

25/3/A/2011

WYROK

z dnia 19 kwietnia 2011 r.

Sygn. akt P 41/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz

Marek Kotlinowski

Andrzej Rzepliński

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2011 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku:

czy art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.) w zakresie, w jakim nie różnicuje poziomu dochodu na osobę w rodzinie między rodzinami z jednym dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności a rodzinami z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 i Nr 222, poz. 1630, z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 105, poz. 720, Nr 109, poz. 747, Nr 192, poz. 1378 i Nr 200, poz. 1446, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 138, poz. 872 i 875, Nr 223, poz. 1456 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 97, poz. 800 i Nr 219, poz. 1706 oraz z 2010 r. Nr 50, poz. 301 i Nr 222, poz. 1455) w zakresie, w jakim nie różnicuje poziomu dochodu na osobę w rodzinie, jako przesłanki uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków, w zależności od tego, czy w rodzinie jest jedno dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności bądź więcej dzieci niepełnosprawnych, jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 kwietnia 2011 r. w Dz. U. Nr 89, poz. 515.

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, Wydział II, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym konstytucyjności art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa lub ustawa o świadczeniach rodzinnych) w zakresie, w jakim wskazany przepis nie różnicuje poziomu dochodu na osobę w rodzinie między rodzinami z jednym dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności a rodzinami z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych.

Uzasadniając postawione pytanie prawne, pytający sąd wskazał, że toczy się przed nim postępowanie zainicjowane skargą Barbary W. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży z 6 listopada 2008 r., nr SKO.0814-696/08, w której utrzymano w mocy decyzję Kierownika Biura ds. Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych w Łomży (działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Łomży) z 9 października 2008 r., nr ŚR.81270.2089/08. Zarówno w decyzji organu pierwszej instancji, jak i w decyzji organu drugiej instancji Barbarze W. odmówiono przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do tego zasiłku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego oraz z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego przez dwoje małoletnich dzieci. Odmowa nastąpiła ze względu na to, że zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy zasiłek ten przysługuje jedynie wówczas, gdy dochód przypadający na członka rodziny – w wypadku rodzin, których członkiem jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności – nie przekracza 583,00 zł, a dochód w rodzinie wnioskodawczyni wyniósł 743,47 zł.

Pytający sąd powziął wątpliwość co do zgodności art. 5 ust. 2 ustawy z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. Na niezgodność omawianego przepisu z wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi wskazywała zresztą w swoim odwołaniu, a następnie w skardze do sądu administracyjnego Barbara W.

Uzasadniając podniesione wątpliwości co do zgodności art. 5 ust. 2 ustawy z Konstytucją, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku bardzo szeroko omówił sytuację rodzinną i finansową Barbary W., wskazując, że jako matka dwojga małoletnich i niepełnosprawnych dzieci, ze względu na konieczność sprawowania nad nimi opieki, zmuszona była zrezygnować z pracy zawodowej, a w konsekwencji jedyną osobą czynną zawodowo jest jej mąż. Uzyskany przez tę rodzinę dochód w 2007 r., w przeliczeniu na członka rodziny, wyniósł 743,47 zł, co uniemożliwiło przyznanie zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami.

Pytający sąd, analizując treść art. 5 ustawy, zauważył, że zgodnie z ust. 1 tego artykułu, stanowiącym zasadę, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 504,00 zł, natomiast zgodnie z ust. 2 tego artykułu, stanowiącym wyjątek od powołanej zasady, próg dochodowy ulega podwyższeniu do kwoty 583,00 zł w wypadku, gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne. Oznacza to, że ustawodawca, dostrzegając szczególną sytuację rodzin, w których są dzieci niepełnosprawne, dokonał – w zakresie kryterium dochodowego – zróżnicowania dwóch kategorii, a mianowicie: rodzin, które nie mają takich dzieci, oraz rodzin, które takie dzieci posiadają. Zdaniem pytającego sądu, ustawodawca nie zauważył jednak konieczności wprowadzenia dalszego zróżnicowania pomiędzy rodzinami z jednym dzieckiem niepełnosprawnym i rodzinami z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych. Sytuacja materialna, życiowa i społeczna ostatniej ze wskazanych kategorii rodzin jest bowiem gorsza nie tylko w porównaniu z rodzinami nieposiadającymi dzieci niepełnosprawnych, lecz także w porównaniu z rodzinami posiadającymi jedno takie dziecko, co wiąże się z proporcjonalnym w stosunku do liczby dzieci niepełnosprawnych wzrostem wydatków na leczenie, rehabilitację, odpowiednią

dietę, specjalistyczne leki czy sprzęt medyczny. W konsekwencji nawet w wypadku osiągania równych dochodów przez rodziny liczące tylu samych członków, rodziny z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych dysponują realnie znacznie niższymi kwotami.

Na tle przedstawionego stanu faktycznego pytający sąd – podnosząc, że zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie normatywnym uregulował, jak i tego, co wbrew postanowieniom ustawy zasadniczej nie zostało daną regulacją objęte – uzasadnił kolejno swoje wątpliwości dotyczące zgodności art. 5 ust. 2 ustawy z poszczególnymi wzorcami konstytucyjnymi.

Odnosząc się do art. 2 Konstytucji, wskazał w pierwszym rzędzie na wywiedzioną z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz wynikającą z niej zasadę poprawnej legislacji. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przypomniał, że z powołanych zasad wyprowadza się nie tylko nakaz jasnego, precyzyjnego, konsekwentnego i zrozumiałego formułowania przepisów prawnych, powinność respektowania praw słusznie nabytych i tzw. interesów w toku, lecz także zakaz tworzenia takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i tym samym tworzą jedynie pozorną ochronę interesów majątkowych funkcjonalnie związanych z treścią danego prawa podmiotowego. W tym kontekście pytający sąd stwierdził, iż art. 5 ust. 2 ustawy zdaje się naruszać wymogi wynikające z zasady poprawnej legislacji. Nawet uwzględniając, że (1) świadczenia rodzinne stanowią tylko fragment całego systemu pomocy państwa dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, (2) wprowadzony został mechanizm weryfikacji co trzy lata maksymalnej wysokości dochodu warunkującej przyznanie świadczeń, a (3) rozważana ustawa dostrzega problem rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym, rozwiązania przewidziane przez ustawodawcę okazują się niewystarczające. Stwarzają one dla rodzin z dwojgiem lub większą liczbą dzieci niepełnosprawnych pozorną gwarancję uzyskania świadczeń określonych w ustawie, a przede wszystkim nie realizują jej celu, jakim – zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu ustawy – była budowa nowego, odrębnego od systemu pomocy społecznej, systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych, wspierającego rodziny w realizacji ich funkcji, mającego charakter mniej selektywny niż świadczenia z pomocy społecznej i określającego kryterium dochodowe warunkujące dostęp do świadczeń na poziomie wyższym niż potrzeby egzystencjalne. Zdaniem pytającego sądu, w szczególności ostatnią z wymienionych cech świadczeń rodzinnych – w postaci odpowiedniego uwarunkowania dostępu do tych świadczeń – trzeba odnieść do rodzin o szczególnych wydatkach koniecznych, do których zaliczyć należy niewątpliwie rodziny z dwojgiem lub większą liczbą dzieci niepełnosprawnych. Ze względu na faktycznie niższy dochód realny takich rodzin nie sposób przyjąć – w opinii pytającego sądu – że art. 5 ust. 2 ustawy realizuje wskazane założenia, a tym samym pozostaje w zgodzie z zasadą państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Regulacja będąca przedmiotem pytania prawnego ma także naruszać zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne oraz zasadę niedyskryminacji, wyrażone w art. 32 Konstytucji. Zasada równości formułuje nakaz równego traktowania podmiotów mających takie same lub podobne cechy istotne (z zastrzeżeniem konstytucyjnie dopuszczalnych odstępstw). Przedmiotowy nakaz – w opinii pytającego sądu – daje się również zinterpretować jako zakaz tworzenia prawa nieróżnicującego sytuacji prawnej podmiotów, których sytuacja faktyczna jest w istotny sposób różna. Skoro zatem sytuacja materialna rodzin z więcej niż jednym dzieckiem niepełnosprawnym jest inna (gorsza) niż sytuacja materialna rodzin z jednym dzieckiem niepełnosprawnym, to art. 5 ust. 2 ustawy zrównujący obie kategorie rodzin w zakresie

kryterium dochodu uprawniającego do uzyskania zasiłku rodzinnego oraz związanych z nim dodatków narusza zasadę równości.

Pytający sąd wskazał, że rozważana regulacja jest sprzeczna z art. 69 Konstytucji, zobowiązującym państwo do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym m.in. w zakresie zabezpieczenia egzystencji, oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzinom wielodzietnym i niepełnym, szczególną pomoc ze strony władz publicznych. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zauważył przy tym, że prawo do zasiłku rodzinnego jest zakotwiczone w ustawie zasadniczej, co znacznie ogranicza zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy oraz ma znaczenie dla oceny wprowadzanych przez niego ograniczeń dotyczących dostępu do tego zasiłku. W przekonaniu sądu pytającego, wątpliwości budzi okoliczność, czy art. 5 ust. 2 ustawy zapewnia szczególną (tj. wykraczającą poza zwykłą) pomoc dla rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych. Jakkolwiek pytający sąd podkreślił, że prawodawca nie zwalnia rozważanych rodzin z obowiązku alimentacyjnego, jednak ze względu na obowiązek udzielenia szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w rzeczywiście trudnej sytuacji oraz odrębnie wyrażony obowiązek udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym, rozwiązania ustawowe powinny zostać ukształtowane w taki sposób, by wskazane rodziny nie zostały tej pomocy pozbawione.

2. W piśmie z 15 lutego 2010 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek. Wskazał w nim, że art. 5 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim nie różnicuje poziomu dochodu na osobę w rodzinie między rodzinami z jednym dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności a rodzinami z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu stanowiska wskazano, że podstawowy zarzut Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku dotyczy nieuwzględnienia przez ustawodawcę różnicy w sytuacji rodzin z jednym oraz z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych, co w przedmiotowej sprawie miałoby przyjąć postać pominięcia ustawodawczego, podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Jak stwierdził Marszałek Sejmu, instytucja świadczeń rodzinnych należy do dziedziny prawa zabezpieczeń społecznych, a jej wyodrębnienie wiąże się z zagadnieniem ryzyka socjalnego określanego jako niedostatek dochodu na osobę bądź zwiększone wydatki pielęgnacyjne. Zasiłek rodzinny i związane z nim dodatki przysługują, jeżeli dochód rodziny, w przeliczeniu na osobę, nie przekracza kwoty określonej w ustawie, ustalonej – na podstawie specjalistycznych badań budżetów rodzinnych, a więc w sposób opierający się na uzasadnionych i racjonalnych przesłankach – jako akceptowany próg dochodu, poniżej którego pojawia się ryzyko niedostatku dochodu na osobę w rodzinie. Posługując się kryterium dochodowym jako przesłanką przyznania zasiłku rodzinnego, ustawodawca – zdaniem Marszałka – postąpił zgodnie z podstawowymi zasadami prawa zabezpieczeń społecznych. Dodatkowo, chcąc ułatwić rodzinom, w których znajduje się dziecko niepełnosprawne, uzyskanie zasiłku rodzinnego, zdecydował się podwyższyć próg dochodowy dla takich rodzin. Marszałek zauważył przy tym, że celem zasiłku rodzinnego jest jedynie wsparcie rodziców przez częściowe pokrycie wydatków rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, czyli najbardziej potrzebujących, a w konsekwencji prawa do tego zasiłku nie można przypisać funkcji utrzymania rodziny czy dziecka, w tym także dziecka niepełnosprawnego.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 5 ust. 2 ustawy z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zasadą równości wobec prawa i zasadą niedyskryminacji, Marszałek Sejmu stwierdził, że dokonanie rozróżnienia w grupie rodzin wychowujących dzieci jest dopuszczalne. Rozważenia natomiast wymaga kwestia kryterium zastosowanego przez ustawodawcę, który wyróżnił rodziny mające dziecko niepełnosprawne, nie uznając jednak liczby tych dzieci za kryterium kolejnego zróżnicowania pomiędzy rodzinami z jednym oraz z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych. Marszałek, nie kwestionując zasadności odmiennego traktowania przez ustawodawcę rodzin niemających dzieci niepełnosprawnych i rodzin mających takie dzieci, uznał, że w świetle zasad konstytucyjnych nie ma podstaw do wprowadzenia dalszego zróżnicowania w ramach drugiej z wymienionych kategorii rodzin w zależności od liczby dzieci niepełnosprawnych. Nie decyduje o tym w szczególności okoliczność polegająca na wzroście wydatków na utrzymanie każdego kolejnego dziecka niepełnosprawnego czy też ewentualna konieczność rezygnacji z pracy przez jednego z rodziców. Ta ostatnia okoliczność może bowiem wystąpić również w wypadku innych rodzin, w tym rodzin niepełnych czy wielodzietnych, w których nie ma dzieci niepełnosprawnych. Poza tym ustawa nie przewiduje zróżnicowania sytuacji prawnej rodzin w zależności od kwestii pozostawania bez pracy przez jednego lub oboje rodziców. Nie wprowadzono także różnicy odnośnie do progu dochodowego rodzin z dziećmi młodszymi i starszymi, chociaż wydatki na dzieci starsze są wyższe. Postulowane przez pytający sąd zróżnicowanie sytuacji rodzin w zależności od liczby posiadanych dzieci niepełnosprawnych, skutkujące podwyższeniem progu dochodowego dla rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych, spowodowałoby w konsekwencji nieproporcjonalne uprzywilejowanie takich rodzin w stosunku do pozostałych rodzin pozostających w niedostatku, w szczególności rodzin wielodzietnych i niepełnych. Oznaczałoby jednak również stworzenie nieakceptowalnych preferencji w ramach omawianej kategorii rodzin, jako że w jej wypadku należało dodatkowo rozróżnić rodziny: (1) z mniejszą albo większą liczbą dzieci, (2) młodszych bądź starszych, (3) gdy jedynie niektóre lub wszystkie spośród nich są niepełnosprawne. By temu zapobiec, konieczne stałoby się wprowadzenie dalszych zróżnicowań, które naruszałaby prawdopodobnie zasadę równości, a poza tym wymuszałyby daleko posuniętą kazuistykę. W tym stanie rzeczy Marszałek Sejmu uznał, że przyjęte rozwiązania są zgodne z zasadami: sprawiedliwości społecznej, równości i niedyskryminacji oraz spełniają wymagania wynikające z zasady przyzwoitej legislacji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 5 ust. 2 ustawy z art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że przepisy te nie formułują praw podmiotowych, ale – jako normy programowe – zasady polityki państwa, określające w sposób ogólny cele i kierunki jego działalności. Normy programowe nie dają jednostkom roszczeń do żadnych określonych świadczeń pozytywnych, chociaż mogą stanowić podstawę roszczeń o charakterze negatywnym, tj. o zaniechanie działań uniemożliwiających urzeczywistnienie wyznaczonego celu. W wypadku realizacji takich norm ustawodawcy przysługuje daleko idąca swoboda, ograniczona jedynie przez wymóg respektowania zasad i wartości konstytucyjnych. W tych granicach ustawodawca, wykonując obowiązek zapewnienia pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji oraz osobom niepełnosprawnym, samodzielnie decyduje o wyborze określonego modelu systemu zabezpieczenia społecznego, formach i zakresie udzielanego wsparcia, mając przy tym na uwadze zachowanie równowagi budżetowej.

Z art. 71 ust. 1 Konstytucji wynikają przy tym, zgodnie z ustaleniami poczynionymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dwa obowiązki: zapewnienie każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji oraz zapewnienie pomocy

wykraczającej poza zwykłą pomoc. Ustrojodawca pozostawił jednak ustawodawcy pewien margines swobody w precyzyjnym ustaleniu progu egzystencjalnego. Zdaniem Marszałka Sejmu, niezgodne z Konstytucją byłyby tylko takie regulacje, które nie przewidywałyby szczególnej pomocy dla rodzin lub w ogóle nie proponowałyby jakiegokolwiek pomocy, co nie ma miejsca w rozważanej sprawie. Marszałek zauważył jednocześnie, że zasiłek rodzinny nie jest jedyną formą pomocy określoną w ustawie, a sama ustawa nie jest jedynym aktem normatywnym regulującym udzielanie wsparcia rodzinom, jeśli zważyć choćby na regulacje dotyczące pomocy społecznej.

3. W piśmie z 22 lutego 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie, postępowanie wszczęte pytaniem prawnym przedstawionym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając zajęte stanowisko Prokurator Generalny przypomniał, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, iż możliwość przedstawienia pytania prawnego uwarunkowana jest trzema przesłankami: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Przesłanka podmiotowa oznacza, że pytanie prawne może zostać skierowane jedynie przez sąd, przesłanka przedmiotowa – że zagadnieniem budzącym wątpliwości, zawartym w pytaniu prawnym, może być wyłącznie zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, natomiast przesłanka funkcjonalna – że przedmiotem badania w wypadku pytania prawnego może być tylko przepis prawny będący podstawą rozstrzygania sprawy zawisłej przed sądem, jeżeli stwierdzenie jego ewentualnej niekonstytucyjności wpłynie na treść mającego zapasć orzeczenia. Prokurator Generalny stwierdził przy tym, iż przedstawiając niniejsze pytanie prawne, spełniono przesłankę podmiotową i przedmiotową, nie uczyniono natomiast zadość warunkowi zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem, a w konsekwencji nie została spełniona przesłanka funkcjonalna.

Jak zauważył Prokurator Generalny, pytający sąd zakwestionował konstytucyjność art. 5 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim przepis ten nie różnicuje poziomu dochodu na osobę w rodzinie między rodzinami z jednym dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności a rodzinami z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych. Oznacza to – w opinii Prokuratora – że sąd w rzeczywistości postuluje wprowadzenie regulacji, która gwarantowałaby przyjęcie w art. 5 ust. 2 ustawy wyższej kwoty kryterium dochodowego dla rodzin, które wychowują dwoje dzieci niepełnosprawnych, w porównaniu do rodzin wychowujących jedno dziecko niepełnosprawne. Nasuwa to w konsekwencji pytanie o treść ewentualnego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, które miałyby czynić zadość temu postulatowi. Zdaniem Prokuratora Generalnego, orzeczenie Trybunału musiałoby wówczas zawierać stwierdzenie niekonstytucyjności rozwiązania, które w wypadku rodziny wychowującej co najmniej dwoje dzieci legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności przewiduje maksymalny próg dochodu w przeliczeniu na osobę w rodzinie, uprawniający do uzyskania zasiłku rodzinnego, na poziomie niższym niż kwota 743,47 zł, tyle bowiem właśnie wynosił dochód w przeliczeniu na osobę w rodzinie Barbary W. Takie rozstrzygnięcie prowadziłoby jednak – w opinii Prokuratora – do rozstrzygania sprawy indywidualnej, co wykracza poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Poza tym stwierdzenie niekonstytucyjności art. 5 ust. 2 ustawy we wskazanym przez pytający sąd zakresie – jako orzeczenie o sprzecznym z ustawą

zasadniczą pominięciu ustawodawczym – spowodowałoby powstanie luki prawnej. Jej uzupełnienie mogłoby nastąpić jedynie w wyniku interwencji ustawodawcy, który – wykonując orzeczenie Trybunału – określiłby w art. 5 ust. 2 ustawy odmienne kwoty dochodu w przeliczeniu na osobę, w zależności od tego, czy o określone w tym przepisie świadczenie ubiega się rodzina z jednym, czy też większą liczbą dzieci niepełnosprawnych. Nie jest przy tym pewne, czy kwota dochodu w przeliczeniu na osobę ustalona dla rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych zostałaby określona na takim poziomie, by nowe rozwiązanie zmieniło sytuację rodziny Barbary W.

Podsumowując swoje stanowisko, Prokurator Generalny podkreślił, że wobec tego, iż stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny zakresowej niekonstytucyjności art. 5 ust. 2 ustawy nie miałoby wpływu na wynik sprawy zawisłej przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Białymstoku, przeprowadzenie kontroli konkretnej w rozpoznawanej sprawie nie jest możliwe.

II

Na rozprawie 19 kwietnia 2011 r. przedstawiciele uczestników: pytającego sądu, Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska w sprawie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny wątpliwości konstytucyjnych, zgłoszonych przez pytający sąd, należy rozstrzygnąć kwestie formalne związane ze spełnieniem przesłanek dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny.

Jako przedmiot kontroli w sprawie pytający sąd wskazał art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa lub ustawa o świadczeniach rodzinnych) w zakresie, w jakim nie różnicuje poziomu dochodu na osobę w rodzinie między rodzinami z jednym dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności a rodzinami z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych. Pytający sąd zakwestionował zatem niezgodne, jego zdaniem, z Konstytucją niewprowadzenie do ustawy odmiennego progu dochodu jako warunku uzyskania określonych świadczeń rodzinnych dla rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych, odpowiednio wyższego niż w wypadku rodzin z jednym dzieckiem niepełnosprawnym.

Warunkiem skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie pytania prawnego jest spełnienie trzech przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej. Skoro rozpoznawane pytanie skierowane zostało przez sąd i dotyczy kwestii zgodności ustawy z Konstytucją, to nie budzi żadnych wątpliwości okoliczność, że pierwsze dwie z wymienionych przesłanek zostały należycie zrealizowane. Trybunał nie podziela jednocześnie zastrzeżeń Prokuratora Generalnego co do spełnienia trzeciej ze wskazanych przesłanek, czyli wymogu, by od rozstrzygnięcia pytania prawnego zależał wynik sprawy toczącej się przed pytającym sądem (art. 193 Konstytucji).

Należy zaznaczyć, że skoro przesłanki dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego są niezależne od przesłanek decydujących o merytorycznym kształcie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadającego na skutek rozpoznania takiego pytania, okoliczność, czy orzeczenie Trybunału zmieni stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem, nie ma żadnego znaczenia. Zasadniczą

kwestią jest natomiast, czy istnieje w ogóle możliwość, by orzeczenie wydane przez Trybunał Konstytucyjny wpłynęło w danym wypadku na wynik sprawy, w związku z którą skierowano pytanie prawne. Jeśli zatem w określonym postępowaniu, w zależności od jego wyniku, Trybunał może wydać np. wyrok stwierdzający konstytucyjność w pełnym lub w ograniczonym zakresie albo wyrok stwierdzający niekonstytucyjność w pełnym lub w ograniczonym zakresie, nie orzekając o odroczeniu wejścia w życie takiego wyroku albo orzekając o odroczeniu jego wejścia w życie, a w tym ostatnim wypadku przyznając tzw. przywilej korzyści bądź go nie przyznając, to istotne jest, czy przynajmniej jedno z tych orzeczeń miałoby wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem.

Zauważmy przy tym, że w granicach pytania prawnego sformułowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, w razie uznania przez Trybunał, że zakwestionowana regulacja jest niekonstytucyjna, wydany mógłby zostać wyrok, którego sentencja przedstawiałaby się następująco: art. 5 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków rodzinom z większą liczbą dzieci legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności od spełnienia przesłanki osiągania określonego poziomu dochodu na osobę w rodzinie, jest niezgodny z art. 2, art. 32, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji przez to, że nie różnicuje poziomu dochodu na osobę w rodzinie na korzyść rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych w porównaniu z rodzinami z jednym dzieckiem niepełnosprawnym. Konsekwencją tak sformułowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego byłoby wyeliminowanie kryterium dochodu jako warunku uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków w odniesieniu do rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych, co oznaczałoby, że takie rodziny są uprawnione do rozważanych świadczeń niezależnie od swojego dochodu. Tym samym udzielenie odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy rozpoznawanej przez pytający sąd.

Podkreślić zarazem wypada, że w rozpatrywanym wypadku – inaczej niż utrzymuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku – przedmiotem pytania prawnego nie jest w rzeczywistości konstytucyjność pominięcia prawodawczego, ale zgodność z ustawą zasadniczą zagadnienia unormowanego w akcie normatywnym, jakim jest przesłanka uzyskania określonych świadczeń rodzinnych przez rodziny z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych.

Na marginesie odnotować należy, co umknęło uwadze pytającego sądu, że progi dochodu na osobę w rodzinie, których przekroczenie wyklucza możliwość uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków, od 1 września 2006 r. nie są wyznaczane przez art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, ale przez wydane kolejno na jej podstawie przepisy wykonawcze, a mianowicie:

1) w okresie od 1 września 2006 r. do 31 października 2009 r. przez § 7 i § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz. U. Nr 130, poz. 903),

2) w okresie od 1 listopada 2009 r. przez § 1 pkt 1 i 2 w związku z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz. U. Nr 129, poz. 1058);

przy czym dodać trzeba, że przedmiotowe progi nie uległy zmianie w stosunku do określonych wcześniej w ustawie i nadal wynoszą – odpowiednio – 504,00 zł i 583,00 zł. Przedstawiona okoliczność nie uniemożliwia rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny niniejszego pytania prawnego. Pytający sąd zakwestionował bowiem brak zróżnicowania – w odniesieniu do rodzin z jednym dzieckiem niepełnosprawnym i rodzin z większą liczbą

takich dzieci – poziomu dochodu na osobę w rodzinie jako przesłanki uzyskania określonych świadczeń rodzinnych, a omawiany brak zróżnicowania wynika bezpośrednio ze sformułowania art. 5 ust. 2 ustawy, przewidującego tylko jeden próg dochodu dla wszystkich rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi („W przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty ...”).

2. Merytoryczną kontrolę przepisu będącego przedmiotem pytania prawnego należy poprzedzić rozważaniami dotyczącymi jego treści oraz umiejscowienia przewidzianych w nim rozwiązań w systemie świadczeń rodzinnych.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje kilka rodzajów świadczeń, wśród których wyróżnić należy: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne), jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka oraz jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka wypłacaną przez gminy.

Zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka, przy czym zasadniczo przysługuje on jedynie wówczas, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 504,00 zł. Wyjątkiem od tej reguły jest przypadek, gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności, ponieważ wtedy zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 583,00 zł. Dodać należy, że zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy w sytuacji, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie lub dochód osoby uczącej się przekracza kwotę uprawniającą daną rodzinę lub osobę uczącą się do zasiłku rodzinnego o kwotę niższą lub równą kwocie odpowiadającej najniższemu zasiłkowi rodzinnemu przysługującemu w okresie, na który jest ustalany, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli przysługiwał w poprzednim okresie zasiłkowym (zasiłek nie przysługuje jednak w razie przekroczenia dochodu w kolejnym roku kalendarzowym). Do zasiłku rodzinnego przysługują dodatki z tytułu: urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej (tj. w rodzinie wychowującej troje i więcej dzieci mających prawo do zasiłku rodzinnego), kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego oraz podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania.

W odniesieniu do sposobu ukształtowania prawa do zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków wskazać należy na pewien mankament przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Zauważmy bowiem, że gdy dochód określonej rodziny nie przekracza przewidzianego w przepisach prawnych progu, takiej rodzinie przysługuje nie tylko zasiłek rodzinny, lecz także – w razie spełnienia pewnych uzupełniających przesłanek, niezwiązanych już jednak z dochodem – liczne dodatki do tego zasiłku. Rodziny, których dochód, choćby nieznacznie, przekracza odpowiedni próg, nie otrzymują natomiast ani zasiłku rodzinnego, ani dodatków do niego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 1 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 875/09, Legalis, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 615/09, Legalis). W opinii Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiona regulacja budzi istotne zastrzeżenia, jako że nie wydaje się sprawiedliwe, by z jednej strony dopuszczać kumulację wielu świadczeń na rzecz kategorii rodzin z najniższym dochodem na osobę w rodzinie, a z drugiej strony całkowicie pozbawiać tych świadczeń

kategorię rodzin z niskim, chociaż relatywnie nieco wyższym dochodem na osobę w rodzinie. Konsekwencją takiego uregulowania może być bowiem sytuacja, gdy kondycja finansowa rodzin spełniających kryterium dochodowe po uzyskaniu wzmożonego wsparcia ze strony państwa jest lepsza niż kondycja finansowa rodzin niespełniających, w mniejszym lub większym stopniu, kryterium dochodowego, które to rodziny nie otrzymują żadnej pomocy. Trybunał Konstytucyjny poddaje zatem ustawodawcy pod rozważenie celowość dokonania stosownych zmian w ustawie, polegających na wprowadzeniu np. dwóch progów dochodu, w wypadku których: (1) przekroczenie pierwszego (niższego) wykluczałoby jedynie możliwość uzyskania zasiłku rodzinnego, a przekroczenie drugiego (wyższego) – również dodatków do tego zasiłku albo (2) przekroczenie pierwszego (niższego) wykluczałoby jedynie możliwość uzyskania dodatków do zasiłku rodzinnego, a przekroczenie drugiego (wyższego) – również samego zasiłku. Za dopuszczalne należałoby również uznać zróżnicowanie maksymalnego poziomu dochodu na osobę w rodzinie jako przesłanki ubiegania się o poszczególne dodatki do zasiłku rodzinnego, jeśli przemawiałyby za tym odpowiednie argumenty merytoryczne. Dodać jednak wypada, że nie jest rolą Trybunału narzucanie ustawodawcy konkretnych rozstrzygnięć, a tym samym przedstawione rozwiązania należy potraktować wyłącznie jako propozycje pewnych modyfikacji w obowiązującym stanie prawnym.

