

115/10/A/2005

WYROK

z dnia 15 listopada 2005 r.

Sygn. akt P 3/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniewski – przewodniczący

Marian Grzybowski

Adam Jamróz

Ewa Łętowska – sprawozdawca

Jerzy Stępień,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 listopada 2005 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Toruniu o stwierdzenie:

czy art. 5 ust. 10 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 71 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 5 ust. 10 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 35, poz. 305, Nr 64, poz. 593 i Nr 192, poz. 1963 oraz z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 86, poz. 732, Nr 94, poz. 788 i Nr 143, poz. 1199) jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 71 ust. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Rejonowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Toruniu (dalej: Sąd Rejonowy), przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: czy art. 5 ust. 10 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych) jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 71 Konstytucji.

Wątpliwości co do konstytucyjności przepisu powstały w związku z rozpatrywaniem sprawy z powództwa Rafała Cieśnika, który zaskarżył decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Grudziądzu (dalej: ZUS) z 1 czerwca 2004 r. odmawiającą mu prawa do zasiłku rodzinnego. Uzasadniając decyzję, ZUS podniósł, że w przypadku osób rozliczających się z podatku na podstawie ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 144, poz. 930 ze zm.), zgodnie z art. 5 ust. 10 ustawy o

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 listopada 2005 r. w Dz. U. Nr 233, poz. 1994.

świadczeniach rodzinnych, dochód deklarowany w oświadczeniu o dochodach osoby ubiegającej się o zasiłek rodzinny, o którym mowa w art. 23 ust. 4 pkt 3 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie może być niższy od kwoty odpowiadającej sześciokrotności sumy należnego zryczałtowanego podatku dochodowego i składki na ubezpieczenie zdrowotne. W wyniku dokonanych obliczeń ostatecznie ustalono, że przeciętny miesięczny dochód w rodzinie Rafała Cieśnika wyniósł 3044,66 zł i przekroczył o 524,66 zł dochód warunkujący prawo do zasiłku rodzinnego.

Sąd Rejonowy podkreślił, że – jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych – opracowanie systemu świadczeń rodzinnych z uwzględnieniem kryterium dochodowego, opartego na kosztach utrzymania rodziny miało sprzyjać realizacji jednego z nadrzędnych celów tej ustawy, polegającego na wspieraniu rodziny w realizacji jej funkcji opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej. Z tych względów prawo do zasiłku rodzinnego ustala się zasadniczo na podstawie rzeczywistej wartości dochodu uzyskiwanego przez daną osobę (jej rodzinę) w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy.

Odstępstwo od reguły przyjmowania rzeczywistego dochodu przy badaniu uprawnienia do zasiłku rodzinnego wprowadza art. 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych, będący przedmiotem wątpliwości konstytucyjnej. Uregulowanie to nakazuje – w stosunku do pewnej kategorii podatników – przyjmowanie swoistego dochodu minimalnego za dany rok – nie mniej niż sześciokrotność kwoty zryczałtowanego podatku dochodowego i składki na ubezpieczenie zdrowotne. W takim przypadku nawet jeśli dana osoba osiągnęła w roku poprzedzającym okres zasiłkowy dochód niższy niż owa sześciokrotność sumy podatku i składki, podmiot ustalający uprawnienia do zasiłku rodzinnego bada kryterium dochodowe nie na podstawie faktycznej wartości rocznego dochodu osoby (jej rodziny), lecz w oparciu o ustawowo określony dochód minimalny (normatywne ujęcie dochodu minimalnego). Może to prowadzić do sytuacji, w której rzeczywisty poziom zamożności danej osoby (jej rodziny), gdyby należała ona do innej grupy osób, którym przysługuje zasiłek, uzasadniałby przyznanie jej zasiłku rodzinnego, jednak ze względu na przyjęte dodatkowe obostrzenie (w postaci wskazanego minimum dochodowego) należy odmówić prawa do tego świadczenia.

Naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji przez art. 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych Sąd Rejonowy upatruje w tym, że w obrębie osób uprawnionych do zasiłku rodzinnego, charakteryzujących się istotną cechą wspólną, jaką jest poziom rzeczywistego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, występuje „swoista podgrupa” osób opłacających zryczałtowany podatek dochodowy. Różnicowanie poszczególnych grup osób uprawnionych do zasiłku rodzinnego nie wynika, zdaniem Sądu, z innych zasad czy norm konstytucyjnych, które w tym wypadku nie dają podstawy do takiego różnicowania. W ocenie Sądu Rejonowego ustawodawca uregulował sytuację osób opłacających zryczałtowany podatek dochodowy w sposób niezgodny z celem i zasadniczą treścią ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zastosowane wobec tych osób kryterium dochodowe różnicuje osoby uprawnione do zasiłku w sposób sprzeczny z zasadą równości i skorelowaną z nią zasadą sprawiedliwości społecznej. Zdaniem Sądu Rejonowego, przepis ten nie realizuje prawa rodzin, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, do szczególnej pomocy ze strony władzy publicznej, o której mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Sądu Rejonowego różnicowanie, które wprowadza art. 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie nosi znamion proporcjonalności.

W uzasadnieniu projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych nie wskazano, jaki interes ustawodawca miałby chronić, poprzez takie uregulowanie danego problemu. Można się tylko domyślać, że zamieszczenie przepisu art. 5 ust. 10 wiązało się z

trudnościami w zweryfikowaniu faktycznych dochodów uzyskiwanych przez osoby opłacające zryczałtowany podatek dochodowy.

2. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 18 lipca 2005 r. podzielił wątpliwości Sądu Rejonowego i stwierdził, że art. 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 71 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 71 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że celem ustawy o świadczeniach rodzinnych jest udzielanie pomocy materialnej osobom (i ich rodzinom) o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o dochody rzeczywiste, uzyskane faktycznie, a nie dochody prawdopodobne (teoretyczne). Uzasadniony jest zatem pogląd, że określenie wysokości dochodu przy zastosowaniu metody przyjętej w art. 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie pozostaje w zgodzie z celem i zasadniczą treścią przepisu tej ustawy.

Kryterium dochodowe oparte na podatku zryczałtowanym nie ma charakteru proporcjonalnego. Ułatwia ono procedurę przyznawania zasiłku rodzinnego, ale prowadzi do dyskryminacji osób uprawnionych do zasiłku tylko z tego powodu, że opłacają podatek zryczałtowany, który nie odzwierciedla ich dochodów rzeczywistych. Takie zróżnicowanie osób uprawnionych do zasiłku rodzinnego nie służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Przyjęta w zaskarżonym przepisie metoda ustalania dochodu może bowiem prowadzić do sytuacji, że zasiłek rodzinny nie zostanie przyznany tym, którzy go faktycznie potrzebują z uwagi na rzeczywisty poziom zamożności rodziny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, uzasadniony jest również zarzut niezgodności art. 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Nie można bowiem racjonalnie realizować prawa do pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, gdy metoda określania tej sytuacji nie jest oparta na ustaleniach faktycznych (rzeczywistych), lecz posiłkuje się ustaleniami prawdopodobnymi (zakładanymi). Poza rozważaniami Prokurator Generalny pozostawił ocenę zgodności zaskarżonego przepisu z art. 71 ust. 2 Konstytucji. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika bowiem, że wątpliwości Sądu Rejonowego dotyczą tylko zgodności zaskarżonego przepisu z art. 71 ust. 1 Konstytucji, mimo że jako wzorzec został wskazany art. 71 Konstytucji w całości.

3. Pismem z 10 listopada 2005 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 71 Konstytucji.

Uzasadniając wniosek, Marszałek Sejmu najpierw wyjaśnił powody, dla których wprowadzono zryczałtowany podatek dochodowy od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne. „Opodatkowanie zryczałtowanym podatkiem dochodowym dotyczy sytuacji, gdy ustalenie rzeczywistych kosztów uzyskania przychodów byłoby zbyt kosztowne w stosunku do ich wpływu na wysokość dochodów”. Zaraz w następnym zdaniu stwierdza, że „Ryczałt może jednak prowadzić do sprzeczności z zasadą sprawiedliwości opodatkowania – jego powszechności i równości. O zastosowaniu instytucji ryczałtu decydują zatem praktyczne aspekty opodatkowania”. Następnie Marszałek Sejmu podkreślił, że charakterystyczną dla ryczałtu cechą jest dobrowolność wyboru tej formy opodatkowania, a jej wybór wiąże się z niewątpliwymi korzyściami dla podatnika w postaci braku obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych lub ksiąg podatkowych, co oznacza znaczne odformalizowanie działalności podatnika.

Następnie Marszałek Sejmu stwierdził, że wybór zryczałtowanej formy opodatkowania pociąga za sobą pozapodatkowe konsekwencje – podleganie określonym zasadom obliczania wysokości dochodu na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wskazał też, że analogiczny przepis znajduje się w ustawie z dnia 20 maja 2005 r. o dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny (Dz. U. Nr 102, poz. 852).

Kończąc uzasadnienie wniosku Marszałek Sejmu stwierdził, że „(...) osoby rozliczające się z podatku na podstawie ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne nie są jedyną grupą uprawnionych, w stosunku do których ustawa o świadczeniach rodzinnych przewidziała odrębny mechanizm ustalania wysokości dochodów. Mechanizm taki, również zakładając pewną fikcję prawną, przewidziany jest także w art. 5 ust. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zarówno przepis ust. 8 jak i ust. 10 mogą skutkować dla pewnych grup uprawnionych przyjęciem wysokości dochodu niezgodnej ze stanem faktycznym”.

Konkludując Marszałek Sejmu stwierdza: „Mając powyższe na względzie Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraża stanowisko, iż art. 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest zgodny z art. 2, art. 32 oraz art. 71 Konstytucji”.

4. Trybunał Konstytucyjny badając proces legislacyjny ustawy o świadczeniach rodzinnych w oparciu o dostępne materiały parlamentarne: druki sejmowe i senackie, biuletyny z posiedzeń Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz sprawozdania stenograficzne z posiedzeń plenarnych Sejmu i Senatu, nie mogąc ustalić genezy przepisu art. 5 ust. 10 tej ustawy, zwrócił się w tej sprawie do Szefa Kancelarii Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu pismem z 7 października 2005 r. wyjaśnił, że rozwiązanie dotyczące kryterium dochodu przy przyznawaniu zasiłków osobom płacącym zryczałtowany podatek dochodowy zostało przyjęte na 6 posiedzeniu Podkomisji Nadzwyczajnej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 28 sierpnia 2003 r., przy udziale trzech przedstawicieli Ministerstwa Finansów. Propozycja nowego brzmienia art. 5 ust. 12 projektu ustawy została przedłożona przez przedstawiciela Ministerstwa Gospodarki oraz Pracy i Polityki Społecznej. Ostatecznie, na skutek licznych poprawek do projektu ustawy, przepis ten uzyskał numerację art. 5 ust. 10. W drukach sejmowych nr 2063, 2063-A, 2229 i 2253, w biuletynach z posiedzeń Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniach 1 i 2 oraz 8 października 2003 r. oraz w sprawozdaniach stenograficznych z posiedzeń Sejmu: 60. w dniach 28-30 października 2003 r., 61. w dniach 12-14 października 2003 r. i 62. w dniach 25-28 listopada 2003 r. oraz w sprawozdaniu stenograficznym z 49. posiedzenia Senatu w dniach 20 i 21 listopada 2003 r., Trybunał Konstytucyjny nie znalazł – w merytorycznych wystąpieniach posłów i senatorów – żadnej wypowiedzi na temat rozwiązania przyjętego w art. 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W szczególności badane materiały parlamentarne nie dają odpowiedzi na pytanie o uzasadnienie wprowadzonego wyjątku, ani nie wskazują na to, że zajmowano się oceną jego proporcjonalności na tle zasady, wedle której ukształtowano prawo do zasiłków rodzinnych.

II

Na rozprawie 15 listopada 2005 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska pisemne, z tym, że przedstawiciel Sejmu przyłączył się do stanowiska Prokuratora Generalnego w kwestii nieadekwatności w niniejszej sprawie wzorca z art. 71 ust. 2 Konstytucji. Przedstawiciel Sejmu nie udzielił wyjaśnień na temat przyczyn

aprobaty dla uzupełnienia (w toku prac parlamentarnych) projektu ustawy z normą zawartą w art. 5 ust. 10, która jest przedmiotem kontroli konstytucyjności. W związku z pytaniem o kryteria dopuszczalnych (aby nie dawały one podstaw do zarzutu arbitralności) wyjątków od zasad ustawowych, przedstawiciel Sejmu ograniczył się do stwierdzenia, że na tle niniejszej sprawy chodziło o danie preferencji interesowi (wygodzie) organów administracji fiskalnej, które przy odmiennej metodzie liczenia dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą opodatkowaną ryczałtem, natrafiłyby na trudności w określeniu tego dochodu. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego w związku z tym wyjaśnił, że w innych sytuacjach, gdzie także konieczne jest obliczanie dochodu w celu ustalenia pewnych uprawnień, polskie ustawodawstwo przewiduje jednak odmienne sposoby obliczania i metoda zastosowana w zaskarżonym przepisie nie może być traktowana jako jedyna.

III

1. Problem konstytucyjny.

Zakwestionowany przepis ma następujące brzmienie: „W przypadku osób rozliczających się z podatku na podstawie ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 144, poz. 930 ze zm.) dochód deklarowany w oświadczeniu, o którym mowa w art. 23 ust. 4 pkt 3 lit. a, nie może być niższy od kwoty odpowiadającej sześciokrotności sumy należnego zryczałtowanego podatku dochodowego i składki na ubezpieczenie zdrowotne”. Przepis ten określa przesłanki uzyskania prawa do zasiłku rodzinnego dla grupy osób, wyróżnionej ze względu na formę opodatkowania dochodu. Szczególny charakter tego przepisu wyraża się w tym, że wyodrębnia on grupę osób utrzymujących dzieci ze względu na formę opodatkowania dochodu, a także tym, iż prawo do zasiłku rodzinnego tych osób uwarunkowane zostało normatywnym, a nie rzeczywistym dochodem rodziny (sześciokrotność sumy należnego zryczałtowanego podatku dochodowego i składki na ubezpieczenie zdrowotne). Wedle ustaleń Sądu Rejonowego w Toruniu rzeczywisty dochód wnioskodawcy wyniósł w całym 2002 r. 11 800 zł, a dochód obliczony z zastosowaniem kwestionowanego normatywu wyniósł sześciokrotność sumy 5076 zł. Zastosowanie art. 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych przesądziło o odmowie przyznania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Grudziądzu zasiłku rodzinnego na troje małoletnich dzieci wnioskodawcy.

Problem konstytucyjny wyraża się w pytaniu, czy art. 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych, warunkując prawo do zasiłku rodzinnego (dla osób rozliczających się ryczałtowo w zakresie podatku dochodowego) faktem uzyskania dochodu niższego od „sześciokrotności sumy należnego zryczałtowanego podatku dochodowego i składki na ubezpieczenie zdrowotne” jest zgodny:

– z konstytucyjnym prawem osób utrzymujących dzieci do pomocy ze strony władz publicznych (art. 71 ust. 1), skoro uzasadnienie projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych odwoływało się do kryterium dochodowego, opartego na kosztach utrzymania rodziny jako narzędzia realizacji jednego z nadrzędnych celów tej ustawy,

– z zasadą równości (art. 32), skoro przeprowadza dyferencjację w gronie osób osiągających taki sam poziom dochodów rzeczywistych uprawniających do uzyskania zasiłku rodzinnego, ze względu na kryterium sposobu uzyskiwania dochodu,

– z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2), skoro przyjęte rozwiązanie normatywne prowadzi do pozbawienia zasiłku części populacji, osiągającej dochody rzeczywiste poniżej minimum uprawniającego – co do zasady – do otrzymania tego zasiłku.

2. Założenia ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych określa przesłanki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych (art. 1), w tym zasiłku rodzinnego (art. 2 pkt 1). Zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka (art. 4 ust. 1). Ustawa o świadczeniach rodzinnych jest konsekwencją istnienia ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.). Obie ustawy wchodzą do systemu pomocy społecznej (zabezpieczenia społecznego). Realizują one ten sam cel: „wspierają osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka” (art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Obie ustawy wykonują w pewnym zakresie pozytywne obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 67, art. 69, art. 71 i art. 72 Konstytucji. Służą zatem realizacji konstytucyjnych zadań państwa i dlatego ich treść musi być oceniana z punktu widzenia udatności realizacji tego celu. Wyraźnie zresztą tak właśnie sprawę ujmowały motywy ustawodawcze projektu ustawy o zasiłkach rodzinnych.

Zasiłek rodzinny przysługuje rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka (art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych), opiekunowi faktycznemu dziecka (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych), osobie uczącej się (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych – osoba pełnoletnia, niepozostająca na utrzymaniu rodziców). Zasadnicze znaczenie dla ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego ma art. 5 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem prawo do zasiłku powstaje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę, albo dochód osoby uczącej się (niepozostającej na utrzymaniu rodziców) nie przekracza 504 zł. Przepis ten statuuje zasadę. Wyjątek wprowadza art. 5 ust. 2, który stanowi, że próg dochodowy ulega zwiększeniu do 583 zł w przypadku, gdy dziecko jest niepełnosprawne, ale tylko wtedy, gdy niepełnosprawność ujawnia się w „stopniu znacznym” lub „umiarkowanym”, a rodzice mogą ten fakt wykazać stosownym orzeczeniem. Wyjątek kreuje również art. 5 ust. 3 stanowiąc, że jeżeli dochód przekracza 504 zł o kwotę niższą lub równą najniższemu zasiłkowi rodzinnemu (43 zł), powstaje prawo do zasiłku rodzinnego, jeżeli istniało ono w poprzednim okresie zasiłkowym. Wyjątek ten można jednak zastosować tylko na jeden okres zasiłkowy. Oba wyjątki odstępują od zasady, że zasiłek wiąże się z pewnym minimum dochodów realnych, podwyższając próg bazowy dla osób, których sytuacja życiowa nawet w gronie osób uprawnionych do zasiłku jest szczególnie ciężka (art. 5 ust. 1), lub które nieznacznie przekraczają minimum, lecz w takim wypadku prawo do zasiłku jest ograniczone w czasie. Oba rozwiązania wyjątkowe, gdy idzie o kryteria, nawiązują wyraźnie do celu ustawy o zasiłkach i konstytucyjnej racji, jaka leży u podstaw tej ustawy (pomoc rodzinie znajdującej się w ciężkiej sytuacji ekonomicznej). Kolejny wyjątek od zasady określonej w art. 5 ust. 1, oparty już o odmienne kryteria, określa również art. 5 ust. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie z tym przepisem (art. 5 ust. 8): „W przypadku gdy rodzina lub osoba ucząca się utrzymuje się z gospodarstwa rolnego, przyjmuje się, że miesięczny dochód z 1 hektara przeliczeniowego odpowiada 50% kwoty, o której mowa w ust. 1”. Przepis ten, podobnie do regulacji zakwestionowanej w pytaniu zadany przez Sąd Rejonowy, operuje normatywnym wskaźnikiem dochodu, który jest podstawą ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego. Różnica w sposobie określenia wyjątku przewidzianego w art. 5 ust. 8 i art. 5 ust. 10 wynika jednak z tego, że dochód osiągniany z działalności opodatkowanej na podstawie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym jest ustalany w trybie art. 23 ust. 4 pkt 3 lit. a tej ustawy, a więc w ustawie innej, niż ustawa o zasiłkach rodzinnych. Odesłanie następuje więc do aktu o zupełnie odmiennym celu i przyczynach powstania, niż ustawa o zasiłkach rodzinnych. Natomiast wyjątkowy sposób obliczania dochodu utrzymujących się z gospodarstwa rolnego jest określony w samej ustawie o zasiłkach rodzinnych. Ponadto prawo polskie w ogóle nie określa trybu ustalania dochodu

