

Zofia Snażyk

## Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>1</sup>

Legal opinion to the Deputies' bill amending the Act on Family Benefits (Sejm Paper No. 3205) (BAS-WAL-1029/15): The author of opinion argues that increasing the supplement for those caring for children born in one delivery (multiples) and the deprivation of that right in relation other families in which the person at parental leave provides personal care for more than one child, is inconsistent with the resolution of the Supreme Administrative Court ref. I OPS 15/13 and the principle of equality enshrined in the Constitution.

**Keywords:** bill | family | family benefits

**Słowa kluczowe:** projekt ustawy | rodzina | świadczenia rodzinne

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego, ekspert ds. legislacji BAS; zofia.snazyk@sejm.gov.pl.

### Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest uzupełnienie opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 3205/VII kad.) w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy zwiększenie dodatku z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym wyłącznie dla osób opiekujących się dziećmi urodzonymi podczas jednego porodu (wieloraczki) będzie zgodne z uchwałą siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 26 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OPS 15/13) oraz z Konstytucją RP. W opinii prawnej z 7 kwietnia 2015 r.<sup>2</sup> zostało stwierdzone, że:

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 2 czerwca 2015 r. na zlecenie przewodniczącego podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 3205/VII kad.); BAS-WAL-1029/15.

<sup>2</sup> Z. Snażyk, *Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 3205)*, BAS-WAL-641/15.

1. Przyjęcie proponowanych przepisów doprowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej osób sprawujących osobistą opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem, w stosunku do obowiązującego stanu prawnego, doprecyzowanego w uchwale siedmiu sędziów NSA z 26 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OPS 15/13).
2. W uzasadnieniu projektu nie zostały wyjaśnione powody pogorszenia sytuacji prawnej osób sprawujących osobistą opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem. Projektodawca utrzymuje, że proponowane zmiany mają prowadzić do polepszenia tej sytuacji.

### **Zwiększenie dodatku z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym wyłącznie dla osób opiekujących się dziećmi urodzonymi podczas jednego porodu (wieloraczki) w świetle uchwały NSA z 26 czerwca 2014 r.**

W uchwałach wykładniczych w składzie siedmiu sędziów Naczelny Sąd Administracyjny dokonuje wykładni przepisów obowiązujących, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych [art. 15 § 1 pkt 2 oraz art. 264 § 1 i § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.; dalej: u.p.p.s.a.)]. Przyjęcie zmian w ustawie, w zakresie objętym uchwałą NSA, może spowodować dezaktualizację stanowiska wyrażonego przez Sąd. Trudno zatem mówić o zgodności projektowanych przepisów z uchwałą NSA. Można natomiast ocenić, czy projektowany stan prawny powodowałby dezaktualizację uchwały NSA i w jakim stopniu miałyby to wpływ na zakres praw i obowiązków obywatelskich.

W przedmiotowej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny odnosił się jedynie do sytuacji, w której dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługiwał w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu. Uchwała NSA obejmowała zatem jedynie przypadki tzw. wieloraczków. Niemniej Sąd dokonał rekonstrukcji przepisów składających się na instytucję dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 114, ze zm.; dalej: u.ś.r., ustawa o świadczeniach rodzinnych). Instytucja ta ma zastosowanie zarówno w przypadku sprawowania opieki nad jednym dzieckiem, jak i nad więcej niż jednym dzieckiem, bez względu na to, czy dzieci te pochodzą z jednego porodu czy nie. W wypadku tzw. wieloraczków wydłużony został jedynie okres przysługiwania zasiłku. Zdaniem NSA wydłużenie tego okresu w odniesieniu do przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu nie stanowi odrębnej przesłanki przyznania przedmiotowego dodat-

ku. Wydłużenie okresu pobierania dodatku dotyczy wyłącznie określenia okresu pobierania dodatku, a nie przesłanek, od których zależy nabycie prawa do tego dodatku. Z tego względu nie ma wystarczających podstaw do przyjęcia, że skoro ustawodawca wydłużył okres pobierania dodatku w razie sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, to tym samym dodatek ten ma przysługiwać tylko do zasiłku rodzinnego na jedno z tych dzieci. A zatem należy przyjąć, że konstrukcja dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 u.ś.r., znajdzie zastosowanie w każdym przypadku sprawowania opieki nad dzieckiem lub dziećmi w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Zdaniem NSA do przesłanek powstania prawa do przedmiotowego dodatku należą:

