

Wyrok z 15 listopada 2005 r., P 3/05
**USTALANIE DOCHODU JAKO PODSTAWY
PRAWA DO ZASIŁKU RODZINNEGO**

Rodzaj postępowania: pytanie prawne sądu Inicjator: Sąd Rejonowy (Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) w Toruniu	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Sposób ustalania dochodu stanowiącego podstawę prawa do zasiłku rodzinnego w przypadku osób płacących podatek dochodowy w formie zryczałtowanej [Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych: art. 5 ust. 10]	Zasady sprawiedliwości społecznej Zasada równości Prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji do szczególnej pomocy [Konstytucja: art. 2, art. 32, art. 71]

Zasiłek rodzinny jest świadczeniem socjalnym, którego celem jest częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka w rodzinach o niskich dochodach. Zasadą jest, że prawo do zasiłku istnieje, jeżeli w poprzednim roku podatkowym przeciętny miesięczny dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekraczał 504 zł (art. 5 ust. 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych).

Dochodem w rozumieniu ustawy jest z reguły rzeczywisty dochód netto, tj. ogół przychodów osiągniętych w ciągu roku podatkowego pomniejszony o koszty ich uzyskania, należny podatek dochodowy oraz składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (art. 3 pkt 1 lit. a ustawy).

Przepis zakwestionowany w niniejszej sprawie wprowadza wyjątek od zasady ustalania rzeczywistego dochodu rodziny jako podstawy przyznania zasiłku rodzinnego. Mianowicie w przypadku osób płacących podatek dochodowy w kwocie ryczałtowej, niewynikającej ze szczegółowego rachunku przychodów i kosztów ich uzyskania (por. ustawę z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne), zakwestionowany art. 5 ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych nakazywał przyjmowanie, do celów ustalania prawa do zasiłku rodzinnego, rocznego dochodu netto w kwocie sześciokrotności sumy należnego zryczałtowanego podatku dochodowego i składki na ubezpieczenie zdrowotne. W praktyce oznaczało to, że nawet jeśli osoba ubiegająca się o zasiłek na dziecko osiągnęła roczny dochód rzeczywisty w wysokości niższej niż wielkość kalkulacyjna wskazana w ustawie, to organ ustalający prawo do zasiłku (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) musiał przyjmować dochód w wysokości wynikającej z ustawy. W ten sposób opodatkowanie zryczałtowane – z reguły dogodne dla podatnika – mogło być niekiedy niekorzystne z punktu widzenia prawa do zasiłku rodzinnego.

Z taką właśnie sytuacją zetknął się Sąd Rejonowy (Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) w Toruniu, rozpatrując skargę na decyzję ZUS odmawiającą prawa do zasiłku rodzinnego osobie, której rzeczywisty roczny dochód wynosił 11.800 zł, a dochód skalkulowany przy zastosowaniu omawianej regulacji – sześciokrotność kwoty 5.076 zł. Zakwestionowany przepis przesądził więc o odmowie przyznania zasiłku. Skłoniło to Sąd do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego o zgodność tego przepisu z Konstytucją.

Sąd Rejonowy zarzucił, że wyodrębnienie wśród osób utrzymujących dzieci grupy traktowanej w sposób szczególny ze względu na formę opodatkowania narusza prawo takich osób do pomocy ze strony władzy publicznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji), a także zasady równości (art. 32 Konstytucji) i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

ROZSTRZYGNIĘCIE

Zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 71 ust. 2 Konstytucji.

GLÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Przepisy art. 18 i art. 71 Konstytucji, interpretowane w związku z jej art. 30, statuują obowiązek zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji. Przy ustalaniu tego minimalnego standardu należy brać pod uwagę zakotwiczenie omawianej regulacji w rozdziale I Konstytucji, poświęconym podstawowym zasadom ustroju, a także treść art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, który precyzuje, że pomoc dla rodzin w trudnej sytuacji ma mieć charakter „szczególny”, a więc wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom. Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy pewien margines swobody w ustaleniu minimalnego poziomu konsumpcji towarów i usług w danych warunkach społeczno-ekonomicznych.
2. Prawo do zasiłku rodzinnego powinno być uzależnione wyłącznie od rzeczywistej sytuacji materialnej rodziny. Tymczasem według badanego przepisu prawo to mogłoby przysługiwać osobom osiągającym identyczny dochód rzeczywisty, gdyby osiągały go z działalności nieopodatkowanej w formie ryczałtu. Normatywne kryterium ustalania dochodu przyjęte w zaskarżonej regulacji ogranicza prawo do zasiłku rodzinnego w sposób, który nie jest usprawiedliwiony ani funkcją i celem konstytucyjnej gwarancji ochrony rodziny, ani funkcją i celem zasiłków rodzinnych. Badane ograniczenie, wprowadzone w imię ułatwienia pracy właściwych organów, która nie jest wartością konstytucyjną, narusza art. 71 ust. 1 Konstytucji.
3. Konstytucyjne zasady równości (art. 32) i sprawiedliwości społecznej (art. 2) nakazują równo traktować podmioty wykazujące takie same cechy istotne. Tymczasem kwestionowana regulacja wprowadza nieuzasadnione kryterium różnicowania, oderwane od zasady przyznawania zasiłków i *ratio* ich wprowadzenia. Prowadzi to do niesprawiedliwego i dyskryminującego ograniczenia szans dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej tylko dlatego, że ich rodzic uzyskuje dochód opodatkowany w formie ryczałtu.
4. Okoliczność, że forma ryczałtowa opodatkowania podatkiem dochodowym jest dobrowolna, nie ma znaczenia dla oceny konstytucyjności badanego przepisu. Zgoda na opo-

datkowanie ryczałtowe nie jest bowiem zgodą na pozbawienie zasiłku, lecz jedynie zgodą na określony sposób spełnienia obowiązku podatkowego. Ponadto realizacja prawa do zasiłku rodzinnego jest obowiązkiem państwa.

5. W świetle zasady subsydiarności (pomocniczości), znajdującej wyraz w art. 72 ust. 2 i preambule Konstytucji, nie byłoby uzasadnione zwalnianie członków rodziny z ciężących na nich obowiązków alimentacyjnych przez kreowanie „konkurencyjnego” systemu zasiłków rodzinnych.
6. Obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany tylko przez system zabezpieczenia społecznego, ale przez zharmonizowane rozwiązania systemowe. Ustawodawca musi uwzględniać zwłaszcza wynikający z art. 18 i art. 71 w związku z art. 47 i art. 30 Konstytucji zakaz ingerencji w sferę autonomii rodziny, dotyczący także sfery materialnej (minimum egzystencji). Niedopuszczalne byłoby na przykład pozbawienie rodziny środków koniecznych do zabezpieczenia minimum egzystencji jej członków przez przyjęcie wadliwych konstrukcji podatkowych przy jednoczesnym oferowaniu tej samej rodzinie zasiłku.

Przepisy Konstytucji

[Preambuła] W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny [...] my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na [...] zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. [...]

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 18. Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Art. 47. Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Art. 71. 1. 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.

2. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

Art. 72. [...] 2. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych.