



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 13 grudnia 2018 r.

Pozycja 72

## POSTANOWIENIE z dnia 7 listopada 2018 r. Sygn. akt P 6/17

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Leon Kieres  
Michał Warciński – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 listopada 2018 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku:

czy przepisy art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195) w zakresie, w jakim uniemożliwiają nabycie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w każdym przypadku przekroczenia kryterium dochodowego w rodzinie osoby ubiegającej się o to świadczenie, są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (dalej: WSA lub sąd pytający) w postanowieniu z 21 grudnia 2016 r. (sygn. akt III SA/Gd 889/16) przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, czy przepisy art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195; dalej: ustawa 500 plus) w zakresie, w jakim uniemożliwiają nabycie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w każdym przypadku przekroczenia kryterium dochodowego w rodzinie osoby ubiegającej się o to świadczenie, są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało złożone w związku z następującym stanem faktycznym:

Prezydent S. decyzją z 6 czerwca 2016 r. odmówił przyznania I.Z. świadczenia wychowawczego na córkę. I.Z. wychowuje jedno dziecko samotnie. W 2014 r. dochód rodziny wyniósł 807,82 zł na osobę. Zostało zatem o 7,82 zł przekroczone kryterium dochodowe przewidziane w art. 5 ust. 3 ustawy 500 plus. W konsekwencji świadczenie wychowawcze nie mogło być przyznane.

Decyzją z 14 lipca 2016 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy powyższą decyzję.

I.Z. złożyła skargę do WSA na tę decyzję, wskazując m.in., że kryterium dochodowe zostało przekroczone z powodu otrzymania przez nią w grudniu nagrody rocznej od pracodawcy w wysokości 348,62 zł. Skarżąca podkreśliła, że jej sytuacja rodzinna jest bardzo trudna, a dochody nie pozwalają na godne utrzymanie i wykształcenie jej dziecka.

Na tle rozpatrywanej sprawy sąd pytający powziął wątpliwość co do konstytucyjności art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy 500 plus w kwestionowanym zakresie.

1.2. Sąd pytający podkreślił, że ustawa 500 plus wprowadziła do polskiego systemu prawnego świadczenie wychowawcze jako nową formę wsparcia skierowanego do rodzin wychowujących dzieci. Świadczenie to ma zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin, a także zachęcać do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci. Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy wynika jednoznacznie, że rodziny mające na utrzymaniu tylko jedno dziecko są co do zasady zdolne do samodzielnego ponoszenia kosztów związanych z jego wychowaniem i wykształceniem, a rozszerzenie świadczeń wychowawczych także na te rodziny wiązałoby się z nadmiernym obciążeniem budżetu państwa. Stąd też w regulacji art. 5 ustawy 500 plus przyjęto, że świadczenie wychowawcze przysługuje w wysokości 500 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie, lecz na pierwsze dziecko tylko wówczas, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 800 zł. Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy 500 plus podwyższenie kryterium dochodowego do kwoty 1200 zł na osobę dotyczy tylko członków rodziny dziecka niepełnosprawnego.

Ustawa 500 plus dzieli zatem krąg podmiotów, którym przysługuje świadczenie wychowawcze w zależności od dwóch kryteriów: ilości dzieci w rodzinie i dochodu na członka rodziny. Prawo do świadczenia na drugie i kolejne dziecko nie jest uzależnione od żadnych przesłanek. Natomiast na pierwsze lub jedyne dziecko zależy od nieprzekroczenia dochodu 800 zł na członka rodziny.

1.3. Zdaniem sądu pytającego, zachodzi wątpliwość, czy kwestionowana regulacja nie prowadzi do rezultatu sprzecznego z zasadą równości – art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej – art. 2 Konstytucji.

W opinii sądu pytającego część rodzin utrzymujących się z bardzo niskich dochodów uzyskuje dzięki pomocy państwa – w postaci świadczenia wychowawczego – znacznie lepsze warunki do życia i wychowania dzieci niż inne rodziny na podobnie niskim poziomie dochodu, które przekroczyły jednak próg dochodowy wskazany w art. 5 ustawy 500 plus. Doskonałym przykładem tego jest stan faktyczny sprawy, na kanwie której przedstawiono Trybunałowi pytanie prawne. Sąd pytający podkreślił, że w przedmiotowej sprawie o przekroczeniu kryterium dochodowego przesądziła przyznana matce samotnie wychowującej dziecko niewysoka nagroda od pracodawcy, co doprowadziło do utraty prawa do świadczenia wychowawczego w wysokości rocznej 6 tys. zł.

Sąd pytający nie kwestionuje swobody ustawodawcy w zakresie realizacji celów demograficznych, a mianowicie wprowadzenia kryterium dochodowego ograniczającego powszechność świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w rodzinie. W ocenie sądu pytającego, możliwe jest jednak takie ukształtowanie uprawnień do tego świadczenia, by

czyniło zadość zasadzie równości i sprawiedliwości społecznej oraz nie naruszało wartości, jaką jest ochrona właściwego stanu finansów publicznych.

W przekonaniu sądu pytającego, należy wziąć pod uwagę rozwiązanie przyjęte w art. 5 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518), w myśl którego w przypadku gdy dochód rodziny przekracza kwotę kryterium dochodowego pomnożoną przez liczbę członków danej rodziny o kwotę nie wyższą niż łączna kwota zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami przysługującymi danej rodzinie w okresie zasiłkowym, na który jest ustalane prawo do tych świadczeń, zasiłek rodzinny wraz z dodatkami przysługuje w kwocie odpowiadającej wysokości różnicy między łączną kwotą zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami, a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny.

W odniesieniu do świadczeń rodzinnych ustawodawca, mimo utrzymania kryterium dochodowego, zrezygnował z zasady „wszystko albo nic” na rzecz zasady „złotówka za złotówkę”, a więc stopniowego zmniejszania wysokości zasiłku w miarę przekraczania kryterium dochodowego.

