

**Robert K. Adamczewski<sup>1</sup>**

**Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi  
z 14 września 2017 r., II SA/Łd 566/17<sup>2</sup>**

Wyrokiem z 14 września 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w sprawie o sygn. akt II SA/Łd 566/17 – przyjmując jako materialnoprawny wzorzec kontroli legalności zaskarżonego aktu administracyjnego bezpośrednio przepisy Konstytucji RP – stwierdził niekonstytucyjność regulacji ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>3</sup> [dalej: ustawa o świadczeniu wychowawczym] w zakresie, w jakim nie przewiduje ona prawa przyznania osobie sprawującej bieżącą pieczę nad dzieckiem świadczenia wychowawczego.

Zawarta w glosowanym orzeczeniu teza została oparta na następującym stanie faktycznym: Decyzją z 3 kwietnia 2017 r. Prezydent Miasta Łodzi, po rozpoznaniu wniosku E.M., odmówił jej prawa do świadczenia wychowawczego na dziecko – S.R. W odwołaniu od tej decyzji, E.M. wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy i przyznanie wnioskowanego świadczenia. Wskazała, że opiekuje się małoletnią wnuczką – S.R. i jako opiekunowi faktycznemu dziecka wnioskowane świadczenie powinno zostać jej przyznane. Decyzją z 24 maja 2017 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi [dalej: SKO lub Kolegium] utrzymało w mocy decyzję organu I instan-

---

<sup>1</sup> Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. E-mail: rkadamczewski@wpia.uni.lodz.pl.

<sup>2</sup> LEX nr 2358369.

<sup>3</sup> Dz.U. 2016, poz. 195.

cji. W uzasadnieniu wyjaśniło, że E.M. złożyła wniosek o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego na dziecko S.R. Wnioskodawczyni załączyła postanowienie Sądu Rejonowego dla Łodzi-Widzewa w Łodzi VI Wydział Rodzinny i Nieletnich, z którego wynikało, że ojciec dziecka został całkowicie pozbawiony władzy rodzicielskiej, zaś matce dziecka władza rodzicielska została ograniczona. Sąd rodzinny w niniejszym postanowieniu ustalił również, że miejscem pobytu małoletniej S.R. będzie każdorazowe miejsce zamieszkania E. i W. małż. M.

Zdaniem Kolegium, ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynikało, że wnioskodawczyni nie jest opiekunem prawnym małoletniej. E.M. złożyła bowiem oświadczenie, z którego wynikało, że nie składała do sądu wniosku o przysposobienie małoletniej wnuczki. Skoro zatem wnioskodawczyni legitymuje się jedynie orzeczeniem sądu powszechnego o umieszczeniu wnuczki pod jej bieżącą pieczę i jednoczesnym ustanowieniem jej kuratorem do spraw majątkowych, to jednoznacznie wynika z tego, że zakres jej pieczy nad dzieckiem nie jest tożsamy z opieką, a więc najszerszym i najpełniejszym sposobem sprawowania opieki nad małoletnimi, będącym emanacją władzy rodzicielskiej, jaki może być wykonywany pod nadzorem sądu opiekuńczego. Ponadto organ odwoławczy zauważył, iż matka dziecka posiada prawa rodzicielskie wobec dziecka, choć w ograniczonym zakresie. Kolegium stwierdziło w związku z tym, że nie zostały spełnione przesłanki, których spełnienie warunkuje przyznanie świadczenia wychowawczego.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi E.M. wносиła o uchylenie decyzji organów obu instancji w całości, stwierdzenie, że zaskarżone decyzje zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa i przekazanie sprawy organowi odwoławczemu do ponownego rozpoznania. Zdaniem skarżącej, zaskarżone decyzje zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, poprzez nienależyte ustalenie stanu faktycznego sprawy, nierozpoznanie całości materiału dowodowego oraz brak należytej oceny postanowienia sądu rodzinnego. Ponadto skarżąca zarzuciła organom rażące naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nierówne traktowanie dzieci w tożsamym położeniu i sytuacji prawnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uchylił zaskarżoną decyzję SKO i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji. W uzasadnianiu wy-

roku Sąd wskazał w pierwszym rzędzie na treść art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym świadczenie wychowawcze przysługuje matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka. Jednocześnie zwrócił uwagę, iż świadczenie to ma na celu częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Zatem, jak podniesiono w uzasadnieniu wyroku, charakter i cel tego świadczenia powinny mieć nadrzędne znaczenie przy ustalaniu prawa do niego. Świadczenie to służy zaspokojeniu potrzeb dziecka, dbałości o jego dobro i ochronę, skierowane jest bowiem do podmiotów, które opiekę nad dzieckiem sprawują.

