

137/11/A/2012

WYROK

z dnia 20 grudnia 2012 r.

Sygn. akt K 28/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący

Stanisław Biernat – sprawozdawca

Leon Kieres

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 grudnia 2012 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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

o r z e k a:

1. Art. 11a ust. 3 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, z 2010 r. Nr 50, poz. 301 i Nr 222, poz. 1455 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622, Nr 149, poz. 887, Nr 171, poz. 1016 i Nr 205, poz. 1212) w zakresie, w jakim ogranicza wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 340 zł na wszystkie dzieci, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 31 grudnia 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 1554.

2. Art. 11a ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ogranicza wysokość zwiększenia dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2, a także z art. 69 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) o zbadanie zgodności:

1) art. 11a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych), w części ograniczającej wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do – odpowiednio – kwoty 340 zł na wszystkie dzieci oraz zwiększenia tego dodatku do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji,

2) art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w części ograniczającej wysokość zwiększenia tego dodatku do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne, z art. 69 Konstytucji oraz z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.; dalej: Konwencja).

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na pismo Rzecznika Praw Dziecka oraz skargi, w których kwestionowano zgodność art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, z uwagi na pozbawienie prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania trzeciego i następnych dzieci. Zdaniem Rzecznika zarzuty te są uzasadnione.

1.2. Rzecznik wskazał, że art. 11a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych ustala maksymalną sumę dodatków z tytułu samotnego wychowywania dziecka na kwotę 340 zł miesięcznie, co przy kwocie 170 zł tego dodatku na jedno dziecko oznacza, że dodatek może być przyznany jedynie dla dwojga dzieci osoby samotnie je wychowującej. Podobny wniosek Rzecznik wyprowadził z brzmienia art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych wobec osoby samotnie wychowującej dzieci niepełnosprawne. Rzecznik podkreślił, że samotne wychowywanie trzeciego i następnych dzieci nie zwiększa kwoty przysługującego dodatku, mimo że sytuacja materialna samotnych rodziców posiadających troje i więcej dzieci jest niewątpliwie trudniejsza, zarówno materialnie jak i społecznie, od sytuacji osób wychowujących jedno czy dwoje dzieci.

Zdaniem Rzecznika, tak sformułowane przesłanki dostępu do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka w istotny sposób naruszają zasadę równości. Jeżeli ustawodawca uznał potrzebę udzielenia wsparcia ze środków publicznych osobom

samotnie wychowującym dzieci, to brak jest racjonalnych przesłanek uzasadniających pozbawienie prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka na trzecie i następne dzieci w rodzinie. Ustawodawca dokonał zróżnicowania sytuacji dzieci wychowujących się w rodzinie niepełnej. Do jednej grupy należą dzieci urodzone jako pierwsze i drugie w rodzinie, do drugiej zaś dzieci urodzone jako trzecie i kolejne w rodzinie. Rzecznik uznał również, że wskazane ograniczenie kwoty dodatku z tytułu samotnego wychowywania trzeciego i następnych dzieci nie może być uznane za zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Pomimo przysługującego ustawodawcy szerokiego marginesu swobody co do urzeczywistniania praw socjalnych – w ocenie Rzecznika – kwestionowane przepisy wykraczają poza ten margines swobody regulacyjnej.

1.3. Zdaniem Rzecznika, przewidziane w treści kwestionowanych przepisów ograniczenia kwoty dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka nie odpowiadają wymaganiom określonym w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenia te prowadzą do nierówności we wsparciu socjalnym rodzin, co dotyka rodziny wielodzietne, które powinny być wspierane w sposób szczególny. W następstwie obowiązywania kwestionowanych przepisów, trzecie i następne dziecko wychowywane przez samotnego rodzica zostają wykluczone z systemu wsparcia państwa, o którym stanowi art. 71 ust. 1 Konstytucji. Obecne zasady przyznawania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka prowadzą do nierównego traktowania dzieci według innych kryteriów, niż te przewidziane w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Pomoc państwa dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej powinna dotyczyć wszystkich rodzin w najszerszym znaczeniu tego słowa, a zwłaszcza dzieci. System gwarantujący wypłatę świadczeń rodzinnych dla rodzin niepełnych powinien uwzględniać przede wszystkim interesy dzieci, które muszą być w pierwszym rzędzie chronione i respektowane przez władze publiczne, w tym ustawodawcze, także w świetle art. 3 ust. 1 Konwencji.

1.4. Rzecznik uważa, że art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych narusza także zasadę pomocy państwa osobom niepełnosprawnym wyrażoną w art. 69 Konstytucji. Wskazany przepis Konstytucji należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do stworzenia mechanizmu realizacji zadań określonych w tym przepisie, czyli zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy i komunikacji społecznej osób niepełnosprawnych. Przyjęta konstrukcja udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym przyjęta w treści kwestionowanego art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych powoduje, że trzecie i następne niepełnosprawne dzieci w rodzinie są w istocie pozbawione pomocy państwa. Przepis ten w odniesieniu do systemu przyznawania pomocy osobom niepełnosprawnym jest niekonsekwentny w stopniu uniemożliwiającym realizację celu wynikającego z art. 69 Konstytucji. Szczególna ochrona przysługująca osobom niepełnosprawnym powinna zapewniać wszystkim tym osobom dostępność do świadczeń pomocowych.

1.5. Zdaniem Rzecznika, art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych pozbawiając rodzica (opiekuna dziecka) możliwości otrzymania zwiększonego dodatku na trzecie i następne niepełnosprawne dziecko w rodzinie narusza także art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji.

2. W piśmie z 16 lutego 2012 r. Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

– art. 11a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w części obejmującej zwrot: „nie więcej jednak niż 340,00 zł na wszystkie dzieci”, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w

związku z art. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji;

– art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w części obejmującej zwrot: „nie więcej jednak niż o 160,00 zł na wszystkie dzieci”, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, z art. 69 Konstytucji oraz z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji.

Zdaniem Sejmu, zarzut braku wsparcia finansowego ze strony państwa na rzecz trzeciego i kolejnych dzieci wychowywanych w rodzinie niepełnej nie może zostać uznany za zasadny, skoro art. 8 pkt 4a oraz art. 12a ustawy o świadczeniach rodzinnych przewidują odrębny dodatek z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej.

