



Warszawa, *M* stycznia 2010 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Dziecka
Marek Michalak

ZSS/500/1/2011/JZ

**Pani
Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich**

stosowanie przez organy administracji publicznej, władne do ustalania prawa do świadczeń rodzinnych, 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), przywoływanej dalej jako „u.ś.r.”, budzi moje poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Badając sprawy, które zostały wniesione przez obywateli do Rzecznika Praw Dziecka, zapoznając się z treścią decyzji administracyjnych wydawanych w przedmiocie świadczeń rodzinnych. Na podstawie analizy tych decyzji doszedłem do przekonania, iż wskazane powyżej przepisy mogą być niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. naruszać zasadę równości wobec prawa tych dzieci, na które przyznawany jest dodatek z tytułu ich samotnego wychowywania.

Zgodnie z art. 11a ust. 3 u.ś.r. dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługuje w wysokości 170,00 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340,00 zł na wszystkie dzieci. W myśl art. 11a ust. 4 u.ś.r. 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. Wysokość dodatku określonego w art. 11a ust. 3 u.ś.r., a wcześniej w art. 12 u.ś.r. (w czasie przed jego uchyceniem), nie uległa zmianie od dnia 1 maja 2004 r.

Celem dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka jest udzielenie przez państwo wsparcia osobie, która samotnie wychowuje dziecko, a drugi rodzic nie wykonuje obowiązku alimentacyjnego, gdyż: nie żyje, jest nieznanym albo powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone. Można przyjąć, że ów dodatek zastępuje świadczenie alimentacyjne niemożliwe do uzyskania od drugiego rodzica.

Zgodnie natomiast z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7) świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie wyższej niż 500 zł, przy czym świadczenie z funduszu alimentacyjnego należy się każdej osobie w rodzinie, dysponującej wyrokiem sądu zasądającym na jej rzecz świadczenie alimentacyjne.

Przepisy art. 11a ust. 3 u.ś.r. ustala maksymalną sumę dodatków z tytułu samotnego wychowywania dziecka na 340 zł miesięcznie, co przy kwocie tego dodatku w wysokości 170 zł oznacza, że dodatek może być przyznany jedynie dla dwojga dzieci osoby samotnie je wychowującej. Analogiczny wniosek można wyprowadzić na podstawie art. 11a ust. 4 u.ś.r. w stosunku do osoby samotnie wychowującej dziecko niepełnosprawne.

Uważam, że wskazane ograniczenie zawarte w u.ś.r. narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ żadne względy nie przemawiają za pozbawieniem osoby samotnie wychowującej dzieci prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania trzeciego i następnych dzieci. Poparcia dla powyższej tezy można doszukać się również w przywołanym uprzednio art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, który nie różnicuje w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych członków rodziny. Z racji podobieństwa celów obydwu ustaw oraz podobieństw pomiędzy dodatkiem z tytułu samotnego wychowywania dziecka oraz świadczeniem z funduszu alimentacyjnego można oczekiwać konsekwencji ustawodawcy i niewprowadzania w u.ś.r. ograniczeń nieprzewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Działając na podstawie art. 9 pkt 2a ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) proszę Panią Rzecznik o rozważenie możliwości złożenia do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niezgodności 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) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w części ograniczającej wysokość dodatku do – odpowiednio – kwoty 340,00 zł na wszystkie dzieci oraz kwoty 160,00 zł na wszystkie dzieci.

Z wyrazami szacunku
Marek Szlachetka



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 26. I. 2011

RPO-665402-III/11/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan
Marek Michalak
Rzecznik Praw Dziecka
ul. Przemysłowa 30/32
00-450 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 11 stycznia 2011 r. w sprawie konstytucyjności przepisów 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.) w zakresie ograniczenia wysokości dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 340,00 zł na wszystkie dzieci w rodzinie (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz ograniczenia zwiększania wysokości tego dodatku o kwotę 160,00 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne w rodzinie (art. 11a ust. 4 ustawy) uprzejmie informuję, co następuje.

Problem zróżnicowania wysokości łącznej kwoty dla jednej rodziny przy uzyskaniu prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i świadczeń z funduszu alimentacyjnego został podjęty przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Pracy Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2009 r. - kserokopię wystąpienia i odpowiedzi przesyłam uprzejmie do wiadomości w załączeniu.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że dokonam analizy, czy przepisom art. 11a ust. 3 oraz art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych można zarzucić naruszenie norm konstytucyjnych. O stanowisku odnośnie zasadności skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją RP powołanych wyżej przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych powiadomię Pana Rzecznika po zakończeniu tych prac.

Załącz. 2

Łoza wyrozy szowunku
Jana Jijon



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-612455-III/09/AN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, *16 grudnia 2009*

Pani
Jolanta FEDAK
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Pozwalam sobie przesłać do Pani Minister kopię pisma skierowanego do Rzecznika Praw Obywatelskich przez Panią Elżbietę C. pracownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Nowym Targu, które dotyczy problemu zróżnicowania wysokości łącznej kwoty dla jednej rodziny przy uzyskaniu prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Zgodnie z art. 11a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) 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 nieznan;
- 3) powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone.

Dodatek przysługuje również osobie uczącej się, jeżeli oboje rodzice osoby uczącej się nie żyją. Dodatek przysługuje w wysokości 170,00 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340,00 zł na wszystkie dzieci. 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 (...).

Art. 11a dodany został przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2260). Art. 11a zastąpił art. 12, który w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2005 r.; K 16/04 (za niezgodne z Konstytucją RP zostały uznane: art. 3 pkt 17, art. 8 pkt 3 i 4, art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych) utracił moc z dniem 31 grudnia 2005 r. Wobec powyższego wprowadzono nową jednostkę redakcyjną- art. 11a.

Natomiast art. 12 ust. 3 został zmieniony przez art. 27 pkt 8 lit. c) ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732 ze zm.) z dniem 1 września 2005 r. uchwalonej jeszcze przed wydaniem wyroku przez Trybunał.

Ograniczenie wysokości dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty przysługującej na dwoje dzieci wynikało prawdopodobnie z negatywnych następstw wdrożenia dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, który do 31 sierpnia 2005 r. obowiązywał w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych, którego łączna wysokość dla jednej rodziny nie została ograniczona, przy jednoczesnym wymogu pozostawiania osobą samotną. Rozwiązanie takie uruchomiło wzrost liczby pozwów o rozwód lub separację.

Ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej wprowadziła także nowy rodzaj pomocy dla rodzin niepełnych, w których egzekucja zasądzonych na rzecz dzieci alimentów była bezskuteczna - zaliczkę alimentacyjną. Zaliczka alimentacyjna zajęła więc miejsce dodatku do zasiłku rodzinnego dla osób samotnie wychowujących dziecko, który przetrwał jedynie w okrojonej formie. Przepisy ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej ograniczały wprawdzie wysokość zaliczki (art. 8 ustawy), ale nie wprowadzały ograniczenia łącznej kwoty zaliczek przysługującej jednej rodzinie.

Aktualnie zaliczkę alimentacyjną zastąpiło świadczenie z funduszu alimentacyjnego, wypłacane na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 Nr 1, poz. 7 ze zm.). Zgodnie z art. 10 ust. 1 tej ustawy świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie wyższej niż 500 zł. Przepisy nie ograniczają jednak wysokości łącznej kwoty świadczeń z funduszu alimentacyjnego dla jednej rodziny

Przedstawione wyżej regulacje prawne mają na celu pomoc i wsparcie osobom nie mogącym uzyskać alimentów (bezskuteczność egzekucji lub niemożność zasądzenia). W szczególności dotyczy to rodzin niepełnych. Wprowadzenie korzystniejszych rozwiązań prawnych dla osób mających możliwość uzyskania świadczeń z funduszu alimentacyjnego (świadczenie przysługuje na każde dziecko w rodzinie) od rozwiązań prawnych, dotyczących osób mających możliwość uzyskania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka (ograniczenie dodatku do kwoty na dwoje dzieci w rodzinie), zdaniem Rzecznika nie znajduje uzasadnienia.

Niejasny pozostaje cel, jakim kierował się ustawodawca wprowadzając dodatkowe kryterium zróżnicowania rzeszy ubogich niepełnych rodzin z dziećmi, bezskutecznie próbujących egzekwować zasądzone im alimenty lub nie mogących z przyczyn od nich niezależnych zasądzić alimentów. W opinii Rzecznika trudno doszukać się racjonalnych podstaw do zróżnicowanego traktowania tych dwóch grup rodzin niepełnych.


Przedstawione rozwiązania nieuwzględniają także w polityce społecznej państwa, jak i w rozwiązaniach ustawodawczych roli rodziny (także niepełnej) i jej podstawowych funkcji. Działania i rozwiązania proponowane przez państwo w sferze socjalnej powinny umożliwiać precyzyjne określenie i uwzględnienie problemów związanych przede wszystkim z wychowywaniem dzieci, zarówno w kontekście zabezpieczenia podstawowych, przysługujących im praw, jak i wyrównania, gdy jest to niezbędne, szans rozwojowych. Do szczególnej pomocy władz publicznych mają prawo rodziny niepełne. Warto zatem - także z uwagi na gwarancję zawartą w art. 71 ust. 1 Konstytucji - dodać, że przy konstruowaniu zasad pomocy finansowej państwa dla rodzin niepełnych potrzebne są wyjątkowo jasne i czytelne zasady. Wsparcie dla dzieci w rodzinach cierpiących ubóstwo musi być oparte na przejrzystych i sprawiedliwych, prostych zasadach. Podobne cechy powinien mieć stworzony przez państwo system gwarantujący wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego, gdy osoba zobowiązana na mocy tytułu egzekucyjnego nie wypełnia swego zobowiązania, a także nie może (z przyczyn od niej niezależnych) uzyskać orzeczenia sądowego o obowiązku alimentacyjnym.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Załącznik 1

Z poszanowaniem

Stanisław Trociuk
Rzecznik Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Rzecznik Praw Obywatelskich



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 21 maja 2009 r.

Jolanta Fedak

DSR-II-0712a-3-1-UŻ/09

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Odpowiadając pismo z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka (RPO-612455-III/09/AN), uprzejmie informuję:

Przysługujący w oparciu o przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.) dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka jest świadczeniem mającym na celu pomoc finansową rodzin niepełnych, spełniających określone kryterium dochodowe, w przypadku, gdy nie ma możliwości zasądzenia alimentów, ponieważ drugi z rodziców nie żyje, ojciec dziecka nie jest znany albo powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone. Dodatek przysługuje w wysokości 170,00 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340,00 zł na wszystkie dzieci. Kwota ta jest podwyższana w przypadku dziecka niepełnosprawnego o 80,00 zł na dziecko, nie więcej jednak niż o 160,00 zł na wszystkie dzieci. Jest to świadczenie w całości finansowane z budżetu państwa.

Natomiast określone w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. Nr 192, poz. 1378, z późn. zm.) świadczenie z funduszu alimentacyjnego ma na celu zastąpienie zasądzonych alimentów, w przypadku bezskuteczności ich egzekucji. Świadczenie to przysługuje zarówno rodzinom pełnym, jak i niepełnym spełniającym określone kryterium dochodowe. Maksymalna wysokość tego

świadczenia wynosi 500 zł na dziecko, jednak jego realna wysokość zależy od wysokości zasądzonych alimentów. Sąd ustalając wysokość alimentów bierze pod uwagę nie tylko uzasadnione potrzeby dziecka, ale także możliwości zarobkowe rodzica zobowiązanego do alimentacji. Świadczenie to ma charakter zwrotny. Do zwrotu kwot wypłaconych na dziecko z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego zobowiązany jest dłużnik alimentacyjny.

Podkreślenia wymaga to, że dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowania dziecka jest świadczeniem kierowanym do rodziny, chociaż jego wysokość jest zróżnicowana ze względu na liczbę dzieci, natomiast świadczenie z funduszu alimentacyjnego ma charakter osobisty i przysługuje bezpośrednio dziecku. Stąd też w praktyce mogą zdarzyć się sytuacje, że z kilkorga dzieci wychowywanych w danej rodzinie tylko jedno jest uprawnione do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, które ze względu na wysokość zasądzonych alimentów, otrzymuje w wysokości znacznie poniżej maksymalnej kwoty 500 zł. Zrównanie wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego z wysokością dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka mogłoby więc doprowadzić do nadmiernego uprzywilejowania rodzin niepełnych nie mających zasądzonych alimentów. Spowodowane byłoby to tym, że na każde dziecko w rodzinie przysługiwałaby stała wysokość dodatku, podczas, gdy na dzieci mające zasądzone alimenty przysługiwałaby wysokość świadczeń z funduszu uzależniona od wysokości zasądzonych na nie alimentów.