W ramach świadczeń opiekuńczych rozróżnić należy: zasiłek pielęgnacyjny oraz świadczenie pielęgnacyjne.

Zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy jednostce niezdolnej do samodzielnej egzystencji. Omawiany zasiłek przysługuje: niepełnosprawnemu dziecku, osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, osobie, która ukończyła 75 lat, oraz osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia. Uzyskanie zasiłku pielęgnacyjnego nie jest uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego.

Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przyznawane jest natomiast określonym w ustawie osobom, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad: (1) osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji albo (2) osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Odnośnie do przesłanek uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego warto zauważyć, że ustawodawca 1 stycznia 2010 r., czyli już po skierowaniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku niniejszego pytania prawnego, zrezygnował z istniejącego wcześniej kryterium dochodowego, którego spełnienie warunkowało dostęp do omawianej formy pomocy, co w opinii Trybunału Konstytucyjnego zasługuje na pełną aprobatę.

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka przysługuje w wysokości 1000 zł na jedno dziecko, niezależnie od wysokości dochodów rodziców, o ile kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu. Dodatkowa jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka może zostać przyznana przez radę gminy osobom zamieszkałym na terenie jej działania. Szczegółowe zasady udzielania zapomogi określa wówczas uchwała tejże rady.

Ustawodawca określił przy tym zasady weryfikacji świadczeń rodzinnych, przewidując, że kwoty, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, oraz wysokość świadczeń rodzinnych, z wyjątkiem jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka wypłacanej przez gminy, podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin przedstawianego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (art. 18 ust. 1 i 2 ustawy). Sposób ustalania prognozy wsparcia dochodowego rodzin określa rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 25 kwietnia 2005 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 80, poz. 700) regulujące: sposób ustalania prognozy wsparcia dochodowego rodzin, grupy wydatków i ich zakres oraz źródła danych i okres, z jakiego przyjmuje się wysokość cen towarów i usług.

Propozycje wysokości kwot, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, propozycje wysokości świadczeń rodzinnych, wyniki badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin, informację o realizacji świadczeń rodzinnych za okres od poprzedniej weryfikacji, w tym liczbę osób otrzymujących świadczenia rodzinne oraz wydatki na ten cel w poszczególnych latach, a także informację o sytuacji dochodowej rodzin posiadających dzieci na utrzymaniu Rada Ministrów przedstawia Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Komisja ta uzgadnia wysokość kwot, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, oraz wysokość świadczeń rodzinnych, a w razie niedokonania uzgodnienia wartości te ustalane są przez Radę Ministrów na poziomie nie niższym niż wynikało to z przedstawionych propozycji. Trybunał Konstytucyjny zauważa przy tym, że wysokość zasiłku rodzinnego od 1 listopada 2009 r. (pierwotnie: od 1 września 2009 r.) nie może być niższa niż 40% wartości koszyka żywnościowego, przy czym przez „koszyk żywnościowy” rozumie się asortyment artykułów spożywczych, określony wartościowo i ilościowo w badaniach prognozy wsparcia dochodowego rodzin, których spożycie jest niezbędne do prawidłowego rozwoju dziecka w określonym wieku.

3. Przechodząc do merytorycznej oceny zgodności uregulowania ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje.

Pytający sąd zakwestionował zgodność art. 5 ust. 2 ustawy z art. 2 (zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz związana z nią zasada poprawnej legislacji, zasada sprawiedliwości społecznej), art. 32 ust. 1 i 2, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. Trybunał uznaje przy tym, że analizę przedstawionych zastrzeżeń należy rozpocząć od wątpliwości dotyczących zgodności regulacji objętej pytaniem prawnym z zasadą równości i zasadą niedyskryminacji.

3.1. Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Zdaniem pytającego sądu, art. 5 ust. 2 ustawy narusza zasadę równości przez to, że dla rodzin z jednym dzieckiem niepełnosprawnym oraz dla rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych przewiduje identyczny próg dochodu, którego przekroczenie uniemożliwia uzyskanie określonych świadczeń rodzinnych, co oznacza, że prawo traktuje jednakowo dwie kategorie podmiotów znajdujących się w odmiennej sytuacji. Różnica między nimi dotyczy zwiększonych wydatków związanych z utrzymaniem i rehabilitacją dwojga lub więcej dzieci niepełnosprawnych oraz występującą częściej w takim wypadku koniecznością całodziennego, osobistego sprawowania nad nimi opieki przez jednego z rodziców, co prowadzi do rezygnacji z wykonywania pracy zawodowej.

Jakkolwiek nie sposób zakwestionować zdecydowanie trudniejszej sytuacji rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych, to jednak rozważana regulacja nie narusza zasady równości. Omawiana zasada nakazuje bowiem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają. Inaczej ujmując, nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych. Akceptacja odmiennego stanowiska doprowadziłaby zresztą do zakwestionowania bardzo wielu niebudzących wątpliwości konstytucyjnych rozwiązań. Tytułem przykładu wskazać można na zawartą w ustawie o świadczeniach rodzinnych regulację dotyczącą przyznawania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka czy świadczeń opiekuńczych, które przysługują niezależnie od wysokości dochodu.

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

Kategorycznie nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem pytającego sądu, że z zasady równości wynika zakaz tworzenia prawa nieróżnicującego sytuacji prawnej podmiotów, których sytuacja faktyczna jest w istotny sposób odmienna.

Ze względu na to, że regulacja będąca przedmiotem pytania prawnego jest zgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji, jako że nie przewiduje ona różnego traktowania podmiotów równych, nie ma podstaw do odrębnego rozważania kwestii zgodności tej regulacji z zasadą niedyskryminacji wyrażoną w art. 32 ust. 2 Konstytucji.

