

WYROK*
z dnia 8 maja 2001 r.
Sygn. P. 15/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Dębowska-Romanowska – przewodnicząca
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 8 maja 2001 r. na rozprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

czy przepis art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 4, poz. 16 ze zm.) jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę równości wobec prawa, oraz z art. 71 ust. 1 i art. 71 ust. 2 Konstytucji RP

orzeka:

Art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 4, poz. 16; zm.: Nr 40, poz. 174, Nr 54, poz. 254; z 1994 r. Nr 43, poz. 165; z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 7, poz. 44, Nr 10, poz. 56, Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 28, poz. 153, Nr 80, poz. 495, Nr 88, poz. 554, Nr 121, poz. 770, Nr 141, poz. 944; z 1998 r. Nr 146, poz. 961, Nr 162, poz. 1114 i 1126; z 1999 r. Nr 50, poz. 500; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 109, poz. 1156), w części w jakiej stanowi: “i pozostawali z nim we wspólnym gospodarstwie domowym przed powołaniem go do służby wojskowej”, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 oraz art. 71 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

* Tekst sentencji opublikowano w Dz.U. Nr 48, poz. 506.

1. Postanowieniem z 3 sierpnia 2000 r. (*sygn. II SA/Gd 561/00*) Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy przepis art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 4, poz. 16 ze zm.; dalej: ustawa o obronie RP) jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Wątpliwości zrodziły się na podstawie następującego stanu faktycznego. Od 10 czerwca 1999 r. skarżący odbywał zastępczą służbę wojskową, w czasie trwania której (8 sierpnia 1999 r.) zawarł związek małżeński, z którego (13 października 1999 r.) urodził się syn. W związku z tym skarżący złożył w październiku 1999 r. podanie do wójta gminy o uznanie go za posiadającego na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny – żonę i syna, nie uzyskujących żadnych dochodów. Wójt na podstawie art. 127 ust. 1 i art. 128 ust. 2 ustawy o obronie RP odmówił wydania decyzji zgodnej z *petitum* podania uzasadniając, że uznanie poborowego za posiadającego na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny, nie uzyskujących żadnych dochodów, możliwe jest jedynie gdy członkowie rodziny pozostawali z nim we wspólnym gospodarstwie domowym przed powołaniem go do służby wojskowej. Wniosku skarżącego nie można było więc uwzględnić, w związku z faktem, że przed powołaniem go do służby wojskowej nie miał on nikogo na utrzymaniu, a związek małżeński zawarł dopiero w trakcie odbywania tej służby.

Organ odwoławczy, uzasadniając utrzymanie w mocy decyzji pierwszoinstancyjnej wskazał, że uznanie żołnierza za posiadającego na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny, możliwe jest tylko gdy łącznie spełnione są dwie przesłanki: nieuzyskiwanie przez nich żadnych dochodów (lub uzyskiwanie dochodów niższych od najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników) oraz ich pozostawanie z żołnierzem we wspólnym gospodarstwie domowym przed powołaniem go do służby wojskowej.

Z art. 198 ust. 2 ustawy o obronie RP wynika, że do osób odbywających zastępczą służbę wojskową i członków ich rodzin stosuje się odpowiednio niektóre przepisy normujące sytuację osób odbywających zasadniczą służbę wojskową – w tym przepisy art. 127 i 128 tej ustawy, która zmieniona została ustawą z dnia 7 maja 1999 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dz.U. Nr 50, poz. 500; dalej: nowelizacja majowa), 1 lipca 1999 r. Nowelizacja ta polegała między innymi na zastąpieniu pojęcia “jedyny żywiciel rodziny”, określeniem “posiadający na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny” z ograniczeniem, że owymi członkami rodziny są żona, dzieci, rodzice oraz osoby względem których żołnierza obciąża obowiązek alimentacyjny, o ile nie uzyskują oni żadnych dochodów (lub otrzymują dochody niższe od najniższego wynagrodzenia za pracę) i pozostawali we wspólnym gospodarstwie domowym przed powołaniem żołnierza do służby wojskowej. Artykuł 128 ust. 2 uniemożliwia zatem zapewnienie niezbędnych środków utrzymania nie uzyskującej dochodów rodzinie żołnierza, w sytuacji gdy zawarł on związek małżeński lub został ojcem w trakcie odbywania służby wojskowej.