- prawo do zasiłku rodzinnego, przysługujące na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, w szczególności uzależnione od spełnienia ustawowego kryterium dochodowego, oraz
- sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Konstrukcja dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy, wyraźnie wskazuje, że przesłanką przyznania tego dodatku jest opieka nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, jeżeli dziecko pozostaje pod faktyczną opieką osoby uprawnionej do urlopu wychowawczego, którą jest matka lub ojciec, opiekun faktyczny dziecka albo opiekun prawny dziecka.

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że skoro zasiłek rodzinny przysługuje oddzielnie na każde dziecko, to również dodatek do zasiłku rodzinnego, jako świadczenie niesamoistne, związane z zasiłkiem rodzinnym, przysługuje na każde dziecko. Zdaniem NSA taka interpretacja wynika zarówno z wykładni językowej, jak i systemowej i celowościowej.

Sądy administracyjne interpretując przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, przyjmują jednolicie, że zasiłek rodzinny przysługuje oddzielnie na każde dziecko, przy czym do każdego z zasiłków może być przyznany dodatek (lub dodatki) na zasadach przewidzianych w odrębnych dla każdego dodatku unormowaniach zawartych w tej ustawie. Dodatki są świadczeniami pochodnymi, przyznane być mogą wyłącznie w sytuacji, gdy spełnione zostały warunki do otrzymania zasiłku rodzinnego. Tak też kwestie te przedstawiane są w piśmiennictwie<sup>3</sup>.

Analizując sytuację urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu, NSA stwierdził, że: *nie sposób twierdzić, na podstawie art. 10 ustawy,*

<sup>3</sup> Zob. A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 234–236.

*że w takiej sytuacji należy wybrać jedno z dzieci, na które będzie przysługiwał ten dodatek do zasiłku rodzinnego na to dziecko. Nie jest przekonujący argument, że wydłużenie okresu przysługiwania dodatku do 36 miesięcy kalendarzowych, jeżeli opieka jest sprawowana nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, oznacza, że dodatek przysługuje tylko do zasiłku rodzinnego na jedno z tych dzieci.*

Zdaniem NSA dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego stanowi nowy rodzaj świadczenia na rzecz rodziny. Świadczenie to realizuje inne funkcje, niż istniejący na gruncie poprzednich przepisów zasiłek wychowawczy. *Podkreślenia wymaga też, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, podobnie jak i pozostałe dodatki, powiązany został z zasiłkiem rodzinnym przysługującym na dziecko, a więc utraciła znaczenie argumentacja dotycząca zasiłku wychowawczego, którego rolą było częściowe zrekompensowanie utraty przez osobę uprawnioną zarobków w okresie korzystania przez nią z urlopu wychowawczego. W ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych ustawodawca nie określił, że omawiany dodatek służyć ma takiemu samemu celowi jak poprzednie świadczenie. W art. 10 ustawy nie wskazano szczegółowego celu wypłacania dodatku, co wzmacnia argumentację, że wprowadzone w ustawie nowe, finansowane ze środków publicznych świadczenie służące wsparciu rodzin mających na utrzymaniu dzieci, które każdorazowo powiązane jest z zasiłkiem rodzinnym na dane dziecko, przysługuje odrębnie na każde z dzieci spełniających warunki określone w art. 10 ust. 1 ustawy.*