3.2. Należy jednak zauważyć, że nie w każdym wypadku ustawodawca jest legitymowany traktować identycznie podmioty znajdujące się w różnej sytuacji. Takiemu rozwiązaniu może bowiem sprzeciwiać się wzgląd na zasadę sprawiedliwości społecznej, proklamowaną w art. 2 ustawy zasadniczej. Nie sposób wprawdzie szczegółowo ująć występujące w tym zakresie ograniczenia swobody ustawodawcy, można wszak przyjąć, że z naruszeniem omawianej zasady w razie równego potraktowania podmiotów o odmiennych cechach mielibyśmy do czynienia tylko wyjątkowo. Przykładem takiego uchybienia zasadzie sprawiedliwości społecznej byłaby sytuacja, w której określone podmioty charakteryzowałyby cechy – z prawnie relewantnego punktu widzenia – istotnie przeciwstawne, a sama regulacja nie dałaby się uzgodnić z wartościami konstytucyjnymi. Zdecydowanie trudniej natomiast dopatrzeć się naruszenia wskazanej zasady, gdy pewne

podmioty odznaczają się tą samą cechą istotną, chociaż w różnym stopniu (nasileniu). Akceptacja przeciwnego stanowiska zmusiłaby prawodawcę do tworzenia prawa w sposób nadmiernie kazuistyczny, co sprzeciwia się standardom państwa prawa, zgodnie z którymi przepisy prawne powinny być wprawdzie formułowane precyzyjnie, ale jednocześnie możliwie syntetycznie.

Odnosząc przedstawione rozważania do problemu wskazanego w pytaniu prawnym, stwierdzić należy, że jeżeli rodzina z jednym dzieckiem niepełnosprawnym oraz rodzina z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych osiągają zbliżony dochód w przeliczeniu na członka rodziny, to sytuacja materialna drugiej z wymienionych rodzin będzie najczęściej różnić się na niekorzyść. Trybunał Konstytucyjny dostrzega tę okoliczność, jednak w żadnym razie nie przesądza to o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej, nie mamy tu bowiem do czynienia z cechami istotnie przeciwnymi, ale wyłącznie z tą samą cechą występującą w różnym nasileniu. Poza tym gdyby 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 drobniawo 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.

Oceniając rozważaną regulację, nie sposób również dopatrzeć się w jej wypadku naruszenia wywiedzionej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa czy tym bardziej jej składowej – zasady przyzwoitej legislacji. Art. 5 ust. 2 ustawy został sformułowany w sposób jednoznaczny, klarowny i precyzyjny. Na jego podstawie bez trudu można ustalić, w jakich sytuacjach określonym osobom przysługuje zasiłek rodzinny i związane z nim dodatki. Rozważany przepis nie przewiduje też pozornych gwarancji dla rodzin znajdujących się w ciężkiej sytuacji materialnej. Nie ulega przecież wątpliwości, że każda rodzina spełniająca kryterium dochodowe może domagać się odpowiedniej pomocy finansowej ze strony państwa, przy czym – co bardzo istotne – zasady i procedury dotyczące ustalania omawianego kryterium, uwzględniając czynniki realnie wpływające na sytuację materialną rodziny, mają charakter możliwie zbiektywizowany. Określenie, czy rozważana pomoc – z punktu widzenia potrzeb реципиентов świadczeń rodzinnych – udzielana jest na zadowalającym poziomie, zawsze może stanowić przedmiot kontrowersji. W tym względzie nie należy jednak zapominać o konieczności realizacji przez państwo innych obowiązków wynikających z Konstytucji, nie mniej ważnych jak udzielanie pomocy rodzinom znajdującym się w potrzebie, które to obowiązki wymagają zazwyczaj istotnych nakładów finansowych, jak i o założenia

ograniczonych możliwościach budżetowych państwa. Ustalenie hierarchii poszczególnych zadań określonych w ustawie zasadniczej, a tym samym sposobu dysponowania środkami budżetowymi, w zależności od zmieniających się okoliczności życia społecznego, należy przede wszystkim do ustawodawcy. Nie oznacza to jednak, że jego działania w tym zakresie nie podlegają kontroli dokonywanej ze względu na regulacje rangi konstytucyjnej. W rozpatrywanej sprawie trudno byłoby jednak dopatrzeć się naruszenia wymogów wyznaczonych przez Konstytucję.

W omawianym kontekście warto odnieść się również do kwestii znaczenia treści uzasadnienia rządowego projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych. Jak słusznie zauważył pytający sąd, celem tej ustawy, zgodnie z jej uzasadnieniem, miało być stworzenie efektywnego systemu pomocy rodzinom znajdującym się w ciężkiej sytuacji materialnej, zapewniającego świadczenia rodzinne na poziomie zabezpieczającym egzystencję poszczególnych członków tych rodzin. Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że omawiana ustawa – z poszanowaniem standardów konstytucyjnych – realizuje wskazany cel, chociaż bez wątpienia dopuszczalne jest formułowanie odmiennych ocen o charakterze celowościowym, co z istoty rzeczy pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Należy jednak w tym względzie zwrócić uwagę, iż jakkolwiek uzasadnienie rządowego projektu ustawy stanowi materiał pozwalający na rekonstrukcję celów, które za pośrednictwem danego aktu normatywnego miały zostać osiągnięte, to jednak cel ustawy będącej aktem parlamentu nie może być, bez żadnych dodatkowych rozróżnień, utożsamiany z celem, jaki zamierzała zrealizować Rada Ministrów, która – korzystając z prawa inicjatywy ustawodawczej – skierowała określony projekt do rozpatrzenia przez parlament.

3.3. Przechodząc do oceny konstytucyjności art. 5 ust. 2 ustawy w świetle art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, zasadne wydaje się przypomnienie, jakie znaczenie przypisuje się wymienionym wzorcom konstytucyjnym w orzecznictwie Trybunału.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że art. 69 ustawy zasadniczej, który stanowi, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej, 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. Potwierdza to zresztą wyrażna dyspozycja art. 81 Konstytucji, zgodnie z którą praw określonych w omawianym przepisie można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Jak zauważył Trybunał: „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. 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. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106).

Zasadniczo identyczne uwagi należy odnieść do art. 71 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Jakkolwiek w omawianym przepisie nie zawarto odesłania do ustawy, jednak również w tym wypadku pod uwagę trzeba wziąć art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym praw określonych w art. 71 ustawy zasadniczej można dochodzić w granicach określonych w

ustawie. Oznacza to, że również omawiany przepis nie ustanawia wprost żadnych konkretnych praw podmiotowych dla jednostek, ale przewiduje ich przyznanie w ustawie (zob. wyroki TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54, oraz z 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83). Zauważyć należy jednak pewną różnicę zachodzącą pomiędzy omawianymi regulacjami. Trzeba bowiem uznać, iż art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji – inaczej niż art. 69 Konstytucji w odniesieniu do osób niepełnosprawnych – precyzuje wymagany poziom świadczeń na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Pomoc ta powinna mieć charakter szczególny, co jednak w żadnym wypadku nie oznacza zwolnienia rodziny z ciążącego na niej obowiązku alimentacyjnego (por. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115).

