



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Dziecka
Marek Michalak

Warszawa, 15 stycznia 2015 r.

ZSS.422.1.2014.JZ

Pani
prof. Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich

na podstawie analizy licznych skarg, które otrzymałem w sprawach odmowy przyznania prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, zwracam się do Pani Rzecznik o rozważenie zasadności wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U z 2013 r. poz. 1456, ze zm.), zwanej dalej „u.ś.r.”, z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i Konwencją o prawach dziecka.

Postulowane stwierdzenie niezgodności ze wskazanymi w dalszej części pisma konkretnymi wzorcami kontroli dotyczy wyłącznie takiego rozumienia przywołanego przepisu, zgodnie z którym w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, zwany dalej dodatkiem wychowawczym, przysługuje do zasiłku rodzinnego na jedno z tych dzieci.

Do Rzecznika Praw Dziecka zwracają się rodzice dzieci pochodzących z ciąż mnogich, prosząc o interwencję w sprawach odmowy przyznania na każde dziecko prawa do dodatku wychowawczego. Zdaniem autorów skarg, dodatek powinien być przyznawany na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu, czyli miesięczny wymiar dodatku dla rodziny powinien odpowiadać iloczynowi liczby urodzonych dzieci i miesięcznej kwoty dodatku ustalonej w art. 10 ust. 2 u.ś.r. W pismach rodzice podnoszą, że koszty utrzymania kilkorga dzieci urodzonych podczas jednego porodu stanowią odpowiednią wielokrotność



25 lat Konwencji
o Prawach Dziecka

kosztów utrzymania jednego dziecka, zatem dodatek wychowawczy powinien być przyznawany na każde dziecko, bowiem jego celem jest wsparcie rodzin ponoszących koszty utrzymania dziecka.

Osoby, którym odmówiono prawa do dodatku wychowawczego, przedstawiły Rzecznikowi Praw Dziecka także prawomocne orzeczenia sądów administracyjnych stwierdzające, że dodatek wychowawczy należy się w wymiarze pojedynczym – bez względu na liczbę dzieci urodzonych podczas jednego porodu, a preferencja dla rodzin wychowujących więcej niż jedno dziecko urodzone podczas jednego porodu wyraża się w wydłużeniu okresu pobierania dodatku wychowawczego (*vide* art. 10 ust. 1 u.ś.r.).

Powyższe okoliczności skłoniły Rzecznika Praw Dziecka do skierowania 12 czerwca 2012 r. wystąpienia do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Rzecznik postulował w wystąpieniu nowelizację u.ś.r., tak by dodatek wychowawczy przysługiwał na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu (aby dodatki wychowawcze mogły się kumulować). Wyraził pogląd, że obowiązujące przepisy dyskryminują osoby uprawnione do dodatku wychowawczego, gdyż w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu osłona socjalna rodzin jest słabsza. Rzecznik zwrócił uwagę, że regulacja warunków ustalania prawa do dodatku wychowawczego powinna być zbliżona do regulacji zawartej w art. 9 i art. 11a – 15 u.ś.r., wyraźnie wiążących wymiar dodatków do zasiłku rodzinnego z liczbą dzieci w rodzinie. Za przyznaniem dodatku wychowawczego na każde dziecko przemawiają także względy konstytucyjne, bowiem w myśl art. 71 ust. 1 Konstytucji RP 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. Także Konwencja o prawach dziecka wyznacza instytucjom publicznym kierunek działania – najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka (art. 3 ust. 1), gwarantuje prawo każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu (art. 27 ust. 1). Rzeczpospolita Polska zobowiązała się także do podejmowania, zgodnie z warunkami krajowymi oraz odpowiednio do swych środków, właściwych kroków do wspomagania rodziców lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko w realizacji powyższego prawa (art. 27 ust. 3).