Nie budziło wątpliwości Sądu, iż z literalnego brzmienia ustawy o świadczeniu wychowawczym wynika, że ograniczyła ona krąg opiekunów faktycznych do osób, które wystąpiły z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka (art. 2 pkt 10). Tym samym ustawa pozbawiła opiekuna dziecka, nad którym jest sprawowana piecza bieżąca z mocy orzeczenia sądu rodzinnego, możliwości uzyskania przynajmniej częściowego pokrycia wydatków na jego utrzymanie.

Na zakwestionowaniu powyższego stanowiska zasada się trafne – w mojej ocenie – rozstrzygnięcie WSA w Łodzi, z treści którego wyprowadzić można kilka istotnych uwag. Przede wszystkim odnotować należy fakt zastosowania przez sąd bezpośrednio przepisów Konstytucji RP, dokonanie prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o świadczeniu wychowawczym w zakresie praw dziecka (art. 72 ustawy zasadniczej) oraz odniesienie się do konstytucyjnej zasady równości. W tej ostatniej kwestii brakuje jednak w uzasadnieniu sądu jakichkolwiek rozważań. W tym też zakresie, wywody uzasadnienia wyroku mogłyby zostać poszerzone o argumentację odnoszącą się do aspektu zasady równości, na tle regulacji ustawy o świadczeniu wychowawczym.

Przechodząc do analizy treści glosowanego orzeczenia, przede wszystkim pozytywnie należy odnieść się do faktu, iż Sąd, wobec stwierdzenia – w jego ocenie – niekonstytucyjności konkretnych rozwiązań analizowanej ustawy, zdecydował o bezpośrednim zastosowaniu przepisów Konstytucji RP. Nie wdając się w tym zakresie w szersze rozważania przypomnieć jedynie należy, że w doktrynie sporna jest kwestia dopuszczalności bezpo-

średniego stosowania przepisów Konstytucji przez sądy<sup>4</sup>. Opowiadając się po stronie zwolenników aktywnego stosowania przepisów ustawy zasadniczej, w pierwszym rzędzie podnieść należy, że bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy podkreśla znaczenie, jakie w procesie stosowania przez sądy prawa i jego wykładni ma zasada niezawisłości orzekania. Słusznie podkreśla się w doktrynie, że „sędzia nie jest tylko <<ustami ustawy>>, lecz dysponuje swobodą w ocenie prawa i faktów stanowiących podstawę orzekania. Bez tej swobody nie byłoby sądowego stanowienia prawa, co więcej, nie mogłoby być mowy o spełnieniu, choćby częściowym, konstytucyjnej zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji”<sup>5</sup>. Zauważyć bowiem należy, iż wskazanie, że sędziowie są niezawiśli w sprawowaniu swojego urzędu i podlegają Konstytucji oraz ustawom przesądza niejako, iż ustawy w ramach swojej aktywności orzeczniczej stosować mogą jedynie, gdy nie mają wątpliwości co do ich zgodności z ustawą zasadniczą. Konstytucja RP w art. 8 stanowi wprost, że jej postanowienia stosuje się bezpośrednio<sup>6</sup>. Ponadto, zgodnie z jej art. 178 „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Zatem sam ustrojodawca, przewidując podległość sędziego zarówno ustawom, jak i Konstytucji, nałożył na sądy nie tylko możliwość, ale wręcz powinność stosowania bezpośrednio konstytucji<sup>7</sup>. Argumentem za bezpośrednim stosowaniem ustawy zasadniczej winno być także ustalenie, że przecież sąd nie orzeka o zgodności przepisu prawa z Konstytucją, a jedynie odmawia jego zastosowania w konkretnej sprawie, jeżeli uznaje go za niezgodny z jej postanowieniami. Nie narusza to zatem w żadnej mierze kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności prawa z Konstytucją, co jest jednym z argumentów przeciwników tego rozwiązania. Przyjęcie natomiast odmiennej koncepcji, zakładającej, iż w przypadku wątpliwości co do konstytucyjności przepisu, sądy zobligowane byłyby do wnoszenia do Trybunału Konstytucyjnego py-

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat zob. m.in.: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005 i powołana tam literatura.

<sup>5</sup> B. Dauter, R. Hauser, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego*, Materiały Szkoleniowe 2010–9, Warszawa 2010, s. 20–21.