Sejm podzielił pogląd wnioskodawcy, że ustawa różnicuje sytuację dzieci poprzez odmienne potraktowanie pierwszego i drugiego oraz kolejnych dzieci w tej samej rodzinie. W ocenie Sejmu, mając na względzie art. 71 ust. 1 Konstytucji należy uznać, że podmiotem uprawnionym do szczególnej pomocy państwa jest rodzina. Wskazanie przez wnioskodawcę art. 71 ust. 1 Konstytucji jako związkowego wobec art. 32 ust. 1 Konstytucji przesądza o tym, że ocena realizacji zasady równości przez ustawodawcę powinna podlegać ocenie z perspektywy zróżnicowania pomocy udzielanej przez państwo na rzecz rodziny traktowanej jako całość, a nie poszczególnych dzieci wchodzących w skład tej rodziny. Sejm dokonał porównania sytuacji finansowej rodzin niepełnych w zależności od liczby wychowywanych dzieci. W ocenie Sejmu, wskazany całkowity poziom dochodów, z uwzględnieniem dochodu rodziny, zasiłku rodzinnego, dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka oraz dodatku z tytułu wychowania dziecka w rodzinie niepełnej wielodzietnej, nie pozwala stwierdzić, aby rodziny niepełne wielodzietne były traktowane zasadniczo gorzej niż rodziny niepełne z jednym lub dwójką dzieci. Sejm przedstawił własne wyliczenie wysokości przysługujących świadczeń dla poszczególnych rodzin oraz przeprowadził symulację dochodowości rodzin przy założeniu, że dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługiwałby także na trzecie i kolejne dziecko. Zdaniem Sejmu, mogłoby to stanowić nadmierne uprzywilejowanie niepełnych rodzin wielodzietnych względem rodzin niepełnych z jednym lub dwójką dzieci. Zdaniem Sejmu, takie same konkluzje wynikają z analizy sytuacji finansowej rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne.

W odniesieniu do kolejnego wzorca kontroli, Sejm zwrócił uwagę, że w art. 69 Konstytucji zawarta jest norma programowa. Znacznie zawęży to dopuszczalność kontroli zgodności z tym wzorcem przepisów ustawowych przyznających jednostce określone uprawnienia.

3. W piśmie z 6 lutego 2012 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

– art. 11a ust. 3 oraz art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w części ograniczającej – odpowiednio – wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 340 zł na wszystkie dzieci oraz zwiększenie tego dodatku do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne, są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji;

– art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w części ograniczającej wysokość zwiększenia dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne, jest zgodny z art. 69 Konstytucji oraz z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można uznać, że kwestionowane przepisy różnicują sytuację prawną dzieci wychowywanych w tej samej niepełnej rodzinie wielodzietnej, poprzez gorsze traktowanie trzeciego i następnych dzieci. Z brzmienia kwestionowanych przepisów wynika bowiem, że dodatek ten przysługuje na wszystkie

dzieci w rodzinie, nie zaś na pierwsze i drugie dziecko w rodzinie niepełnej. Jeżeli w rodzinie niepełnej wychowywanych jest troje lub więcej dzieci, to kwota świadczenia przypadająca na jedno dziecko ulega zmniejszeniu proporcjonalnie do liczby dzieci. Wobec tego, trzecie i następne dzieci wychowywane w rodzinie niepełnej nie zostały pozbawione pomocy finansowej.

Prokurator Generalny dostrzegł natomiast, że wysokość dodatku na jedno dziecko jest mniejsza w niepełnej rodzinie z trojgiem lub większą liczbą dzieci niż w rodzinie niepełnej z jednym lub dwojgiem dzieci. Zdaniem Prokuratora, zróżnicowanie to spowodowane jest potraktowaniem przez ustawodawcę w taki sam sposób wszystkich samotnych rodziców wychowujących więcej niż jedno dziecko, bez uwzględnienia różnicy między rodzinami niepełnymi z dwojgiem dzieci oraz rodzinami niepełnymi z trojgiem i większą liczbą dzieci. W ocenie Prokuratora Generalnego, rodziny niepełne z dwojgiem dzieci oraz rodziny niepełne z trojgiem i większą liczbą dzieci to podmioty różne. Jednakże – jak wskazał Prokurator Generalny – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości nie wynika zakaz jednakowego traktowania podmiotów różnych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego w art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych została wprowadzona szczególna pomoc adresowana do wszystkich rodzin niepełnych (osób samotnie wychowujących dziecko) z co najmniej dwojgiem dzieci. Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka, nie jest jednak jedynym świadczeniem, jakie mogą uzyskać osoby samotnie wychowujące troje lub większą liczbę dzieci, w tym dzieci niepełnosprawnych. Art. 12a ustawy o świadczeniach rodzinnych przewiduje dodatek na trzecie i na następne dzieci uprawnione do zasiłku. Z kolei art. 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi, że rodzicowi lub opiekunowi dziecka niepełnosprawnego przysługuje dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka na pokrycie zwiększonych wydatków związanych z rehabilitacją lub kształceniem dziecka. Ponadto, na podstawie art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych każdemu niepełnosprawnemu dziecku przysługuje świadczenie opiekuńcze w postaci zasiłku pielęgnacyjnego.

4. W piśmie z 20 września 2011 r. Rzecznik Praw Dziecka zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Rzecznik Praw Dziecka poparł w całości wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich.

5. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego, pismem z 15 listopada 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej zajął stanowisko w sprawie, w którym uznał zarzuty sformułowane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich za niezasadne.

Zdaniem Ministra, ocena zgodności z Konstytucją art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie może być dokonywana w oderwaniu od pozostałych przepisów tej ustawy przewidujących także inne rodzaje świadczeń rodzinnych kierowanych w szczególności do rodzin wielodzietnych i rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne. Wsparcie dla rodzin wychowujących więcej niż dwoje dzieci, w tym dzieci niepełnosprawnych, realizowane jest także przez inne rodzaje świadczeń niż dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka, a mianowicie dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej (art. 12a ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (art. 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Minister podkreślił, że przewidziane w art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych ograniczenie wysokości dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka jest przejawem swobody ustawodawcy w sferze polityki socjalnej, który ponosi odpowiedzialność polityczną przed wyborcami za podjęte

decyzje ustawodawcze.

Według szacunków przytoczonych przez Ministra, zniesienie ograniczenia wysokości dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka spowodowałoby wzrost liczby wypłacanych świadczeń z tego tytułu o 40 000 do około 162 000 miesięcznie, z czym wiązałby się wzrost wydatków wynoszący co najmniej 82,4 mln zł rocznie.