Reasumując, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje do każdego zasiłku rodzinnego przyznanego na każde dziecko pozostające pod osobistą opieką matki lub ojca, a także opiekuna faktycznego lub prawnego dziecka. W opiniowanym projekcie ustawy zakłada się całkowitą zmianę konstrukcji dodatku, o którym mowa w art. 10. Miałby to być jeden dodatek przysługujący rodzinie bez względu na liczbę dzieci pozostających pod opieką osoby korzystającej z urlopu wychowawczego. Jego wysokość natomiast zmieniałaby się ze względu na liczbę dzieci, ale w taki sposób, że na każde kolejne dziecko wzrastałaby jedynie o 50%.

Przyjęcie proponowanych zmian nie będzie zgodne z uchwałą NSA, niezależnie od tego, czy proponowane zwiększenie kwoty dodatku będzie obejmowało jedynie wieloraczki, czy dzieci nie pochodzące z jednego porodu. Planowana zmiana, w wypadku wejścia w życie, podważy orzecznictwo sądowe w tym zakresie. Jednocześnie nastąpi pogorszenie sytuacji prawnej rodzin, którym w obecnym stanie prawnym przysługuje zasiłek rodzinny na więcej niż jedno dziecko i dodatki do tego zasiłku, na każde dziecko do ukończenia 5. roku życia, w okresie korzystania przez uprawnioną osobę z urlopu wychowawczego.

## **Zwiększenie dodatku z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym wyłącznie dla osób opiekujących się dziećmi urodzonymi podczas jednego porodu (wieloraczki) w świetle zasad wyrażonych w art. 18 oraz w art. 71 Konstytucji.**

Konstytucyjne standardy pomocy rodzinie zostały ujęte w art. 18 oraz w art. 71. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że: *przepisy te, ujęte w postać zasad polityki państwa, a nie praw jednostki, nie mogą stanowić podstawy indywidualnego dochodzenia roszczeń. Uważa się powszechnie, nie tylko w doktrynie prawa konstytucyjnego, że tak sformułowane postanowienia określające cele działalności organów władzy publicznej są normami programowymi i że jako takie nie mogą być podstawą roszczeń obywatela, a w tym – podstawą skargi konstytucyjnej, gdyż ich adresatem jest przede wszystkim ustawodawca*<sup>4</sup>.

Niemniej, ze wskazanych przepisów konstytucyjnych można wyprowadzić obowiązki państwa w zakresie ochrony rodziny. Zdaniem Trybunału na państwo został nałożony obowiązek *prowadzenia polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodziny*<sup>5</sup>, a także obowiązek *zapewnienia przez państwo rodzinie i małżeństwu ochrony i opieki*<sup>6</sup>. Ponadto według TK: *naruszenie konstytucyjnego postanowienia określającego cele działalności organów władzy publicznej następuje m.in. wówczas, gdy: „ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis konstytucji wyznaczający określony cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu...”* (J. Trzeciński w komentarzu do art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, Warszawa 1996*)<sup>7</sup>.

Standard opieki i ochrony, jaką państwo powinno otaczać rodzinę, został doprecyzowany w art. 71 Konstytucji. W przepisie tym został ustanowiony szczególny charakter pomocy należnej rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnej i niepełnej, a także matce przed i po urodzeniu dziecka. *Szczególny, zdaniem Trybunału, to wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom*<sup>8</sup>. W wyroku z 15 listopada 2005 r. (sygn. akt P 3/05) Trybunał Konstytucyjny dokonał interpretacji pojęcia szczególnej pomocy, o której mowa w omawianych przepisach Konstytucji. Według Trybunału: *Artykuł 18 i art. 71*

<sup>4</sup> Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 144; także wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03, OTK-A ZU 2004, nr 5, poz. 37.

<sup>5</sup> Wyroki TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. akt SK 30/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 3; 7 czerwca 1999 r., sygn. akt K 18/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 95.

<sup>6</sup> Wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04, OTK-A ZU 2005, nr 5, poz. 51.