Artykuł 128 ust. 2 w brzmieniu nadanym nowelizacją majową podzielił potencjalnych uprawnionych na dwie kategorie – tych, którzy przed przystąpieniem do pełnienia służby mieli członków rodzin, pozostających we wspólnym gospodarstwie i tych, którzy zawarli związek małżeński (z którego ewentualnie urodziły się dzieci) w czasie pełnienia służby wojskowej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego celem regulacji, dotyczących dawniej jedynych żywicieli rodzin, a obecnie żołnierzy posiadających na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny, jest zapewnienie ich rodzinom niezbędnych środków utrzymania, których żołnierz – w związku z pozostawaniem w służbie – dostarczyć nie może. Norma zawarta w art. 128 ust. 2 ustawy o obronie RP budzi wątpliwości w aspekcie zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1

Konstytucji RP. Powołując poborowego do pełnienia służby wojskowej (zasadniczej lub zastępczej) państwo bierze na siebie obowiązek zapewnienia jego rodzinie – nie uzyskującej żadnych dochodów – niezbędnych środków utrzymania. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego obowiązek ten winien dotyczyć rodzin wszystkich żołnierzy, niezależnie od tego, czy powstały one przed, czy też w trakcie trwania służby wojskowej.

Ograniczenia zawarte w art. 128 ust. 2 ustawy o obronie RP naruszają zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego normę art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem pozbawiają rodziny pozostające w trudnej sytuacji materialnej szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Biorąc pod uwagę, że w niektórych przypadkach pozbawiają one ponadto szczególnej pomocy matkę przed i po urodzeniu dziecka, muszą być także uznane za niezgodne z art. 71 ust. 2 Konstytucji.

2. Pismem z 13 lutego 2001 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny stwierdzając, że przedmiotowy przepis ustawy o obronie RP jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 71 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu powyższego Prokurator Generalny wskazał, że przed wejściem w życie nowelizacji majowej uprawnienia związane ze statusem jedyne go żywiciela rodziny przysługiwały zarówno rodzinie poborowego, jak i rodzinie żołnierza służby czynnej. Obowiązujący wówczas § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1992 r. w sprawie udzielania poborowym odroczeń czynnej służby wojskowej oraz zwalniania żołnierzy z tej służby, a także uznawania poborowych i żołnierzy za jedyne go żywicieli rodziny (Dz.U. Nr 85, poz. 431; dalej: rozporządzenie o żywicielach) stanowił wprost, że za jedyne go żywiciela rodziny mógł być uznany zarówno poborowy, jak i żołnierz w czynnej służbie. Po skreśleniu nowelizacją majową upoważnienia zawartego w art. 127 ust. 2 ustawy o obronie RP, Rada Ministrów wydała nowe rozporządzenie z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie udzielania odroczeń zasadniczej służby wojskowej, zwalniania z tej służby przed jej odbyciem, a także postępowania oraz właściwości organów wojskowych w tych sprawach (Dz.U. Nr 5, poz. 54), które nie zawiera regulacji odnoszących się do sytuacji osób znajdujących się na wyłącznym utrzymaniu poborowego (żołnierza).

Analiza prac parlamentarnych nad nowelizacją majową prowadzi Prokuratora Generalnego do wniosku, że nowelizacja art. 128 ustawy o obronie RP nie była przedmiotem szczególnie wnikliwej analizy, mimo wprowadzenia bardzo istotnej zmiany w sytuacji poborowego (żołnierza) i jego rodziny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego rozwiązanie wprowadzone nowelizacją majową jest sprzeczne ze wszystkimi wskazanymi przez Naczelnego Sąd Administracyjny wzorcami, bowiem wprowadza bezzasadne zróżnicowanie uprawnień rodzin żołnierzy, w zależności od momentu ich założenia w stosunku do momentu powołania poborowego do służby. Zróżnicowanie to jest także sprzeczne z konstytucyjną zasadą objęcia szczególną pomocą władz publicznych matek przed i po urodzeniu dzieci.