II

Na rozprawie 20 grudnia 2012 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wyjaśnił, że zarzuty w niniejszej sprawie nie dotyczą wysokości kwot poszczególnych świadczeń, lecz przewidzianych w kwestionowanych przepisach zasad ustalania tych świadczeń. Wnioskodawca doprecyzował również, że naruszenie zasady równości związane jest z postawieniem przez kwestionowane przepisy w takiej samej sytuacji rodzin niepełnych z dwojgiem dzieci oraz rodzin niepełnych z trojgiem lub większą liczbą dzieci, ponieważ w wyniku ograniczenia kwotowego rodziny te mają prawo do dodatku w takiej samej wysokości.

Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach. Na rozprawie nie stawił się Rzecznik Praw Dziecka.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Wnioskodawca zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 11a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych).

Kwestionowany art. 11a ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych dotyczy zasad wyliczania wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka oraz zwiększenia tego dodatku w przypadku wychowywania dziecka niepełnosprawnego.

Zgodnie z treścią art. 11a ustawy o świadczeniach rodzinnych:

„1. Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługuje samotnie wychowującym dziecko matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego z rodziców dziecka, ponieważ:

- 1) drugi z rodziców dziecka nie żyje;
- 2) ojciec dziecka jest nieznany;
- 3) powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone.

2. Dodatek przysługuje również osobie uczącej się, jeżeli oboje rodzice osoby uczącej się nie żyją. Przepisy ust. 1 stosuje się odpowiednio.

3. Dodatek przysługuje w wysokości 170,00 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340,00 zł na wszystkie dzieci.

4. W przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności kwotę dodatku zwiększa się o 80,00 zł na dziecko, nie więcej jednak niż o 160,00 zł na wszystkie dzieci.

5. W przypadku gdy dochód rodziny nie przekracza 50% kwot, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2, kwotę dodatku zwiększa się o 50,00 zł na dziecko, nie więcej jednak niż o 100,00 zł na wszystkie dzieci.

6. W przypadku wyboru dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania, dodatek, o którym mowa w ust. 1, nie przysługuje na żadne dziecko w rodzinie.

7. Przepis ust. 5 obowiązuje do dnia 31 sierpnia 2006 r.”.

Wysokość zasiłku rodzinnego, wysokość dodatków do tego zasiłku oraz dochodu rodziny stanowiącego podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny od 1 listopada 2012 r. określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 959; dalej: rozporządzenie z 2012 r.) wydane na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych

2. Zasiłek rodzinny i dodatki do niego.

2.1. Ustawa o świadczeniach rodzinnych ma na celu wspieranie rodziny w realizacji jej funkcji opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej poprzez wprowadzenie dwóch rodzajów świadczeń rodzinnych: zasiłków rodzinnych i świadczeń opiekuńczych. Zgodnie z art. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, aktualnie, w ramach systemu świadczeń rodzinnych, przysługują: zasiłek rodzinny wraz z dodatkami (art. 4 – art. 15a ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz świadczenia opiekuńcze, czyli zasiłek pielęgnacyjny (art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych) i świadczenie pielęgnacyjne (art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych), jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (art. 15b – art. 15c ustawy o świadczeniach rodzinnych), zapomoga wypłacana fakultatywnie przez gminy z tytułu urodzenia się dziecka (art. 22a ustawy o świadczeniach rodzinnych).

2.2. Zasiłek rodzinny formalnie przysługuje rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka, opiekunowi faktycznemu dziecka do ukończenia przez dziecko albo 18 roku życia albo nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do ukończenia 21 roku życia, albo 24 roku życia jeżeli dziecko kontynuuje naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 4 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1 i 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych; zob. S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 55-68).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, zasiłek i dodatki do tego zasiłku są świadczeniami wypłacanymi uprawnionej do tego osobie ze środków publicznych, które służą ochronie dobra dziecka, a nie interesu osoby utrzymującej dziecko (zob. wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51). Dobra dziecka jest bowiem wartością konstytucyjną (art. 72 Konstytucji). Celem zasiłku rodzinnego jest wsparcie finansowe rodzin z dziećmi na utrzymaniu, a w szczególności z dziećmi uczącymi się. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka. Świadczenie to zostało wprowadzone w celu wsparcia finansowego rodzin, których dochody są poniżej poziomu progu wsparcia dochodowego rodzin wyznaczonego na podstawie badań Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych) i określonego w przepisach prawa; obecnie w rozporządzeniu z 2012 r. Co istotne, zasiłek i poszczególne dodatki przysługujące danej rodzinie służą wsparciu finansowemu całej rodziny, czyli wszystkich dzieci.

2.3. Ustawa o świadczeniach rodzinnych określa szereg warunków przysługiwania zasiłku rodzinnego. Przede wszystkim należy spełnić określone w art. 1

ustawy o świadczeniach rodzinnych warunki przysługiwania świadczeń rodzinnych (obywatelstwo polskie, lub w przypadku cudzoziemców szczegółowe przesłanki określone w art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez określony czas). Zasiłek rodzinny przysługuje osobom wymienionym w art. 4 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 539 zł (art. 5 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych i § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2012 r.). W sytuacji, gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności, wówczas zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 623 zł (art. 5 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych i § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2012 r.). Szczegółowe zasady uzyskania tego zasiłku określone są w art. 5 ust. 3-11 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Wysokość zasiłku rodzinnego określona jest w art. 6 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych i § 2 pkt 1 rozporządzenia z 2012 r. i obecnie wynosi miesięcznie: 77 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5 roku życia, 106 zł na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia do ukończenia 18 roku życia, 115 zł na dziecko w wieku powyżej 18 roku życia do ukończenia 24 roku życia.

2.4. Zgodnie z art. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych 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, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego i podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania. Dodatki tworzą – wraz z zasiłkiem rodzinnym – kompleks rozwiązań służących wsparciu rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej. Każdy z dodatków pełni inną funkcję i jest związany z wystąpieniem innej okoliczności powodującej wzrost wydatków na utrzymanie dziecka (np. liczby dzieci, niepełnosprawności dziecka) lub zmniejszenie dochodów (np. samotne wychowywanie dziecka).

Warunkiem przysługiwania danego dodatku jest w pierwszym rzędzie spełnienie wymagań koniecznych dla uzyskania zasiłku rodzinnego. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, dodatki do zasiłku rodzinnego mogą być przyznane wyłącznie w sytuacji, gdy na dziecko przyznany został zasiłek rodzinny, nie mają one bowiem samodzielnego charakteru (zob. wyrok NSA z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 1261/07, a także: wyroki NSA z: 18 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 183/10 oraz 15 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 473/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Co szczególnie istotne, art. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych umożliwia kumulację świadczeń przysługujących z poszczególnych dodatków (zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, [w:] R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 132).

Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych określają szczegółowe wymagania lub sytuacje, w których przysługują poszczególne dodatki do zasiłku rodzinnego (zob. art. 9-art. 15 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

3. Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka.

Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka może przysługiwać samotnie wychowującym dziecko matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu albo opiekunowi prawnemu dziecka. Zakres pojęcia „osoba samotnie wychowująca dziecko” został określony w art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych

Dla uzyskania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka wskazane osoby muszą spełniać przesłanki uzyskania zasiłku rodzinnego oraz wymagania uzyskania dodatku określone w treści art. 11a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych

Ogólne przesłanki przyznania zasiłku rodzinnego zostały omówione powyżej (zob. część III, pkt 2.3. uzasadnienia). Dodatkowo, art. 7 pkt 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych określa od strony negatywnej szczególne warunki przysługiwania zasiłku rodzinnego osobom samotnie wychowującym dziecko. Przepis ten stanowi, że zasiłek rodzinny nie przysługuje jeżeli nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego z rodziców. Ustawa o świadczeniach rodzinnych obliguje zatem osobę samotnie wychowującą dziecko, która ma zamiar pobierać zasiłek rodzinny do wykazania aktywności w celu uzyskania świadczenia alimentacyjnego na dziecko od drugiego z rodziców. Wynika to z subsydiarnego charakteru pomocy państwa w ramach zasiłku rodzinnego. W pierwszej kolejności do dostarczania środków utrzymania dzieci zobowiązani są rodzice. Dopiero gdy uzyskiwane przez rodziców środki są niewystarczające, mogą oni wystąpić o pomoc finansową państwa (zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia...*, s. 127). Celem zasiłku rodzinnego i dodatków do niego nie jest bowiem ograniczenie świadczeń alimentacyjnych i wychowawczych, do których jest zobowiązana osoba (osoby) wskazana w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788).

Jednocześnie ustawa określa przypadki, w których – pomimo niezasądzenia wskazanego świadczenia alimentacyjnego – zasiłek rodzinny przysługuje. Dotyczy to sytuacji, w których brak jest możliwości uzyskania alimentów od drugiego z rodziców lub gdy sąd tych alimentów nie zasądził (zob. art. 7 pkt 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługuje natomiast jedynie w sytuacji niezasądzenia świadczenia alimentacyjnego na dziecko od drugiego z rodziców z przyczyn wymienionych w art. 11a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka służy poprawie sytuacji finansowej rodziny w związku z brakiem możliwości uzyskania świadczenia alimentacyjnego na dziecko od drugiego z rodziców. Wynika to ze sposobu sformułowania przesłanek uzyskania tego dodatku w treści ustawy. Natomiast zasiłek rodzinny przysługuje osobie samotnie wychowującej dziecko także w sytuacji zasądzenia świadczenia alimentacyjnego na dziecko od drugiego z rodziców.

Osobom samotnie wychowującym dziecko, na rzecz których nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka z przyczyn wymienionych w art. 11a ust. 1 oraz art. 7 pkt 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przysługuje zarówno zasiłek rodzinny jak i dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka (zob. A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 266).

4. Ocena zgodności art. 11a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

4.1. Z treści wniosku, wynika, że Rzecznik, przywołując jako wzorzec kontroli art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, zarzuca kwestionowanemu przepisowi naruszenie zasady równości i sprawiedliwości społecznej w kontekście wynikającego z art. 71 ust. 1 Konstytucji obowiązku państwa zapewnienia szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a zwłaszcza rodzin wielodzietnych i niepełnych.

Naruszenie przepisów Konstytucji, wskazanych jako wzorzec kontroli, jest związane, w ocenie wnioskodawcy, z wprowadzonym w kwestionowanym przepisie ograniczeniem wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dzieci do kwoty 340 zł na rodzinę. Problem konstytucyjny w niniejszej

sprawie dotyczy tego, czy wymagane jest określenie w ustawie wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dzieci proporcjonalnie do liczby dzieci w rodzinie.

4.2. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Art. 71 ust. 1 Konstytucji 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. Przepis ten nakazuje władzom państwowym prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej z uwzględnieniem dobra rodziny oraz przyznaje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Dotyczy to w szczególności rodzin wielodzietnych i niepełnych (zob. wyrok z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04). W niektórych orzeczeniach Trybunał stwierdzał, że art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wyraża prawo podmiotowe podlegające ochronie w trybie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki z: 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115; 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37; 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83).

Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej nie ma jednorodnego charakteru. Wiąza się z nią – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – równość, solidarność społeczna, zapewnienie minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli.

4.3. Podnosząc we wniosku zarzut naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca nie określił w sposób jednoznaczny kategorii podmiotów, których sytuacja ma być porównywana z punktu widzenia omawianej zasady równości. Na rozprawie wnioskodawca wyjaśnił, że kwestionowany przepis stawia w takiej samej sytuacji rodziny niepełne z dwojgiem dzieci oraz rodziny niepełne z trojgiem lub większą liczbą dzieci, ponieważ w wyniku ograniczenia kwotowego rodziny te mają prawo do dodatku w takiej samej wysokości.

Przyznanie zasiłku rodzinnego i dodatku do niego ma wpływ na sytuację całej rodziny. We wcześniejszych sprawach Trybunał, badając przepisy dotyczące zasiłku rodzinnego, oceniał zgodność przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych z konstytucyjną zasadą równości w związku z sytuacją poszczególnych rodzin (zob. wyrok z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25). Trybunał podtrzymuje takie stanowisko w niniejszej sprawie.

Biorąc pod uwagę wskazanie we wniosku jako wzorca kontroli art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz materię, której dotyczy art. 11a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych należy przyjąć, że wnioskodawca wnosi o zbadanie, czy przepis ten nie narusza zasady równości w związku z – w jego ocenie – gorszym traktowaniem rodzin niepełnych z trojgiem lub większą liczbą dzieci w porównaniu z rodzinami niepełnymi z jednym lub dwojgiem dzieci. Rzecznik dopatruje się naruszenia zasady równości w tym, że dla rodzin niepełnych z dwojgiem dzieci oraz dla rodzin niepełnych z trojgiem lub większą liczbą dzieci kwestionowane przepisy przewidują dodatek z tytułu samotnego wychowania dziecka w tej samej wysokości.