<sup>7</sup> Wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54.

<sup>8</sup> Wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05, OTK-A ZU 2005, nr 10, poz. 115; por. także wyrok TK 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 213.

w związku z art. 30 Konstytucji poprzez gwarancję „szczególnej pomocy” materialnej dla rodzin, mającej odpowiednik tylko w gwarancji „specjalnej opieki” dla weteranów walk o niepodległość (art. 19 Konstytucji), samodzielnie rozstrzyga:

- po pierwsze, o obowiązku władzy zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji,
- po drugie, o zapewnieniu pomocy wykraczającej poza zwykłą pomoc.

Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy (działającemu w ramach porządku wartości i zasad konstytucyjnych) pewien margines swobody w precyzyjnym ustalaniu progu egzystencjalnego, odpowiadającego minimalnemu poziomowi konsumpcji towarów i usług człowieka oraz dziecka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych. Ponadto: oznacza to *m.in.*, że obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany tylko poprzez system zabezpieczenia społecznego, ale przez zharmonizowane rozwiązania systemowe. Ustawodawca musi zwłaszcza uwzględniać zakaz ingerencji w sferę autonomii rodziny, wyrażający się także w sferze materialnej (minimum egzystencji). Zakaz ten wynika wprost z art. 18 i art. 71 interpretowanych w świetle art. 47 i art. 30 Konstytucji. Brak byłoby bowiem proporcjonalności (konieczności) w działaniu ustawodawcy, który pozbawia rodzinę przychodów koniecznych do zabezpieczenia minimum egzystencji jej członków – np. poprzez przyjęcie wadliwych konstrukcji podatkowych, a jednocześnie oferuje pod pewnymi warunkami tej samej rodzinie zasiłek.

Nakaz respektowania minimum egzystencji, stanowiącej istotę prawa z art. 71 Konstytucji, jest słusznie łączony przez Trybunał Konstytucyjny z zakazem naruszania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, stanowiącej źródło wolności i praw zgodnie z art. 30 Konstytucji<sup>9</sup>. *Normatywny związek godności i praw*

<sup>9</sup> Taka interpretacja pojęcia „minimum egzystencji” jest utrwalona w orzecznictwie niemieckim. W orzeczeniach dotyczących prawa podatkowego Federalny Sąd Konstytucyjny Niemiec stwierdził: *Z art. 1 w zw. z art. 20 UZ [Ustawy Zasadniczej – Z.S.] wynika, że państwo musi pozostawić zobowiązanemu dochód wolny od opodatkowania, który jest konieczny do zapewnienia minimalnych warunków godnej egzystencji (...). Konieczność egzystencjalna wyznacza z mocy samej Konstytucji dolną granicę opodatkowania dochodu (...). W dalszej kolejności zasada równości w jej podatkowym wyrazie, pojmowana jako „horyzontalna równość podatkowa”, wymaga, aby zobowiązany podatkowo przy równej zdolności płatniczej był opodatkowany równie wysoko (...). Zmniejszona zdolność płatnicza przez obowiązek alimentacyjny względem dziecka musi zostać odpowiednio uwzględniona [w systemie podatkowym – Z.S.] – wyrok z 10 listopada 1998 r., 2 BvL 42/93, BVerfGE, t. 99, s. 246–268; wyrok FSK z 25 września 1992 r., 2 BvL 5/91, 2 BvL 8/91, 2 BvL 14/91, BVerfGE, t. 87, s. 153–181, z tezą: *Podatnik, którego dochód podlega opodatkowaniu, musi po spełnieniu obowiązku podatkowego dysponować takim dochodem, który wystarczy na pokrycie koniecznych kosztów utrzymania [podatnika] a przy uwzględnieniu art. 6 ust. 1 UZ także członków jego rodziny (minimum egzystencji); a także wyroki FSK z: 12 czerwca 1990 r., 1 BvL 72/86, BVerfGE, t. 82, s. 198–208; 29 maja**

ludzkich wyraża się w normatywnym związku bezwzględnej zakazu naruszania istotnej treści wolności i praw (art. 31 ust. 3 zdanie 2 Konstytucji RP) z bezwzględnym zakazem naruszania źródła tych wolności i praw (art. 30 zdanie 2).