Odnosząc przedstawione rozważania do problemu wskazanego w pytaniu prawnym, należy stwierdzić, że art. 5 ust. 2 ustawy nie narusza art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. Oba wskazane przepisy ustawy zasadniczej wyrażają normy programowe, z tym zastrzeżeniem, że w wypadku art. 71 ust. 1 zdanie drugie ustawy zasadniczej mamy do czynienia z konstytucjonalizacją poziomu świadczeń na rzecz rodzin znajdujących się w ciężkiej sytuacji. Przypomnijmy, iż 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. Nie przewidziano przy tym żadnych preferencji dla rodzin wielodzietnych i niepełnych. Jedyny wyjątek uczyniono na rzecz rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi, w tym bowiem zakresie kryterium dochodowe określone zostało korzystniej, co znajduje uzasadnienie w treści art. 69 Konstytucji. Zaznaczyć należy, że ustawodawca sytuację omawianych rodzin potraktował jako przypadek na tyle szczególny, iż nie zdecydował się wprowadzać żadnych ograniczeń w możliwości stosowania do nich podwyższonego progu dochodowego, co bez wątpienia stanowi istotne uprzywilejowanie ich pozycji w stosunku do rodzin znajdujących się w ciężkiej sytuacji materialnej i niemających dzieci niepełnosprawnych. W konsekwencji zasiłek rodzinny oraz związane z nim dodatki przysługują rodzinom z dziećmi niepełnosprawnymi, jeśli dochód w przeliczeniu na członka rodziny nie przekracza kwoty 583,00 zł, niezależnie od tego, ile takich dzieci wychowywanych jest w danej rodzinie oraz z jakim stopniem niepełnosprawności mamy do czynienia (z wyjątkiem niepełnosprawności w stopniu lekkim).

Podkreślić należy przy tym, że zasady i procedury dotyczące ustalania maksymalnego progu dochodu w przeliczeniu na członka rodziny, którego przekroczenie wyklucza możliwość uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków, zarówno w wypadku rodzin nieposiadających dzieci niepełnosprawnych, jak i w wypadku rodzin mających takie dzieci, zostały sformułowane w taki sposób, by uwzględnić czynniki realnie wpływające na sytuację materialną rodziny. Nie bez znaczenia pozostaje tu okoliczność, że kryterium dochodowe podlega kontroli partnerów społecznych, jako że propozycje wysokości kwot, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, są przedkładane przez Radę Ministrów do uzgodnienia Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Pozostaje też zgodzić się, iż „Konstytucja pozostawia (...) 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” (wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05).

Podnieść wypada dodatkowo, że ustawodawcy przysługuje swoboda w wyborze form pomocy przyznawanej rodzinom znajdującym się w potrzebie, w tym rodzinom z

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

Poza tym odnotować należy, że ustawodawca, na miarę możliwości budżetu państwa, dąży sukcesywnie do usprawnienia i racjonalizacji systemu świadczeń rodzinnych, czego przykładem było chociażby uniezależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od kryterium poziomu uzyskiwanego dochodu, co w opinii Trybunału – jako generalnie właściwy kierunek zmian – ocenić wypada pozytywnie.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne
sędzi Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wskazanego wyroku.

Trybunał Konstytucyjny orzekł w nim, że art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa rodzinna) w zakresie, w jakim nie różnicuje poziomu dochodu na osobę w rodzinie, jako przesłanki uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków, w zależności od tego, czy w rodzinie jest jedno dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności bądź więcej dzieci niepełnosprawnych, jest zgodny z Konstytucją – z jej art. 2 (zasada sprawiedliwości), art. 32 (zasada równości), art. 69 (obowiązek władz publicznych udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji) i art. 71 ust. 1 (prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych).

Zasiłek rodzinny (wraz z dodatkami) stanowi podstawowe świadczenie pieniężne „rodzinne”, którego celem jest częściowe pokrycie wydatków ponoszonych na utrzymanie dziecka (art. 4 ust. 1 ustawy rodzinnej). Prawo do niego przysługuje rodzicom (lub rodzicowi), opiekunowi prawnemu lub faktycznemu bądź osobie uczącej się, pod warunkiem, że miesięczny dochód na członka rodziny, w której wychowuje się dziecko (dochód osoby uczącej się), nie przekracza kwoty 504 zł (art. 5 ust. 1 ustawy rodzinnej).

Jeżeli członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne (legitymujące się orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności), wtedy – zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy rodzinnej – kryterium dochodowe decydujące o nabyciu prawa do zasiłku rodzinnego jest podwyższone do kwoty 583 zł miesięcznie na osobę w rodzinie. Wysokość tego kryterium jest przy tym identyczna w sytuacji, gdy w rodzinie wychowuje się jedno dziecko niepełnosprawne, jak i wtedy, gdy jest ich więcej – dwoje, troje czy pięcioro.

Ustawodawca dostrzegł różnicę w sytuacji rodzin, których członkiem jest dziecko niepełnosprawne i rodzin, w których nie ma takiego dziecka. Zdaje się natomiast nie dostrzegać istotnych różnic w obrębie grupy rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne – w sytuacji materialnej i socjalnej rodzin wychowujących tylko jedno dziecko niepełnosprawne oraz rodzin wychowujących więcej takich dzieci.

Pytający Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku trafnie, moim zdaniem, podniósł w uzasadnieniu pytania, że sytuacja materialna, życiowa i społeczna rodzin, w których problem niepełnosprawności dotyczy więcej niż jednego dziecka, jest zdecydowanie gorsza, nie tylko w porównaniu z rodzinami, które nie mają żadnego dziecka niepełnosprawnego, ale i tymi, w których wychowuje się jedno takie dziecko. Wiąże się to bowiem z koniecznością zwielokrotnionych wydatków ściśle związanych z niepełnosprawnością (koszty leczenia, specjalistycznego sprzętu medycznego, rehabilitacji, odpowiedniej diety, przejazdów związanych z leczeniem i rehabilitacją). Zatem w sytuacji równych dochodów w rodzinie z jednym dzieckiem niepełnosprawnym i z większą liczbą takich dzieci, przy jednakowej ogólnej liczbie członków rodzin, po odliczeniu wydatków związanych bezpośrednio z niepełnosprawnością, rodziny z większą

liczbą dzieci niepełnosprawnych, dysponują faktycznie znacznie niższymi środkami na pokrycie pozostałych wydatków.

Pytający sąd podniósł, że zaskarżona regulacja, w której brakuje zróżnicowania progu dochodowego z uwzględnieniem liczby dzieci niepełnosprawnych w rodzinie, jest sprzeczna z celem ustawy rodzinnej, określonym w jej rządowym projekcie jako budowa nowego, odrębnego od systemu pomocy społecznej, systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych, które mają wspierać rodziny w realizacji ich funkcji, mają charakter mniej selektywny niż świadczenia pomocy społecznej **i określają kryterium dochodowe warunkujące dostęp do świadczeń na poziomie wyższym niż potrzeby egzystencjalne.**

W uzasadnieniu tym czytamy również, że próg dochodowy warunkujący dostęp do świadczeń rodzinnych ma odnosić się do wysokości dochodów, które powinny „zapewniać spożycie żywności na poziomie gwarantującym potrzeby rozwojowe dzieci, pozwalać utrzymać dostateczne warunki mieszkaniowe, zapewnić partycypację dzieci w procesie edukacji, sprzyjać integracji dzieci i rodziców ze społeczeństwem” (druk sejmowy nr 1555, IV kadencja Sejmu).

Pytający sąd zauważył, że zaskarżona regulacja z całą pewnością nie realizuje tych celów, a przyjęty próg dochodowy 583 zł nie odpowiada przytoczonej charakterystyce, zwłaszcza w odniesieniu do rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych.