4.4. Z zasady równości wynika, że podmiotom (kategoriom podmiotów) odznaczających się tą samą cechą istotną powinny przysługiwać takie same prawa lub spoczywać na nich te same obowiązki.

Niewątpliwie, z większą liczbą dzieci w każdej rodzinie, w tym także w rodzinie niepełnej są związane większe wydatki. Należy wobec tego rozważyć, czy dopuszczalne jest – w świetle przywołanych wzorców konstytucyjnych – przyznawanie rodzinom niepełnym z dwojgiem lub większą liczbą dzieci dodatku do zasiłku rodzinnego takiej samej wysokości.

Trybunał Konstytucyjny podziela w niniejszej sprawie pogląd wyrażony w powołanym wyroku z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, że z konstytucyjnej zasady równości nie musi wynikać automatycznie zakaz takiego samego traktowania podmiotów mimo występujących między nimi różnic. Sama zasada równości zawarta w art. 32 ust. 1 Konstytucji nie stoi na przeszkodzie ustawowemu unormowaniu polegającemu na ustaleniu takiej samej wysokości dodatku dla rodziców samotnie wychowujących dwoje i większej liczby dzieci, jeśli nie narusza to innych norm konstytucyjnych.

Niezbędne jest zatem rozważenie, czy zaskarżony przepis ustawy o świadczeniach rodzinnych jest zgodny z dalszymi wzorcami kontroli, powołanymi w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, tj. z art. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. Ostatni z powołanych przepisów ukierunkowuje konstytucyjną zasadę równości w kontekście niniejszej sprawy. Chodzi o to, czy omawiany limit wysokości dodatku z tytułu samotnego wychowywania dzieci można pogodzić z zadaniami państwa polegającymi na udzielaniu przez władze publiczne pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym. Należy zauważyć, że wnioskodawca nie zaskarża w niniejszej sprawie progów dochodu rodziny, upoważniających do otrzymania zasiłku rodzinnego, ani wysokości poszczególnych dodatków do tego zasiłku, wobec czego te zagadnienia pozostają poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Stanowiąca kolejny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej ma bogatą i zróżnicowaną treść. Z jednej bowiem strony zasada ta koresponduje z zasadą równości. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości, sformułowana w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest konkretyzacją zasady sprawiedliwości społecznej (zob. wyroki z: 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31 oraz 12 maja 2004 r., sygn. SK 34/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 42). Z drugiej strony, zasada sprawiedliwości społecznej wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, polegające na realizacji i ochronie wielu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego. W kontekście zasady sprawiedliwości społecznej nie wystarcza stwierdzenie podobieństwa lub braku podobieństw poszczególnych podmiotów (grup podmiotów) oraz ich równego lub różnego traktowania. Niezbędne jest zbadanie, czy ewentualne nierówności nie mają zbyt wielkiego zakresu (rozmiaru) oraz czy są one usprawiedliwione w świetle wartości konstytucyjnych i pożądanego obrazu stosunków społecznych.

W ocenie Trybunału, w przypadku sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z Konstytucją, dotyczącego nieuzasadnionego – zdaniem wnioskodawcy – zrównania sytuacji prawnej podmiotów wykazujących różnice w ich położeniu faktycznym, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada sprawiedliwości społecznej. Trybunał podtrzymuje w niniejszej sprawie pogląd wyrażony w wyroku z 12 lipca 2012 r. (sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79). Wobec powyższego zasadne jest przeprowadzenie oceny, czy takie samo potraktowanie rodzin niepełnych z dwojgiem dzieci i rodzin niepełnych z trojgiem lub większą liczbą dzieci, jeśli chodzi o wysokość dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej.

4.5. W celu rozważenia kwestii zgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi konieczne jest określenie funkcji, jaką pełni zaskarżony przepis oraz uwzględnienie szerszego kontekstu normatywnego.

Jak wskazano powyżej, ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje wiele dodatków do zasiłku rodzinnego, które pełnią odrębne funkcje i są związane z wystąpieniem różnych okoliczności powodujących wzrost wydatków na utrzymanie dziecka (dzieci) lub zmniejszenie dochodów w rodzinie.

Dodatek z tytułu samotnego wychowania dziecka ma szczególną rolę wsparcia finansowego rodzin w utrzymaniu dzieci związanego z faktem zmniejszenia dochodów rodziny; jest to spowodowane tym, że dochód w rodzinie pochodzi tylko od jednego z rodziców. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalne było przyjęcie przez ustawodawcę, że pogorszenie sytuacji materialnej rodziny niepełnej nie pozostaje w ścisłej proporcji do liczby dzieci. Wobec tego dopuszczalne jest aby wysokość omawianego dodatku nie była w pełni uzależniona od liczby dzieci w rodzinie niepełnej. Nie narusza to zasady sprawiedliwości społecznej, ponieważ omawiany dodatek do zasiłku nie jest jedynym, jaki może przysługiwać niepełnym rodzinom z trojgiem lub większą liczbą dzieci. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z którym ocena zgodności przepisu dotyczącego kwoty dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, nie może być dokonywana w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, przewidujących inne rodzaje świadczeń rodzinnych kierowanych do rodzin wielodzietnych. Funkcję wspierania rodzin wielodzietnych pełni przewidziany w art. 8 pkt 4a ustawy o świadczeniach rodzinnych inny dodatek z tytułu wychowywania dziecka. Zgodnie z art. 12a ustawy o świadczeniach rodzinnych w związku z § 2 pkt 5 rozporządzenia z 2012 r. dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej przysługuje w wysokości 80 zł miesięcznie na trzecie i na następne dzieci uprawnione do pobierania zasiłku rodzinnego.

W ramach przewidzianego w ustawie o świadczeniach rodzinnych systemu pomocy państwa rodzinie niepełnej z trojgiem lub większą liczbą dzieci, spełniającej warunki przewidziane w ustawie, przysługuje wsparcie w postaci zasiłku rodzinnego oraz dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka (dzieci), a także dodatku z tytułu wychowywania dzieci w rodzinie wielodzietnej. Jak już wspomniano, art. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych umożliwia kumulację świadczeń wynikających z poszczególnych dodatków. W świetle ustawy o świadczeniach rodzinnych nie można zatem mówić o braku pomocy ze strony państwa dla rodzin niepełnych wielodzietnych. Należy podkreślić, że również inne ustawy przewidują szczególne formy wsparcia rodzin wielodzietnych, w tym rodzin niepełnych wielodzietnych. W ramach polityki bezpośredniej wspierania rodzin wielodzietnych można wymienić przysługujące tym rodzinom świadczenia socjalne, preferencje w zakresie systemu podatkowego oraz usługi społeczne. Zgodnie z art. 36 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.) rodzina wielodzietna może ubiegać się o zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy. Art. 48 tej ustawy stanowi, że rodziny wielodzietne mogą korzystać z pomocy rzeczowej. Pomoc rodzinom wielodzietnym przewidziana jest również na szczeblu lokalnym w ramach powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz gminnych programów pomocy rodzinie wielodzietnej (zob. art. 4 ust. 1 pkt 3-5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm. oraz art. 7 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.). Z tych przyczyn należy uznać, że kwestionowany przepis nie narusza art. 71 ust. 1 Konstytucji. System świadczeń przewidziany w ramach zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku zapewnia bowiem szczególną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej

sytuacji materialnej, w tym rodzinom niepełnym oraz rodzinom wielodzietnym.