Pomimo podniesionych powyższej argumentów, zgodzić się jednak należy z tym, że obecnie występuje zbyt duża różnica w poziomie pomocy dla rodzin niepełnych i rodzin mających zasądzone alimenty, ale zaistniała sytuacja jest wynikiem ustalenia przez posłów - projektodawców ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów - wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego na zbyt wysokim poziomie względem wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Jest oczywistym, że dysproporcja ta nie może zostać wyrównana poprzez obniżenie kwoty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, ale, w obecnym stanie ekonomicznym państwa, nie można też oczekiwać, że nastąpi istotne podwyższenie wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka.

Propozycja podwyższenia kwoty dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 500 zł oraz umożliwienie pobierania tego dodatku przez wszystkie dzieci w rodzinie spowodowałaby zwiększenie liczby świadczeniobiorców do 163 tys. przeciętnie miesięcznie (obecnie 147 tys.) oraz wzrost wydatków w skali roku o 691 mln zł (tj. o 119%).

Natomiast propozycja podwyższenia kwoty dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 500 zł oraz umożliwienie pobierania tego dodatku przez wszystkie dzieci w rodzinie, a także podwyższenie kwoty kryterium dochodowego do poziomu 725 zł spowodowałyby zwiększenie liczby świadczeniobiorców do 304 tys. przeciętnie miesięcznie (obecnie 147 tys.) oraz wzrost wydatków w skali roku o 1 563 mln zł (tj. o 394%).

Dodać należy, że w bieżącym roku kalendarzowym planowana jest weryfikacja świadczeń rodzinnych, w wyniku której nowe kwoty kryteriów dochodowych i kwoty świadczeń rodzinnych ustalane będą z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin, przeprowadzanych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Jednak w ramach tej weryfikacji nie jest możliwe istotne podwyższenie kwoty dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Ponadto, biorąc pod uwagę aktualny stan finansów państwa, wątpliwym jest, czy Rada Ministrów zdecyduje się na podwyższenie kwot wszystkich świadczeń rodzinnych.

MINISTER
Jolanta Fedak



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 2. VIII. 2011

RPO-665402-III/11/LN

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Pan

Marek Michalak

Rzecznik Praw Dziecka

ul. Przemysłowa 30/32

00-450 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

Działając na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) oraz w nawiązaniu do wniosku Pana Rzecznika oraz mojej odpowiedzi z dnia 26 stycznia 2011 r., uprzejmie informuję, że w dniu 28 lipca 2011 r. skierowałam do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności:

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 340,00 zł na wszystkie dzieci oraz zwiększenia tego dodatku do kwoty 160,00 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 o świadczeniach rodzinnych w części ograniczającej wysokość zwiększenia tego dodatku do kwoty 160,00 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne z art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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.).

W załączeniu przedkładam uprzejmie kopię wniosku do Trybunału Konstytucyjnego

Załącznik 1

Łęka przechodzenie

Irena Lipowicz

RPO-665402-III/11/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę

o stwierdzenie niezgodności:

- 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 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 części ograniczającej wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do – odpowiednio – kwoty 340,00 zł na wszystkie dzieci oraz zwiększenia tego dodatku do kwoty 160,00 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 pkt 1 w części ograniczającej wysokość zwiększenia tego dodatku do kwoty 160,00 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne z art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 i z 2000 r. Nr 2, poz. 11).

UZASADNIENIE

1. Pismem z dnia 11 stycznia 2011 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Rzecznik Praw Dziecka z wnioskiem o zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego 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.) z uwagi na niezgodność z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W swym piśmie (kopia w załączeniu) Rzecznik Praw Dziecka wskazał, że na podstawie analizy decyzji wydawanych w przedmiocie świadczeń rodzinnych wskazane powyżej przepisy mogą naruszać zasadę równości wobec prawa tych dzieci, na które przyznawany jest dodatek z tytułu ich samotnego wychowywania.

Ponadto do mojego Biura także kierowane są skargi, w których skarżący kwestionują zgodność art. 11a ust. 3 oraz art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Przepisy te pozbawiają bowiem uprawnionych prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania trzeciego i następnych dzieci.

Analiza załączonego wystąpienia Rzecznika Praw Dziecka, a także kierowanych do mnie skarg wskazuje, że zarzuty te są uzasadnione. Podzielał zatem stanowisko Rzecznika Praw Dziecka co do niezgodności art. 11a ust. 3 oraz art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych z konstytucyjną zasadą równości, o której mowa w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto uważam, że kwestionowane przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, naruszając zasady równości w prawie, pozostają także w sprzeczności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, a także są niezgodne z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Ponadto art. 11a ust. 4 ustawy jest także niezgodny z art. 69 Konstytucji oraz z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka.

2. Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje możliwość uzyskania zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami przez rodziców, jednego z rodziców albo opiekuna prawnego dziecka lub faktycznego opiekuna dziecka (art. 4 ust. 2 ustawy). Warunkiem ubiegania się o świadczenia rodzinne jest wypełnienie przez rodzinę kryterium dochodowego – dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie może przekraczać kwoty 504,00 zł, a w rodzinie z dzieckiem niepełnosprawnym – 583,00 zł (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy). Do zasiłku rodzinnego przysługują dodatki z tytułu:

- 1) urodzenia dziecka,
- 2) opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego,
- 3) samotnego wychowywania dziecka,
- 4) wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej,
- 5) kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego,

- 6) rozpoczęcia roku szkolnego,
- 7) podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania (art. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych dodatek do zasiłku rodzinnego 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.

W myśl art. 11a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych dodatek przysługuje w wysokości 170,00 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340,00 zł na wszystkie dzieci. Zgodnie zaś z art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych 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.

W myśl definicji ustawowej zawartej w art. 3 pkt 17a ustawy przez osobę samotnie wychowującą dziecko należy rozumieć: pannę, kawalera, wdowę, wdowca, osobę pozostającą w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, chyba że wychowuje wspólnie co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem.

3. Obecny kształt przepisu art. 11a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2005 r. (sygn. akt K 16/04), w którym Trybunał orzekł, że art. 12 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 27 Konwencji o Prawach Dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 oraz z 2000 r. Nr 2, poz. 11) oraz, że przepis ten traci moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2005 r. (Dz.U. Nr 95, poz. 806). Przepis art. 12 ustawy o świadczeniach rodzinnych regulował kwestie dotyczące dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i w wersji z dnia wejścia życie ustawy o świadczeniach rodzinnych miał następujące brzmienie: „Art. 12. 1. Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka.

2. Dodatek przysługuje również osobie uczącej się.

3. Dodatek przysługuje w wysokości 170,00 zł na dziecko.

4. W przypadku samotnego wychowywania dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub znacznym stopniu niepełnosprawności dodatek przysługuje w wysokości 250,00 zł na dziecko, nie więcej jednak niż 750,00 zł miesięcznie dla rodziny.

5. Dodatek przysługujący za niepełne miesiące kalendarzowe wypłaca się w wysokości 1/30 dodatku miesięcznego za każdy dzień. Należną kwotę dodatku zaokrągla się do 10 groszy w górę.

6. W przypadku zbiegu prawa do dodatku, o którym mowa w ust. 1, z prawem do dodatku, o którym mowa w art. 11, przysługuje prawo do jednego dodatku wybranego przez osobę, o której mowa w ust. 1 lub 2.

7. Dodatek nie przysługuje, jeżeli dziecko lub osoba ucząca się ma ustalone prawo do renty socjalnej lub renty.”

Na podstawie art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2260) dodano do ustawy o świadczeniach rodzinnych art. 11a, w którym uregulowano dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Tak więc dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka został przez ustawodawcę przewidziany najpierw w art. 12 ustawy o świadczeniach rodzinnych, a po utracie przez te przepisy mocy obowiązującej z dniem 31 grudnia 2005 r. od dnia 1 stycznia 2006 r. na podstawie powołanej wyżej ustawy zmieniającej, dodatek ten został uregulowany w art. 11a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

4. W pierwszej kolejności należy dokonać oceny zgodności art. 11a ust. 3 i art. 11a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Zasada równości wszystkich wobec prawa zawarta w art. 32 ust. 1 Konstytucji wyraża nakaz traktowania podmiotów podobnych w sposób podobny, dopuszczając jednocześnie traktowanie podmiotów odmiennych w sposób odmienny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie przyjmowane jest stanowisko, że konstytucyjna zasada równości polega na tym, iż wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną, mają być traktowani równo. Równe traktowanie znaczy traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Definicja ta ugruntowała się również w obecnym porządku konstytucyjnym (m.in. orzeczenia z: 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK ZU w 1988 r., poz. 1; 20 grudnia 1994 r., sygn. K 8/94, OTK ZU w 1994 r., poz. 43; wyroki z: 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się także, że równość oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych adresatów norm prawnych. Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem.