W opinii sądu pytającego, taki mechanizm, wymagający rezygnacji ze sztywnej kwoty świadczenia wychowawczego, określonej w art. 5 ust. 1 ustawy 500 plus, gwarantowałby zachowanie zasady sprawiedliwości społecznej oraz równego traktowania. Co więcej, przy jego pomocy zapewnić można bezpieczeństwo finansów publicznych, kształtując zarówno kryterium dochodowe, jak i wysokość świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko na poziomie uwzględniającym możliwości finansowe państwa.

W ocenie sądu pytającego istnieją uzasadnione wątpliwości, czy przyjęta w art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy 500 plus przez ustawodawcę zasada wykluczająca z kręgu uprawnionych do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko osób wychowujących jedno dziecko oraz innych, których rodziny uzyskują dochód przekraczający kryterium dochodowe, w każdym przypadku i bez względu na wysokość tego przekroczenia, jest zgodna z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej i równości.

1.4. Sąd pytający podkreślił, że odpowiedź na powyższe pytanie prawne będzie mieć podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 21 marca 2017 r. przedstawił stanowisko, że przepisy art. 5 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy 500 plus w zakresie, w jakim regulacja ta pozbawia prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w razie uzyskania dochodu przekraczającego kwotę 800 zł na osobę w rodzinie, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) – ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

2.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w pytaniu prawnym brak jest argumentacji wskazującej wprost, że sąd pytający zarzuca kwestionowanym przepisom pominięcie ustawodawcze polegające na braku regulacji przyznającej świadczenie wychowawcze na pierwsze lub jedyne dziecko także w razie przekroczenia kwoty dochodu na osobę w rodzinie, przy zastosowaniu mechanizmu obniżenia tego świadczenia o kwotę, o jaką dochód został przekroczony. Sąd pytający postuluje natomiast wprowadzenie przy świadczeniach wychowawczych na pierwsze dziecko tzw. mechanizmu złotówka za złotówkę, w którym przekroczenie określonego progu dochodowego na osobę w rodzinie nie prowadziłoby do utraty całego świadczenia, ale proporcjonalnego jego zmniejszenia.

Prokurator Generalny podkreślił, że uzupełnienie obowiązującego stanu prawnego w sposób wskazany przez sąd pytający wykracza poza zakres kompetencji Trybunału Konsty-

tucyjnego jako tzw. negatywnego ustawodawcy. W tym zakresie rozpoznanie pytania prawnego byłoby zatem niedopuszczalne.

2.2. Prokurator Generalny zaznaczył, że w orzecznictwie TK przyjmuje się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorzec kontroli wskazana jest również zasada równości, natomiast na poparcie obu zarzutów podnoszona jest zbieżna i powtarzająca się argumentacja. W opinii Prokuratora Generalnego, sąd pytający nie przedstawił odrębnych argumentów świadczących o samoistnym i niezależnym od sprzeczności z zasadą równości naruszeniu przez kwestionowaną regulację zasady sprawiedliwości społecznej.

Postępowanie w niniejszej sprawie w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, podlega umorzeniu ze względu na zbędność orzekania.

2.3. W ocenie Prokuratora Generalnego, zarzut niezgodności art. 5 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy 500 plus z art. 32 ust. 1 Konstytucji należy natomiast uznać za nieuzasadniony.

Ustawodawca w art. 5 ust. 3 ustawy 500 plus jasno sformułował kryterium, na podstawie którego dokonał zróżnicowania sytuacji osób ubiegających się o świadczenia wychowawcze na pierwsze dziecko. Kryterium tym jest próg dochodowy w wysokości 800 zł na osobę w rodzinie, którego przekroczenie pozbawia prawa do świadczenia.

Świadczenia wychowawcze kierowane mają być przede wszystkim do rodzin mających na utrzymaniu dwoje i więcej dzieci. Świadczenie na pierwsze dziecko wprowadzono dodatkowo dla rodzin, których dochody zbliżone są do minimum socjalnego. W uzasadnieniu projektu ustawy 500 plus wskazano, że rodziny mające na utrzymaniu jedynie jedno dziecko są w większości zdolne do poniesienia ciężaru ekonomicznego związanego z jego wychowaniem i wykształceniem, natomiast rozszerzenie zakresu świadczeń również na te rodziny wiązałoby się z nadmiernym obciążeniem budżetu państwa ze względu na liczbę potencjalnych beneficjentów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nałożony na ustawodawcę konstytucyjny obowiązek udzielania pomocy rodzinom wychowującym dzieci musi uwzględniać stan finansów publicznych państwa. Konstytucja pozostawia ustawodawcy swobodę w określaniu form i zakresu pomocy udzielanej rodzinom – art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Wprowadzone w art. 5 ust. 3 ustawy 500 plus kryterium dochodu na osobę w rodzinie jako przesłanka uzyskania świadczenia wychowawczego jest zatem rozwiązaniem mieszczącym się w standardach konstytucyjnych. Kryterium dochodowe nie ma charakteru przypadkowego, a przez to arbitralnego. W sytuacji, gdy ustrojodawca odwołuje się do sytuacji materialnej, konstytucyjnie dopuszczalne jest posłużenie się przez ustawodawcę w kwestionowanej regulacji kryterium dochodu rodziny.

W świetle przytoczonej argumentacji należy uznać, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 13 października 2017 r. w imieniu Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Marszałka Sejmu, pytanie prawne WSA budzi szereg wątpliwości formalnych, które mogą stanowić przeszkodę w merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy.

3.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, sąd pytający nie wykazał istnienia przesłanki funkcjonalnej. Nie wskazał bowiem, jak ewentualne orzeczenie o niezgodności z Konstytucją mo-

głoby oddziaływać na sytuację prawną skarżącej, domagającej się przyznania świadczenia wychowawczego mimo przekroczenia progu dochodowego.

