym ustawą. Sposób i zakres realizacji na poziomie ustawowym praw socjalnych stanowi nie tylko następstwo preferowanych przez ustawodawcę założeń i celów w sferze polityki społecznej, ale przede wszystkim zależy od bieżącej sytuacji finansowej państwa. Trzeba zwrócić uwagę, że świadczenia wynikające z kwestionowanych przez Rzecznika przepisów mają charakter redystrybucyjny, pochodząc ze środków publicznych. Realizacja konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej wymaga tym samym – ,trudnego w praktyce – wyważenia interesów i możliwości zaspokojenia potrzeb osób znajdujących się w niedostatku lub trudnej sytuacji materialnej z interesami tych, którzy, za pośrednictwem budżetu państwa, łożą na te cele. Charakter tej problematyki oraz jej złożoność powoduje, że ustawodawca dysponuje większą swobodą w prawnym jej kształtowaniu, niż w innych dziedzinach. Z drugiej strony nie można nie dostrzegać, że w sferze pomocy socjalnej państwo pełni funkcję pomocniczą, wspierając jednostki (rodziny) znajdujące się w trudnej sytuacji, ale nie przejmując całkowicie funkcji alimentacyjnych (por. m.in. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07).

Wskazane okoliczności powodują, że ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody w sprawach określenia konkretnych instrumentów pomocy na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji oraz osób niepełnosprawnych, wysokości tych świadczeń, kryteriów ich przyznawania itp. Ten aspekt był wyraźnie akcentowany w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, który na tle art. 69 Konstytucji stwierdził, iż: „Artykuł 69 odsyła do ustawy (zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie). Nie można zatem tego właśnie przepisu uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania” (wyroki TK z 23 października 2007 r. sygn. akt P 28/07 oraz 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09). Teza ta zachowuje pełną aktualność w odniesieniu do art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Szeroki margines swobody prawodawcy nie oznacza jednak dowolności w regulacji tych materii. W analizowanej sprawie dopuszczalne ograniczenia wyznacza art. 71 ust. 1 Konstytucji, nakładający na państwo obowiązek zapewnienia szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

Z obowiązku tego wynikają konkretne wytyczne – świadczona pomoc zapewniać ma poziom dochodu gwarantującego minimum egzystencjalne dla każdego członka rodziny. Celem tej pomocy, w różnych jej formach, jest z kolei przede wszystkim ochrona dobra i interesu dziecka. Pomoc ta powinna być również zapewniana w sposób efektywny (por. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05). Jednocześnie, konstytucyjna zasada równości wymaga, aby poszczególne kategorie rodzin, odznaczające się wspólną cechą relewantną, były traktowane w tej sferze w taki sam sposób.

Analiza przeprowadzona w pkt IV.4-9 stanowiska nie potwierdza zarzutu sformułowanego przez Rzecznika, że ustawodawca dyskryminująco potraktował niepełne rodziny wielodzietne w porównaniu z tymi rodzinami niepełnymi, w których wychowuje się nie więcej niż dwoje dzieci. W konsekwencji nie można zgodzić się z zarzutem sformułowanym we wniosku, że kwestionowane przepisy wykraczają również poza przysługujący ustawodawcy w tej materii zakres swobody regulacyjnej.

11. Mając na względzie powyższe należy uznać, że:

1) art. 11a ust. 3 u.ś.r., w części obejmującej zwrot: „nie więcej jednak niż 340,00 zł na wszystkie dzieci”, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 11a ust. 4 u.ś.r., w części obejmującej zwrot: „nie więcej jednak niż o 160,00 zł na wszystkie dzieci”, **jest zgodny** z:

— art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji,

— art. 69 Konstytucji,

— 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.).

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz