



Warszawa, 23 lipca 2012 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

Marek Michalak

ZSS/500/15/2012/JZ

Dotyczy: RPO-665402-III/11/LN

Pani
prof. Irena Lipowicz
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowna Pani Prezido,

przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie o stwierdzenie niezgodności:

- a) art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. z 2006 r.: Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm), przywoływanej dalej skrótem: „u.ś.r.”, w części ograniczającej wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do – odpowiednio – kwoty 340,00 zł na wszystkie dzieci oraz ograniczającej wysokość 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, przywoływanej dalej jako „Konstytucja”;
- b) art. 11a ust. 4 u.ś.r. 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 zw. 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, z późn. zm.) – umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą uprzednio wyrażoną w ustawie, która weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej 7 lipca 1991 r. – zgodnie z oświadczeniem rządowym z dnia 30 września 1991 r. (Dz. U. Nr 120, poz. 527), przywoływanej dalej jako „Konwencja”;

wszczęte na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 28 lipca 2011 r., uprzejmie uwzględniający prośbę i stanowisko Rzecznika Praw Dziecka sformułowane w wystąpieniu z 11 stycznia 2011 r., znak: ZSS/500/1/2011/JZ. Powyższa sprawa, w którym zgłosiłem udział Rzecznika Praw Dziecka, została oznaczona w Trybunale Konstytucyjnym sygnaturą: K 28/11.

Na podstawie art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 roku o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69, z późn. zm.) w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. z 2001 r.: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.), zwracam się do Pani Rzecznik o:

- a) rozszerzenie zakresu kontroli w sprawie K 28/11 o dodatkowe wzorce:
 - i. art. 2 w zw. z art. 30 Konstytucji,
 - ii. art. 72 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 2 ust. 2 i art. 27 ust. 1 w zw. z ust. 1 Preambuły Konwencji,
 - iii. art. 17 w zw. z cz. I pkt 17 Karty Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.) – ratyfikowanej umowy międzynarodowej, która weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej 25 lipca 1997 – zgodnie z oświadczeniem rządowym z dnia 30 listopada 1998 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 68),
- b) rozszerzenie przedmiotowego zakresu kontroli w powyższej sprawie o § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz. U. Nr 129, poz. 1058) w części ograniczającej w pkt 6 wysokość dodatku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, o którym mowa w art. 11a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.), do kwoty 340,00 zł na wszystkie dzieci w rodzinie jako niezgodny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz wyżej wymienionymi w pkt a) wzorcami.

Dla czytelności wypowiedzi przytoczę brzmienie stanowiącego przedmiot kontroli art. 11a ust. 3 i 4 u.ś.r. odnoszącego się do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka oraz brzmienie § 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz. U. Nr 129, poz. 1058):

- a) art. 11a ust 3 u.ś.r.: *Dodatek przysługuje w wysokości 170,00 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej niż 340,00 zł na wszystkie dzieci,*
- b) art. 11a ust. 4 u.ś.r.: *W przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności kwotę*

dotatku zwiększa się o 80,00 zł na dziecko, nie więcej jednak niż o 160,00 zł na wszystkie dzieci,

- c) § 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r.: *Od dnia 1 listopada 2009 r.: (...) wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, o którym mowa w art. 11a ustawy, wynosi 170,00 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340,00 zł na wszystkie dzieci.*

Zapoznałem się z pisemnymi wyjaśnieniami złożonymi w sprawie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego. Nie wdając się w tym miejscu w analizę stanowisk obu uczestników postępowania i przewidując sposobność ku temu w czasie późniejszym, sądzę, że na zagadnienie konstytucyjności art. 11a ust 3 i 4 u.ś.r. można spojrzeć z perspektywy jego niezgodności z jeszcze innymi przepisami ustawy zasadniczej i Konwencji niż te, które zostały przywołane we wniosku złożonym do Trybunału Konstytucyjnego. Dostrzegłem również zasadność rozszerzenia zakresu kontroli o art. 17 Europejskiej Karty Społecznej. Ponadto należałoby objąć wnioskiem również § 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz. U. Nr 129, poz. 1058), wydanego na podstawie delegacji z art. 19 ust. 4 u.ś.r., w części ograniczającej w pkt 6 aktu wykonawczego wysokość dodatku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, o którym mowa w art. 11a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, do kwoty 340,00 zł na wszystkie dzieci w rodzinie jako niezgodny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji (wzorce dotychczas przywołane przez Panią Rzecznik), a ponadto z art. 2 w zw. z art. 30 Konstytucji, art. 72 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 2 ust. 2 i art. 27 ust. 1 i 3 w zw. z ust. 1 Preambuły Konwencji i art. 17 Karty. Rozszerzenie zakresu przedmiotowego wniosku uzasadniam potrzebą wyeliminowania wątpliwości co do utraty mocy obowiązującej przepisu § 1 pkt 6 przywołanego rozporządzenia, który stałby się niezgodny z ustawą w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 11a ust. 3 i ust. 4 u.ś.r.

Niniejsza prośba o uzupełnienie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o dalsze wzorce kontroli podyktowana jest następującymi względami:

Oprócz naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, którego zbadanie w przedmiotowej sprawie wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, kto jest adresatem norm prawnych statuujących uprawnienie do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, zwanego dalej „dodatkiem”: ono samo, osoba samotnie je wychowująca, czy rodzina niepełna, w której dziecko jest wychowywane, a zatem czy zaskarżone przepisy u.ś.r. są winne wprowadzenia nierówności wobec prawa samotnie wychowywanych dzieci, osób je wychowujących czy raczej rodzin niepełnych, dostrzegłem ponadto społeczną niesprawiedliwość

tego unormowania. Ustawodawca ustalił, że wysokość dodatku wynosi 170,00 zł miesięcznie na dziecko, lecz nie więcej niż 340,00 zł na wszystkie samotnie wychowywane dzieci. Na dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności kwoty te wynoszą odpowiednio 250,00 zł i 500,00 zł. Arytmetycznie rzecz ujmując, wysokość pomocy państwa przypadająca na jedno wychowywane w niepełnej rodzinie dziecko maleje w rodzinach, w których wychowuje się więcej niż dwoje dzieci (rodzinach niepełnych wielodzietnych) i stanowi iloraz kwoty 340,00 zł¹ i liczby dzieci w rodzinie. A zatem konieczne staje się zbadanie, czy takie unormowanie realizuje zasady sprawiedliwości społecznej, jednocześnie nie podważając jednakowej godności wszystkich samotnie wychowywanych w takiej rodzinie dzieci.

Pierwszy etap badania wymaga ustalenia charakteru prawnego (w tym celu) dodatku. Cel dodatku i jego przeznaczenie dają się odczytać z art. 11a ust. 1 u.ś.r. brzmiącego:

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.

Skoro warunkiem prawnym ustalenia prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka jest niemożliwość uzyskania przez dziecko środków utrzymania i wychowania należnych w formie świadczeń alimentacyjnych od drugiego z rodziców (brak świadczenia alimentacyjnego), to celem owego dodatku jest dostarczenie tych środków z budżetu państwa jako świadczenia pieniężnego w kwocie ustalonej przez ustawodawcę (art. 33 ust. 2 u.ś.r.). Zbieżność celów świadczenia alimentacyjnego i dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka rozumianych jako motyw uchwalenia ustaw regulujących stosunki między zobowiązanymi a uprawnionymi do ww. świadczeń, jakim jest zapewnienie środków egzystencji osobom niesamodzielnym ekonomicznie, tłumaczy istnienie podobieństwa dodatku i świadczenia alimentacyjnego. Owo podobieństwo pozwala, by *per analogiam* móc przypisać dodatkowi pewne cechy typowe dla świadczenia alimentacyjnego. Jedną z nich jest uzależnienie jego zakresu od potrzeb uprawnionego, kolejną zaś – równe prawo wszystkich dzieci w rodzinie do otrzymywania świadczeń alimentacyjnych od rodziców, wyrażające się w obowiązywaniu względem każdego dziecka tej samej reguły wyznaczającej wielkość i rodzaj świadczenia alimentacyjnego. Powyższe spostrzeżenia zostaną jeszcze raz przywołane w dalszej części wystąpienia i odniesione do konstrukcji prawnej dodatku.

¹ 500,00 zł w przypadku dzieci legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Okolicznością sygnalizującą, że ocena zgodności zaskarżonych przepisów z zasadami sprawiedliwości społecznej ma znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest rodzaj źródła finansowania dodatków – budżet państwa, tj. środki publiczne, które stanowią wspólną korzyść społeczeństwa. Mając na względzie wypowiedzi nauki na temat istoty zasad sprawiedliwości społecznej, definiowanych jako zbiór zasad, które umożliwiają dokonanie wyboru spośród różnych społecznych porządków determinujących podział korzyści oraz zawarcie porozumienia co do należytych udziałów dystrybucyjnych, a także pozwalają przypisać prawa i obowiązki w podstawowych instytucjach społeczeństwa i określają właściwą dystrybucję korzyści i ciężarów kooperacji społecznej², można dystrybucję środków publicznych przeznaczonych na dodatki ocenić w świetle poszanowania zasad sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, zatem przywołany we wstępie wzorzec konstytucyjny jest adekwatny do kwalifikacji ustalonego przez ustawodawcę w art. 11a ust. 3 i 4 u.ś.r. sposobu rozdziału środków publicznych przeznaczonych na dodatki.

Drugim etapem badania realizacji zasad sprawiedliwości społecznej przez art. 11a ust 3 i 4 u.ś.r. winno być sprawdzenie, czy stojąca za tymi przepisami metoda redystrybucji dóbr wśród osób uprawnionych odpowiada jakiejś formule sprawiedliwości mogącej znajdować zastosowanie w przypadku, gdy rozdziałowi wśród osób uprawnionych podlegają świadczenia nakierowane na częściowe zastąpienie świadczeń alimentacyjnych, których uzyskanie przez dziecko od drugiego z rodziców jest niemożliwe. Zasygnalizowane wyżej podobieństwo dodatku i świadczenia alimentacyjnego wymaga poświęcenia uwagi temu ostatniemu jako wzorcowi dla konstrukcji prawnej dodatku.

Zakres świadczenia alimentacyjnego wyznaczają – patrząc od strony osoby uprawnionej – usprawiedliwione potrzeby tej osoby (art. 135 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego), więc otrzymuje ona świadczenie alimentacyjne według formuły sprawiedliwości: każdemu według jego potrzeb (usprawiedliwionych) uzupełnionej nakazem respektowania zarobkowych i majątkowych możliwości zobowiązanego do świadczenia. Ustalona wyżej formuła sprawiedliwości znajduje uniwersalne zastosowanie w relacjach między rodzicami i każdym ich dzieckiem, bowiem polskie prawo rodzinne równo traktuje wszystkie dzieci w rodzinie, więc zakres należnych im świadczeń alimentacyjnych jest ustalany według tej samej zasady. Na szczególne podkreślenie – jako ważne dla dalszych rozważań – zasługuje spostrzeżenie, iż ustalaniem zakresu świadczeń alimentacyjnych rządzi dyrektywa równego uwzględniania potrzeb każdej osoby uprawnionej. Zatem prawodawca – twórca norm prawa rodzinnego – uszanował godność wszystkich takich osób, nie pozbawiając

² Tak zasady sprawiedliwości społecznej zdefiniował J. Rawls w: *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 31. Przez główne czy też podstawowe instytucje społeczne autor rozumie konstytucję polityczną oraz podstawowe urządzenia ekonomiczne i społeczne (J. Rawls, *op. cit.*, s. 34).

niektórych z nich środków na utrzymanie egzystencji. Rzecz ma się zgoła inaczej z normami ustalającymi wysokość dodatku przypadającego na dziecko wychowywane w rodzinie niepełnej wielodzietnej.

Artykuł 11a ust. 3 u.ś.r. ustala miesięczny wymiar dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka na kwotę 170,00 zł na jedno dziecko, lecz nie więcej niż 340,00 zł na wszystkie dzieci, zaś ust. 4 tegoż artykułu zwiększa kwotę dodatku o 80,00 zł przypadającą na dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, lecz nie więcej niż o 160,00 zł na wszystkie dzieci. Ustawodawca wykorzystał tutaj formułę sprawiedliwości: każdemu po równo według jego potrzeb podstawowych, co wynika stąd, iż na każde samotnie wychowywane dziecko przypada dodatek do zasiłku rodzinnego w kwocie najwyżej 170,00 zł (zwiększonej o 80,00 zł w przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności). Przytoczoną wyżej formułę sprawiedliwości potwierdza teza, iż zasiłek rodzinny wraz ze zwiększającym jego wymiar dodatkiem, jest nakierowany na zaspokojenie podstawowych potrzeb dziecka, co znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 4 ust. 1 u.ś.r., zgodnie z którym zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka; wysokość świadczeń rodzinnych podlega weryfikacji z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin (art. 18 ust. 1 u.ś.r.).

Wysokość dodatku przypadająca na dziecko została zróżnicowana w zależności od liczby samotnie wychowywanych dzieci, tzn. jedynie osoby samotnie wychowujące najwyżej dwoje dzieci mogą otrzymać pełną przypadającą na dziecko kwotę dodatku, tj. 170,00 ewentualnie zwiększonej o 80,00 zł. W liczniejszych rodzinach z samotnie wychowywanymi dziećmi (rodzinach niepełnych wielodzietnych³) wysokość dodatku nie jest zwiększana o 170,00 albo 250,00 zł na każde kolejne dziecko.

W zaskarżonych przepisach wysokość dodatku, który zastępuje, jak wcześniej wyjaśniłem, świadczenie alimentacyjne nieotrzymywane od drugiego z rodziców, została uniezależniona od indywidualnych potrzeb samotnie wychowywanego dziecka uprawnionego. Ustawodawca przyjął jako zasadę stałą kwotę dodatku przypadającą na jedno dziecko, tj. 170 zł ewentualnie zwiększone o 80,00 zł. Płyne stąd wniosek, iż samo bycie samotnie wychowywanym dzieckiem, bez względu na ustalenie rzeczywistych, indywidualnych potrzeb, uprawnia osobę wychowującą takie dziecko do otrzymania przedmiotowego dodatku. Pozwala zakwestionować konstytucyjność tych części art. 11a ust. 3 i ust. 4 u.ś.r., które limitują wysokość dodatku na wszystkie dzieci w rodzinach niepełnych wielodzietnych, tym samym powodując, że w tych rodzinach wysokość dodatku

³ Definicja legalna rodziny wielodzietnej znajduje się w art. 3 pkt 16a u.ś.r.; rodzina wielodzietna oznacza rodzinę wychowującą troje i więcej dzieci mających prawo do zasiłku rodzinnego.

przypadająca na dziecko jest niższa niż 170,00 zł ewentualnie zwiększone o 80,00 zł i zmniejsza się wraz z każdym kolejnym samotnie wychowywanym dzieckiem w rodzinie. Ponieważ dodatek ma na celu, podobnie jak świadczenie alimentacyjne, służyć zaspokojeniu potrzeb bytowych dziecka, które w przypadku dodatku dokonuje się za pośrednictwem dystrybucji publicznych środków budżetowych, a założenie o istnieniu u każdego dziecka podstawowych potrzeb stanowi *ratio legis* ustanowienia art. 11a ust. 3 i ust. 4 u.ś.r. czy – szerzej – ustawy o świadczeniach rodzinnych, narusza zasady sprawiedliwości społecznej regulacja arbitralnie pozbawiająca dzieci z rodzin niepełnych wielodzietnych dodatku w wysokości przypadającej na dziecko w rodzinach niepełnych niewielodzietnych, skoro podstawowe potrzeby dzieci z obu grup są takie same.

Ustawodawca nie poszanował godności dzieci wychowywanych w rodzinach niepełnych wielodzietnych, stanowiąc normę, zgodnie z którą wysokość dodatku przypadająca na jedno dziecko wychowywane w takiej rodzinie jest niższa niż w rodzinie niepełnej niewielodzietnej. Każde dziecko – człowiek – zasługuje przez wzgląd na jego przyrodzoną i niezbywalną godność na zaspokojenie jego potrzeb egzystencjalnych, więc wszelkie niesprawiedliwe zróżnicowanie zakresu pomocy finansowej przeznaczanej na zaspokajanie takich potrzeb podważa – poprzez takie zróżnicowanie – godność dzieci. Wychowywanie dziecka w rodzinie niepełnej wielodzietnej nie zmniejsza zakresu potrzeb dziecka. Godność dzieci wzrastających w takich rodzinach powinna podlegać poszanowaniu przez ustawodawcę w takim samym stopniu jak godność dzieci wychowywanych w rodzinach niepełnych niewielodzietnych. Twierdzeniu o uniwersalności i immanentności godności człowieka dał wyraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 kwietnia 2001 r., K 11/00 (OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 54), wiążąc poszanowanie tej godności z istnieniem pewnego minimum materialnego:

Już we wstępie do Konstytucji podkreśla się, że stosowaniu Konstytucji winna towarzyszyć dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka. Godność zatem nie może być rozumiana jako cecha czy też zespół praw nadanych przez państwo. Jest ona bowiem w stosunku do państwa pierwotna, w konsekwencji czego zarówno ustawodawca jak i organy stosujące prawo muszą respektować treści zawarte w pojęciu godności, przysługującej każdemu człowiekowi. (...)

Będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności.

Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym.

Także w piśmiennictwie prawniczym dostrzeżono, że prowadzenie egzystencji poniżej pewnego poziomu zagraża godności człowieka. *Życie poniżej określonego poziomu może sprzyjać naruszeniu godności człowieka* – zauważa Adam Zieliński⁴. Dalej Autor twierdzi, że *chroniąc godność człowieka państwo musi więc troszczyć się także o zapewnienie obywatelom odpowiednich warunków życia*.