Odstępstwo od zasady równości nie zawsze jest jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania (wyrok TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24). W odniesieniu do każdej regulacji Trybunał musi najpierw ustalić na podstawie jakiego kryterium dokonano zróżnicowania adresatów normy prawnej, a następnie rozważyć, czy zróżnicowanie to było uzasadnione (wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70). Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania muszą mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Muszą ponadto spełniać wymóg proporcjonalności, wyrażający się w tym, że waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Wreszcie, zróżnicowanie musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok sygn. K 10/04). Przy dokonywaniu oceny przestrzegania zasady równości, Trybunał Konstytucyjny musi przede wszystkim ustalić, czy w ogóle zachodzi podobieństwo adresatów normy prawnej, a więc, czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Uznanie, że podmioty są podobne, pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Stwierdzenie zaś, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny wprowadzając zróżnicowanie, wymaga zbadania dopuszczalności takiego zróżnicowania w świetle zasady równości (orzeczenie K 10/96).

Celem dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka jest udzielenie przez państwo wsparcia osobie, która samotnie wychowuje dziecko a drugi rodzic nie wykonuje obowiązku alimentacyjnego, gdyż nie żyje, jest nieznany albo powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone. Można zatem przyjąć, że dodatek zastępuje świadczenia alimentacyjne niemożliwe do uzyskania od drugiego małżonka. Przepisy art. 11a ust. 3 ustalają maksymalną sumę dodatków z tytułu samotnego wychowywania dziecka na 340,00 zł miesięcznie, co przy kwocie tego dodatku w wysokości 170,00 zł na dziecko oznacza, że dodatek może być przyznany jedynie dla dwojga dzieci osoby samotnie je wychowującej. Podobny wniosek należy wyprowadzić z brzmienia art. 11a ust. 4 w stosunku do osoby samotnie wychowującej dziecko niepełnosprawne.

Należy wskazać, że krąg podmiotów uprawnionych do świadczeń rodzinnych został przez ustawodawcę ograniczony do przypadków nie pozostawiających wątpliwości co do trudnej sytuacji materialnej świadczeniobiorców. Ma to miejsce w sytuacji, w której samotny rodzic nie ma możliwości uzyskania wyroku alimentacyjnego na rzecz dziecka.

Tak określony krąg podmiotowy zapewnia pomoc najbardziej potrzebującej i najsłabszej grupie osób – dzieciom. Jednakże także z uwagi na określenie górnej granicy kwoty świadczenia nie jest możliwe zaliczenie do tej grupy uprawnionych więcej niż dwojga dzieci wychowywanych przez samotnego rodzica. Samotne wychowywanie kolejnych dzieci (trzeciego i następnych) nie zwiększa wysokości kwoty przysługującego dodatku, mimo, że sytuacja materialna samotnych rodziców posiadających troje i więcej dzieci jest niewątpliwie trudniejsza, tak materialnie, jak i społecznie, od sytuacji osób wychowujących jedno, a nawet dwoje dzieci. Nie ulega w związku z tym wątpliwości, że zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie w sposób sprzeczny z celem ustawy limituje pomoc państwa, nie wspierając finansowo w odpowiedni sposób rodzica w zakresie utrzymania każdego dziecka przez niego wychowywanego, jeżeli rodzic ten posiada więcej niż dwójkę dzieci.

W opinii Rzecznika tak sformułowane przesłanki dostępu do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka w istotny sposób naruszają zasadę równości. Skoro ustawodawca uznał potrzebę udzielenia wsparcia ze środków publicznych osobom samotnie wychowującym dzieci, to nie można znaleźć racjonalnych przesłanek uzasadniających wyeliminowanie możliwości uzyskania prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka na trzecie i następne dzieci w rodzinie. Tym samym ustawodawca różnicował dzieci wychowujące się w rodzinie niepełnej. Do jednej grupy należą dzieci urodzone jako pierwsze i drugie w rodzinie. Do drugiej grupy należą natomiast dzieci urodzone jako trzecie, czwarte i kolejne w rodzinie.