W odpowiedzi na wystąpienie, Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 9 lipca 2012 r. jednoznacznie stwierdził, że jeden dodatek wychowawczy przysługuje niezależnie od liczby wychowywanych dzieci i liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu. Istotą

dotatku jest częściowe zrekompensowanie rodzicowi dziecka utraty wynagrodzenia związanej z korzystaniem z bezpłatnego urlopu wychowawczego, zaś preferencję w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu stanowi możliwość pobierania dodatku przez 36 miesięcy, a zatem o 12 miesięcy dłużej niż w przypadku urodzenia jednego dziecka. Minister poinformował również, że nie są planowane zmiany zasad ustalania prawa do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Kwestia wykładni przepisów u.ś.r. określających wymiar dodatku wychowawczego stała się przyczyną rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, które zapoczątkował wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 848/07. Sąd bowiem uznał, że do każdego zasiłku, w sytuacjach opisanych w art. 9-15 u.ś.r., przysługują dodatki (w tym dodatek wychowawczy) i nie ulega wątpliwości, że dodatki te mogą być kumulowane. Zatem przyznanie zasiłku rodzinnego na każde z dzieci, przy jednoczesnym spełnianiu w stosunku do każdego dziecka warunków z art. 10 ust. 1 u.ś.r., powoduje, że do każdego zasiłku przysługuje dodatek wychowawczy.

Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych polegały na współistnieniu dwóch linii orzeczniczych, dwóch kierunków wykładni przepisów u.ś.r. w kwestii, czy dodatek wychowawczy należy się na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu. W praktyce organów administracji publicznej (realizatorów świadczeń) wydających decyzje administracyjne w sprawach świadczeń rodzinnych oraz w praktyce sądów administracyjnych problematyczna okazała się wykładnia art. 10 ust. 2 u.ś.r, który brzmi: *Dodatek przysługuje w wysokości 400,00 zł miesięcznie*. Przepis ten jednoznacznie nie rozstrzyga, czy przyznanie dodatku zależy od liczby dzieci w rodzinie, tzn. czy dodatek jest przyznawany na dziecko. Literalne odczytanie przepisu sugerowałoby, że dodatek przysługuje w wymiarze pojedynczym, a podstawą jego przyznania (oprócz spełniania ogólnych warunków przyznania zasiłku rodzinnego) jest pozostawanie dziecka pod faktyczną opieką matki lub ojca, opiekuna faktycznego albo opiekuna prawnego, uprawnionego do urlopu wychowawczego (art. 10 ust. 1 u.ś.r.). W przeciwieństwie do innych przepisów ustawy, rozstrzygających *expressis verbis*, czy pozostałe dodatki do zasiłku rodzinnego są przyznawane na dziecko i w jakim wymiarze (dodatki z tytułu: urodzenia dziecka – art. 9 ust. 3 i 4, samotnego wychowywania dziecka – art. 11a ust. 3, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej – art. 12a ust. 2, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego – art. 13 ust. 2, rozpoczęcia roku szkolnego – art. 14 ust. 2, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania – art. 15

ust. 1), regulacja warunków przyznawania dodatku wychowawczego jest pozbawiona takiego sprecyzowania.

Dwóm rozbieżnym kierunkom wykładni odpowiadają dwie grupy przywoływanych na ich uzasadnienie argumentów.

W wydanych przez sądy administracyjne orzeczeniach, uznających, że w przypadku urodzenia podczas jednego porodu więcej niż jednego dziecka dodatek wychowawczy należy się w wymiarze pojedynczym, podnosi się, że regulacja prawna nie budzi wątpliwości: art. 10 ust. 2 u.ś.r. jednoznacznie rozstrzyga, że należy się miesięcznie jeden dodatek, zaś liczba dzieci urodzonych podczas jednego porodu wpływa jedynie na okres, na jaki przyznawany jest dodatek, zatem nie należy poddawać wykładni systemowej i funkcjonalnej przepisu, którego znaczenie jest oczywiste. Za takim określonym rozumieniem przepisu przemawia wykładnia historyczna i gramatyczna. Zauważa się ponadto, że dodatki do zasiłku rodzinnego nie są świadczeniami samodzielnymi, bowiem ich przyznanie zależy od spełnienia warunków przewidzianych w przepisach szczególnych, modyfikujących unormowania ogólne. Gdyby zamiarem ustawodawcy było przyznanie prawa do dodatku wychowawczego na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu, dałby temu wyraz w sposób podobny do regulacji pozostałych dodatków do zasiłku rodzinnego.