4.6. Zarzut wnioskodawcy, dotyczący niedostatecznego wsparcia rodzin niepełnych wielodzietnych, mógłby być zatem zasadny, gdyby w ramach systemu świadczeń towarzyszących zasiłkowi rodzinnemu ustawodawca pominął szczególną sytuację rodzin wielodzietnych. Tymczasem, ustawodawca przewidział dodatki do zasiłku rodzinnego: zarówno dla rodzin niepełnych, jak i dla rodzin wielodzietnych. Każdy z tych dodatków ma na celu zapewnienie dodatkowego wsparcia dla określonej grupy podmiotów. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że przewidziane w kwestionowanym przepisie maksymalne kwoty dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka na jedną rodzinę nie powodują naruszenia przepisów Konstytucji wskazanych jako wzorce kontroli. Zaskarżony przepis dotyczy bowiem dodatku, który służy innemu celowi niż wspieranie rodzin wielodzietnych. Jednocześnie ustawodawca zapewnił szczególną pomoc dla rodzin wielodzietnych w postaci osobnego dodatku do zasiłku rodzinnego; dodatek ten przysługuje także w rodzinach wielodzietnych niepełnych.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 11a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim ogranicza wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 340 zł na wszystkie dzieci, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

5. Ocena zgodności art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, a także z art. 69 Konstytucji oraz z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o prawach dziecka.

5.1. Wnioskodawca formułuje wobec art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych dwa zarzuty. Przepis ten, w jego ocenie, narusza art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji z tych samych przyczyn co art. 11a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ponadto, w ocenie wnioskodawcy art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych narusza wynikającą z art. 69 Konstytucji zasadę pomocy państwa na rzecz osób niepełnosprawnych oraz art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.; dalej: Konwencja).

Naruszenie przepisów wskazanych jako wzorce kontroli, w ocenie wnioskodawcy, wynika z wprowadzonego w art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych ograniczenia wysokości zwiększenia dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka w przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub znacznym stopniu niepełnosprawności do kwoty 160 zł na rodzinę. Podobnie jak przy zarzucie dotyczącym art. 11a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych problem konstytucyjny sprowadza się do tego, czy w świetle przepisów konstytucyjnych wskazanych jako wzorce kontroli wymagane jest określenie w ustawie wysokości zwiększenia tego dodatku w związku z niepełnosprawnością dziecka (dzieci) proporcjonalnie do liczby dzieci niepełnosprawnych w rodzinie.

Dla rozważenia zasadności obu zarzutów wnioskodawcy sformułowanych wobec kwestionowanego przepisu konieczna jest ocena, czy określenie w art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych maksymalnej kwoty zwiększenia dodatku z tytułu samotnego wychowania dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności nie narusza wskazanych jako wzorce kontroli przepisów Konstytucji i Konwencji.

5.2. Wobec takiego samego problemu konstytucyjnego i tych samych wzorców

kontroli, występujących w przypadku zarzutu dotyczącego art. 11a ust. 3 oraz art. 11a ust. 4, argumenty przywołane przy ocenie art. 11a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych znajdują zastosowanie przy analizie zgodności art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Zwiększenie dodatku z tytułu samotnego wychowywania w związku z niepełnosprawnością dzieci służy wspomaganie utrzymania wszystkich dzieci niepełnosprawnych w rodzinie.

Jak już wskazano powyżej, sytuacja rodzin niepełnych różni się faktycznie w zależności od liczby dzieci w rodzinie. Dotyczy to również rodzin niepełnych z dziećmi niepełnosprawnymi. Trybunał, oceniając zgodność art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych z zasadą równości, podtrzymuje stanowisko zajęte przy rozważaniu zarzutu dotyczącego art. 11a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którym z zasady równości nie musi wynikać automatycznie zakaz takiego samego traktowania podmiotów mimo występujących między nimi różnic. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, za niezasadny należy uznać zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości. Konieczne jest jednak rozważenie, czy art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie narusza art. 71 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Podobnie jak wyżej, w części III, pkt 4 uzasadnienia, przy rozważaniu zasadności niniejszego zarzutu należy brać pod uwagę okoliczność, że system świadczeń związanych z zasiłkiem rodzinnym i dodatkami do tego zasiłku należy oceniać przy uwzględnieniu wszystkich przepisów, które go dotyczą. Jak już wskazywano, dodatki do zasiłku służą osiąganiu różnych celów i możliwa jest ich kumulacja. Niepełna byłaby zatem ocena należytego zapewnienia ochrony określonej grupie podmiotów ograniczona tylko do jednego przepisu, który ma ściśle określone cele i przewiduje dodatek do zasiłku w związku z zaistnieniem określonej w tym przepisie sytuacji. Przyjęcie w kwestionowanym przepisie, że kwota zwiększenia dodatku z tytułu samotnego wychowywania dzieci niepełnosprawnych jest stała i niezależna od liczby dzieci niepełnosprawnych w rodzinie niepełnej liczącej dwoje lub więcej dzieci nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej, ponieważ ustawodawca wprowadził – obok dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka – inny dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (art. 8 pkt 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Szczegółowe zasady przyznawania tego dodatku określa art. 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie z art. 13 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych i § 2 pkt 6 rozporządzenia z 2012 r. dodatek ten przysługuje miesięcznie w wysokości 60 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5 roku życia oraz 80 zł na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia do ukończenia 24 roku życia. Dodatek ten służy wsparciu rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi. Z kolei dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka ma inny cel, polegający – jak już wskazano – na wsparciu rodzin niepełnych w utrzymaniu dzieci, o czym już była mowa wyżej. Należy podkreślić, że rodzinie z dziećmi niepełnosprawnymi mogą przysługiwać oba wskazane dodatki. Z tych przyczyn należy uznać, że kwestionowany przepis nie narusza również art. 71 ust. 1 Konstytucji. System świadczeń przewidziany w ramach zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku zapewnia bowiem szczególną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, w tym rodzinom niepełnym oraz rodzinom z dziećmi niepełnosprawnymi.