Podnosząc zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis zasad równości i sprawiedliwości, pytający sąd stwierdził, że „sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne podatników (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych. Zasadę równości można zatem sformułować jako tę, która nie pozwala tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama lub zbliżona. Zasada ta też, zdaniem sądu, daje się wyrazić w formule, w myśl której **nie wolno tworzyć prawa nieróżnicującego sytuacji prawnej podmiotów, których sytuacja faktyczna jest w istotny sposób różna. Takie zróżnicowanie powinno znajdować odbicie w przepisach prawa regulujących sytuację prawną tych podmiotów**”.

Przytoczyłam spore fragmenty uzasadnienia pytającego sądu, gdyż podzielałam w pełni tę argumentację i stanowi ona istotny aspekt uzasadnienia mojego zdania odrębnego. Trybunału Konstytucyjnego jednak te argumenty nie przekonały. Nie kwestionując zdecydowanie trudniejszej sytuacji rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych, Trybunał uznał, że zaskarżona regulacja (traktująca jednakowo rodziny z jednym oraz z większą liczbą niepełnosprawnych dzieci) nie narusza zasady równości.

W uzasadnieniu swego stanowiska Trybunał odwołuje się do trybunalskiego i doktrynalnego rozumienia zasady równości. Stwierdza mianowicie, że: „omawiana zasada nakazuje (...) nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie **dopuszcza, lecz nie wymaga**, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają. Inaczej ujmując, nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych”. Powołał się przy tym na swój wyrok z 24 kwietnia 2001 r., sygn. U 9/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 80), w którym sformułowano tezę, że „w każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii **muszą być traktowane równo**, a podmiotowy należące do istotnie różnych kategorii **mogą być traktowane różnie**”.

Przywołał też (za L. Garlickim: Uwagi do art. 32 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 6 i 10) doktrynalne określenie zasady równości, łącznie ze sformułowaniem Arystotelesa: „(...)

nie można stawiać znaku równości pomiędzy nierównym traktowaniem podmiotów podobnych, a równym potraktowaniem podmiotów odmiennych. Zasada równości koncentruje się bowiem na pierwszej sytuacji”.

Idąc tym tropem, można by jeszcze przytoczyć ewangeliczną opowieść o właścicielu winnicy, który zapłacił równo – po denarze wszystkim robotnikom pracującym w winnicy, zarówno tym, którzy prażyli się w skwarze dnia, jak i tym, którzy przepracowali tylko jedną godzinę przed wieczorem. Kiedy ci pierwsi „szemrali” przeciwko takiemu „równemu” potraktowaniu, gospodarz winnicy najpierw przypomniał im, że otrzymali umówioną zapłatę, a następnie zarzucił, że nie pozwalają mu być dobrym dla tych, których wcześniej nikt nie najął i dlatego zdążyli przepracować tylko godzinę.

Należy jednak zwrócić uwagę, że gospodarz winnicy „był dobry” na własny prywatny rachunek, a państwo wypłaca (albo nie wypłaca) świadczenia rodzinne w istocie ze wspólnej kasy, którą zasilają wszyscy podatnicy. Moim zdaniem, nawet najbardziej efektowne definicje i poglądy autorytetów filozoficznych i prawniczych nie mogą być uzasadnieniem dla akceptacji niesprawiedliwej dystrybucji świadczeń z tej kasy dla rodzin – z pokrzywdzeniem rodzin znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, gdyż do takich należą niewątpliwie rodziny wychowujące więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne.

Koszty utrzymania, leczenia, rehabilitacji i nauczania takich dzieci rosną bardziej niż tylko wprost proporcjonalnie do liczby dzieci niepełnosprawnych. Obok tak wzrastających wydatków dochodzi jeszcze z reguły konieczność zrezygnowania przez jednego z rodziców lub opiekunów prawnych z pracy zawodowej, a niekiedy także przyjęcie do pomocy innej osoby dla osobistej obsługi i domowej rehabilitacji dzieci.

Trzeba przy tym zauważyć, że utrata lub nienabycie prawa do zasiłku rodzinnego z powodu – często nieznacznego – przekroczenia progu dochodowego pozbawia rodzinę – oprócz samego zasiłku – także przeważającej większości innych świadczeń rodzinnych sprzężonych z zasiłkiem rodzinnym (określonych w art. 8 tzw. dodatków do zasiłku rodzinnego z tytułu: urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w czasie urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania), w odniesieniu do wszystkich dzieci w rodzinie. Będzie to z reguły oznaczać bardzo istotne pogorszenie sytuacji materialnej rodziny, której dochód oscyluje wokół skali wielkości kilkuset zł na osobę.

Na marginesie dodam, że próg dochodu warunkujący wsparcie rodzin, ustalany na takim poziomie (przy tym dawno niewaloryzowany), nawiązuje raczej do wielkości minimum egzystencji (minimum biologicznego) niż do minimum socjalnego, o którym była mowa w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy rodzinnej. Nie od rzeczy jest również przypomnienie, że gdyby rodzina (do czego ma prawo) oddała niepełnosprawne dziecko do publicznego zakładu opiekuńczego, to państwo wydawałoby na jego utrzymanie kilkakrotnie większe kwoty od tych, które mogą trafić w formie wsparcia materialnego dla rodzin, które je same wychowują.

I wreszcie, co do pojmowania zasady równości w orzecznictwie trybunalskim. Rzeczywiście jest tak, że w większości orzeczeń dotyczących zasady równości Trybunał ujmuje ją w następujący sposób: podmioty należące do tej samej kategorii **należy traktować** równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą, lecz **nie muszą** być traktowane różnie. Jednakże występują również takie orzeczenia, w których Trybunał za niezgodne z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości uznał przepisy (normy) prawne traktujące jednakowo ich adresatów znajdujących się w istotnie różnych sytuacjach faktycznych. Np. w wyroku z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 33), Trybunał stwierdził: „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się

w równym stopniu daną cechą istotną (...) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących (...) **Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych**, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium zróżnicowania (...) Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej”. Jeżeli odniesie się tę tezę do niniejszej sprawy, to należy stwierdzić, że kryterium różnicowania dochodowego progu wsparcia rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej w postaci liczby wychowywanych w rodzinie dzieci niepełnosprawnych, generującego istotnie zwiększone koszty rodziny, jest w pełni relewantne.

Dobitny przykład ujęcia zasady równości w aspekcie obowiązku nierównego traktowania nierównych stanowi wyrok TK z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80). Trybunał uznał w nim za niezgodny z art. 32 ust. 1 (w związku z art. 84 i art. 2) Konstytucji art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje finansowanie **na jednakowych zasadach** składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne wszystkich rolników podlegających (z mocy ustawy) ubezpieczeniu społecznemu rolników, **bez względu na ich zdolność płatniczą** (uzyskiwane dochody). Również w uzasadnieniu wyroku TK z 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109), czytamy: „jednocześnie z zasady równego traktowania wynika dyrektywa różnego traktowania podmiotów różnych (...)”.

Nawiązując do ostatnio przywołanych wyroków TK, wyrażam pogląd, że w rozpoznawanej sprawie względy sprawiedliwości i równości wymagają uwzględnienia przy określeniu przesłanek nabycia zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków przez rodziny wychowujące dzieci niepełnosprawne liczby tych dzieci, a brak uwzględnienia tego kryterium oznacza naruszenie tych konstytucyjnych zasad.

Z przedstawionych wyżej powodów czułam się zobowiązana zgłosić niniejsze zdanie odrębne.