Druga grupa orzeczeń sądów administracyjnych, a zarazem poglądów na wykładnię, uwzględnia rezultaty wykładni językowej, systemowej i celowościowej. W aspekcie systemowym wykładni są brane pod wzgląd unormowania zawarte w Konstytucji RP. Jedynie przyjęcie, że dodatki do zasiłku rodzinnego są związane z zasiłkiem rodzinnym, prowadzi do możliwości ich kumulowania, jeśli oczywiście zostały spełnione przesłanki przyznania dodatku określone w art. 9 – 15 u.ś.r. Wykładnia przepisów u.ś.r. powinna być dokonywana w zgodzie z Konstytucją RP, co w tym konkretnym przypadku oznacza respektowanie gwarantowanych przez ustawę zasadniczą praw socjalnych (prawa do szczególnej pomocy władz publicznych dla rodzin wielodzietnych – art. 71 ust. 1) oraz jednej z naczelných zasad ustroju, którą jest pozostawanie rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18). Pomoc dla rodzin wielodzietnych ma mieć charakter szczególny, a zatem wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących swoje dzieci. Dodatkowe znaczenie ma także cel zasiłku rodzinnego, którym jest częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka (art. 4 ust. 1 u.ś.r.). Realizacja tego celu – w odniesieniu do osób korzystających z urlopu wychowawczego, a zatem pozbawionych wynagrodzenia za pracę w tym okresie – polega na udzieleniu wsparcia materialnego rodzinie.

Wielkość udzielonego wsparcia powinna uwzględniać liczbę dzieci znajdujących się na utrzymaniu, gdyż tylko pod tym warunkiem dodatek wychowawczy spełni swoją funkcję w duchu art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

Omówione rozbieżności w orzecznictwie zostały rozstrzygnięte uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I OPS 15/13, wydaną na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 i art. 264 § 1 i 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.ś.r., w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci. W uzasadnieniu uchwały zostały szczegółowo omówione różnice w poglądach sądów administracyjnych i argumenty na ich poparcie.

W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny przyjął argumentację, że dodatek wychowawczy jest ściśle związany z zasiłkiem rodzinnym na określone dziecko, a ponadto wydłużenie okresu pobierania dodatku wychowawczego dotyczy wyłącznie wyznaczenia okresu pobierania dodatku, a nie przesłanek, od których zależy nabycie prawa do tego dodatku. Ponadto Sąd uznał, że jeżeli osoba uprawniona korzysta z urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu i jeżeli każde z tych dzieci pozostaje pod jej faktyczną opieką, a na każde z nich przysługuje jej zasiłek rodzinny, to do każdego z tych zasiłków przysługuje dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, co wynika z art. 10 ust. 1 u.ś.r. Sąd podkreślił, że dokonując wykładni przepisów ustawowych należy mieć na uwadze, że służą one realizacji zadań władz publicznych nałożonych przez normy zawarte w art. 18 i art. 71 Konstytucji RP. Sąd także porównał obowiązujące unormowanie z unormowaniem zawartym w ustawie z 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (tekst jedn.: Dz. U z 1998 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.), poprzedzającej obowiązującą u.ś.r. Przed wejściem w życie u.ś.r. pracownik korzystający z urlopu wychowawczego mógł otrzymać zasiłek wychowawczy, który był finansowany z ubezpieczenia społecznego, a rola zasiłku polegała na częściowym zrekompensowaniu utraty przez osobę uprawnioną zarobków w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, zatem utraciła znaczenie argumentacja oparta na wykładni historycznej. Obecnie ustawodawca nie określił, że dodatek wychowawczy ma służyć temu samemu celowi

co zasiłek wychowawczy. Dodatek wychowawczy jest świadczeniem finansowanym z budżetu państwa, toteż obowiązujące unormowania nie mogą być interpretowane tak samo, jak przepisy dotyczące zasiłku wychowawczego finansowanego z ubezpieczenia społecznego. Co więcej, w derogowanej ustawie o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych znajdował się przepis, stanowiący, że uprawnionemu wypłaca się tylko jeden zasiłek wychowawczy. W obowiązującej u.ś.r. nie ma odpowiednika tego przepisu.