Dodatkowo, należy zauważyć, że ustawodawca przewidział inne szczególne środki pomocy państwa dla rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne zarówno w ramach systemu świadczeń rodzinnych, jak i w innych ustawach. Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje dwa świadczenia opiekuńcze, które przysługują m.in. w związku z niepełnosprawnością dziecka: zasiłek pielęgnacyjny (zob. art. 16 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz świadczenie pielęgnacyjne (zob. art. 17 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Ponadto, inne ustawy przewidują dalsze formy wspierania

osób niepełnosprawnych, z których znaczna część może przysługiwać również dzieciom niepełnosprawnym wychowywanym w rodzinach wielodzietnych niepełnych. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) oraz ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.) przewidują różnego rodzaju formy wsparcia w zakresie edukacji niepełnosprawnych dzieci i młodzieży (stypendia szkolne i zasiłki szkolne). Z kolei ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.) przewiduje różnego rodzaju formy wsparcia z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, przykładowo: warsztaty terapii zajęciowej, turnusy rehabilitacyjne, czy dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny. Inne ustawy przewidują szereg mechanizmów przeciwdziałających marginalizacji osób niepełnosprawnych oraz ograniczających skutki tej niepełnosprawności (zob. J. Karpińska, *System, zakres i środki pomocy dla niepełnosprawnych*, „Służba Pracownicza” nr 3/2007, s. I i n.).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim ogranicza wysokość zwiększenia dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

5.3. Przywołany jako kolejny wzorzec kontroli art. 69 Konstytucji stanowi, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten jest traktowany jako norma programowa statuująca zadanie państwa i wyznaczająca ustawodawcy obowiązek stworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. Art. 69 Konstytucji odsyła do ustawy zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji, która dotyczy tego zagadnienia. Przepis ten nie oznacza zatem ustalenia na szczeblu konstytucyjnym określonego poziomu świadczeń, ich form, konkretnego zakresu czy trybu ich uzyskiwania, ale pozostawia ustawodawcy swobodę wyboru środków służących realizacji wymienionych w nim celów (zob. wyroki z: 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37; 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106; 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09).

Skoro ustawa o świadczeniach rodzinnych nie rozstrzyga, na które kolejne niepełnosprawne dziecko w rodzinie przysługuje kwota zwiększenia dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, nieprawidłowe jest twierdzenie Rzecznika, że art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych narusza art. 69 Konstytucji z uwagi na pozbawienie trzeciego i następnych dzieci niepełnosprawnych dodatkowej pomocy państwa przewidzianej w kwestionowanym przepisie.

Jak już była o tym mowa wyżej (zob. część III, pkt 2.4.), ocena zgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu byłaby niepełna, bez uwzględnienia całokształtu przepisów dotyczących tego zasiłku i dodatków do niego. Wynika to z przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji zasiłku rodzinnego przewidującego szereg dodatków do tego zasiłku służących dodatkowemu wsparciu dla określonych grup podmiotów z różnych tytułów. Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka nie jest przewidziany dla ochrony osób niepełnosprawnych, lecz rodzin niepełnych. Jeżeli w rodzinie niepełnej wychowywane są dzieci niepełnosprawne, wówczas przysługuje jej prawo do ubiegania się o wskazane wyżej świadczenia przewidziane w celu zapewnienia szczególnej pomocy rodzinom z takimi dziećmi. Wobec wskazanych okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nietrafny jest zarzut naruszenia art. 69 Konstytucji. Ustawodawca,

wprowadzając system świadczeń w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych, przewidział bowiem szczególne formy wsparcia rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim ogranicza wysokość zwiększenia dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne, jest zgodny z art. 69 Konstytucji.

5.4. W *petitum* wniosku Rzecznik kwestionuje również zgodność art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Konwencji, we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez władze publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Z kolei art. 23 ust. 2 Konwencji przewiduje prawo dziecka niepełnosprawnego do szczególnej troski i rozszerzonej pomocy udzielanej uprawnionym do niej dzieciom oraz osobom odpowiedzialnym za opiekę nad nimi.

Jednakże Rzecznik, poza sformułowaniem zarzutu, nie przedstawił jakichkolwiek argumentów, które miałyby przemawiać za naruszeniem wskazanych przepisów Konwencji. Rzecznik ograniczył swój wywód w tym zakresie do stwierdzenia, że pozbawienie rodzica lub opiekuna dziecka przez kwestionowany przepis możliwości otrzymania zwiększonego dodatku na trzecie i następne dziecko niepełnosprawne w rodzinie narusza wskazane przepisy Konwencji. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wniosek, co do omawianego zarzutu nie spełnia wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Wobec powyższego Trybunał uznał, że orzekanie o zgodności art. 11a ust. 4 z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji jest niedopuszczalne i na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzył postępowanie w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt K 28/11

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do całego wyżej wymienionego wyroku.

UZASADNIENIE

1. Wyrokiem z 20 grudnia 2012 r. w sprawie o sygn. K 28/11, zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny uznał, że: art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: u.ś.r.) w zakresie, w jakim ogranicza wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 340 zł na wszystkie dzieci, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz z art. 11a ust. 4 u.ś.r. w zakresie, w jakim ogranicza wysokość zwiększenia dodatku

do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2, a także z art. 69 Konstytucji.

Art. 11a ust. 3 u.ś.r. dotyczy prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego, z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Prawo do tego dodatku przysługuje osobie samotnie wychowującej dziecko (matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu lub prawnemu dziecka oraz osobie uczącej się, której rodzice nie żyją), jeżeli nie może ona uzyskać alimentów na rzecz dziecka od drugiego z rodziców dziecka. Przepis określający przesłanki nabycia prawa do dodatku (art. 11a ust. 1 i 2 u.ś.r.) nie został zaskarżony. Wniosek dotyczy tylko art. 11a ust. 3 u.ś.r., określającego wysokość dodatku (podstawową), oraz art. 11a ust. 4 u.ś.r., przewidującego zwiększenie wysokości tego dodatku z tytułu niepełnosprawności dziecka. Art. 11a ust. 3 u.ś.r. stanowi, że dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługuje w wysokości 170 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340 zł na wszystkie dzieci.

RPO zarzuca temu przepisowi w części, w której określa się, że wysokość zasiłku nie może przekroczyć 340 zł w sytuacji, gdy przysługuje on na więcej niż dwoje dzieci, niezgodność z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasadą równości) w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości). Inaczej niż Trybunał w niniejszym wyroku, uważam, że zarzuty te są oczywiście uzasadnione.

2. Naruszenie zasady równości polega w tym wypadku na tym, że – w zależności od tego, czy dana osoba samotnie wychowuje jedno lub dwoje, albo też więcej niż dwoje dzieci – różna jest wysokość „dodatku z tytułu samotnego wychowywania” przypadającego na jedno dziecko. W pierwszej sytuacji wynosi on bowiem 170 zł na dziecko, w drugiej równy jest ilorazowi kwoty 340 zł i liczby dzieci, a więc zmniejsza się wraz ze wzrostem liczby dzieci (np. dla czworga dzieci wynosi 85 zł na dziecko, czyli połowę dodatku przypadającego na dziecko w niepełnej rodzinie, w której wychowuje się tylko jedno lub dwoje dzieci).

Liczba dzieci nie jest, moim zdaniem, relewantnym kryterium zróżnicowania wysokości dodatku przypadającego na jedno dziecko, gdyż przy większej liczbie dzieci nie maleje istotnie koszt utrzymania i wychowania jednego dziecka (obecnie wielodzietna rodzina nie może zaoszczędzić nawet na podręcznikach szkolnych, gdyż młodsze dzieci nie mogą korzystać z podręczników używanych przez starsze rodzeństwo, z powodu praktyki stałego zmieniania podręczników i redagowania wielu z nich jako książki jednorazowego użytku).

Kolejny dodatek do zasiłku rodzinnego – z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, tj. z trojgiem lub większą liczbą dzieci (art. 12a u.ś.r.) rekompensuje uszczerbek w budżecie rodziny niepełnej, spowodowany obniżeniem wysokości dodatku z tytułu samotnego wychowywania dzieci, tylko w wypadku trojga dzieci; poczynając od czwartego dziecka, łączna kwota z tytułu obydwu tych dodatków na każde dziecko jest niższa od dodatku z tytułu samotnego wychowywania dzieci w rodzinie z jednym dzieckiem lub dwojgiem dzieci.

Trzeba przy tym dodać, że osoba samotnie wychowująca troje lub więcej dzieci ma z reguły mniejsze szanse na zdobycie i utrzymanie pracy, a już na pewno nie jest w stanie pracować w godzinach nadliczbowych lub podjąć dodatkowej pracy, gdyby ją nawet znalazła, aby powiększyć dochód własny.

Nie mam w świetle powyższego wątpliwości, że przepis nakazujący zmniejszać wysokość świadczenia rodzinnego (dodatku z tytułu samotnego wychowywania dzieci) w odniesieniu do rodziny niepełnej wielodzietnej jest niezgodny nie tylko z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ale także z zasadą sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji). Narusza

on, moim zdaniem, również art. 71 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza **wielodzietne i niepełne**, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Należy wziąć przy tym pod uwagę, że – według statystyk GUS – stale rozszerza się w Polsce strefa ubóstwa i że znajdują się w niej przede wszystkim rodziny wielodzietne. Własne dochody tych rodzin, w przeliczeniu na jednego członka rodziny, są z reguły niższe niż próg dochodu warunkujący prawo do zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków, a często świadczenia rodzinne są jedynym źródłem dochodu takich rodzin, zwłaszcza gdy rodzina wielodzietna jest jednocześnie rodziną niepełną. Istotne jest również to, że wysokość świadczeń rodzinnych w naszym kraju odbiega znacznie na niekorzyść od poziomu tego rodzaju świadczeń w większości krajów Unii Europejskiej. A wszystko to ma miejsce w warunkach zapaści demograficznej (wg danych GUS, w Polsce w 1989 roku mieliśmy 11 208 tys. osób w wieku 0-17 lat, a w 2009 roku już tylko 7231,3 tys. co stanowi spadek o ok. 35%; liczba osób nieletnich maleje systematycznie rok do roku od 20 lat – por. „Stan i struktura ludności według wieku w latach 1989-2009. Stan w dniu 31.12.2009”;

http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lu_struktura_ludnosci_01_tablica1.xls),

kiedy to dla dobra wspólnego konieczna jest rzeczywista polityka prorodzinna państwa.

3. Analogiczny problem konstytucyjny dotyczy drugiego z zaskarżonych przepisów – art. 11a ust. 4 u.ś.r., który przewiduje zwiększenie (wzrost) dodatku z tytułu samotnego wychowywania dzieci, przypadającego na dziecko (do lat 16) z orzeczoną niepełnosprawnością lub ze znacznym stopniem niepełnosprawności (gdy ukończyło 16 lat). Kwota wzrostu wynosi 80 zł na dziecko niepełnosprawne, jeśli chodzi o niepełnosprawne jedno dziecko lub dwoje dzieci. Jeżeli dzieci z niepełnosprawnością jest w rodzinie niepełnej więcej niż dwoje, kwota wzrostu na wszystkie te dzieci wynosi tyle samo co na dwoje (tj. 160 zł), a to znaczy, że w przeliczeniu na jedno dziecko niepełnosprawne zwiększenie dodatku jest tym mniejsze, im większa jest ich liczba.

Ta regulacja prawna jest, według mnie, w sposób oczywisty niezgodna z zasadą równości i z zasadą sprawiedliwości. Samotne wychowywanie większej liczby dzieci niepełnosprawnych wyklucza z reguły możliwość pracy zarobkowej, a przy tym zwiększa zapotrzebowanie na odpowiednią pomoc w domowej opiece i rehabilitacji niepełnosprawnych dzieci. Nie może wpływać na zmianę tej oceny okoliczność, że inny przepis tej samej ustawy (art. 13) ustanawia prawo do dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, ponieważ przysługuje on nie tylko na dziecko niepełnosprawne wychowywane w rodzinie niepełnej, a wysokość tego dodatku wynosi 50-70 zł miesięcznie.

Nie należy przy tym zapominać o tym, że gdyby osoba samotnie wychowująca dziecko niepełnosprawne zdecydowała się oddać je do zakładu opiekuńczego, to koszt utrzymania dziecka, pokrywany w takiej sytuacji, z reguły, w całości ze środków publicznych, byłby nieporównanie wyższy, niż łączny koszt wszystkich świadczeń publicznych dla rodziny niepełnej, w której wychowuje się niepełnosprawne dziecko.