Przyjęta konstrukcja art. 11a ust. 3 oraz art. 11a ust. 4 ustawy nie ma też charakteru proporcjonalnego, gdyż powoduje, że w rodzinie z pięciorgiem dzieci wychowywanych przez samotnego rodzica faktyczna wysokość dodatku na jedno dziecko jest zdecydowanie niższa niż przewidziana w ustawie. Powoduje to, że pewna grupa dzieci w rodzinach niepełnych, znajdując się w skrajnie trudnych warunkach, nie zostanie objęta pomocą socjalną z ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok o sygn. K 10/96) różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma większe szanse na uznanie za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zakwestionowana regulacja nie spełnia również tego wymogu, gdyż ograniczenie możliwości uzyskania prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania trzeciego i następnych dzieci nie może być uznane za zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Mimo pozostawienia ustawodawcy szerokiego marginesu swobody w zakresie urzeczywistniania praw socjalnych trzeba stwierdzić, że w zaskarżonych przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych margines swobody regulacyjnej został przekroczony. Zakwestionowane przepisy pozostają zatem w sprzeczności zarówno z art. 32 ust. 1

Konstytucji, jak i z art. 2 Konstytucji, z którego wywodzona jest zasada sprawiedliwości społecznej, a który został przywołany we wniosku w związku z zasadą równości.

5. Art. 71 ust. 1 Konstytucji zobowiązuje państwo do uwzględniania w jego polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny. W niniejszej sprawie znaczenie ma zdanie drugie tego przepisu, w którym ustrojodawca przyznaje prawo do szczególnej pomocy ze strony państwa rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzinom wielodzietnym i niepełnym. Dokonane przez ustawodawcę w art. 11a ust. 3 oraz art. 11a ust. 4 ustawy ograniczenie kwoty dodatku do wysokości 340,00 zł na wszystkie dzieci oraz jego zwiększenia w sytuacji wychowywania dziecka niepełnosprawnego o kwotę nie wyższą niż 160,00 zł na wszystkie dzieci nie odpowiada wymogom określonym w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Prowadzi do nierówności w zakresie wsparcia socjalnego rodzin – szczególnie dotyka to rodziny wielodzietne, które winny być wspierane w sposób szczególny. Wprowadzone w art. 11a ust. 3 i 4 kwoty graniczne w zakresie wysokości dodatku sprawiają, że ustawodawca stawia praktycznie w takiej samej sytuacji rodzica z piątką dzieci i rodzica z dwojgiem dzieci, ponieważ oboje mają prawo do uzyskania takiej samej kwoty dodatku. Kształt kwestionowanych przepisów umożliwia twierdzenie, że trzecie i następne dziecko wychowywane przez samotnego rodzica zostaje wykluczone z systemu wsparcia państwa, o jakim mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Niewątpliwie zatem obecne zasady przyznawania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka prowadzą do nierównego traktowania dzieci według innych kryteriów, niż kryteria przewidziane w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Pomoc państwa dla rodzin w trudnej sytuacji materialnej i społecznej powinna dotyczyć wszystkich rodzin w najszerszym znaczeniu tego pojęcia, a zwłaszcza dzieci. Rodziny niepełne z małoletnimi dziećmi uprawnione do świadczeń rodzinnych mogą być zakwalifikowane jako osoby znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej. Kwestia zaś ustalenia, czy rodziny te znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, jest dla potrzeb ustawy o świadczeniach rodzinnych ustalana na podstawie kryterium dochodowego. Działania i rozwiązania proponowane przez państwo w sferze socjalnej powinny umożliwiać precyzyjne określenie i uwzględnienie problemów związanych przede wszystkim z wychowywaniem dzieci – także w kontekście zabezpieczenia podstawowych, przysługujących im praw.

Warto więc podkreślić, że z uwagi na gwarancję zawartą w art. 71 ust. 1 Konstytucji przy konstruowaniu zasad pomocy finansowej państwa dla rodzin niepełnych zasady winny być wyjątkowo jasne i czytelne. Stworzony przez państwo system gwarantujący wypłatę świadczeń rodzinnych dla rodzin niepełnych powinien uwzględniać przede wszystkim interesy dzieci, które muszą być traktowane jako nadrzędne we wszystkich sprawach ich dotyczących i w pierwszym rzędzie chronione i respektowane przez władze

publiczne, w tym ustawodawcze, także w świetle art. 3 ust 1 Konwencji o Prawach Dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

Artykuł 71 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do gradacji wszystkich świadczeń publicznych na rzecz rodzin, mieszczących się w ramach polityki społecznej i gospodarczej, a także dyferencjacji form działania państwa w odniesieniu m.in. do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, wobec których państwo ma obowiązek szczególnej pomocy. W ramach tej kategorii prawo, a nawet pierwszeństwo dostępu do pomocy państwa mają rodziny wielodzietne i niepełne spełniające warunek trudnej sytuacji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 3/05 pomoc takim rodzinom ma mieć charakter szczególny w tym znaczeniu, że wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom. Znajdowanie się w trudnej sytuacji materialnej należy rozumieć jako sytuację, w której warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną.