Uchwała NSA z 26 czerwca 2014 r. nie rozwiązuje wszystkich problemów wynikłych z redakcji przepisu art. 10 ust. 2 u.ś.r. Wyrażam przekonanie, że stanowisko NSA skutecznie zdeterminuje godną aprobaty wykładnię rzeczzonego przepisu, jednakże należy jednocześnie zauważyć, że uchwała oddziałuje *ex nunc* na orzecznictwo sądów administracyjnych, nie oddziałuje zaś na orzeczenia wydane przed dniem jej wydania, a w szczególności nie stanowi samodzielnej podstawy do ich wzruszenia.

Przyczyną rozbieżności w wykładni art. 10 ust. 2 u.ś.r. jest budzące wątpliwości nieprecyzyjne i wieloznaczne wysłownienie normy prawnej. Skutkiem sprzecznych rezultatów wykładni tego przepisu były orzeczenia sądów administracyjnych uznające, że dodatek wychowawczy jest przyznawany osobie uprawnionej na wszystkie dzieci urodzone podczas jednego porodu albo uznające, że ów dodatek należy się w wymiarze pojedynczym, niezależnie od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu. W rezultacie część rodzin znajdujących się w jednakowej sytuacji zostało potraktowanych odmiennie z powodu przyjęcia przez organ określonej interpretacji art. 10 ust. 2 u.ś.r. Należy zatem podkreślić, że przyjęcie jednego z kierunków wykładni prowadzi do rezultatu, którym jest odmowa przyznania dodatku wychowawczego na każde dziecko urodzone przy jednym porodzie. W konsekwencji niejednoznaczne brzmienie przepisu doprowadziło do faktycznej nierówności wobec prawa w traktowaniu osób uprawnionych do dodatku wychowawczego przez władze publiczne (organy administracji publicznej, sądy administracyjne) – wbrew art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nierówność ta objawiła się w odmowie przyznania niektórym uprawnionym należnych im praw z powodu niejednoznaczności tekstu prawnego.

W myśl zasady równości podmioty znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej powinny być traktowane jednakowo¹. Pod względem zgodności z zasadą równego traktowania ocenie podlegać mogą normy prawne zapisane w przepisach prawa lub praktyka stosowania prawa, czyli akty wykładni prawa i subsumcji. W tym drugim przypadku bezpośrednim adresatem nakazu równego traktowania są organy władzy

¹ Wyrok TK z 20 grudnia 2012 r. (K 28/11).

publicznej, wydające orzeczenia na podstawie prawa. Zadanie tych organów polega na wykładni prawa i ustaleniu normy indywidualnej i konkretnej, tzn. normy odnoszącej się do zindywidualizowanej jednostki i konkretnych jej powinności lub praw. Ustalenie normy indywidualnej i konkretnej odbywa się poprzez rozstrzygnięcie określonej sprawy i wydanie orzeczenia. Reasumując, sprawy podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie istotnej powinny – w myśl zasady równości wobec prawa – być jednakowo rozstrzygane.

Kategorią osób ubiegających się o przyznanie prawa do dodatku wychowawczego są osoby spełniające warunki przyznania zasiłku rodzinnego, określone w art. 5 ust. 1 u.ś.r., tj. matka lub ojciec, opiekun faktyczny dziecka albo opiekun prawny dziecka, jeżeli dziecko pozostaje pod jego faktyczną opieką, uprawniony do urlopu wychowawczego (art. 8 pkt 2 w zw. z art. 10 ust. 1 u.ś.r.). Osoby te, znajdujące się w takiej samej sytuacji (staranie się o przyznanie dodatku wychowawczego na dziecko), powinny być traktowane jednakowo, czyli według tych samych zasad, co oznacza, że w każdym wypadku powinna być stosowana jednobrzmiąca norma określająca związek wysokości dodatku z liczbą dzieci, których urodzenie stanowi podstawę przyznania dodatku.

Fakty przytoczone w uzasadnieniu przywołanej uchwały NSA z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I OPS 15/13, dowodzą, że sądy administracyjne raz dostrzegały zależność wysokości dodatku wychowawczego od liczby dzieci urodzonych podczas jednego porodu, innym razem tej zależności nie stwierdzały. Skutkiem tych rozbieżności zapatrywań, są skrajnie odmienne rozstrzygnięcia wydane w sprawach podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej. Skutek ten jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości.