Ocena konstytucyjności proponowanych rozwiązań nie może ograniczać się jedynie do oceny jednej instytucji prawnej, w tym wypadku dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 u.ś.r. Dopiero całokształt przyjętych regulacji, mających na celu pomoc rodzinie, będącej w trudnej sytuacji materialnej, może być konfrontowany z konstytucyjną granicą minimum niezbędnej pomocy, jaką państwo powinno świadczyć rodzinie. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Ochrona praw socjalnych przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowić będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa<sup>10</sup>.

Minimum to zostało wyznaczone w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać ich istoty. Jest ona ujmowana najczęściej w sposób opisowy, iż w treści każdego konstytucyjnego prawa odnaleźć można pewne elementy podstawowe, istnienie których jest konieczną przesłanką zachowania przez to prawo lub wolność swej konstytucyjnej tożsamości – nienaruszalny „rdzeń”, „jądro” przeciwstawiane proporcjonalnie chronionej „otoczce”. Artykuł 31 ust. 3 zdanie 2 Konstytucji RP zakazuje naruszania „istoty prawa”, rozumianej jako kategoria samodzielna i niezależna od zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji RP. Istotną treść każdego prawa konstytucyjnego określa przede wszystkim obowiązek bezwzględnej minimalnej ochrony przedmiotu tego prawa, wskazany w normie konstytucyjnej. Ustawodawca zwykły nie może w żadnych okolicznościach pozbawić tego przedmiotu

---

1990 r., 1 BvL 20/84, 1 BvL 26/84, 1 BvL 4/86, BVerfGE, t. 82, s. 60–105, w których sformułowano tezę: Punktem wyjścia oceny konstytucyjnej jest to, że państwo musi pozostawić podatnikowi dochód wolny od opodatkowania w zakresie koniecznym do zapewnienia minimalnych warunków godnego życia, to znaczy do zapewnienia minimum egzystencji. Ten nakaz konstytucyjny ma swoją podstawę w art. 1 ust. 1 UZ w zw. z art. 20 ust. 1 UZ., orzecznictwo przytoczone za: L. Bosek, Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne, Warszawa 2012, s. 136.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 11grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06, OTK-A ZU 2006, nr 11, poz. 170., por. także wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107.

(interesu) dostatecznej ochrony prawnej. (...) Jasno wyraża tę myśl FSK RFN [Federalny Sąd Konstytucyjny Niemiec]. W ustalonej linii orzecznictwa stoi na stanowisku, że: „istotna treść prawa konstytucyjnego zgodnie z jednoznacznym brzmieniem art. 19 ust. 2 Ustawy Zasadniczej «w żadnym przypadku» nie może zostać naruszona; pytanie pod jakimi warunkami ingerencja w istotę prawa byłaby mimo to wyjątkowo dopuszczalna jest bezprzedmiotowe”<sup>11</sup>.

W wypadku przyjęcia proponowanych przepisów z projektowanej pomocy państwa będą mogły korzystać jedynie rodziny, w których urodziły się wieloraczki. Poza zasięgiem tej pomocy będą pozostałe rodziny, w których osoba korzystająca z urlopu wychowawczego sprawuje osobistą opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem do lat 5. W analogicznej sytuacji wybiórczego przyznawania pomocy publicznej Trybunał wypowiedział się następująco: *Przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji nakazuje państwu prowadzenie takiej polityki społecznej i gospodarczej, która uwzględnia dobro rodziny oraz przyznaje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Wymieniono tutaj w szczególności rodziny wielodzietne i rodziny niepełne. Niezgodność zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów z art. 71 ust. 1 Konstytucji polega, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na tym, że przyznają one materialną pomoc wypłacaną ze środków publicznych tylko części rodzin i to wyodrębnionej według kryteriów nieodpowiadających wymaganiom określonym w art. 71 ust. 1 Konstytucji*<sup>12</sup>.