osiąganego z gospodarstwa rolnego innego niż ryczałtowy, a nadto zwalnia zresztą ten dochód z podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym).

Kwestionowany art. 5 ust. 10 czyni więc wyłom w zasadzie ustalania rzeczywistego dochodu na członka rodziny, jako podstawy do przyznania zasiłku rodzinnego. Jak zauważają Sąd Rejonowy i Prokurator Generalny, przepis ten podważa podstawowe założenie ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którym kryterium dochodowe powinno odnosić się do dochodu netto, tj. po odliczeniu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, odliczeniu zapłaconego podatku dochodowego od osób fizycznych, a także po uwzględnieniu liczby osób w rodzinie. To podstawowe założenie ustawy zyskało normatywny wyraz w całym art. 3 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Trzeba przy tym z naciskiem podkreślić, że przepis ten i wyrażona w nim zasada, znajdują zastosowanie także do osób płacących podatek dochodowy w formie ryczałtu. Artykuł 3 pkt 1 lit. b ustawy wyraźnie stanowi, że dochodem w rozumieniu tej ustawy jest: „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 ubezpieczenie społeczne i zdrowotne”. W tym zakresie ustawa jest wewnętrznie sprzeczna i dysfunkcyjna, z uwagi na przyjęcie następnie wyjątku w art. 5 ust. 10, choć to samo w sobie nie może jeszcze przesądzać o niekonstytucyjności tego ostatniego przepisu. Sprzeczności wewnętrzne ustaw i ich dysfunkcyjność są oczywiście naganne, ale nie przesądzają jeszcze w automatyczny sposób o braku ich zgodności z Konstytucją. Kwestionowany przepis w praktyce pozbawia znaczenia normatywnego art. 3 pkt 1 lit. b ustawy o zasiłkach rodzinnych, albowiem kryterium dochodowe (normatyw) w nim przyjęte, przesądza nie tylko o prawie do zasiłku rodzinnego, ale także o prawie do innych świadczeń gwarantowanych przez ustawę o świadczeniach rodzinnych, a to: dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego; urodzenia dziecka; opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego; rozpoczęcia roku szkolnego; podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania; samotnego wychowywania dziecka (art. 8). W tym sensie wyjątek kreowany przez art. 5 ust. 10 zastępuje zasadę: przyjmuje nie rzeczywisty dochód, ale określony normatyw jako podstawę do przyznania zasiłku rodzinnego pewnej grupie osób, znamienych sposobem rozliczania się podatkiem dochodowym.

3. Wzorzec konstytucyjny.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji: „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”. Artykuł 71 Konstytucji wysławia normę prawną, której treść należy ustalać przy uwzględnieniu treści art. 18 Konstytucji, zgodnie z którym: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej” (wyroki TK z: 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51; 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37; 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83; 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54). Regulacja konstytucyjna wyraża przede wszystkim prawo w znaczeniu przedmiotowym, a zatem przepis ten wskazuje na powinności państwa w zakresie realizacji jego obowiązków wobec rodziny. Artykuł 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji wyraża natomiast również prawo podmiotowe podlegające ochronie w trybie skargi konstytucyjnej (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa

2003, komentarz do art. 71, s. 4; a także ustalone orzecznictwo na tle art. 19 Konstytucji gwarantującego „specjalną opiekę”: wyroki TK z: 9 marca 2004 r., sygn. K 12/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 19; 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31). Konstytucja, nakazując władzom publicznym uwzględnianie interesów (dobra) rodziny, określa jednocześnie beneficjentów tego prawa (członków rodziny, gdyż to im przede wszystkim przysługuje zdolność bycia podmiotem prawa konstytucyjnego) oraz minimalny standard ochrony i pomocy. Nie bez znaczenia dla ustalenia tego standardu jest zakotwiczenie nakazu konstytucyjnego wprost w rozdziale I Konstytucji, poświęconego podstawowym zasadom ustroju. Istotniejsze jeszcze znaczenie dla ustalenia standardu ma art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, który precyzuje, że pomoc dla rodzin w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, ma mieć charakter „szczególny”, a więc wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom.