Stwierdzenie niestosowania przez organy władzy publicznej jednakowego rozumienia art. 10 ust. 2 u.ś.r. prowadzi do pytania o przyczynę tego stanu. Jest nią niejasność przepisu i budzące wątpliwości jego sformułowanie, sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego. Można zatem przyjąć za uzasadniony pogląd, że naruszenie równości wobec prawa jest skutkiem niejasnej redakcji zaskarżonego przepisu.

Nierówne traktowanie przy ustalaniu prawa do dodatku wychowawczego może zostać także zakwalifikowane jako naruszenie Konwencji o prawach dziecka. Dodatek wychowawczy stanowi formę zabezpieczenia społecznego rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Nie ulega wątpliwości, że dodatek wychowawczy, ze swej istoty zwiększający wymiar zasiłku rodzinnego, jest przeznaczony na zaspokojenie potrzeb

dziecka, czego potwierdzenie odnaleźć można w art. 4 ust. 1 u.ś.r., zgodnie z którym: *Zasilek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka*. Przyjąć zatem można, że dodatek wychowawczy, chociaż jest przyznawany opiekunom dziecka, służy zabezpieczeniu społecznemu dziecka.

Zgodnie z art. 26 Konwencji o prawach dziecka: *Państwa-Strony będą uznawać prawo każdego dziecka do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczeń socjalnych, oraz będą podejmowały niezbędne kroki do osiągnięcia pełnej realizacji tego prawa zgodnie z ich prawem wewnętrznym (ust. 1) oraz tam gdzie jest to możliwe, powyższe świadczenia powinny być zabezpieczone z uwzględnieniem zasobów i warunków życia dziecka oraz osób odpowiedzialnych za jego utrzymanie, jak również wszelkich innych okoliczności, odnoszących się do stosowania realizacji świadczeń wnioskowanych przez dziecko lub w jego imieniu (ust. 2)*.

Konwencja stanowi również, że Państwa-Strony, zgodnie z warunkami krajowymi oraz odpowiednio do swych środków, będą podejmowały właściwe kroki dla wspomagania rodziców lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko w realizacji prawa każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu oraz będą udzielały, w razie potrzeby, pomocy materialnej oraz innych programów pomocy, szczególnie w zakresie żywności, odzieży i mieszkań (art. 27 ust. 1 i 3 Konwencji). Ponadto: *Państwa-Strony w granicach swojej jurysdykcji będą respektowały i gwarantowały prawa zawarte w niniejszej konwencji wobec każdego dziecka, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, niezależnie od rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych, statusu majątkowego, niepełnosprawności, cenzusu urodzenia lub jakiegokolwiek innego tego dziecka albo jego rodziców bądź opiekuna prawnego (art. 2 ust. 1 Konwencji)*.

Na podstawie przywołanych przepisów przyjąć można, że krytykowana wykładnia art. 10 ust. 2 u.ś.r. w zakresie, w jakim prowadzi do nierównego traktowania osób uprawnionych do dodatku wychowawczego, narusza art. 26 Konwencji w zw. z art. 27 ust. 1 i 3 i art. 2 ust. 1 Konwencji.

Sytuacja, w której brak precyzji przepisu powoduje nierówność w przyznawaniu dodatku wychowawczego – a tym samym umniejszenie zabezpieczenia społecznego rodzin wychowujących dzieci – budzi sprzeciw Rzecznika Praw Dziecka.

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Z klauzuli

demokratycznego państwa prawnego, branej pod względem jej aspektu formalnym, wynika kierowany do prawodawcy nakaz stanowienia prawa o odpowiednio wysokiej jakości, tj. prawa właściwego dla państwa prawnego. Klauzula ta pełni zatem funkcję programową i optymalizacyjną. Prawodawca powinien unikać formułowania przepisów w sposób nieklarowny, wieloznaczny, powodujący niepewność jednostki co do zakresu praw lub obowiązków. Postulat precyzji prawa ma szczególne znaczenie wobec przepisów dotyczących wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, w tym wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają reguły poprawnej legislacji, których zbiór został wypracowany w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Reguły te stanowią element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa². Poprawnie tworzonemu prawu jest stawiane wymaganie określoności przepisów³, które muszą być także formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny⁴. Artykuł 10 ust. 2 u.ś.r. tych wymagań nie spełnia.

Co więcej, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika postulat ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa⁵. Zaufanie to jest podstawą przewidywalności rozstrzygnięć wydawanych przez organy władzy publicznej, wzmacnia u człowieka poczucie pewności prawa. Niezrozumiała redakcja art. 10 ust. 2 u.ś.r. narusza to zaufanie, nie dając jasnej odpowiedzi na pytanie, w jakiej wysokości należy się dodatek w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu.

Literalna wykładnia przedmiotowego przepisu, ograniczająca prawo do dodatku wychowawczego tylko do pojedynczego wymiaru, byłaby także sprzeczna z postulatem urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. Należy pamiętać, że obecnie dodatek wychowawczy jest finansowany z budżetu państwa, a nie z ubezpieczenia społecznego osoby opiekującej się dzieckiem, zatem stał się nieaktualny pogląd, że celem przyznania dodatku jest częściowa rekompensata wynagrodzenia utraconego przez pracownika wskutek sprawowania opieki nad dzieckiem podczas bezpłatnego urlopu wychowawczego. Finansowanie dodatku z budżetu państwa daje większą elastyczność w kształtowaniu celu tego dodatku. Sprawiedliwe społecznie jest podążenie za myślą wyrażoną w art. 4 ust. 1 u.ś.r. i przyjęcie, że dodatek służy częściowemu pokryciu wydatków na utrzymanie dziecka.

² Wyrok TK z 30 października 2001 r. (K 33/00).

³ Wyrok TK z 10 listopada 1998 r. (K 39/97), wyr. Z 17 października 2000 r. (SK 5/99), wyr. Z 18 lutego 2000 r. (P 21/02).

⁴ Wyrok TK z 11 stycznia 2000 r. (K 7/99), wyr. TK z 21 marca 2001 r. (K 24/00).

⁵ Wyrok TK z 3 grudnia 1996 r. (K 25/1995).

Za przyznawaniem dodatku na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu przemawia utrata wynagrodzenia za pracę przez osobę korzystającą z urlopu wychowawczego i fakt, że koszty utrzymania kilkorga dzieci urodzonych podczas jednego porodu są proporcjonalne do liczby urodzonych dzieci. Przyznanie dodatku na każde dziecko najlepiej realizuje prawa socjalne przewidziane w art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 26 i art. 27 ust. 1 i 3 Konwencji o prawach dziecka.

Do Rzecznika Praw Dziecka wpływają skargi osób, którym odmówiono dodatku wychowawczego na każde dziecko urodzone podczas jednego porodu. Osoby te uważają się za pokrzywdzone różnicami poglądów organów władzy publicznej w przedmiocie interpretacji art. 10 ust. 2 u.ś.r. w okresie sprzed uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2014 r. Domagają się przywrócenia sprawiedliwego i równego rozdziału pomocy państwa dla uprawnionych do dodatku wychowawczego – w myśl przywołanej tezy uchwały NSA. Jedynym środkiem przywracającym sprawiedliwą społecznie dystrybucję środków publicznych i równe traktowanie uprawnionych byłoby wznowienie postępowań administracyjnych lub sądownoadministracyjnych, w których zapadły niekorzystne rozstrzygnięcia, na podstawie uprzedniego stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją RP określonego rozumienia przepisu, które stało się przyczyną odmowy przyznania dodatku. W przypadku postępowań administracyjnych żądanie wznowienia postępowania znalazłoby oparcie w art. 145a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w przypadku postępowań zakończonych orzeczeniem sądu administracyjnego – w art. 272 § 1 Postępowania przed sądami administracyjnymi.

Na podstawie art. 10a ust. 1 ustawy z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69 ze zm.) w związku z art. 1 ust. 2a oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 poz. 1648) zwracam się do Pani Rzecznik o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 10 ust. 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, rozumiany w ten sposób, że w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje do zasiłku rodzinnego na jedno z tych dzieci, jest niezgodny z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 71 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 26 i art. 27 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka.

Wypowiedź swobodna
Marek Piłchowski