### **Zwiększenie dodatku z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym wyłącznie dla osób opiekujących się dziećmi urodzonymi podczas jednego porodu (wieloraczki) w świetle zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji**

Ocena konstytucyjności proponowanych przepisów obejmuje także ich analizę w świetle zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przyjęcie przepisów przewidujących zwiększenie dodatku z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym wyłącznie dla osób opiekujących się dziećmi urodzonymi podczas jednego porodu (wieloraczki) prowadziłoby do równoległego funkcjonowania trzech sytuacji:

- rodzin, w których przysługuje jeden dodatek, o którym mowa w art. 10 u.ś.r., w wysokości 400 zł, a osoba korzystająca z urlopu wychowawczego sprawuje opiekę nad jednym dzieckiem do lat 5,
- rodzin, w których przysługuje jeden dodatek, o którym mowa w art. 10 u.ś.r., w wysokości równej 600 zł (i odpowiednio 800, 1000 zł itd. w zależ-

<sup>11</sup> L. Bosek, *Gwarancje*, op. cit., s. 114.

<sup>12</sup> Wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04, OTK-A ZU 2005, nr 5, poz. 51.



ności od liczby dzieci), a osoba korzystająca z urlopu wychowawczego sprawuje opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem do lat 5, urodzonym podczas jednego porodu, i może pobierać ten dodatek o 12 miesięcy dłużej niż osoby wymienione w pozostałych dwóch punktach,

- rodzin, w których przysługuje jeden dodatek, o którym mowa w art. 10 u.ś.r., w wysokości 400 zł, a osoba korzystająca z urlopu wychowawczego sprawuje opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem do lat 5.

Dodatkowo osobie korzystającej z urlopu wychowawczego i sprawującej opiekę nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo o znacznym stopniu niepełnosprawności przysługuje jeden dodatek, w wysokości 400 zł, ale przez okres 72 miesięcy.

Wysokość dodatku w myśl projektowanych przepisów zależałaby zatem wyłącznie od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu, a nie od liczby dzieci, nad którymi sprawowana jest osobista opieka podczas urlopu wychowawczego. Byłoby to zatem zupełnie nowe świadczenie o innych funkcjach niż dotychczasowy dodatek.

Już od orzeczenia z 9 marca 1988 r. (sygn. akt U 7/88): *Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. (...) Równość oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). (...) Podstawowym kryterium oceny klasyfikacji podmiotów (adresatów norm) dokonywanych w prawie jest to, że klasyfikacje te obok zgodności z innymi, pragmatycznymi kryteriami, muszą być sprawiedliwe społecznie<sup>13</sup>.*

Trybunał wypowiedział się także na temat zakazu dyskryminacji wyprowadzanego z art. 32 Konstytucji. Jego zdaniem: *Zakaz dyskryminacji wynikający*

<sup>13</sup> OTK 1986–1995/t. 1/1988/1, por. także wyroki TK z: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK-A ZU 2005, nr 2, poz. 7; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK-A ZU 2006, nr 3, poz. 32.

*z art. 32 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Jest to natomiast zakaz nieuzasadnionego, różnego kształtowania sytuacji podobnych podmiotów prawa, w procesie stanowienia oraz stosowania prawa. Dyskryminacja oznacza zatem nienadające się do zaakceptowania tworzenie różnych norm prawnych dla podmiotów prawa, które powinny być zaliczone do tej samej klasy (kategorii), albo nierówne traktowanie podobnych podmiotów prawa w indywidualnych przypadkach, gdy zróżnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych. Tak więc dla oceny danej sytuacji jako dyskryminacji, albo jej braku, istotne jest określenie kryterium zróżnicowania, a także ocena zasadności jego wprowadzenia. W przypadku podmiotów podobnych, należących do tej samej klasy (kategorii) istotnej, domniemanie przemawia za brakiem zróżnicowania<sup>14</sup>.*

Przyjęcie proponowanych regulacji zakłada, że kryterium zróżnicowania będzie stanowiła liczba dzieci urodzonych podczas jednego porodu. Przesłanka szczególnego traktowania rodziny, w której pojawiają się wieloraczki jest uwzględniana już w polskim ustawodawstwie, np. w art. 180 Kodeksu pracy lub w art. 10 ust. 1 pkt 2 u.ś.r. (wydłużenie okresu pobierania dodatku do zasiłku). Stanowi ona dostateczne uzasadnienie odmiennego traktowania takiej rodziny. Niemniej uprzywilejowanie rodziny z wieloraczkami należy oceniać także w świetle zasady proporcjonalności. Przyjęcie proponowanych rozwiązań mogłoby prowadzić bowiem do nadmiernego, nieproporcjonalnego uprzywilejowania jednej grupy rodzin. Doprowadziłoby to także do nieuzasadnionego zrównania sytuacji rodziny, w której sprawowana jest opieka nad jednym dzieckiem, z rodziną, w której osoba korzystająca z urlopu wychowawczego sprawuje opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem w wieku do lat 5, które nie pochodzą z jednego porodu.

Zdaniem Trybunału: *argumenty [na rzecz odstępstwa od zasady równości – Z.S.] muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzone zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141). (...) Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy*

<sup>14</sup> Wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, OTK-A ZU 2010, nr 6, poz. 60.

*normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych*<sup>15</sup>.

Jak wskazał NSA w uchwale (sygn. akt I OPS 13/15) dodatek, o którym mowa w art. 10, jest nowym świadczeniem służącym wsparciu rodzin mających na utrzymaniu dzieci, które każdorazowo powiązane jest z zasiłkiem rodzinnym na dane dziecko. Celem tak ujętej pomocy państwa jest wsparcie *rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych*. Wprowadzenie w ustawie o świadczeniach rodzinnych kryterium różnicującego grupy podmiotów korzystających ze wsparcia państwa jedynie w postaci liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu nie pozostaje *w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma*, oraz nie służy realizacji tego celu i treści. Proponowane przepisy prowadzą również do naruszenia proporcjonalności w różnicowaniu sytuacji rodzin. Podkreślenia jeszcze raz wymaga, że już w obecnym stanie prawnym sytuacja rodzin, w których pojawiają się wieloraczkki, jest uprzywilejowana w stosunku do pozostałych rodzin przez wydłużenie okresu pobierania dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 u.ś.r. Projektowane przepisy nie pozostają także w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, w tym przede wszystkim z nakazem szczególnej ochrony i opieki dla rodzin będących w trudnej sytuacji „materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych”. Przyjęcie proponowanego rozwiązania prowadziłoby do wybiórczego uwzględnienia wartości konstytucyjnych.

## Podsumowanie

Zwiększenie dodatku z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym wyłącznie dla osób opiekujących się dziećmi urodzonymi podczas jednego porodu (wieloraczkki) oraz odebranie tego prawa pozostałym rodzinom, w których osoba korzystająca z urlopu wychowawczego sprawuje osobistą opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem, jest niezgodne z przytoczoną uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przyjęcie proponowanych przepisów może prowadzić do naruszenia art. 18 oraz art. 71 Konstytucji, jeżeli przyjęty zakres pomocy będzie plasował się poniżej minimalnego standardu pomocy państwa dla rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej. Zwiększenie dodatku z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym, w obecnym stanie prawnym, wyłącznie dla osób opiekujących się dziećmi urodzonymi podczas jednego porodu (wieloraczkki) wydaje się być niezgodne z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 24.