3.2. W opinii Marszałka Sejmu, sąd pytający nie spełnił też wymogu należytego uzasadnienia postawionego zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację zasady sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji. Ograniczył się jedynie do lakonicznej wypowiedzi, że tzw. mechanizm złotówka za złotówkę lepiej służyłby zasadzie sprawiedliwości społecznej, bez wskazania argumentów, które świadczyłyby o sprzeczności ustawowego kryterium dochodowego z tą zasadą.

3.3. Wreszcie w przekonaniu Marszałka Sejmu, istota pytania prawnego sprowadza się do kwestionowania braku mechanizmu „złotówka za złotówkę”, który łagodziłby skutki przekroczenia kryterium dochodowego. Sąd pytający nie kwestionuje samego kryterium dochodowego, ale oczekuje, że w konsekwencji wyroku TK ustawodawca zmuszony będzie do wprowadzenia regulacji pozwalającej na choćby częściowe zachowanie prawa do świadczenia wychowawczego nawet po przekroczeniu progu dochodowego. W ocenie Marszałka Sejmu, zarzut braku takiej regulacji może być rozpatrywany wyłącznie w kategoriach zaniechania prawodawczego, którego badanie pozostaje poza kognicją TK.

Marszałek Sejmu podkreślił, że brak mechanizmu „złotówka za złotówkę” nie jest wynikiem przeoczenia ustawodawcy. Wręcz przeciwnie, ustawodawca, ustalając sztywne kryterium dochodowe, dał wyraz braku woli ustanowienia przepisów niwelujących skutki jego przekroczenia. Zaniechanie unormowania powyższej kwestii jest oczywiste.

Świadczy o tym także aktualne negatywne stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu nowelizacji ustawy 500 plus, zakładającego wprowadzenia mechanizmu „złotówka za złotówkę” (druk sejmowy nr 434/VIII kadencja).

W tej sytuacji nie można twierdzić, że zakwestionowane przepisy są regulacją przypadkową albo oczywiście dysfunkcyjną, które to cechy charakteryzują pominięcie prawodawcze.

Zdaniem Marszałka Sejmu, argumenty przedstawione przez WSA mają swoją wagę, wartość i doniosłość społeczną, świadczą też o wrażliwości i szacunku składu orzekającego wobec skarżącej i jej życiowych problemów. Nie zmienia to jednak faktu, że sąd pytający domaga się kontroli zaniechania ustawodawczego, które nie podlega kognicji TK.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 14 marca 2017 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego 14 lutego 2017 r. wystąpiła do Prezes Rady Ministrów w trybie art. 65 ust. 1 otpTK o przedstawienie opinii, czy orzeczenie TK w niniejszej sprawie może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej albo ustawie o prowizorium budżetowym.

5.1. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 27 lutego 2017 r. upoważniła Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do przedstawienia powyższej opinii.

5.2. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 31 marca 2017 r. przedstawiła następujące stanowisko.

Na podstawie danych z grudnia 2016 r. szacuje się, że w 2017 r. przeciętna miesięczna liczba uprawnionych do świadczenia wychowawczego wyniesie 3836 tys. dzieci. Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego prognozowana liczba dzieci w wieku do 17 lat w roku 2017 wyniesie 6873 tys.



Objęcie świadczeniem wychowawczym dodatkowo 3037 tys. dzieci pierwszych lub jedynych w rodzinie, które nie spełniają aktualnie kryterium dochodowego, może spowodować wzrost wydatków budżetu państwa o 18,2 mld zł (wraz z kosztami obsługi).

W zależności od przyjętego rozwiązania łagodzącego przepis dotyczący spełnienia kryterium dochodowego przy ubieganiu się o świadczenie wychowawcze na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie, koszt dla budżetu państwa mieścić się będzie w granicach określonych wyżej wskazaną kwotą.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli – przedmiot pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (dalej: WSA lub sąd pytający).

WSA przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie, czy przepisy art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2017 r. poz. 1851, ze zm.; dalej: ustawa 500 plus) w zakresie, w jakim uniemożliwiają nabycie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w każdym przypadku przekroczenia kryterium dochodowego w rodzinie osoby ubiegającej się o to świadczenie, są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

1.1. Wątpliwości sądu pytającego co do zgodności z Konstytucją budzi brak regulacji pozwalającej na łagodzenie skutków przekroczenia progu dochodowego w przypadku świadczenia wychowawczego przysługującego na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy 500 plus świadczenie wychowawcze przysługuje osobom, o których mowa w art. 4 ust. 2 (tj. matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu albo opiekunowi prawnemu dziecka), w wysokości 500 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie.

W myśl art. 5 ust. 3 ustawy 500 plus świadczenie wychowawcze przysługuje na pierwsze dziecko osobom, o których mowa w art. 4 ust. 2, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 800 zł.

1.2. Przedmiotowe pytanie prawne budzi wątpliwości z punktu widzenia spełnienia przez nie przesłanek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania. Marszałek Sejmu wskazuje na liczne braki formalne pytania prawnego, z których najpoważniejszym jest zakwestionowanie zaniechania prawnego, które nie podlega kognicji TK.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem za konieczne ocenić, czy niniejsze pytanie prawne spełnia warunki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania, w pierwszej kolejności określone w art. 193 Konstytucji.

2. Ocena dopuszczalności niniejszego pytania prawnego.

2.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest zatem od spełnienia przesłanek: 1) podmiotowej, która wymaga, aby podmiotem inicjującym w trybie pytania prawnego konstytucyjną kontrolę był wyłącznie sąd; 2) przedmiotowej, która ogranicza kontrolę jedynie do oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, mających zastosowanie w sprawie będącej podstawą przedstawienia pytania prawnego, z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową

lub ustawą; 3) funkcjonalnej, która nakazuje, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Ustalenia te zachowują aktualność pod rządami obecnie obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK), ponieważ są one determinowane treścią art. 193 Konstytucji. Skuteczne zainicjowanie kontroli konstytucyjnej w trybie pytania prawnego wymaga zatem spełnienia przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji, a także sprecyzowanych w art. 52 otpTK.

2.2. Przesłanka podmiotowa jest w niniejszej sprawie spełniona. Podmiotem inicjującym pytanie prawne jest sąd – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku.

2.3. Jeżeli chodzi o przesłankę przedmiotową, pytanie prawne dotyczy przepisów art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy 500 plus. Jednakże sąd pytający nie zakwestionował zgodności z Konstytucją pozytywnej treści art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy 500 plus. Zarzut niezgodności z Konstytucją ma charakter zakresowy i dotyczy braku w zaskarżonym przepisie regulacji umożliwiającej nabycie, chociażby w części, prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze lub jedyne dziecko w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego. Zdaniem sądu pytającego ustawodawca nie unormował w kwestionowanych przepisach mechanizmu pozwalającego w takiej sytuacji na zachowanie świadczenia wychowawczego, które podlegałoby proporcjonalnemu zmniejszeniu wraz ze wzrostem kwoty przekraczającej próg dochodowy. Sąd pytający zarzuca zatem występowanie w sprawie pominięcia prawodawczego.

W orzecznictwie TK przyjmuje się, że przedmiotem oceny zgodności z Konstytucją może być wyłącznie pominięcie, ale nie zaniechanie prawodawcze. Badanie zgodności z Konstytucją zaniechania prawodawczego jest niedopuszczalne, ponieważ nie obejmuje go kognicja TK. Jeżeli więc przedmiot pytania dotyczy zaniechania prawodawczego, to przesłanka przedmiotowa z art. 193 Konstytucji nie jest spełniona.

2.3.1. Zaniechanie ustawodawcze występuje najczęściej w sytuacji, gdy ustawodawca w sposób zamierzony w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju. W myśl art. 188 Konstytucji Trybunał jest właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych.

„[Z] zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa wtedy, gdy jest on do tego zobowiązany przez wiążącą go normę prawną. Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast posiada kompetencję do orzekania o tzw. pominięciach, gdyż „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostaje już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymogów konstytucyjnych” (wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Trybunał może więc ocenić zgodność z Konstytucją ustawy również pod

względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości konstytucyjne (zob. zamiast wielu wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i podane tam orzecznictwo TK). W postanowieniu z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny, powołując się na swoje dotychczasowe orzecznictwo, stwierdził, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować»”. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym bywa, że nie jest jednoznaczna i w praktyce jej określenie może budzić wątpliwości. Niemniej w orzecznictwie TK wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. Jednym z nich jest *ratio legis* kwestionowanego przepisu, które może wskazać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (zob. postanowienie z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem oraz piśmiennictwem).

2.3.2. Brak unormowania w kwestionowanej ustawie 500 plus mechanizmu pozwalającego na otrzymanie chociażby częściowego świadczenia wychowawczego na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie w sytuacji przekroczenia progu dochodowego jest intencjonalnym i uzasadnionym działaniem ustawodawcy. Celem ustawy 500 plus było wprowadzenie do systemu prawnego nowego świadczenia wychowawczego kierowanego do rodzin wychowujących dzieci. Z założenia świadczenie to miało służyć pomocy ekonomicznej rodzinom wychowującym więcej niż jedno dziecko oraz wspieraniu podejmowania decyzji prorodzinnych wobec zapaści demograficznej. Projekt przewidywał zatem, że świadczenie wychowawcze na drugie i każde kolejne dziecko przysługiwać będzie bez względu na osiągnięty przez rodzinę dochód. Natomiast świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko przysługiwać będzie wówczas, gdy dochód rodziny nie przekroczy kwoty 800 zł na osobę w rodzinie, a w przypadku gdy w rodzinie znajduje się dziecko niepełnosprawne – kwoty 1200 zł.

Jak stwierdzono w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy: „Powyższa konstrukcja przepisów oddaje pośredni cel całej regulacji, którym jest potrzeba wsparcia głównie rodzin z dwojgiem lub większą liczbą dzieci. Rodziny posiadające na utrzymaniu jedynie jedno dziecko są w większości zdolne do poniesienia ciężaru ekonomicznego związanego z jego wychowaniem i wykształceniem, zaś rozszerzenie zakresu świadczenia wychowawczego również na te rodziny wiązałoby się z nadmiernym obciążeniem budżetu państwa ze względu na liczbę potencjalnych beneficjentów. Dodatkowo, dla rodzin niżej uposażonych, zbliżających się do wartości minimum socjalnego, wprowadzono, poprzez kryterium dochodowe, możliwość otrzymania świadczenia wychowawczego nawet na pierwsze dziecko” (druk sejmowy nr 216/VIII kadencja).

Trybunał dostrzega, że przyjęte rozwiązanie prawne może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości. Nawet nieznaczne, czy wręcz symboliczne przekroczenie ustawowego progu dochodowego pozbawia osoby zainteresowane świadczenia



z ustawy 500 plus. Niemniej rozwiązanie to nosi wyraźne cechy regulacji przemysłanej i zamierzonej.

W myśl założeń ustawy 500 plus świadczenie wychowawcze ma być środkiem służącym realnej poprawie zaspokajania istotnych potrzeb dziecka, wynikających z konieczności jego utrzymania, wykształcenia i przygotowania do życia. Ustawodawca zatem świadomie nie przewidział w kwestionowanych przepisach ustawy 500 plus rozwiązania analogicznego czy też zbliżonego do mechanizmu „złotówka za złotówkę”, przyjętego w art. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1952, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych). Obie ustawy realizują bowiem odmienne cele społeczne.

Zgodnie z założeniami ustawy 500 plus świadczenie wychowawcze ma mieć rzeczywistą, a nie symboliczną wartość i ma służyć przede wszystkim rodzinom wychowującym więcej niż jedno dziecko. O ograniczeniu świadczenia wychowawczego dla pierwszego i jedyne dziecko w rodzinie przesądza także sytuacja ekonomiczna państwa. Ustawodawca zdecydował się przyznać je jednak tym rodzinom, w których dochód nie przekracza 800 zł na osobę. Także w tym wypadku świadczenie wychowawcze ze względu na identyczną i stałą wysokość ma realnie pełnić swe funkcje w postaci pomocy w wychowaniu dzieci.

Brak wprowadzenia w ustawie 500 plus tzw. mechanizmu złotówka za złotówkę nie jest zatem wynikiem przeoczenia ustawodawcy, ale konsekwentnym zaniechaniem unormowania tej kwestii, ze względu na zupełnie inne założenia i cele przedmiotowej regulacji. Potwierdzają to także pośrednio wskazane przez Marszałka Sejmu prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy 500 plus. Projektowane przez grupę posłów zmiany ustawy 500 plus, mające w szczególności włączyć do ustawy tzw. mechanizm złotówka za złotówkę, spotkały się z jednoznacznie krytycznym stanowiskiem Rady Ministrów nie tylko ze względu na konsekwencje finansowe, w postaci zwiększenia wydatków budżetowych, ale także niespójność z celami ustawy 500 plus oraz niesprawdzony efekt stosowania tego mechanizmu na tle ustawy o świadczeniach rodzinnych (zob. druk sejmowy nr 434/VIII kadencja).

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że brak w ustawie 500 plus, a w szczególności w jej art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3, możliwości łagodzenia skutków przekroczenia progu dochodowego na członka rodziny, w przypadku ubiegania się o świadczenia wychowawcze na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie, jest świadomie przyjętym przez ustawodawcę i celowym rozwiązaniem legislacyjnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w rozpatrywanym pytaniu prawnym zakwestionowano zaniechanie prawodawcze, co nie pozwalało na wydanie wyroku.

2.4. Pytanie prawne nie spełnia również przesłanki funkcjonalnej. Ewentualna odpowiedź Trybunału na tak sformułowane pytanie i tak nie pozwoliłaby sądowi pytającemu na rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy. Trybunał Konstytucyjny nie jest bowiem ustawodawcą i nie może wypełnić treścią normatywną braku regulacji. W konsekwencji hipotetyczne merytoryczne orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy 500 plus we wskazanym przez sąd pytający zakresie nie mogłoby mieć bezpośredniego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, na kanwie której przedstawiono pytanie prawne; niezbędna byłaby interwencja ustawodawcy. Także z tego powodu, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, należało umorzyć postępowanie w sprawie.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**

sędzi TK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 listopada 2018 r., sygn. akt P 6/17

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2018 r., sygn. P 6/17.

Moje zdanie odrębne dotyczy warstwy proceduralnej tego postanowienia. Uważam bowiem, że skład, w jakim ono zapadło, został ukształtowany wadliwie.

Swoje stanowisko w sprawie udziału w składach orzekających osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego na miejsca sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r. wyraziłam i uzasadniłam w zdaniu odrębnym dotyczącym sprawy o sygn. Kp 1/17. Zazaczyłam w nim, że zgłoszone przeze mnie zastrzeżenia zachowują aktualność także na przyszłość, ilekroć skład orzekający zostanie ukształtowany z udziałem osób nieuprawnionych. Taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie.

**Zdanie odrębne**

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 listopada 2018 r., sygn. akt P 6/17

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2018 r., sygn. P 6/17.

Moje zdanie odrębne dotyczy dwóch zagadnień:

po pierwsze, kwestionuje skład orzekający, ponieważ uważam, że p. Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz nie jest sędzią Trybunału Konstytucyjnego z powodu wadliwości procedury jej wyboru;

po drugie, nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że w sprawie sąd pytający zakwestionował zaniechanie prawodawcze. Uważam, że Trybunał powinien udzielić odpowiedzi na pytanie prawne i orzec niezgodność art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2017 r. poz. 1851, ze zm.; dalej: ustawa 500 plus) w zakresie, w jakim uniemożliwiają nabycie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w każdym przypadku przekroczenia kryterium dochodowego w rodzinie osoby ubiegającej się o to świadczenie, z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

**I**

**1.** Uważam, że p. Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz nie jest sędzią Trybunału Konstytucyjnego z dwóch powodów:

- 1) przyjęcia przez Sejm uchwały o jej wyborze w wadliwej prawie procedurze, oraz
- 2) faktu, że nie złożyła ślubowania w obecności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Procedura wyboru Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz uruchomiona została w 2010 r. Dnia 2 marca 2010 r. upływała kadencja sędziego Janusza Niemcewicza. To aktualizowało wynikający z art. 194 ust. 1 Konstytucji obowiązek Sejmu wyboru nowego sędziego TK.

Procedurę wyboru w roku 2010 r. określała uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Regulamin Sejmu RP).

Stosownym przepisem był wówczas art. 30 tego aktu. Z jego treści wynikało, że wniośki w sprawie wyboru przez Sejm osób na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego składa się Marszałkowi Sejmu w terminie 30 dni przed upływem kadencji sędziego kończącej kadencję. Sędzia Janusz Niemcewicz kończył kadencję 2 marca 2010 r. Termin zgłaszania upływał więc 1 lutego 2010 r.

Do 1 lutego 2010 r. zgłoszone zostały 2 kandydatury: Krystyny Pawłowicz i Kazimierza Barczyka. Żadna z tych kandydatur nie przeszła procedury wyboru, która zakończyła się już po upływie kadencji sędziego Janusza Niemcewicza.