Konstytucja nie rozstrzyga jednak samodzielnie o wszystkich środkach ochrony i pomocy rodzinie. Konstytucja zakazuje jednak eksmisji na bruk rodziny niemogącej opłacać czynszu (zob. wyrok z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00), nakazuje uwzględniać w konstrukcjach podatkowych zmniejszoną zdolność płatniczą osób utrzymujących dzieci (zob. wyroki TK z: 4 maja 2004 r., sygn. K. 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37; 7 czerwca 1999 r., sygn. K. 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95 oraz orzeczenie z 11 kwietnia 1994 r., sygn. K. 10/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 7), a także nakazuje, co najmniej w zakresie normowania art. 71 ust. 1 zd. 2, zagwarantowanie minimum egzystencji każdemu członkowi rodziny, bez względu na formę opodatkowania czy prowadzoną działalność gospodarczą lub zawodową (wyrok z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213). Artykuł 18 i art. 71 w związku z art. 30 Konstytucji poprzez gwarancję „szczególnej pomocy” materialnej dla rodzin, mającej odpowiednik tylko w gwarancji „specjalnej opieki” dla weteranów walk o niepodległość (art. 19 Konstytucji), samodzielnie rozstrzyga:

- po pierwsze, o obowiązku władzy zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji,

- po drugie, o zapewnieniu pomocy wykraczającej poza zwykłą pomoc. Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy (działającemu w ramach porządku wartości i zasad konstytucyjnych) pewien margines swobody w precyzyjnym ustalaniu progu egzystencjalnego, odpowiadającego minimalnemu poziomowi konsumpcji towarów i usług człowieka oraz dziecka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych.

Nie ulega również wątpliwości, że regulacja konstytucyjna nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych. Wynika to wprost z zasady subsydiarności, której wyraz daje np. art. 72 ust. 2 i preambuła. Konstytucja zakazuje bowiem zwalniania członków rodziny z ciężących na nich obowiązków alimentacyjnych poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych (wyrok z 18 maja 2005 r., sygn. K. 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51). Oznacza to m.in., że obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany tylko poprzez system zabezpieczenia społecznego, ale przez zharmonizowane rozwiązania systemowe. Ustawodawca musi zwłaszcza uwzględniać zakaz ingerencji w sferę autonomii rodziny, wyrażający się także w sferze materialnej (minimum egzystencji). Zakaz ten wynika wprost z art. 18 i art. 71 interpretowanych w świetle art. 47 i art. 30 Konstytucji. Brak byłoby bowiem proporcjonalności (konieczności) w działaniu ustawodawcy, który pozbawia rodzinę przychodów koniecznych do zabezpieczenia minimum egzystencji jej członków – np. poprzez

przyjęcie wadliwych konstrukcji podatkowych, a jednocześnie oferuje pod pewnymi warunkami tej samej rodzinie zasiłek.

4. Ocena kwestionowanej regulacji.

4.1. Naruszenie art. 71 ust. 1. Konstytucji. Artykuł 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie gwarantuje uzyskania pomocy osobom utrzymującym dzieci lub osobom uczącym się, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, skądinąd – zgodnie z zasadami samej ustawy o zasiłkach rodzinnych i racjami ujawnionymi w uzasadnieniu tej ustawy – uprawniającej do uzyskania zasiłku rodzinnego, jeżeli są one opodatkowane w formie ryczałtu. Normatywne kryterium ustalania dochodu ogranicza bowiem prawo do zasiłku rodzinnego w sposób nieusprawiedliwiony ani funkcją i celem konstytucyjnej gwarancji ochrony rodziny, ani funkcją i celem zasiłków rodzinnych. Ograniczenie konstytucyjnego prawa do ochrony i pomocy rodzinie nie jest więc zgodne z zasadą proporcjonalności, na co trafnie zwrócili uwagę Prokurator Generalny i pytający Sąd. Brak bowiem racjonalnego uzasadnienia dla przepisu, podważającego gwarancyjną funkcję regulacji konstytucyjnej i implementującej ją ustawy o świadczeniach rodzinnych. Prawo do zasiłku rodzinnego w świetle regulacji konstytucyjnej powinno być uzależnione wyłącznie od rzeczywistej sytuacji materialnej rodziny i jej członków (wyrok z 15 października 2001 r., sygn. K. 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213). Kwestionowana regulacja sprawia natomiast, że prawo do zasiłku rodzinnego mogłoby przysługiwać osobom o identycznym poziomie dochodu, gdyby tylko zrezygnowały z działalności opodatkowanej w formie ryczałtu, a ten sam dochód uzyskiwały z innych źródeł.