Sąd, iż ciążący na władzach publicznych obowiązek ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka może zostać upostaciowiony (skonkretyzowany) w obowiązku zagwarantowania egzystencji człowiekowi pozbawionemu środków utrzymania, znalazł wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie oznaczonej sygnaturą: P 7/92 rozstrzygniętej orzeczeniem z 13 lipca 1993 r. (OTK ZU z 1993 r. Nr 2, poz. 27), w której zostały poddane analizie przepisy ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457, z późn. zm.), Trybunał wprawdzie wypowiedział się na temat powinności państwa względem osób pozbawionych zatrudnienia, jednakże podobieństwo zachodzące pomiędzy takimi osobami a dziećmi pozbawionymi świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców i zasadzające się na braku środków utrzymania spowodowanym – odpowiednio – utratą zatrudnienia i niemożliwością uzyskania świadczenia alimentacyjnego, dopuszcza odniesienie też przywołanego orzeczenia do sytuacji osób uprawnionych do dodatku. Godny przytoczenia jest następujący fragment sformułowanego przez Trybunał Konstytucyjny uzasadnienia prawnego:

Zasadę sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do problemów społecznych, jakie niesie za sobą zjawisko bezrobocia, rozumieć należy jako zasadę postępowania w stosunkach między grupami społecznymi, w tym wypadku między najszerzą grupą społeczną jaką jest wspólnota narodowa reprezentowana przez państwo a kategorią ludzi bezrobotnych. Nakazem postępowania jest tutaj obowiązek państwa w sferze jego działalności socjalnej zapewnienia jednostce będącej bez pracy warunków realizacji jej prawa do egzystencji i wolności z uwagi na niezbywalną, przyrodzoną godność człowieka. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że służące temu zabezpieczenie społeczne gwarantowane przez państwo bezrobotnym powinno wyrażać się w zapewnieniu im co najmniej minimum socjalnego. Zasada sprawiedliwości społecznej w rozumieniu orzecznictwa konstytucyjnego polskiego zawiera w sobie bowiem m.in. formułę rozdzielczą - każdemu według jego potrzeb, w rozumieniu potrzeb podstawowych, i formułę tę należy stosować przede wszystkim do osób, których minimum socjalne na skutek utraty pracy jako źródła dochodu jest zagrożone.

Jak łatwo dostrzec, ochrona godności człowieka powinna urzeczywistniać się poprzez gwarancję egzystencji jednostki według formuły sprawiedliwościowej: każdemu według jego potrzeb (podstawowych). Zabezpieczenie owych podstawowych potrzeb należy się jednostkom, których byt jest zagrożony poprzez brak bądź niedobór środków utrzymania, o ile swoim działaniem, poprzez wykorzystanie własnych umiejętności i zasobów, nie są w stanie ich zaspokoić.

⁴ *Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 53.

W przytoczonym orzeczeniu Trybunał dostrzegł powiązanie urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej z ochroną niezbywalnej i przyrodzonej godności człowieka – ochronę poprzez zapewnienie minimum socjalnego według zasady każdemu według jego potrzeb (podstawowych). Moim zdaniem byt samotnie wychowywanych dzieci z rodzin niepełnych wieodzietnych, nie mających prawa do świadczenia alimentacyjnego należnego od drugiego z rodziców, jest zagrożony tym bardziej, że dzieci te są wychowywane, w rodzinach, których dochód nie przekracza progów określonych w art. 5 ust. 1 i ust. 2 u.ś.r., a zatem w rodzinach o skromnych dochodach. Zaskarżona regulacja skutkuje tym, że przypadająca na dziecko samotnie wychowywane w takiej rodzinie kwota dodatku jest niższa niż kwota dodatku przypadająca na dziecko samotnie wychowywane w rodzinie niepełnej wielodzietnej i maleje wraz ze wzrostem liczby wychowywanych dzieci. Tym sposobem ustawodawca upośledził ekonomicznie dzieci z rodzin niepełnych wielodzietnych, sprawiając, że im liczniejsza rodzina tym węższy zakres potrzeb dziecka może być zaspokojony ze środków otrzymanych z tytułu dodatku. Dowodzi to ewidentnego braku poszanowania i ochrony godności tych dzieci.

W wyjaśnieniach z 16 lutego 2012 r. przesłanych do Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (s. 16 i n.), zawierających argumenty odpierające zarzut nierównego traktowania trzeciego i kolejnych dzieci wychowywanych w rodzinie niepełnej, znalazło się sformułowanie, iż rekompensata takiej rodzinie nieotrzymywania dodatku w jednakowej wysokości 170,00 zł (albo 250,00 zł) na każde samotnie wychowywane dziecko dokonuje się przez dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej przysługujący na trzecie i na następne dzieci uprawnione do zasiłku rodzinnego (art. 12 u.ś.r.). Uważam, że cele obu świadczeń (dodatku) do zasiłku rodzinnego są odmienne: dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka zastępuje część świadczenia alimentacyjnego należnego osobie uprawnionej od drugiego z rodziców, zaś dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej przysługuje na pokrycie zwiększonych kosztów utrzymania takiej rodziny. Skoro dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka realizuje cel socjalny samodzielny i odmienny niż cel dodatku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, to nie należy suponować, jakoby tenże pełnił rolę wyrównującą niesprawiedliwy (i podważający godność osób uprawnionych w rodzinie niepełnej wielodzietnej) rozdział wśród uprawnionych dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Ponadto dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej należy się na dzieci z rodzin wielodzietnych pełnych i niepełnych, zatem nie ma charakteru rekompensaty przewidzianej przez ustawodawcę wyłącznie dla rodzin niepełnych wielodzietnych.

Słusznie uważa się, że godność człowieka jest przesłanką rozwoju osobowości⁵. Powyższe twierdzenie pobudza do postawienia pytania o jego praktyczne konsekwencje w obszarze prawodawstwa, tj. na czym ma polegać ochrona przyrodzonej i niezbywalnej godności dziecka (człowieka) w kontekście wszechstronnego rozwoju jego osobowości. Jeśli zważy się na materialne uwarunkowania rozwoju osobowości dziecka (środki potrzebne i użyteczne do rozwijania osobowości dziecka), to przyjąć należy, iż przejawem tej ochrony może być nieuchwalanie przepisów pozbawiających dzieci należnych im od rodziców lub pochodzących ze środków publicznych świadczeń na zaspokajanie potrzeb rozwojowych lub niesprawiedliwie różnicujących poziom zaspokojenia takich potrzeb u dzieci.

Tę część rozważań warto spuentować słowami Krystiana Complaka: *Godność osoby ludzkiej jest zaporą mającą na celu jej ochronę przed nawet subiektywnie nie odczuwanym uszczerbkiem w jej człowieczeństwie*⁶ oraz poglądem Pawła Jarosa wygłoszonym w 2001 r. w trakcie Międzynarodowego Kongresu „O godność dziecka”:

Godność człowieka będącego dzieckiem zasadza się na tych samych czynnikach (co godność osoby ludzkiej – przyp. mój). Jesteśmy świadomi, że człowiek nie rodzi się w sposób, który pozwala mu od razu być gotowym do życia swoimi najgłębszymi, w pełni ludzkimi pokładami. Człowiek, będąc dzieckiem, swoje najgłębsze osobowe cechy musi zaktualizować, w odpowiedni sposób rozwinąć i od tego w jakim stopniu uda się pełnię tych własności zaktualizować, zależy jakość osobowego życia człowieka.

Nie znaczy to oczywiście, że dziecko żyjąc jeszcze nie w pełni rozwoju tych cech, w sposób wolny i refleksyjny nie jest osobą, a wobec tego nie posiada osobowej godności. **Przeciwnie** – to właśnie ze względu na fakt, że jest w trakcie osobowego rozwoju, a więc jest słabsze, należy mu zapewnić szczególne warunki do pełni wzrostu i właśnie przysługująca mu z natury godność domaga się specjalnej ochrony i szczególnej troski.

Jednym z warunków, które umożliwiają harmonijny rozwój dziecka, jest dobre prawo. Prawo, które chroni to, co ujawnia pełen wymiar człowieczeństwa. Chodzi zatem o prawo, które stoi na straży godności dziecka w procesie rozwoju – od momentu jego poczęcia.

Chciałbym stwierdzić, że zasadniczo całość praw przysługujących dziecku, stanowi o poszanowaniu jego godności i całość prawa do tej godności musi się odwoływać. Godność człowieka, szczególnie zaś godność dziecka, domaga się poszanowania we wszystkich wymiarach jego życia (Autoryzowane teksty wykładów wygłoszonych podczas Kongresu, Gdańsk 2001, s. 29).

Przyjąwszy za dotychczas wykazane, że:

- a) na dziecko wychowywane w rodzinie niepełnej niewielodzietnej przypada dodatek w kwocie 170,00 zł ewentualnie zwiększonej o 80,00 zł w przypadku określonym w art. 11a ust. 4 u.ś.r.,

⁵ Krystian Complak, *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998 r., Nr 5, s. 49.

⁶ *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. Bogusława Banaszaka i Artura Preisnera, Warszawa 2002, s. 79

- b) podstawą otrzymania dodatku przez osobę samotnie wychowującą dziecko na warunkach przedstawionych w pkt a) jest samo wychowywanie dziecka – niezależnie od wielkości jego potrzeb,
- c) redystrybucja środków publicznych przeznaczonych na dodatki odbywa się według reguły każdemu według jego potrzeb (podstawowych),
- d) każdemu dziecku przysługuje identyczna godność,

wypada zgodzić się z konkluzją, iż na dzieci wychowywane w rodzinach niepełnych wielodzietnych powinna przypadać taka sama kwota dodatku jaka przypada na dzieci w rodzinach niepełnych niewielodzietnych.