3. Pismem z 26 kwietnia 2001 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Stwierdził on, że kwestionowany art. 128 ust. 2 ustawy o obronie RP jest niezgodny ze wszystkimi wskazanymi w pytaniu prawnym wzorcami kontroli. Uzasadniając powyższe Marszałek Sejmu stwierdził, że cechą relewantną w świetle art. 128 ust. 1 ustawy jest fakt, iż żołnierz w czasie trwania służby wojskowej ma na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny, nie osiągających dochodu przekraczającego określony ustawowo pułap. W obowiązującym stanie prawnym, spełnienie powyższego warunku nie uprawnia jednak żołnierza do otrzymania zasiłku, o ile członek rodziny, ze względu na którego zasiłek przysługuje, nie pozostawał

z żołnierzem we wspólnym gospodarstwie domowym przed powołaniem go do służby wojskowej. Zdaniem Marszałka Sejmu nie ma argumentów przemawiających za uznaniem kryterium pozostawania we wspólnym gospodarstwie domowym za cechę istotną, uzasadniającą różnicowanie uprawnień żołnierzy. W związku z konstytucyjną zasadą równości, nie osiągający dochodów członkowie rodziny żołnierza powinni mieć zapewnione środki utrzymania z funduszy publicznych, bez względu na to, czy pozostawali z żołnierzem we wspólnym gospodarstwie domowym przed, czy też po powołaniu go do służby wojskowej. W opinii Marszałka Sejmu kryterium uprawniającym żołnierza do otrzymania zasiłku winno być posiadanie na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny, którzy nie osiągają minimalnego poziomu dochodów.

Marszałek Sejmu zgodził się również z zarzutem niekonstytucyjności art. 128 ust. 2 w aspekcie art. 71 ust. 1 i 2 Ustawy Zasadniczej. Wskazał, że wyrażone w tych normach konstytucyjnych zasady nakazują nieść pomoc każdej rodzinie lub matce samotnie wychowującej dziecko, jeśli podmioty te znajdują się w trudnej sytuacji materialnej.

Uzupełniająco Marszałek Sejmu podniósł, że przedmiotem prac parlamentarnych jest rządowy projekt nowelizacji, który między innymi likwiduje różnicowanie uprawnień do zasiłku na podstawie zależności pomiędzy dniem powołania do służby, a dniem zawarcia związku małżeńskiego.

II

Na rozprawie 8 maja 2001 r. przedstawiciel wnioskodawcy oraz przedstawiciele Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali zawarte we wcześniejszych pismach stanowiska.

Przedstawiciel wnioskodawcy uznał, że uwarunkowanie materialnej pomocy żołnierzowi faktem pozostawania we wspólnym gospodarstwie domowym jest zbędne, bowiem za wystarczający uznać należy warunek pozostawania członków rodziny na wyłącznym utrzymaniu żołnierza.

Przedstawiciel Sejmu RP dodatkowo wskazał, że kwestionowana norma mogłaby być oceniana w aspekcie art. 18, przyznającego ochronę i opiekę małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu oraz art. 47 Konstytucji RP, określającego prawo do decydowania o życiu osobistym. Nadmienił, że skutki finansowe, będącej przedmiotem prac w komisjach sejmowych nowelizacji, będą znikome.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował stanowisko, stwierdzając, że niezgodność ze wskazanymi wzorcami kontroli dotyczy jedynie końcowej części przepisu art. 128 ust. 2.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Obrona Ojczyzny jest, zgodnie z art. 85 ust. 1 Konstytucji RP, obowiązkiem każdego obywatela polskiego, zaś zakres tego obowiązku określony został ustawą o obronie RP. Stwierdzić należy, że jest to jeden z nielicznych konstytucyjnych obowiązków ciążących na obywatelach Rzeczypospolitej, a jego wykonywanie – zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – wiązać się może z pewnymi niedogodnościami i ograniczeniami.

Ustawodawca konstytucyjny, uznając tak zwany konflikt sumienia, za przesłankę uniemożliwiającą pełnienie służby wojskowej ustanowił normę art. 85 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którą “obywatel, któremu przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają na odbywanie służby wojskowej, może być obowiązany do służby zastępczej, na zasadach określonych w ustawie”. Sytuacja prawna osób pełniących zastępczą służbę wojskową regulowana jest przepisami Działu VI ustawy o obronie RP i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych, zaś w zakresie uprawnień tych osób i członków ich rodzin, zgodnie z art. 198 ust. 2, odpowiednie zastosowanie znajdują art. 118-122, 125-132 i 136 tejże ustawy.

2. Egzekwując od obywatela polskiego wykonanie obowiązku obrony Ojczyzny w określonej formie (zasadnicza służba wojskowa, przeszkolenie wojskowe absolwentów szkół wyższych, służba zastępcza), państwo nakłada na tego obywatela konkretne powinności, ale też przyznaje mu pewne uprawnienia i w związku z tym odpowiadające im obowiązki przyjmuje na siebie. Określone są one w rozdziale siódmym Działu III ustawy o obronie RP, zatytułowanym “szczególne uprawnienia żołnierzy i ich rodzin”. Jednym z wymienionych tam, ciężących na państwie obowiązków, jest zapewnienie utrzymania rodzinie, dla której praca obywatela powołanego do służby wojskowej była jedynym źródłem dochodów. Zagadnienie to uregulowane zostało w art. 127 i 128 ustawy o obronie RP.

Zgodnie z tymi przepisami – w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 1999 r. – poborowych, którym doręczono kartę powołania do odbycia zasadniczej służby wojskowej, oraz żołnierzy odbywających tę służbę (z wyjątkiem żołnierzy pełniących służbę nadterminowo), mających na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny, wójt lub burmistrz (prezydent miasta) uznawał za jedynych żywicieli rodziny (art. 127 ust. 1). Warunkiem uznania za jedynego żywiciela rodziny było, by członkowie rodziny żołnierza (należący do określonego ustawowo kręgu) uzyskiwali dochody niższe od najniższego wynagrodzenia pracowników za pełny miesięczny wymiar czasu pracy i spełniali pewne warunki szczegółowe (określone w rozporządzeniu o żywicielach; art. 127 ust. 2). Skutkiem uznania żołnierza za jedynego żywiciela było przyznanie członkom jego rodziny zasiłku, w wysokości najniższego wynagrodzenia pracowników za pełny miesięczny wymiar czasu pracy na zasadach określonych w art. 128 ust. 1-6 ustawy. Zasiłki te były przyznawane i wypłacane przez wójtów lub burmistrzów, natomiast osoby, które świadomie podały nieprawdziwe dane w celu uzyskania nienależnego zasiłku lub uzyskania zasiłku w wyższej wysokości albo nie zawiadomiły o okolicznościach powodujących zmianę jego wysokości lub wygaśnięcie, obowiązane były do zwrotu pobranego zasiłku lub części (art. 128 ust. 7 i 8).

Stan prawny uległ zmianie 1 lipca 1999 r. w związku z wejściem w życie noweli majowej (uchwalonej z przedłożenia rządowego – *Druk sejmowy Nr 705 z 9 listopada 1998 r.*), zaś 12 lutego 2000 r., na podstawie § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 stycznia 2000 r., utraciło moc rozporządzenie o żywicielach.

Nowelizacja majowa nadała art. 127 ust. 1 brzmienie: “wójt lub burmistrz (prezydent miasta) uznaje poborowego, któremu doręczono kartę powołania do odbycia zasadniczej służby wojskowej, oraz żołnierza odbywającego tę służbę, z wyjątkiem żołnierza pełniącego ją nadterminowo – na ich wniosek lub uprawnionego członka rodziny – za posiadającego na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny (...)”. Ponadto skreślony został ust. 2 tego artykułu, a zawarta w nim norma została po odpowiedniej modyfikacji zamieszczona w nowym art. 128 ust. 2.

Zgodnie z art. 128 ust. 1 w nowym brzmieniu, zasiłek w kwocie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników przysługuje już nie członkom rodziny żołnierza,

lecz samym żołnierzom, posiadającym na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny, do których zaliczają się: “żona, dzieci, rodzice oraz osoby, względem których żołnierza obciąża obowiązek alimentacyjny”. Zasiłek przysługuje żołnierzowi tylko, jeśli członkowie jego rodziny “nie uzyskują (...) dochodu lub uzyskiwany przez nich dochód (...) jest niższy od najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników” (z zastrzeżeniami zawartymi w art. 128 ust. 3-5, które nie mają w niniejszej sprawie znaczenia), zaś dodatkowym warunkiem jest, by owi członkowie rodziny pozostawali z żołnierzem “we wspólnym gospodarstwie domowym przed powołaniem go do służby wojskowej”. Uzyskanie zasiłku jest więc obecnie uzależnione od kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: rodzina musi zostać założona przed powołaniem poborowego do służby wojskowej – tak, aby mogła pozostawać z nim we wspólnym gospodarstwie, a jej członkowie, pozostający na utrzymaniu obywatela powołanego do służby wojskowej nie mogą osiągać dochodu w wysokości przekraczającej limit określony ustawowo.

Na podstawie dodanej nowelizacją majową art. 128d ustawy o obronie RP, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 13 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania i wypłacania zasiłków na utrzymanie członków rodziny osobom spełniającym powszechny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 15, poz. 158).

3. Celem przyznania żołnierzowi zasiłku, o którym mowa w art. 128 ust. 1, jest dostarczenie środków utrzymania członkom jego rodziny, w sytuacji, w której nie osiągają oni dochodów własnych (lub też osiągają dochody niższe od ustawowo określonych). Nie ulega wątpliwości, że obywatel powinien mieć zapewniony minimalny komfort, związany ze świadomością, że spełnianie przezeń konstytucyjnego obowiązku nie będzie się wiązało z zachwianiem podstaw egzystencji jego rodziny, której przed powołaniem do służby wojskowej dostarczał środków utrzymania. Jednoznaczna i utrwalona linia orzecznicza – zarówno Naczelnego Sądu Administracyjnego jak i Sądu Najwyższego – wskazuje wyraźnie, że wypełnianie zaszczytnego obowiązku obrony Ojczyzny wiązać się może z pewnymi życiowymi niedogodnościami, w tym z czasowym pomniejszeniem dochodów. Z całą pewnością jednak państwo nie może wymagać od obywatela spełnienia konstytucyjnego obowiązku za cenę zachwiania podstaw materialnego bytu jego rodziny. Bez znaczenia pozostaje przy tym liczebność rodziny i czas pozostawania w związku małżeńskim.

Zasada równości (uprzednio wyrażona w art. 67 ust. 2 Konstytucji z 22 lipca 1952 r., pozostawionym w mocy na podstawie art. 77 Małej Konstytucji z 1992 r.), zawarta w art. 32 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego i doczekała się bogatego orzecznictwa. Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem za zbędne ponowne szczegółowe jej definiowanie na potrzeby sprawy niniejszej i ogranicza się jedynie do mającego zasadnicze znaczenie stwierdzenia, iż równość oznacza, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną winni być traktowani według jednakowej miary, zaś ewentualne zróżnicowanie oparte być musi na uznanych kryteriach, przy czym zasadność doboru kryterium różnicowania (cechy relewantnej) podlegać musi każdorazowej ocenie, między innymi z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 grudnia 1997 r. (*sygn. K. 8/97*, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 70): “wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących kryteriach”, które oprócz charakteru relewantnego (pozostawania w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, zawierających kontrolowaną normę oraz realizowania tego celu i treści) muszą mieć charakter racjonalnie

uzasadniony. Ponadto “kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych” oraz “muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych”.

Ustawodawca uzależnił możliwość przyznania żołnierzowi zasiłku (przeznaczonego na utrzymanie członków rodziny nie osiągających dochodów) od tego, czy członkowie rodziny pozostawali z nim we wspólnym gospodarstwie domowym przed powołaniem go do służby wojskowej. Rozpatrywana przez Naczelny Sąd Administracyjny sprawa wskazuje, że nie uwzględnił on jednak różnorodności sytuacji życiowych i uniemożliwił przyznanie zasiłku rodzinom, które powstały po powołaniu żołnierza do służby wojskowej. Oznacza to, że prawodawca *de facto* uzależnił przyznanie środków utrzymania rodzinie żołnierza od daty zawarcia związku małżeńskiego. O ile rodzinie założonej przed powołaniem żołnierza do służby wojskowej (i pozostającej z nim we wspólnym gospodarstwie domowym) zasiłek przysługuje, o tyle rodzina powstała podczas trwania tej służby zasiłku nie otrzyma. Jakkolwiek w takiej sytuacji wspólne gospodarstwo domowe powstać może – z natury rzeczy – dopiero po zakończeniu odbywania służby wojskowej, trudno znaleźć przekonujące uzasadnienie tego rodzaju regulacji.

Nie sposób przyjąć daty zawarcia związku małżeńskiego za cechę relewantną mogącą rzutować na uprawnienia rodzin żołnierzy w zakresie zasiłku, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy o obronie RP, bowiem nie spełnia ona żadnego z wymienionych wyżej warunków. Z całą pewnością pomocą państwa muszą być objęte wszystkie rodziny obywateli odbywających służbę wojskową (lub służbę zastępczą), a data powstania rodziny nie może stanowić kryterium różnicowania uprawnień. Oznacza to, że norma zawarta w art. 128 ust. 2 ustawy o obronie RP godzi w zasadę równości, określoną w art. 32 Konstytucji RP.

4. Odnośnie zgodności kwestionowanej normy z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP stwierdzić należy co następuje. Wskazany wzorzec konstytucyjny stanowi, że “państwo w swej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny [zaś] rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (...) mają prawo do szczególnej pomocy władz publicznych”. Ta norma konstytucyjna stanowi dopełnienie zawartej w art. 18 konstytucji zasady ogólnej, zgodnie z którą “małżeństwo (...), rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”.

Postanowienia konstytucji w tym zakresie stanowią wyraźne wskazanie zarówno dla ustawodawcy zwykłego jak i dla organów stosujących prawo. Z całą pewnością racjonalny ustawodawca konstytucyjny, stanowiąc powołane wyżej normy kierował się świadomością wartości rodziny w życiu społecznym i znaczenia tej podstawowej komórki dla istnienia i funkcjonowania narodu. Jednocześnie nakazując generalną troskę o dobro każdej rodziny przesądził, że rodziny pozostające w trudnej sytuacji korzystają z pomocy “szczególnej” – to jest wykraczającej poza zakres “zwykłego” uwzględniania jej potrzeb. Pojęcie “uwzględniania dobra rodziny” jest trudne do zdefiniowania, bowiem o tym co jest z owym dobrem zgodne decyduje ustawodawca w granicach politycznego uznania, choć przyjęte rozwiązania muszą spełniać wymogi stawiane przez Ustawę Zasadniczą. Natomiast “szczególna pomoc” ma niewątpliwie wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie.

W przedmiotowej sprawie oczywiste jest, że ustawodawca stanowiąc normę art. 128 ust. 2 ustawy o obronie RP nie wziął pod uwagę postanowień konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że rodziny, pozbawione środków do życia, dostarczanych wcześniej przez obywatela powołanego do pełnienia służby wojskowej, znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, o ile ich członkowie nie osiągają nawet minimalnych dochodów, określonych przez ustawodawcę. Owo pozostawanie w trudnej sytuacji materialnej implikuje prawo do uzyskania “szczególnej pomocy władz publicznych”, która przejawia się w przyznaniu żołnierzowi zasiłku w określonej wysokości. W omawianym przypadku, na tle obowiązujących regulacji, jeśli rodzina założona została już po powołaniu obywatela do służby wojskowej, zasiłek jej nie przysługuje mimo, że składać się może ona z osób nie osiągających dochodów, a zatem pozostawać może w trudnej sytuacji materialnej. Tym samym ustawodawca pozbawia ją pomocy władz publicznych, co prowadzi do wniosku, że kwestionowana norma jest sprzeczna z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

5. Trzeci z powołanych wzorców konstytucyjnych – art. 71 ust. 2 Konstytucji – stanowi, że “matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa”. Przedstawione wyżej uwagi dotyczące “szczególnej pomocy władz publicznych” zachowują aktualność także w odniesieniu do tego wzorca konstytucyjnego.

Norma zawarta w przepisie, będącym przedmiotem pytania prawnego prowadzi do rozstrzygnięć, stojących w jawnej sprzeczności z obowiązkiem udzielenia matce szczególnej pomocy jako, że – w pewnych okolicznościach – pozbawiana jest ona środków utrzymania siebie i potomstwa. Z tego też względu art. 128 ust. 2 jest niezgodny z art. 71 ust. 2 Konstytucji RP.

6. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że będący przedmiotem pytania prawnego przepis art. 128 ust. 2 jest niekonstytucyjny tylko w ograniczonym zakresie. Zawiera on bowiem nie budzące prawnokonstytucyjnych wątpliwości wyliczenie osób zaliczanych do “członków rodziny” oraz oczywisty wymóg nie osiągania przez nie dochodów przekraczających określone minimum. Jedynie trzecia z przesłanek – a więc pozostawanie we wspólnym gospodarstwie przed powołaniem żołnierza do służby, jest w pewnych okolicznościach niekonstytucyjna. Przyjęte rozwiązanie – ustanowienie kryterium tworzenia przez rodzinę wspólnego gospodarstwa domowego, jako przesłanki uprawniającej do uzyskania zasiłku – budzi wątpliwości. Sądzić można, że jego celem jest zapobieżenie wyłudzeniu zasiłków na rzecz rodzin nie pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, a więc – w większości przypadków – faktycznie rozbitych lub nie utrzymujących ścisłych więzi międzypokoleniowych. Niemniej jednak w pewnych sytuacjach – takich jak będąca przedmiotem rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny – rozwiązanie to wywołuje skutki niemożliwe do zaakceptowania na gruncie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.