W tej sytuacji nadal pozostawał wakat w Trybunale Konstytucyjnym. Marszałek Sejmu zarządził ponowne zgłaszanie kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Działanie Marszałka nie miało jednak podstawy prawnej. Termin zgłaszania kandydatów, określony przez Regulamin Sejmu RP, wynoszący 30 dni poprzedzających upływ kadencji ustępującego sędziego TK, wyekspirował w dniu 1 lutego 2010 r. W obowiązującym wówczas stanie prawnym nie było więc normy regulującej powstałą sytuację. Podstawy prawne umożliwiające ponowne zgłaszanie kandydatów w przypadku upływu podstawowego terminu i nieskutecznego wyboru zostały wprowadzone do Regulaminu Sejmu RP dopiero w listopadzie 2015 r. Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. poz. 1136) do art. 30 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP dodano wtedy stosowny punkt 5.

3. Mimo wyżej wskazanych zastrzeżeń, kandydaturę zgłoszono, procedurę wyboru przeprowadzono, a 6 maja 2010 r. w Sejmie odbyło się głosowanie w sprawie wyboru na stanowisko sędziego TK. Kandydatka uzyskała bezwzględną większość głosów, choć została zgłoszona w trybie nieznanym polskiemu prawu.

Skoro, jak zauważył Trybunał w sprawie K 34/15, przepis o zgłaszaniu kandydatów jest „jedną z podstaw prawnych postępowania w sprawie obsadzania stanowiska sędziego” (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., OTK ZU 11/A/2015, poz. 185), a w procedurze wyboru S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz tego przepisu zabrakło, to podstawa wyboru nie była kompletna. W tej sytuacji procedura nie mogła być uruchomiona. A jeśli tak, to uchwała w sprawie wyboru Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego została podjęta wadliwie, a Sejm RP działając bezprawnie naruszył art. 7 w związku z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

S. Wronkowska-Jaśkiewicz jest świadoma procedury wyboru, którą przeszła. Wielokrotnie podkreślała też, że czuje się związana wyrokiem o sygn. K 34/15, a więc także rozumowaniem dotyczącym braku skuteczności wyboru w sytuacji wadliwego uruchomienia procedury. Dlatego jeśli chciałaby zachować się zgodnie z głoszonymi poglądami, sama powinna ustąpić ze stanowiska orzekania najpóźniej w dniu publikacji tego orzeczenia, a więc 16 grudnia 2015 r. (zob. Dz. U. z 2015 r. poz. 2129).

4. Istnieje też drugi kontekst uzasadniający brak możliwości orzekania p. Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz w Trybunale Konstytucyjnym i jest on jeszcze bardziej wyraźny. Chodzi mianowicie o to, że wbrew przepisom ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale

Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz złożyła ślubowanie wobec Marszałka Sejmu RP, a nie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że p. S. Wronkowska-Jaśkiewicz jest dziś jedyną osobą zasiadającą w Trybunale Konstytucyjnym, która nie złożyła ślubowania wobec Prezydenta RP.

Tymczasem, ślubowanie złożone zgodnie z wymogami formalnymi przewidzianymi w przepisach ustawy jest warunkiem objęcia urzędu i przystąpienia do wykonywania obowiązków sędziowskich. W tym właśnie duchu wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że (cyt.): „Ślubowanie składane wobec Prezydenta [...] pełni dwie istotne funkcje. Po pierwsze, jest publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania. [...]. Po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie, czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu. Te dwa istotne aspekty ślubowania świadczą o tym, że nie jest to wyłącznie podniosła uroczystość, lecz zdarzenie wywołujące konkretne skutki prawne”. Znaczący jest w tej kwestii fakt, że temu składowi p. Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz przewodniczyła.

Trybunał Konstytucyjny w tym samym uzasadnieniu wyroku z 3 grudnia 2015 r. potwierdził, że obsadzenie stanowisk sędziowskich następuje, gdy zostanie dopełniona ostatnia czynność doniosła prawnie tj. ślubowanie sędziów Trybunału wobec Prezydenta.

Jeśli więc ślubowanie nie jest złożone wobec Prezydenta RP, nie można mówić o obsadzeniu stanowiska sędziowskiego, co ma miejsce w przypadku Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz.

**5.** Stan faktyczny związany z sytuacją Sławomiry Wronkowskiej Jaśkiewicz był następujący. W dniu 10 kwietnia 2010 r. w katastrofie lotniczej zginął Prezydent RP, Lech Kaczyński. W tym samym dniu, ówczesny Marszałek Sejmu przejął tymczasowo obowiązki Prezydenta.

W tym kontekście trzeba przypomnieć, że zgodnie z art. 131 ust. 2 Konstytucji RP „Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie: 1) śmierci Prezydenta Rzeczypospolitej (...)”.

Pozornie sytuacja wygląda więc na skuteczną. Ale to tylko pozornie. Ślubowanie osoby wybranej na stanowisko sędziego TK określał wówczas art. 5 ust. 5 ustawy o TK z 1997 r. Jego brzmienie jest jednoznaczne. Nie kreuje on kompetencji Prezydenta RP. Wynikająca z niego norma tworzy obowiązek złożenia ślubowania po stronie osób wybranych na stanowisko sędziego. Natomiast jej treść wskazuje jedynie na konieczność obecności Prezydenta RP podczas składania tego ślubowania. Mówi o tym zwrot „wobec Prezydenta”. Taka obecność jest warunkiem ważności aktu ślubowania osoby wybranej na stanowisko sędziego TK. Samo ślubowanie jest czynnością konwencjonalną, dla ważności której konieczna jest obecność Prezydenta. W tej sytuacji udział w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego p. Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz jako osoby nieuprawnionej do orzekania także z tej perspektywy narusza konstytucyjną zasadę legalizmu.

Szersze rozważania w tej kwestii przedstawiłem w zdaniu odrębnym do wyroku z 10 maja 2018 r., sygn. U 1/16 (OTK ZU A/2018, poz. 30).

## II

**1.** Druga część mojego zdania odrębnego odnosi się do umorzenia postępowania i motywów tego umorzenia podniesionych przez Trybunał w uzasadnieniu postanowienia.

Zarzut sformułowany w pytaniu prawnym dotyczył niezgodności art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2017 r. poz. 1851, ze zm.; dalej: ustawa 500 plus) w zakresie, w jakim uniemożliwiają nabycie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w każdym przypadku przekroczenia kryterium dochodowego w rodzinie osoby ubiegającej się o to świadczenie, z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że w sprawie zostało zakwestionowane zaniechanie prawodawcze, które nie podlega jego kognicji. Z tego względu umorzył postępowanie.

2. Nie podzielam oceny Trybunału. Uważam, że ze sformułowania zarzutu sądu pytającego oraz z uzasadnienia pytania prawnego można wywieść normę, którą Trybunał powinien zbadać. Sąd pytający wyraźnie wskazał bowiem, że: „powziął wątpliwość co do zgodności z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadą równości oraz z zawartą w art. 2 Konstytucji RP zasadą sprawiedliwości społecznej normy wynikającej z przepisów art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy, w związku ze sztywno określonym tam kryterium dochodowym upoważniającym do uzyskania prawa do świadczenia wychowawczego, przy stałej wysokości tego świadczenia, wynoszącej 500 zł” (pkt 5, s. 3 pytania prawnego). Sąd zakwestionował zatem konstytucyjność określonego kształtu normy wynikającej z art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy 500 plus.

To znaczy, że w sprawie nie został podniesiony zarzut dotyczący zaniechania prawodawczego. Przesłanka przedmiotowa pytania prawnego była spełniona. Jeśli zaś sąd powziął wątpliwość co do konstytucyjności normy, którą miał zastosować w rozpoznawanej przez siebie sprawie i nie był w stanie dokonać jej wykładni w zgodzie z Konstytucją, to jedyną możliwością, by rozstrzygnąć dostrzeżony problem konstytucyjny, było skierowanie pytania do Trybunału Konstytucyjnego. Sąd nie ma bowiem kompetencji do samodzielnego przesądzenia o konstytucyjności przepisów ustaw, które stosuje i eliminowania ich z systemu prawnego. To oznacza, że w sprawie spełniona została także przesłanka funkcjonalna, bo od kierunku orzeczenia Trybunału zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

3. Trybunał powinien był rozstrzygnąć sprawę merytorycznie. Zarzut sądu pytającego odnosił się do realizacji przez kwestionowaną normę dwóch wzorców kontroli – zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Rozstrzygnięcie Trybunału powinno zostać oparte na zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości i w swoim orzeczeniu nie powinien rozstrzygać, czy przyznać świadczenie konkretnemu podmiotowi, który domaga się tego świadczenia przez sądem zadającym pytanie prawne. Trybunał może jednak, a nawet powinien, dokonać oceny, czy norma prawna, która ma być podstawą orzekania w sprawie dotyczącej tej osoby realizuje zasady sprawiedliwości. Zasady sprawiedliwości wynikają bowiem wprost z art. 2 Konstytucji, który może być wzorcem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

4. Trybunał w obecnym składzie dostrzegł, że przyjęte rozwiązanie prawne może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości. Potwierdził, że nawet nieznaczne, czy wręcz symboliczne przekroczenie ustawowego progu dochodowego pozbawia osoby zainteresowane świadczenia z ustawy 500 plus. Uznał jednak, że rozwiązanie to nosi wyraźne cechy regulacji przemyślanej i zamierzonej. Zaczął tym samym dokonywać analizy merytorycznej kwestionowanej w sprawie normy. To dodatkowo uzasadnia, że TK nie powinien się zatrzymywać w tym punkcie, ale pójść dalej i dokonać kompletnej oceny konstytucyjności przepisów zakwestionowanych pytaniem prawnym.



Zgodnie z art. 2 Konstytucji, „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W ujęciu konstytucyjnym sprawiedliwość społeczna jest celem, który demokratyczne państwo prawne ma urzeczywistniać. W orzecznictwie TK wskazuje się, że: „Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

W konstytucyjnej sprawiedliwości społecznej mieści się także zakaz arbitralności państwa. Różnicowanie poszczególnych jednostek jest dopuszczalne tylko w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. wyrok z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80). Zróżnicowanie to powinno spełniać kryteria proporcjonalności i mieć uzasadnienie w przekonujących argumentach.

Z art. 2 Konstytucji można wywieść adresowany do państwa nakaz urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w procesie tworzenia i stosowania prawa. Jest on związany z ideą sprawiedliwości i pojmowaniem państwa jako dobra wspólnego (art. 1), a także obowiązkiem solidarności z innymi. Zasada sprawiedliwości społecznej ma też związek z godnością człowieka, a nakaz sprawiedliwości został w Konstytucji powiązany z zasadą równości wobec prawa. Tych dwóch zasad nie można jednak ze sobą utożsamiać (zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 58-59).

Zasada równości nakazująca równe traktowanie podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną, sama przez się nie zapewnia bowiem sprawiedliwego traktowania. To właśnie konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej zapewnia równowagę w stosunkach społecznych i zabezpiecza przed nieusprawiedliwionym różnicowaniem podmiotów podobnych. Może też być uzasadnieniem dla tworzenia rozwiązań wyrównujących nierówności w danej grupie podmiotów.

Zasada sprawiedliwości uzasadnia także stanowienie takich rozwiązań prawnych, które będą korygować faktyczne nierówności, zwłaszcza gdy chodzi o pomoc rodzinie. Nie można bowiem zapominać, że ustrojodawca stanowiąc określone przepisy, miał świadomość roli rodziny w życiu społecznym i znaczenia tej podstawowej komórki dla istnienia i funkcjonowania narodu. Ustrojodawca w art. 71 ust. 1 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”.

Powyższe oznacza, że dobro rodziny jest ważnym elementem polityki państwa. Wartość ta stanowi dyrektywę dla organów władzy publicznej, by w procesie legislacyjnym dobro rodziny i pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej były urzeczywistniane.

Konstytucja, nakazując generalną troskę o dobro każdej rodziny przesądziła, że rodziny pozostające w trudnej sytuacji korzystają z pomocy szczególnej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie „uwzględniania dobra rodziny” jest trudne do zdefiniowania, bowiem o tym, co jest z owym dobrem zgodne, decyduje ustawodawca w granicach politycznego uznania. Uznanie to nie może jednak naruszać konstytucyjnych wartości i zasad. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że pojęcie „szczególna pomoc” ma wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej określone świadczenie (zob. wyrok TK z 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83).

Ustawodawca tworząc normy prawne powinien uwzględniać opisane standardy. Przyjmując przepisy będące przedmiotem niniejszej kontroli przez Trybunał Konstytucyjny, nie zrobił tego. A jak stwierdza Trybunał, ustawodawca działał tu przecież w sposób przemyślany i zamierzony. Taki sposób działania w zestawieniu z efektem normatywnym (zaskarżony przepis konkretnej treści) nie tylko nie usprawiedliwia, ale wręcz obciąża przyjęte rozwiązanie.

5. Analiza normy prawnej zakwestionowanej przez sąd pytający świadczy o tym, że jej celem było rozwijanie zasady polityki państwa dotyczącej dbałości o dobro rodziny. Zgodnie z jej brzemieniem, świadczenie wychowawcze przysługuje osobom uprawnionym z ustawy w wysokości 500,00 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie W przypadku, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 800,00 zł, świadczenie wychowawcze przysługuje także na pierwsze dziecko (zob. art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy 500 plus).

Należy podkreślić, że samo wydanie określonego aktu prawnego, który z założenia ma realizować normy programowe, nie jest jednoznaczne z tym, iż ustawodawca uczynił zadość wymogom wynikającym z Konstytucji. Oprócz formalnych działań w postaci uchwalenia stosownych przepisów, konieczne jest bowiem to, by treść wprowadzonych rozwiązań realizowała wartości konstytucyjne. Ma to szczególne znaczenie podczas kształtowania uprawnień o charakterze socjalnym. Uprawnienia te są zależne od możliwości budżetowych państwa, ale gdy zostaną już sformułowane w tekstach aktów prawnych, ich kształt musi uwzględniać zasadę godności człowieka, a także nakaz zapewnienia jednostce przynajmniej minimum egzystencji. Trzeba jednak pamiętać, że obecnie podnosi się, iż minimum egzystencji wcale nie przesądza o godnym życiu i wobec tego należy poszukiwać wyższych standardów ochrony.

W zakwestionowanym art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy 500 plus, kryterium dochodowe przyznania świadczenia zostało określone w sposób sztywny. Nie przewidziano żadnego mechanizmu gwarantującego realizację sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdyby ze względu na jednostkowe zdarzenia nastąpiło jednorazowe dodatkowe przysporzenie w majątku uprawnionych do świadczenia, które podnosiłoby dochód rodziny do poziomu uniemożliwiającego pobieranie tego świadczenia. W szczególności nie stworzono mechanizmu dla sytuacji, gdy jednostkowe przysporzenie podniesie dochód do poziomu uniemożliwiającego pobieranie świadczenia, a jednocześnie tak podniesiony dochód będzie mniejszy niż suma poprzedniego dochodu powiększona o świadczenie 500 plus. Nie przewidziano też rozwiązań pośrednich dla osób, które nigdy nie pobierały świadczenia 500 plus, ponieważ posiadają dochód przekraczający poziom uprawniający do pobierania świadczenia, ale nie jest on większy niż suma dochodu uprawniającego i świadczenia 500 plus. Nie rozstrzygam tu jednoznacznie, jaki to mechanizm powinien być. Istnieją różne mechanizmy, nie tylko „złotówka za złotówkę”. Stwierdzam jednak, że taki kształt rozwiązania powoduje, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji odnośnie do ich dochodów i sytuacji majątkowej są traktowane przez prawo w sposób niezgodny z wymogami sprawiedliwości społecznej.

Nie przeczę przy tym, że ustawodawca ma określony margines swobody regulacyjnej w rozwijaniu przepisów konstytucyjnych. Ma też kompetencje stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym, społecznym i gospodarczym. Przyznana swoboda nie oznacza jednak dowolności prawodawcy i jego arbitralności, nawet jeśli przyjmowane rozwiązania ustawowe ma cechy regulacji przemyślanej i zamierzonej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się bowiem, że wszelkie regulacje z zakresu zabezpieczenia społecznego muszą być zgodne z ogólnymi zasadami i wartościami wynikającymi z Konstytucji. Zasada sprawiedliwości społecznej jest jednym z punktów odniesienia przy tworzeniu prawa w tym zakresie (zob. np. wyrok TK z 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75).

Jeśli zatem kwestionowana w pytaniu prawnym norma prowadzi do faktycznego zróżnicowania osób znajdujących się w podobnej sytuacji przez to, że w sposób sztywny wyznacza przesłankę nabycia świadczenia wychowawczego, bez uwzględnienia całokształtu sytuacji majątkowej rodziny ubiegającej się o pomoc, to taka regulacja, ze względu na to, że dotyczy rozwiązania prawnego związanego z konstytucyjnie chronionym dobrem rodziny, nie realizuje wymogów sprawiedliwości społecznej. Oznacza to, że art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy 500 plus jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

**6.** Wobec istniejącej niezgodności z Konstytucją, ustawodawca powinien naprawić wadliwość zakwestionowanej w niniejszej sprawie regulacji. Konieczne jest wprowadzenie mechanizmu łagodzącego sztywne przesłanki przyznania świadczenia wychowawczego tylko ze względu na kryterium dochodowe, którego minimalne przekroczenie pozbawia pomocy rodzinie. Mechanizm ten musi uwzględniać całokształt sytuacji majątkowej rodziny według zasad sprawiedliwości społecznej.