Biorąc pod uwagę przedstawione okoliczności trzeba stwierdzić, że kwestionowana regulacja jest sprzeczna z art. 71 ust. 1 Konstytucji albowiem nie jest uzasadniona żadnymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Nie ma zwłaszcza uzasadnienia ograniczenie prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka rodzinom niepełnym wielodzietnym posiadającym więcej niż dwoje dzieci.

6. Nie można także wykazać zgodności pomiędzy wprowadzonym na podstawie art. 11a ust. 4 ustawy ograniczeniem wysokości dodatku na dzieci niepełnosprawne a zasadą pomocy państwa na rzecz osób niepełnosprawnych. Artykuł 69 Konstytucji stanowi o zapewnieniu ze strony władz publicznych pomocy osobom niepełnosprawnym, w zakresie zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej. Powołany przepis stwierdza istnienie obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych, umożliwiających realizację tego zadania i odsyła do ustawy, zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy zatem odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań, o których mowa w tym przepisie. Mechanizm ten musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu. Rozwiązanie przyjęte w art. 11a ust. 4 ustawy – ograniczenie wysokości zwiększania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 160,00 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne – przeczy spójnej konstrukcji, wynikającej z art. 69 Konstytucji. Przepis ten w odniesieniu do systemu przyznawania pomocy osobom niepełnosprawnym jest niekonsekwentny w stopniu, uniemożliwiającym realizację celu wynikającego z art. 69 Konstytucji. Szczególna ochrona, jaka przysługuje osobom niepełnosprawnym, powinna zapewniać wszystkim niepełnosprawnym dostępność

do świadczeń pomocowych. Przyjęta konstrukcja przepisu art. 11a ust. 4 powoduje, że trzecie i następne niepełnosprawne dzieci w rodzinie są w istocie pozbawione pomocy państwa. Ustawodawca, ustanawiając system świadczeń dla osób niepełnosprawnych, określa zasady przyznawania poszczególnych świadczeń. Zasady te powinny być racjonalne i sprawiedliwe, tym bardziej, że adresaci tych regulacji są grupą społeczną wymagającą szczególnego, ponadstandardowego wsparcia. Zawarta w art. 11a ust. 4 regulacja tego wymogu nie spełnia.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Natomiast art. 23 ust. 2 tej Konwencji przewiduje prawo dziecka niepełnosprawnego do szczególnej troski i rozszerzonej pomocy udzielanej uprawnionym do niej dzieciom oraz osobom odpowiedzialnym za opiekę nad nimi. Przepis ten przewiduje m.in., że pomoc będzie udzielana stosownie do warunków dziecka oraz sytuacji rodziców lub innych osób, które się nimi opiekują. Wynikająca z art. 11a ust. 4 regulacja, pozbawiająca rodzica (opiekuna dziecka) możliwości otrzymania zwiększonego dodatku na trzecie i następne niepełnosprawne dziecko w rodzinie – zdaniem Rzecznika – narusza także art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka.

7. Przytoczone powyżej argumenty – w ocenie Rzecznika – uzasadniają stanowisko, że art. 11a ust. 3 oraz art. 11a ust. 4 ustawy są niezgodne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą szczególnej pomocy państwa rodzinom niepełnym określoną w art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP a także pogląd, że art. 11a ust. 4 ustawy jest niezgodny z zasadą pomocy osobom niepełnosprawnym wyrażoną w art. 69 Konstytucji oraz z art. 23 ust. 2 w związku z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Załącznik 1





PREZES
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Warszawa, dnia 1 września 2011 r.

Sygn. akt K 28/11

Pan
Marek MICHALAK
Rzecznik Praw Dziecka

Stosownie do treści art. 51 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) uprzejmie informuję o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 lipca 2011 r. – kopia w załączeniu.

W związku z powyższym, uprzejmie proszę o rozważenie ewentualnego zgłoszenia udziału Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i przedstawienie stanowiska w sprawie, w terminie 60 dni od daty doręczenia niniejszego pisma.

Łukasz Uchiel

Andrzej Rzepliński
Andrzej Rzepliński

Załącznik 1