Łatwo dostrzec, na tle poczynionych uprzednio uwag o konstytucyjnej kategorii godności człowieka, że zaskarżone przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych wskazują na równoczesny brak poszanowania i ochrony godności dziecka przy dystrybucji środków publicznych przeznaczonych na dodatki. Brak poszanowania godności dziecka znalazł odzwierciedlenie w uchwaleniu przepisu niesprawiedliwie różnicującego wysokość dodatku w zależności od tego, czy dziecko jest wychowywane w rodzinie wielodzietnej czy niewielodzietnej. Ponadto godność dzieci z rodziny niepełnych wielodzietnych nie jest dostatecznie chroniona przez przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, bowiem zaskarżone przepisy prowadzą do zaspokajania potrzeb bytowych tych dzieci w stopniu niższym niż u dzieci z rodzin niepełnych niewielodzietnych. Stąd zasadny jest zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 w zw. z art. 30 Konstytucji.

Drugą grupę wzorców kontroli stanowią normy prawa międzynarodowego.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Jednym z aktów prawnych, w którym zostały spisane prawa dziecka, jest Konwencja. W ustępie 1. Preambuły Konwencja deklaruje, iż zgodnie z zasadami zawartymi w Karcie Narodów Zjednoczonych uznanie wrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków rodziny ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości oraz pokoju na świecie. Przytoczone ideały mają znaczenie dla wykładni dalszych przepisów Konwencji.

Uważam, że art. 11a ust. 3 i 4 u.s.r. art. 2 ust. 2 Konwencji dyskryminują dziecko ze względu na jego status prawny, tj. wychowywanie w rodzinie niepełnej wielodzietnej, która stanowi kategorię prawną zdefiniowaną w art. 3 pkt 16a u.s.r. Ustawodawca niesprawiedliwie i bez uzasadnienia ustalił, że wysokość dodatku przypadającego na dziecko wychowywane w rodzinie niepełnej wielodzietnej jest niższa i malejąca z każdym kolejnym dzieckiem niż w rodzinie niepełnej niewielodzietnej.

Zaskarżone przepisy są ponadto niezgodne z art. 27 ust. 1 Konwencji. Zróżnicowanie wymiaru dodatku przypadającego na dzieci z rodzin niepełnych wielodzietnych i niewielodzietnych

stanowi akceptację ustawodawcy dla odmiennego – niższego – poziomu życia dzieci z rodzin niepełnych wielodzietnych.

Kwota dodatku przypadająca na dziecko, niższa i malejąca w rodzinach niepełnych wielodzietnych w porównaniu z rodzinami niepełnymi niewielodzietnymi, powoduje, że podstawowe potrzeby dzieci z tych ostatnich rodzin są zaspokajane tylko częściowo. Zatem dowodzi to niewykonania przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązania do podejmowania wszelkich koniecznych i odpowiednich środków w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa matek i dzieci do ochrony ekonomicznej, o którym mowa w art. 17 Karty. Zaskarżone przepisy naruszają zatem art. 17 w zw. z cz. I pkt 17 Karty.

Żywię przekonanie, że przytoczone wyżej argumenty dostatecznie uzasadniają skierowaną do Pani Rzecznik prośbę o rozszerzenie zakresu kontroli w sprawie K 28/11 zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym.

z wyrazami szacunku
Marek



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-665402-III/11/LN

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

Warszawa, 15.10.2012 r.

Pan
Marek Michalak
Rzecznik Praw Dziecka

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na wniosek przedstawiony na podstawie art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 roku o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69 ze zm.) w zw. z 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.), przedstawiam następujące wyjaśnienia.

Wniosek Pana Rzecznika dotyczy rozszerzenia zakresu kontroli w sprawie K 28/11 o dodatkowe wzorce:

1. art. 2 w zw. z art. 30 Konstytucji,
2. art. 72 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 2 ust. 2 i art. 27 ust. 1 w zw. z ust. 1 Preambuły Konwencji,
3. art. 17 w zw. z cz. I pkt 17 Karty Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) - ratyfikowanej umowy międzynarodowej, która weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej 25 lipca 1997 - zgodnie z oświadczeniem rządowym z dnia 30 listopada 1998 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 68).

Ponadto wniosek obejmuje także postulat rozszerzenia przedmiotowego zakresu kontroli w powyższej sprawie o § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz. U. Nr 129, poz. 1058) w części ograniczającej w pkt 6 wysokość dodatku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, o którym mowa w art. 1 la ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.), do kwoty 340 zł na wszystkie dzieci w rodzinie jako niezgodny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz wyżej wymienionymi wzorcami.

Uprzejmie informuję, że w mojej ocenie propozycje rozszerzenia zakresu kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych nie mogą zostać zrealizowane.