Wychodzić też należy z założenia, że ograniczenie konstytucyjnego prawa nie jest uzasadnione brakiem możliwości weryfikacji rzeczywistego dochodu członków rodziny. Ten moment – jak należy przypuszczać – uznano za decydujący o wprowadzeniu wyjątkowego rozwiązania w art. 5 ust. 10 ustawy. Jednakowoż w innych sytuacjach, gdy zachodzi potrzeba ustalenia rzeczywistego dochodu osób rozliczających się ryczałtowo, prawo nie rezygnuje z prób jego ustalenia i wskazania instrumentu mającego to zapewnić. Ustawa o zryczałtowanym podatku dochodowym wymaga bowiem pod groźbą odpowiedzialności karno-skarbowej deklarowania wysokości uzyskanego przychodu/dochodu, wiążąc z tą deklaracją skutki podatkowe. Dodać należy, że w ogólności Ordynacja Podatkowa nie zawiera sformalizowanego, zamkniętego katalogu środków dowodowych, którymi można się posługiwać przed organami podatkowymi. Skoro więc ustalenie przychodu i dochodu jest możliwe dla celów fiskalnych, i to wedle różnych metod (wiążących się z różnym nakładem trudności dla aparatu fiskalnego) to trzeba przyjąć, że także dla celów pomocy społecznej i zasiłków rodzinnych jest to możliwe, a w każdym razie nie jest tu uzasadniona całkowita rezygnacja z tego ustalenia, i to rezygnacja wiążąca się z ułatwieniem pracy aparatu państwowego, kosztem jednoczesnego całkowitego pozbawienia świadczenia wymagającego ustalenia takiego rzeczywistego dochodu. Taka korelacja między celem i środkiem (kosztem) jego uzyskania wskazywałaby w oczywisty sposób na nieproporcjonalność rozwiązania prawnego. Pozbawiałaby bowiem beneficjenta świadczeń mających konstytucyjne zakotwiczenie (art. 71 ust. 1 Konstytucji) w imię ułatwień pracy egzekutywy, której zadaniem jest dystrybucja tych świadczeń, a więc w imię wartości prakseologicznej, nie mającej bezpośrednio genezy konstytucyjnej. Dodać należy, że wyjaśnienia Przedstawiciela Sejmu na rozprawie wyraźnie zresztą wskazywały na to, że taką dysproporcję celu i środków, przyjęto, z uszczerbkiem dla celu konstytucyjnego ocenianej ustawy, a z nadmiernym wyeksponowaniem ułatwień dla aparatu biurokratycznego.

Prawo beneficjenta do zasiłku rodzinnego ma zakotwiczenie konstytucyjne, co oznacza ograniczenie marginesu swobody regulacyjnej ustawodawcy i ma znaczenie dla

kryteriów oceny proporcjonalności wprowadzanych przez niego ograniczeń. Można tu wskazać art. 6 ust. 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zakazuje on wspólnego opodatkowania dochodu małżonków, „gdy chociażby do jednego z małżonków, osoby samotnie wychowującej dzieci lub do jej dziecka mają zastosowanie przepisy ustawy (...) o zryczałtowanym podatku dochodowym (...)”, co oznacza, że osoby opłacające podatek w formie ryczałtu mogą tylko w ograniczonym zakresie ubiegać się o zasiłki rodzinne, a jednocześnie zostały całkowicie pozbawione prawa do wspólnego rozliczania się z małżonkiem lub dzieckiem. Ustawodawca nie uwzględnił więc tu faktu, że zasada wspólnego rozliczania się z małżonkiem lub dzieckiem nie jest ulgą podatkową, ale zasadą umocowaną w konstytucyjnej gwarancji ochrony rodziny, która równoważy w pewnym zakresie ciężar ekonomiczny należytej realizacji obowiązków alimentacyjnych podatnika (por. wyrok z 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03).

Biorąc pod uwagę przedstawione okoliczności trzeba stwierdzić, że kwestionowana regulacja jest sprzeczna z art. 71 ust. 1 Konstytucji, albowiem nie jest uzasadniona żadnymi zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Nie ma zwłaszcza uzasadnienia ograniczenie prawa do zasiłku rodzinnego tylko jednej grupy osób utrzymujących dzieci, i to z uwagi na wartości niemające konstytucyjnego zakotwiczenia. Należy zatem stwierdzić, że margines swobody regulacyjnej ustawodawcy w odniesieniu do art. 71 ust. 1 Konstytucji został przekroczony.

Zaznaczyć należy, że fakt, iż dobrowolny wybór formy opodatkowania ryczałtowego – co było bardzo mocno akcentowane w stanowisku Sejmu (tak pisemnym, jak i ustnym na rozprawie) nie ma żadnego znaczenia dla kwestii będącej przedmiotem niniejszej sprawy. Kwestia ta to granice dopuszczalności kreowania wyjątku od zasady ustawowej, mającej konstytucyjne zakotwiczenie, przy pomocy kryteriów niepozostających w związku z celem ustawy zawierającej zasadę i dyktowanego kryterium prakseologicznym (ujmowanym z punktu widzenia wygody aparatu dystrybucji świadczenia). Po pierwsze zgoda, o której mowa w stanowisku Sejmu nie jest zgodą rzeczywiście wyrażaną przez zainteresowanego na pozbawienie go zasiłku, lecz zgodą na sposób rozliczenia się z podatku. Zgoda na swoiste zrzeczenie się zasiłku rodzinnego jest tu więc znów sztucznie (normatywnie) przypisana beneficjentowi zasiłku. Tak więc wyjaśnienie Sejmu powtarza błąd rozumowania, który legł u podstaw niekonstytucyjnej normy. Po drugie, prawo do zasiłku rodzinnego jest publicznoprawnym prawem o konstytucyjnym zakotwiczeniu, którego realizacja jest publicznoprawnym obowiązkiem państwa. Konstrukcyjnie brak tu zatem miejsca na wprowadzenie „zgody” beneficjenta jako okoliczności egzonerującej państwo z wykonania tego obowiązku.

4.2. Zróznicowanie sytuacji prawnej beneficjentów świadczeń rodzinnych z uwagi na formę opodatkowania narusza także art. 32 i art. 2 Konstytucji.

Zasada równości i zasada sprawiedliwości społecznej w analizowanym kontekście normatywnym ma zbliżony zakres treściowy, nakazuje bowiem równo traktować podmioty wykazujące takie same cechy istotne w przypadku przyznawania określonego dobra. Cechą istotną w zakresie normowania konstytucyjnej gwarancji ochrony rodziny nie jest jednak forma opodatkowania poszczególnych jej członków, ale istnienie relacji rodzinnych oraz zdolność realizacji przez członków rodziny obciążających ich obowiązków alimentacyjnych, a zatem uzyskiwanie dochodu gwarantującego minimum egzystencji każdemu członkowi rodziny. Kwestionowana regulacja wprowadzając nieuzasadnione kryterium różnicowania, oderwane od zasady przyznawania zasiłków i *ratio* ich wprowadzenia (por. uzasadnienie projektu ustawy, o czym mowa w pkt I uzasadnienia), doprowadziła natomiast do niesprawiedliwego i dyskryminującego ograniczenia szans dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej tylko dlatego, że ich rodzic uzyskuje dochód opodatkowany w formie

ryczałtu. Z tego względu kwestionowany przez należało uznać za niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Wybrane przez ustawodawcę zwykłego kryterium wyodrębnienia populacji pozbawionej zasiłku jest bowiem po pierwsze arbitralne – z punktu widzenia celów zasady przyznania zasiłku i interesu, jakiemu ma służyć ograniczenie, nie pozostającym w żadnym ani logicznym, ani bezpośrednim związku ze sobą. To uzasadnia wniosek o dyskryminacyjnym (art. 32 Konstytucji) i naruszającym zasady sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji) charakterze wyjątku. Po drugie, kryteria wprowadzenia zasady i wyjątku są niejednorodne (konstytucyjne zakotwiczenie zasady, brak tego zakotwiczenia w wypadku wyjątku). Tym samym zasadny jest wniosek o braku proporcjonalności (art. 2 Konstytucji) regulacji zawierającej określenie powinności państwa w zakresie zasad dystrybucji zasiłków rodzinnych. W konsekwencji należało przyjąć, że decydując się na zbudowanie wyjątku od zasady przy wykorzystaniu kryterium „podatkowego”, ustawodawca przekroczył granice przysługującej mu swobody regulacyjnej.

4.3. Kwestionowany przepis nie jest natomiast niezgodny z art. 71 ust. 2 Konstytucji.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że sprawa leżąca u genezy pytania prawnego Sądu Rejonowego w Toruniu nie dotyczyła sprawy „matki przed urodzeniem dziecka”, ani sprawy „matki po urodzeniu dziecka”, ale sprawy rodziny wielodzietnej, której sytuację normuje art. 71 ust. 1. Z tego względu objęty zakresem pytania prawnego wzorzec konstytucyjny uznać należy za nieadekwatny.

5. Z powyższych przyczyn orzeczono jak w sentencji.