<sup>6</sup> J. Trzeciński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelných Konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3, s. 35.

<sup>7</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 69.

tania prawnego, w praktyce czyniłoby z zasady bezpośredniego stosowania konstytucji instytucję niejako martwą. Doktryna, jak i orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje przy tym, iż funkcjonowanie w systemie prawnym Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza samo w sobie możliwości orzekania o niekonstytucyjności prawa także przez sądy<sup>8</sup>. Sąd Najwyższy już w wyroku z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98 stwierdził: „Uznanie (...), że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności z Konstytucją, jest wyraźnie sprzeczne z przepisem art. 8 ust. 1 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem ‘stosowanie’ należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa”. Obecnie daje się zauważyć wzrastającą akceptację dla orzekania przez sądy o konstytucyjności prawa, oczywiście we wskazanym zakresie, tzn. odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu prawa. Po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 r. praktyka orzecznicza zaczęła ewoluować w kierunku uznania, że stosowanie Konstytucji nie może pozostać tylko domeną Trybunału Konstytucyjnego i że prawo do tego mają także inne podmioty, w tym przede wszystkim sądy. Co istotne, nie tylko w przypadku zaistnienia luki w prawie, ale także w przypadku, gdy sąd dojdzie do wniosku, że przepis np. ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być w sprawie zastosowany<sup>9</sup>. I w tę właśnie praktykę wpisuje się glosowane orzeczenie.

Słusznie zatem, w mojej ocenie, przyjął sąd w niniejszej sprawie, że w przypadku powzięcia wątpliwości co do konstytucyjności aktu normatywnego, stanowiącego podstawę orzekania w sprawie, powinien samodzielnie podjąć działania zmierzające do usunięcia w drodze wykładni powziętych wątpliwości prawnych. Dopiero w przypadku, gdy ich usunięcie przy udziale reguł wykładni okazałoby się niemożliwe i brak byłoby możliwości odwołania się bezpośrednio do przepisów ustawy zasadniczej dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, zaistniałaby potrzeba przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu.

---

<sup>8</sup> W. Sanetra, *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 7–8, s. 13.

<sup>9</sup> W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji RP w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 58.

Pamiętać przy tym należy, iż w sytuacji wystąpienia do TK sąd zobligowany jest zawiesić postępowanie sądowe. W realiach niniejszej sprawy, miałyby to istotne konsekwencje przede wszystkim dla bezpośrednio zainteresowanych wypłatą świadczenia wychowawczego, w związku z koniecznością oczekiwania na końcowe rozstrzygnięcie sprawy. Niewątpliwie sformułowanie wniosku do TK i oczekiwanie na jego rozstrzygnięcie, a dopiero potem zajęcie się merytorycznie sprawą świadczenia wychowawczego, ewentualne uchylene decyzji organów administracji i następnie oczekiwanie na wydanie nowej decyzji przez organ świadczenie przyznający oznaczałoby, w szczególności dla opiekunów dziecka, długi czas bez wzmiankowanego świadczenia. Głównym poszkodowanym byłoby w tej sytuacji dziecko, na zaspokojenie potrzeb którego owo świadczenie jest przyznawane.

Niewątpliwie nie mógł to być zasadniczy, czy tym bardziej jedyny argument dla odmowy zastosowania przez sąd postanowień ustawy o świadczeniu wychowawczym. Jednakże odniesienie tej regulacji ustawowej i zestawienie jej z postanowieniami art. 72 Konstytucji RP, daje podstawy do akceptacji przyjętego przez sąd w glosowanym orzeczeniu stanowiska o konieczności bezpośredniego zastosowania Konstytucji i dokonania prokonstytucyjnej wykładni spornego przepisu ustawy.

Ustawa zasadnicza w przepisie art. 72 zapewnia ochronę praw dziecka, stanowiąc zarazem, że dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych. Konstytucja nie ogranicza się zatem do zapewnienia dziecku ochrony, ale wprowadza też prawo do żądania od organów władzy publicznej opieki i pomocy. Pomoc władz publicznych jest przy tym szczególnie niezbędna w przypadku dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej, stąd właśnie art. 72 ust. 2 nakłada na władze tego rodzaju obowiązek. Analizując tę regulację, nie można zapominać o treści art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej zakładającego, iż państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny oraz o treści art. 18, wskazującego m.in., że rodzina znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności, że – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – art. 18 „jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71<sup>10</sup>”, a zatem pozostałe przepisy konstytucyjne należy interpretować

---

<sup>10</sup> Wyrok z 18 maja 2005 r., K 16/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 51.

i stosować w sposób pozwalający na możliwie najpełniejsze uwzględnienie i realizację tych wartości<sup>11</sup>. Taki sam kierunek obowiązuje przy interpretacji wszelkich innych przepisów prawa<sup>12</sup>. Stąd też można powtórzyć za Trybunałem Konstytucyjnym, że w procesie interpretacji i stosowania prawa należy kierować się „świadomością wartości rodziny w życiu społecznym i znaczenia tej podstawowej komórki dla istnienia i funkcjonowania narodu”<sup>13</sup>. Dostrzec zatem należy, iż rola rodziny i jej znaczenie w społeczeństwie zostały w Konstytucji wielokrotnie podkreślone. Tak zrekonstruowana aksjologia nie może pozostawać bez wpływu na ocenę innych rozwiązań prawnych, w tym w szczególności dotyczących pomocy finansowej szeroko rozumianej rodziny, a taką regulację zawiera przecież ustawa o świadczeniu wychowawczym.

W tym miejscu – jako dodatkowy argument – należałoby wskazać na uzasadnienie projektu ustawy o świadczeniu wychowawczym. Tego zabrakło w głosowanym uzasadnieniu wyroku sądu. Uzasadnienie projektu ustawy o świadczeniu wychowawczym już na wstępie wskazuje, iż celem projektowanej ustawy jest przede wszystkim pomoc finansowa kierowana do rodzin wychowujących dzieci. W części szczegółowej uzasadnienie projektu doprecyzowuje, że istotą wprowadzanych regulacji jest objęcie świadczeniem wychowawczym możliwie jak najszerszego zakresu osób, posiadających na swoim utrzymaniu dzieci. Zasadniczym przy tym celem ustawy ma być wsparcie ekonomiczne rodzin oraz częściowe pokrycie wydatków rodziców lub opiekunów dzieci z tytułu wysokich kosztów ich wychowania i wykształcenia. Co prawda w dalszej części uzasadnienia projektu wyliczając podmioty, którym to świadczenie ma przysługiwać, nie wskazuje się na osoby sprawujące bieżącą pieczę nad dzieckiem. Wnioskować należałoby jednak, że skoro zasadniczym celem ustawy ma być pomoc rodzinie, to zakres znaczeniowy pojęcia „rodziny” powinien być rozumiany tak jak tego chce ustawa zasadnicza, to znaczy możliwie szeroko. W ustawie zasadniczej brak jest definicji rodziny, pojmować ją zatem można w sposób węższy (małżonkowie i ich dzieci)

<sup>11</sup> M. Dobrowolski, *Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, s. 26.

<sup>12</sup> Tak m.in. NSA w wyroku z 7 grudnia 2009 r., I OSK 722/09, LEX nr 582493.

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2001 r., P 15/00, OTK-A 2001, nr 4, poz. 83.

lub szerszy (także osoby związane więzami pokrewieństwa, powinowactwa). Trybunał Konstytucyjny przychyliła się raczej do rozumienia rodziny w *sensu largo*, czyli każdego trwałego związku dwóch lub więcej osób, zazwyczaj opartego na małżeństwie i na więzach pokrewieństwa lub powinowactwa. W szczególności istotną cechą wspólnoty rodzinnej są „ściśle i trwałe relacje łączące jej członków”<sup>14</sup>. W realiach analizowanej sprawy z taką sytuacją niewątpliwie mamy do czynienia. Odwołując się do szerokiego rozumienia rodziny, w aspekcie konstytucyjnym, w szczególności mając na uwadze treść art. 72 ustawy zasadniczej, w kontekście wskazanego uzasadnienia projektu ustawy, należałoby wyprowadzić wniosek zgodny z twierdzeniami sądu. Mianowicie, iż brak jest racjonalnych podstaw do ograniczenia rozumienia spornego przepisu ustawy i wykluczenia z kręgu uprawnionych do świadczenia wychowawczego osób sprawujących bieżącą pieczę.

W dalszej części glosowanego orzeczenia WSA w Łodzi trafnie odwołał się do Konwencji o Prawach Dziecka<sup>15</sup> wskazując, iż zgodnie z jej art. 20, dziecko pozbawione czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego lub gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostawać w tym środowisku, będzie miało prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa. Ponadto, we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną powinno być jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka (art. 3 ust. 1 Konwencji). Z powyższego wynika, że osoba odpowiedzialna za utrzymanie dziecka, której Państwo powierzyło pieczę nad jego wychowaniem i rozwojem, ma prawo skutecznego domagania się od tegoż Państwa pomocy w sprawowaniu tej opieki, w tym również pomocy materialnej, a więc przynajmniej częściowego pokrycia kosztów utrzymania dziecka, jeżeli dochód rodziny uprawnia do jej otrzymania. Zgodnie bowiem z Konwencją, formą sprawowania bieżącej pieczy nad dzieckiem, nad którym nie sprawują pieczy jego rodzice, jest tzw. piecza alternatywna wobec rodzicielskiej, a Państwo, zgodnie ze swym prawem wewnętrznym, powinno zapewnić takiemu dziecku

<sup>14</sup> M. Dobrowolski, *Status...*, s. 24.

<sup>15</sup> Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r., ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską 30 kwietnia 1991 r. (Dz.U. 1991, Nr 120, poz. 526).



opiekę zastępczą. Zdaniem sądu, regulacja ta oznacza, że uchwalone przez polski parlament ustawy muszą być zgodne z Konwencją, a ograniczenie uprawnień w dostępności do świadczeń rodzinnych w tym zakresie stanowi istotne naruszenie praw, wynikających wprost z Konstytucji RP i wskazanej Konwencji.

W reasumpcji swojego stanowiska sąd zawarł stwierdzenie, z którym należy się w pełni zgodzić, a mianowicie, że „uwzględniając powyższe uregulowania Konstytucji RP i Konwencji o Prawach Dziecka, za nieuzasadnione należy uznać ograniczenie ustawowe w dostępności osób odpowiedzialnych za utrzymanie dziecka do świadczeń rodzinnych, w szczególności do świadczenia wychowawczego, mającego na celu częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dziecka, również w sytuacji, gdy władza rodzicielska matki jest ograniczona”.

W końcowej części uzasadnienia sąd słusznie stwierdził, że przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do nieuzasadnionego ograniczenia w zakresie dostępności do świadczeń wychowawczych osób odpowiedzialnych za utrzymanie dziecka, godząc tym samym w dobro dziecka, a w konsekwencji skutkowałoby naruszeniem zasady równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. W tym jednakże zakresie, uzasadnienie wyroku sądu nie zawiera jakichkolwiek argumentów na poparcie zaprezentowanej tezy. W tym aspekcie wywody sądu mogłyby jeszcze zostać poszerzone o tę argumentację.

Przede wszystkim należałoby wskazać, że z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych, charakteryzujących się w takim samym stopniu, tą samą, relewantną cechą. Równe traktowanie, to inaczej rzecz ujmując, traktowanie według jednakowej miary, bez dyskryminacji i faworyzowania jakiejś grupy obywateli. Za Trybunałem Konstytucyjnym powtórzyć można, że w każdym przypadku podmioty należące do tej samej kategorii, muszą być traktowane równo, a dopiero – co wymaga podkreślenia – podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie<sup>16</sup>. Ustalenie zatem, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rze-

---

<sup>16</sup> Zob. wyroki TK z 6 marca 2007 r., P 45/06, OTK-A 2007, nr 3, poz. 22 i z 23 listopada 2010 r., K 5/10, OTK-A 2010, nr 9, poz. 106.

czywiście naruszona, wymaga ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów, które są prawnie nieobojętne<sup>17</sup>. W tym miejscu należałoby się ponownie odwołać do poczynionych już uprzednio rozważań nad pojęciem rodziny i skonstatować, że skoro pojęcie „rodziny” należy rozumieć – jak chce tego ustawa zasadnicza – możliwie szeroko, to nie można zaakceptować, jako dopuszczalnej, interpretacji zmierzającej do ograniczenia prawa do świadczenia wychowawczego, poprzez odmowę ujęcia w jego zakresie podmiotowym także osoby sprawującej bieżącą pieczę nad dzieckiem. Wykluczenie z kręgu uprawnionych do świadczenia wychowawczego tej grupy osób, prowadzi bowiem do zanegowania konstytucyjnej zasady równości, poprzez dyskryminowanie osób małoletnich, na które w innych okolicznościach sporne świadczenie ich „opiekunowie” otrzymaliby. Tak byłoby, gdyby opieka nad nimi sprawowana była na podstawie przysposobienia, a nie tylko bieżącej pieczy nad dzieckiem.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że jeżeli prawodawca zamierza zróżnicować podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadzając odstępstwo od zasady równości, winien sformułować jednoznaczne kryteria, na podstawie których owo zróżnicowanie jest dokonywane. W realiach analizowanego przypadku – zakwestionowanego przez sąd przepisu ustawy – ustawodawca nie dokonał takiego zabiegu. Trudno doszukać się racjonalnego uzasadnienia dla wykluczenia osób sprawujących bieżącą pieczę z prawa do świadczenia wychowawczego. Wydaje się, że regulacja ustawowa jest w tym zakresie niepełna i właśnie wyrok sądu, dokonujący interpretacji spornego przepisu, tę listę podmiotów uprawnionych rozszerza, dokonując prokonstytucyjnej wykładni spornego przepisu. Nie sposób bowiem stwierdzić, ponownie odwołując się do bogatego orzecznictwa TK, że kwestionowane zróżnicowanie zakresu podmiotowego ustawy pozostaje w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie osób sprawujących bieżącą pieczę nad dzieckiem. W szczególności, gdy zestawimy tę regulację ustawową z normami Konstytucji odwołującymi się do zasad ochrony praw dziec-

<sup>17</sup> Zob. m.in. wyroki TK z 17 marca 2015 r., K 31/13, OTK-A 2015, nr 3, poz. 31; z 29 czerwca 2001 r., K 23/00, OTK-A 2001, nr 5, poz. 124; z 14 lipca 2004 r., SK 8/03, OTK-A 2004, nr 7, poz. 65; z 5 września 2005 r., P 18/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 88.

ka (art. 72) i praw rodziny (art. 18)<sup>18</sup>. Zgodzić się należy z sądem orzekającym w sprawie, że charakter i cel świadczenia powinny mieć nadrzędne znaczenie przy ustalaniu prawa do świadczenia.

Podobne stanowisko prezentuje w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, że z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w zbliżonej sytuacji oraz zakaz różnicowania w tym traktowaniu bez przyczyny znajdującej należyte uzasadnienie w przepisie rangi co najmniej ustawowej<sup>19</sup>. Takiego uzasadnienia nie zawarł natomiast ustawodawca w ustawie o świadczeniach wychowawczych. Nie można za takowe uznać prostej egzemplifikacji podmiotów uprawnionych do świadczeń, bez szerszego, racjonalnego uzasadnienia dla ograniczenia, czy też wykluczenia z tego kręgu konkretnych podmiotów, jak np. w analizowanym przypadku osób sprawujących bieżącą pieczę nad dzieckiem.

Formułując wnioski końcowe, w mojej ocenie, uznać należy, iż wartością glosowanego wyroku jest przyjęcie przez sąd, jako punkt wyjścia, zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej oraz przeprowadzenie prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o świadczeniu wychowawczym. W tym aspekcie komentowany wyrok ma niewątpliwie duże znaczenie praktyczne. W pewien sposób spełnia on bowiem rolę prawotwórczą, wskazując, jako priorytetowe, korzystne dla rodzin rozumienie przepisów ustawy o świadczeniach wychowawczych i dokonując wspomnianej prokonstytucyjnej ich wykładni, poprzez uwzględnienie dobra dziecka i szeroko rozumianej rodziny. Sąd, formułując tezy wyroku, wykazał, że treść konstytucyjnej zasady ochrony praw dziecka i praw rodziny adresowana jest także, a może przede wszystkim, bezpośrednio do organów administracji publicznej, a sądy -orzekając w niejednoznacznych, trudnych sytuacjach – muszą sięgać w procesie interpretacji przepisów prawa do zasady demokratycznego państwa prawnego. Inaczej rzecz ujmując, nie zawsze decyzja oparta na za-

---

<sup>18</sup> Zob. wyroki TK z 23 listopada 2010 r. K 5/10, OTK-A 2010, nr 9, poz. 106; z 19 kwietnia 2011 r., P 41/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 25; z 18 czerwca 2013 r., K 37/12, OTK-A 2013, nr 5, poz. 60; z 5 listopada 2013 r., K 40/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 120; z 17 czerwca 2014 r., P 6/12, OTK-A 2014, nr 6, poz. 62.

<sup>19</sup> Wyrok z 11 stycznia 2013 r., II GSK 2331/11, LEX nr 1270131; z 16 listopada 2011 r., I OSK 607/11, LEX nr 1149395.

sadzie czystego legalizmu, literalnego odczytania przepisu będzie pozostawała w zgodzie z duchem prawa, celem regulacji normatywnej, jakiej miała służyć.

Dlatego też, z tych wszystkich względów wyrażam stanowisko aprobujące wobec komentowanego orzeczenia.