W uzasadnieniu stanowiska wskazuje Pan Rzecznik na powiązanie nakazu urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej z zasadą poszanowania i ochrony

przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Ponieważ każdemu dziecku przysługuje jednakowa godność, nie wolno różnicować i ograniczać praw dzieci do rozwoju. Z reguły, osobami zobowiązanymi do zaspokajania potrzeb bytowych dzieci są ich rodzice i inni krewni. Temu celowi służą świadczenia alimentacyjne. W pewnych sytuacjach obowiązek ten przejmuje państwo, w całości lub częściowo przejmując na siebie ten ciężar. W przypadku dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka państwo udziela rodzicowi dziecka częściowego wsparcia w zaspokajaniu potrzeb podopiecznego. Dodatek jest przyznawany w przypadkach, gdy uzyskanie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców nie jest możliwe, toteż istnieje podobieństwo między dodatkiem a świadczeniem alimentacyjnym. Dodatek jest finansowany ze środków publicznych, więc sposób ich rozdziału winien być społecznie sprawiedliwy. Ponieważ godność każdego dziecka jest chroniona jednakowo i potrzeby bytowe każdego dziecka też są jednakowe, to jedyną słuszną (sprawiedliwą) regułą rozdziału środków publicznych, wydzielonych na finansowanie dodatków, jest postanowienie, że na każde samotnie wychowywane dziecko przysługuje dodatek w tej samej wysokości - niezależnie od tego, czy jest ono wychowywane w rodzinie wielodzietnej czy niewielodzietnej. Odejście od konstytucyjnej zasady równości w prawie i odwołanie się do równości materialnej jest uzasadnione charakterem przedmiotowego świadczenia pomocowego. Służy ono bowiem - zamiast świadczenia alimentacyjnego - zaspokajaniu potrzeb dziecka, gdy nie może ono otrzymać należnych mu środków od drugiego z rodziców. Silne związanie reguły sprawiedliwości społecznej przyznawania tego dodatku z zasadą ochrony i poszanowania godności człowieka wynika stąd, że dodatek zabezpiecza, w części, egzystencję dziecka - istoty niesamodzielnej, zdanej na utrzymanie opiekunów.

Powyższa argumentacja nie może zostać podzielona przede mną przede wszystkim ze względu na fakt, że adresatem świadczeń z ustawy jest rodzina. Wskazuje na to nie tylko tytuł ustawy, ale przede wszystkim art. 4 ust. 2 ustawy. W świetle tego przepisu prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku przysługuje rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka, a także opiekunowi faktycznemu dziecka. Dziecko jest tylko pośrednim beneficjentem ustawy o świadczeniach rodzinnych. Celem ustawy rodzinnej jest budowa nowego, odrębnego od systemu pomocy społecznej, systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych, które mają wspierać rodziny w realizacji ich funkcji, mają charakter mniej selektywny niż świadczenia pomocy społecznej i określają kryterium dochodowe warunkujące dostęp do świadczeń na poziomie wyższym niż potrzeby egzystencjalne.

Z tego względu we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego sformułowany został zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.


Moim zdaniem stanowisko, że dodatek jest podobny do świadczenia alimentacyjnego, jest za daleko idące. Formę, zakres oraz wysokość świadczenia alimentacyjnego wyznaczają poszczególne sytuacje uprawnionego i zobowiązanego (art. 135 § 1 i 2 kro)

i ma ono charakter ściśle osobisty. W tej sytuacji odwołanie się do naruszenia praw dziecka (zakwestionowane przepisy dyskryminują dziecko ze względu na jego status prawny, tj. wychowywanie w rodzinie niepełnej wielodzietnej w porównaniu do rodziny niepełnej niewielodzietnej) oraz wzorca wynikającego z art. 72 ust. 1 Konstytucji uważam za niezasadne. W konsekwencji za nieadekwatne muszą być uznane pozostałe wzorce, powołane przez Pana Rzecznika, w tym art. 27 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka i art. 17 Europejskiej Karty Społecznej. Jestem także zdania, że nie istnieje potrzeba kwestionowania przepisów rozporządzenia, które zawierają powtórzenia zakwestionowanej we wniosku regulacji ustawowej.

Dodatkowo uprzejmie wyjaśniam, że znane jest mi stanowisko uczestników postępowania w niniejszej sprawie, a w szczególności Sejmu RP. Stanowisko to w dużej mierze jest zbieżne z argumentacją, zaprezentowaną w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09 (OTK ZU 2011. Nr 3A, poz. 25). Nie można zatem wykluczyć, że wyrok w sprawie K 28/11 stanowić będzie wyraz podzielenia tego stanowiska. Możliwe jest jednak rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego zgodne z naszymi oczekiwaniami, w szczególności w sytuacji podzielenia przez skład orzekający sposobu pojmowania zasady równości, przedstawionego w zdaniu odrębnym sędzi Teresy Liszcz do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 41/09.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich