



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Janusz KOCHANOWSKI*

**RPO-596434-III/08/JA**

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

Warszawa, .....

*29/06/2009*

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Warszawa**

**Wniosek**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**

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

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 105, poz. 881, Nr 116, poz. 976, z 2006 r. Nr 58, poz. 401, z 2007 r. Nr 114, poz. 783), w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 114, poz. 783), z art. 5 ust. 4a oraz art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) oraz z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

## Uzasadnienie

Na tle skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich pojawił się problem konstytucyjności przepisu § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 105, poz.881 ze zm).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) zasiłek rodzinny przysługuje rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka, faktycznemu opiekunowi dziecka (art. 4 ust. 2 ustawy), jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 504,00 zł. Dochód rodziny oznacza w myśl art. 3 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych przeciętny miesięczny dochód członków rodziny uzyskany w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy. Do dochodów rodziny, po odliczeniu kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób zalicza się w szczególności przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach ogólnych na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne lub deklarowany w oświadczeniu dochód z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, pomniejszony o należny zryczałtowany podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 3 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Dochód rodziny uzyskany w roku poprzedzającym okres zasiłkowy podlega korektom w związku ze zdarzeniami, które mogły mieć wpływ na jego wysokość. Kiedy więc ulega zmianie sytuacja dochodowa rodziny związana z uzyskaniem przez członka rodziny (osobę uczącą się lub dziecko pozostające pod opieką prawną) dochodu określonego w art. 3 pkt 24 ustawy o świadczeniach rodzinnych z powodu: zakończenia urlopu wychowawczego, uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych lub stypendium dla bezrobotnych, uzyskania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, z wyłączeniem pracy wykonywanej na podstawie umowy o dzieło, uzyskania zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, a także emerytury lub renty, renty rodzinnej lub renty socjalnej, z wyjątkiem rent przyznanych rolnikom w związku z przekazaniem lub dzierżawą gospodarstwa rolnego, rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej, prawo do zasiłku rodzinnego ustala się na podstawie dochodu rodziny, osoby uczącej się

lub dziecka powiększonego o uzyskany dochód (art. 5 ust. 4a ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Ustalenie dochodu rodziny następuje w oparciu o powołane wyżej przepisy ustawowe i przepisy rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. z 2005 r. Nr 105, poz. 881 ze zm.), wydanego na podstawie upoważnienia, zawartego w art. 23 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W świetle tego upoważnienia minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, sposób i tryb postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych, wstrzymywania lub zawieszenia wypłaty tych świadczeń, a także sposób ustalania dochodu uprawniającego do świadczeń rodzinnych i wzory: wniosków o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych, zaświadczenia z urzędu skarbowego, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, oświadczeń o dochodach rodziny, w tym oświadczeń osób rozliczających się na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, oraz innych oświadczeń i dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, wywiadu, o którym mowa w ust. 4a, oświadczenia o dochodach członków rodziny uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym, kierując się koniecznością zapewnienia stosownej dokumentacji niezbędnej do sprawnej realizacji świadczeń rodzinnych.

Do czasu wejścia w życie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2007 r., zmieniającego z dniem 6 lipca 2007 r. rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. z 2007 r. Nr 114, poz. 783) treść § 18 ust. 1 rozporządzenia była następująca: „W przypadku uzyskania przez członka rodziny dochodu po roku, z którego dochody stanowią podstawę do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, do dochodu rodziny dodaje się miesięczną kwotę dochodu uzyskanego przez członka rodziny”. Brzmienie tego przepisu nie nasuwało więc żadnych wątpliwości. Jeżeli członkowie rodziny, po roku, z którego dochody były podstawą do ustalania prawa do świadczeń, uzyskali dodatkowy dochód, to wówczas dochód rodziny był odpowiednio zwiększany.

Sytuacja uległa zasadniczej zmianie wraz z wejściem w życie powołanej wyżej nowelizacji rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne. Otóż na mocy § 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne § 18 ust. 1 otrzymał nowe brzmienie: „W przypadku uzyskania przez członka rodziny dochodu po roku, z którego dochody stanowią podstawę do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, do dochodu rodziny dodaje się miesięczną kwotę dochodu uzyskanego przez członka rodziny, o ile dochód ten osoba otrzymuje w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych”.

W świetle powołanych powyżej przepisów nie budzi wątpliwości, że ustawodawca dał Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej prawo do określenia sposobu ustalania dochodu uprawniającego do świadczeń rodzinnych. Jednakże wymaga analizy, czy przepis § 18 ust. 1 nie uszczegóławia materii ustawowej w sposób wykraczający poza treść upoważnienia ustawowego.

Stosownie do art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W świetle utrwalonego w tej mierze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m. in wyrok z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. akt U 1/01, OTK z 2001 r. Nr 8, poz. 247) nie budzi wątpliwości, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby rozporządzenie zostało uznane za wydane zgodnie z Konstytucją RP. Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w tym upoważnieniu. Po drugie, rozporządzenie musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia oraz w celu wykonania ustawy. Po trzecie, powinna zachodzić niesprzeczność rozporządzenia z normami Konstytucji RP, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia.

Dokonując analizy obowiązujących w omawianym zakresie przepisów należy wskazać, iż w myśl art. 5 ust. 4a ustawy o świadczeniach rodzinnych zmiana sytuacji dochodowej rodziny, np. uzyskanie przez członka rodziny, osobę uczącą się lub dziecko pozostające pod opieką prawną dochodu, określonego w art. 3 pkt 24 ustawy o świadczeniach rodzinnych powoduje, że prawo do zasiłku rodzinnego ustalone jest na podstawie dochodu rodziny, osoby uczącej się lub dziecka powiększonego odpowiednio o uzyskany dochód. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, jak już wspomniano powyżej, został na mocy art. 23 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych, wstrzymywania lub zawieszenia wypłaty tych świadczeń, a także sposobu ustalania dochodu uprawniającego do świadczeń rodzinnych i wzorów wniosków, oświadczeń, wywiadu i dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. W treści tego upoważnienia nie zostało zawarte umocowanie dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej do powiązania w akcie wykonawczym do ustawy czasokresu uzyskiwania przez członka rodziny dodatkowego dochodu po roku stanowiącym podstawę do wyliczenia dochodu rodziny dla potrzeb ustawy, ze zwiększeniem dochodu rodziny, ani tym bardziej z koniecznością uzyskiwania tego dochodu w czasie orzekania o prawie do świadczenia.

Rozporządzenie w ramach wytycznych ustawowych zawartych w art. 23 ust. 5 ustawy winno więc jedynie regulować tryb nabywania świadczeń rodzinnych, nie zaś materialno-prawne warunki nabywania tych świadczeń.

Z treści § 18 ust. 1 rozporządzenia wynika, iż dochody uzyskane przez członka rodziny po roku, z którego był ustalany dochód rodziny uprawniający do uzyskania świadczeń rodzinnych będą doliczane do dochodu tylko wówczas, kiedy osoba będzie tenże dochód otrzymywać w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych. Prowadzi to do sytuacji określenia w akcie wykonawczym materii zastrzeżonej dla norm ustawowych, podczas gdy podustawowe akty prawne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej do materii ustawowej, i to pod warunkiem, że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Poczynione powyżej uwagi uzasadniają stanowisko, że w zaskarżonym zakresie przepisy rozporządzenia wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. W konsekwencji należy uznać, że § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne jest niezgodny z art. 5 ust. 4a ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż w sposób nieuprawniony wprowadza nieznaną ustawie wymóg otrzymywania dochodu w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych.

Kwestionowany przepis rozporządzenia modyfikuje w sposób istotny krąg podmiotów, których dodatkowe dochody będą stanowić podstawę do zwiększenia dochodu uprawniającego do świadczeń rodzinnych. W rezultacie należy też uznać, że objęty wnioskiem przepis jest niezgodny również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie został on wydany w celu wykonania ustawy, skoro ta nie zawierała stosownego upoważnienia pozwalającego na uzależnianie zwiększania dochodu o wysokość dochodu uzyskanego po roku, z którego dochód stanowił podstawę do ustalania prawa do świadczeń rodzinnych od faktu osiągnięcia tego dochodu w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych. W ramach upoważnienia ustawowego nie mieści się także kompetencja do dokonywania zmian regulacji ustawowych.

Przepis § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej powinien również zostać poddany ocenie z punktu widzenia zgodności z zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). W świetle utrwalonego w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Natomiast wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Ustawodawca, który różnicuje podmioty prawa charakteryzujące się wspólną cechą istotną, wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie zawsze jednak musi stanowić naruszenie art. 32 Konstytucji.

Stąd też niezbędna jest ocena kryterium, na podstawie którego normodawca dokonał różnicowania. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, musi jednak zawsze znajdować uzasadnioną podstawę. Możliwe do zaakceptowania z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP warunki odstępstwa od zasady równości Trybunał Konstytucyjny sformułował m. in. w wyroku z dnia 12 maja 1998 r. (U 17/97, OTK Z. U. z 1998 r., Nr 3, poz. 34). Według Trybunału Konstytucyjnego różnicowanie musi mieć charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Różnicowania nie wolno więc dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Ponadto różnicowanie musi mieć charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Wreszcie różnicowanie musi pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy też normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej wyrażona w art. 2 Konstytucji RP. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może więc zostać uznane za zgodne z Konstytucją RP, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zostaje ono natomiast uznane za dyskryminację, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Dokonując oceny danej regulacji prawnej z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości należy przede wszystkim ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Celem kwestionowanego § 18 ust. 1 rozporządzenia jest ustalenie faktycznego dochodu rodziny osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne, jeżeli rodzina uzyskała dodatkowe dochody. Objęte wnioskiem przepisy rozporządzenia różnicują krąg podmiotów określonych w oparciu o wskazane cechy istotne ze względu na czas uzyskiwania dodatkowych dochodów. Osobom, które uzyskały dodatkowe dochody, ale utraciły je przed dniem ustalania prawa do świadczeń rodzinnych, dochód nie będzie zwiększany. Natomiast osobom, które dodatkowy dochód uzyskują w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych wymiar dochodu rodziny zostanie zmieniony.

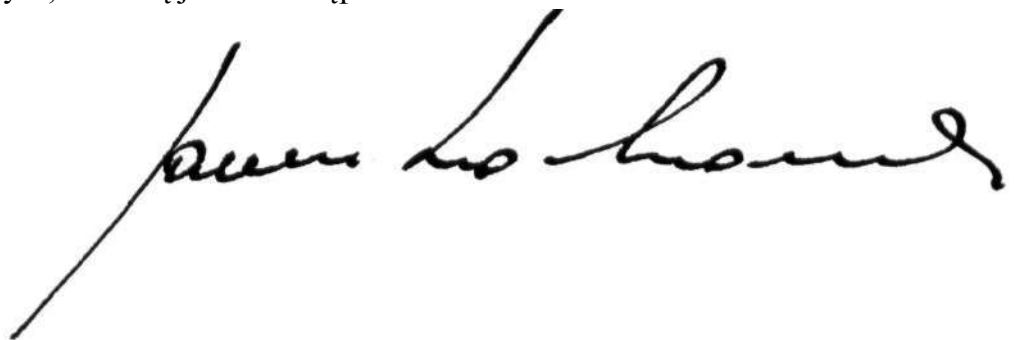
Regulacje zawarte w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia nie służą realizacji celu ustawowego, tj. ustaleniu faktycznej sytuacji dochodowej rodziny, gdyż to właśnie faktyczna sytuacja materialna rodziny stanowić powinna punkt odniesienia dla ustalania prawa do pomocy finansowej świadczonej przez państwo. Przyjęta konstrukcja ustalania dochodu polegająca na uzależnieniu od uzyskiwania go w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych nie ma też charakteru proporcjonalnego, gdyż powodować może, że osoby, które uzyskały dochód tuż przed złożeniem wniosku o świadczenia i

nadal go uzyskują będą tracić prawo do świadczeń. Znajdą się zatem w gorszej sytuacji, niż osoby, które ten dochód uzyskiwały przez dłuższy czas i utraciły go przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia. Prowadzi do niesprawiedliwego i dyskryminującego ograniczenia szans rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej tylko dlatego, że ich rodzic otrzymywał dochód w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych.

Konstytucja traktując o rodzinie określa obowiązki państwa w tym zakresie. W szczególności z art. 71 ust. 1 wynika, że prowadząc politykę społeczną i ekonomiczną jest ono zobowiązane do uwzględniania dobra rodziny. Jednym z przejawów tej polityki jest pomoc ze strony władz publicznych, udzielana rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Do szczególnej pomocy władz publicznych mają prawo rodziny wielodzietne, a także niepełne. Regulacja zawarta w § 18 ust. 1 rozporządzenia pozostaje w sprzeczności z art. 71 ust. 1 Konstytucji, gdyż zamiast uzależnienia wsparcia rodzin od rzeczywistego dochodu wprowadza nieuzasadnione kryterium różnicowania rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

Niekonstytucyjność § 18 ust. 1 rozporządzenia dostrzeżona została również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przepis ten, ustalając samodzielnie dodatkowy zakres przedmiotowy okoliczności wpływających na dochód rodziny wykracza poza zakres przyznanego upoważnienia ustawowego. Nie może być zatem uznany za przepis powszechnie obowiązujący w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP i jako taki nie może stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięcia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2008 r., sygn. akt I OSK 1842/07, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2008 r., sygn. akt I OSK 1843/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 305/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Osztynie z dnia 27 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 408/09, wszystkie wyroki niepubl. w zbiorze urzędowym, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Krzysztof Łachowicz', written in a cursive style.