



Warszawa, 6/04/2004r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

*Prof. dr Andrzej Zoll*

**RPO- 467689-04-XI/GR**

00-090 Warszawa

Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00

Fax 827 64 53

**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) 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)

**w n o s z ę     o**

stwierdzenie niezgodności art. 8 pkt 3 i art. 11 w zw. z art. 3 pkt 17 oraz art. 8 pkt 4 i art. 12 art. w zw. z art. 3 pkt 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228, poz. 2255) z art. 32 ust. 1, art. 18 Konstytucji oraz art. 48 Konstytucji w związku z art. 27 Konwencji o prawach dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 586 ze zm.)

**Uzasadnienie**

Pismem z dnia 12 marca 2004 r. Rzecznik Praw Dziecka zwrócił się do mnie, na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o RPD z dnia 6 stycznia 2000 r. (Dz.U. Nr 6, poz. 69), z wnioskiem o zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego art. 8 pkt 3 i 4, art. 11 i art. 12 ustawy o świadczeniach rodzinnych z uwagi na niezgodność z art. 18, art. 32, art. 48 Konstytucji RP oraz z art. 27 Konwencji o prawach dziecka. W swym piśmie (kopia w załączeniu) Rzecznik Praw Dziecka podniósł prawne i faktyczne dyskryminowanie oraz defaworyzowanie w tych przepisach dzieci rodziców pozostających w związkach formalnych (i dzieci rodziców niepozostających w takich związkach, którzy zgodzili się wychowywać swe dzieci razem) wskazując przy tym, że to naruszające konstytucyjną zasadę równości zróżnicowanie nie znajduje również uzasadnienia w innych przepisach Konstytucji, zwłaszcza w art. 18 oraz w art. 48 wiążanym przez Rzecznika z zasadą pomocniczości i- tym samym, z wyrażoną w szczególności w art. 27 Konwencji o prawach

dziecka zasadą prymatu rodzicielskiej odpowiedzialności za dziecko również w aspekcie finansowym.

Stanowisko takie Rzecznik Praw Obywatelskich podziela, rozszerzając je o następujące argumenty:

1. Art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.) zawiera definicję ustawową samotnego wychowywania dziecka, która pozwala na określenie kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania dwóch dodatków do zasiłku rodzinnego, tj. dodatku z tytułu „samotnego wychowywania dziecka” określonego w art. 12 ustawy oraz dodatku z tytułu „samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania” określonego w art. 11 ustawy.

Artykuł 8 ustawy, który zawiera enumeratywne wyliczenie dodatków do zasiłku rodzinnego, dodatki te wymienia w pkt 3 i pkt 4.

Dookreślenie w art. 12 - i, odpowiednio, w art. 11 ustawy - podmiotów uprawnionych do otrzymania dodatku, jego wysokości oraz sytuacji, gdy dodatek nie przysługuje, pozwala na pełne zrekonstruowanie zarówno normy statuującej uprawnienie do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, jak i uprawnienie do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania.

Równe traktowanie przez ustawodawcę uzasadnia występowanie (w równym stopniu) cechy relewantnej; podobnie zróżnicowane traktowanie w prawie jest uzasadnione, o ile jest ono usprawiedliwione, tj. możliwe jest wskazanie cechy faktycznej lub prawnej z uwagi na którą przepisy prawa dokonały zróżnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów i różnice te dają się uzasadnić konstytucyjnie. Cechą istotną w omawianej regulacji jest samotne wychowywanie dziecka, które stanowi o celu i treści normy. Pojęcie to zdefiniowane jest w ustawie następująco: „(Ilekoć w ustawie jest mowa o) samotnym wychowywaniu dziecka - oznacza to wychowywanie dziecka przez pannę, kawalera, osobę pozostającą w separacji, orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, wdowę i wdowca, jeżeli wspólnie nie wychowuje dziecka z ojcem lub matką dziecka”. Kryterium, zgodnie z którym wyodrębnia się adresatów normy powinno być łatwe do stosowania i ten wymóg omawiana definicja spełnia w swej części podmiotowej. Powinno być ono jednak także łatwe do ustalenia w części przedmiotowej, a zatem precyzyjne i pozwalające na opisanie elementów sytuacji faktycznej, które są prawnie relewantne. Tego warunku kryterium nie spełnia, gdyż nie wskazuje, co oznacza samotne wychowywanie dziecka.

Zarzutu takiego nie można postawić ustawowej definicji osoby samotnie wychowującej dziecko zawartej w art. 2a obowiązującej jeszcze ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy

społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.), zgodnie z którą jest nią: „osoba gospodarująca wspólnie z dzieckiem pozostającym pod jej opieką i na jej wyłącznym utrzymaniu, nawet jeżeli otrzymuje alimenty”. W tym kształcie stanowiła ona podstawę dla ustalenia uprawnienia do świadczenia przewidzianego w art. 31 ust. 4a ustawy o pomocy społecznej (tzw. gwarantowanego zasiłku okresowego), które obecnie zostało zmodyfikowane i wprowadzone do ustawy o świadczeniach rodzinnych jako dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania (art. 8 pkt 3 i art. 11 w zw. z art. 3 pkt. 17 ustawy).

Wskazać należy dodatkowo w tym miejscu, że zarówno art. 11 ust. 1 ustawy, jak i art. 12 ust. 1 dookreśla krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dodatków wskazując, że przysługują one: „matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka”. Dodanie w art. 11 fragmentu: Jeżeli dziecko pozostaje pod jego faktyczną opieką” jest prawdopodobnie pozostałością uregulowania zawartego w ustawie o pomocy społecznej, które zawierało kryterium odnoszące się do sytuacji faktycznej. Ograniczenia takiego nie wprowadza natomiast art. 12 ustawy, co sprawia, że o dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka, oprócz matki czy ojca mogą także ubiegać się opiekunowie faktyczni i prawni dziecka, z określonym w art. 7 pkt 1 ustawy wyjątkiem (dotyczy on rodziców zastępczych i pracowników placówek, którzy ustanowieni zostali opiekunami prawnymi wychowanków).

Ustawodawca przewidział możliwość wystąpienia zbiegu prawa do świadczeń rodzinnych rodziców, opiekunów faktycznych lub opiekunów prawnych dziecka - zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy, świadczenia wypłacane są temu z nich, który pierwszy złożył wniosek (!). Zbieg taki w przypadku samotnego wychowywania dziecka, co należy podkreślić, ani w teorii ani też w praktyce nie powinien wystąpić, jednak - wobec niedookreślenia tego pojęcia oraz braku w przepisach ustawy wymogów związanych z udokumentowaniem (ustaleniem) miejsca zamieszkania dziecka - założenie ustawodawcy może w pełni się sprawdzić i przepis ten będzie wykorzystywany. Z drugiej strony nie powinno umknąć uwadze, że promowanie w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych osób samotnych (lub formalnie samotnych) jako opiekunów prawnych lub faktycznych dziecka poprzez dodatkowe ich dofinansowanie, w przeciwieństwie do opiekunów dzieci funkcjonujących w rodzinach pełnych, jest niezgodne ze standardami prawa rodzinnego, w którym w zdecydowany sposób preferowany jest ten drugi typ rodzinnej opieki zastępczej (z matką i ojcem).

2. Aby wykazać naruszenie konstytucyjnej zasady równości należy ustalić, czy wyodrębnione w ten sposób przez ustawodawcę podmioty znajdują się w takiej samej lub podobnej sytuacji faktycznej, gdyż adresaci norm prawnych charakteryzujących się daną cechą istotną (która stanowi podstawę ich wyodrębnienia) powinni być traktowani jednakowo. Ustalenie

takie wymaga określenia kręgu adresatów, do których dana norma odnosi się i opisanie ich sytuacji faktycznej i prawnej. Przy definiowaniu samotnego wychowywania dziecka ustawodawca nie ustrzegł się błędu logicznego („wychowywanie” oznacza wychowywanie przez osobę należącą do wymienionych wyżej grup, jeżeli osoba ta „wspólnie nie wychowuje dziecka z ojcem lub matką dziecka”). Zakres pojęcia „samotne wychowanie” nie został zatem określony. Ustawodawca określił natomiast precyzyjnie krąg podmiotów, których dotyczyć może ta cecha: „pannę, kawalera, osobę pozostającą w separacji, orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, wdowę i wdowca” (jeżeli wspólnie nie wychowuje dziecka z ojcem lub matką dziecka) i taką definicję, opartą na formalnym kryterium pozostawania w stanie bezżennym, odniósł do grup osób, którym mogą przysługiwać określone w art. 11 i 12 ustawy dodatki (ojciec, matka, opiekun faktyczny lub prawny dziecka). Prowadzi to - po pierwsze - do wyłączenia z kręgu adresatów osób, które pozostają w związku małżeńskim (także - rekonstruowanym, a więc z osobą, która rodzicem dziecka nie jest), lecz faktycznie samotnie wychowują dziecko. Po drugie - ponieważ dla uzyskania dodatku wystarczy dołączenie do wniosku dodatkowych dokumentów lub oświadczeń i wyjaśnień wskazujących na pozostawanie poza związkiem małżeńskim (art. 23 i 28 ustawy) w kręgu odbiorców dodatku może znaleźć się liczna grupa rodziców, którzy faktycznie wychowują dziecko wspólnie z drugim z rodziców dziecka. Dla ustalenia uprawnienia do świadczeń rodzinnych nie przewiduje się bowiem, co do zasady, procedur uwzględniających sprawdzenie sytuacji faktycznej, w jakiej znajdują się podmioty uprawnione do świadczeń. Poprzestanie na oświadczeniu osoby ubiegającej się o dodatek, że samotnie wychowuje dziecko oczywiście nie wyklucza - wobec regulacji zawartej w art. 32 ustawy umożliwiającej zastosowanie Kpa w przypadkach nieuregulowanych - uruchomienia procedury przewidzianej w art. 145 § 1 Kpa. Jednakże niejasność definicji samotnego wychowywania dziecka (jak też „wspólnego niewychowywania z ojcem lub matką dziecka”) - znacznie utrudni, a nawet uniemożliwi przeprowadzenie ewentualnych procedur sprawdzających o których wyżej, jak również uznanie pobranych świadczeń za nienależne (zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt. 2, jak również pkt. 1 ustawy), natomiast dostarczy zainteresowanym skutecznych argumentów w postępowaniach odwoławczych od decyzji odmawiających przyznania świadczenia.

Tymczasem żadna regulacja ustawowa nie może pozostawiać poza swym zakresem podmiotów, które nie różnią się w sposób istotny od osób uprawnionych do tego dodatku (a więc osób, które funkcjonują poniżej progu wsparcia dochodowego rodziny i samotnie wychowują dziecko), nie powinna też włączać do tego zakresu podmiotów, które cechy tej nie posiadają. Przy tej skali przedsięwzięcia niewiele zmienia fakt, że adresatami przepisów są głównie klienci pomocy społecznej, co zgodnie z art. 23 ust. 2, art. 48 ust. 2 pkt 1 c, art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy

oznacza rozpatrzenie wniosku w tym samym organie właściwym, który przeprowadza wywiady środowiskowe dla potrzeb ustalenia uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej.

Efektom wprowadzenia przepisów w kwestionowanym kształcie będzie zatem zachwianie równowagi finansów publicznych z uwagi na olbrzymią liczbę osób pozostających w związkach małżeńskich, które wraz ze swymi dziećmi funkcjonują na granicy lub poniżej granicy progu wsparcia dochodowego rodziny, a które w stosunkowo szybkim czasie mogą spełnić wymogi przewidziane w ustawie i ustalić swój formalny status jako osoby samotnie wychowującej dziecko wyłącznie w celu uzyskania uprawnienia do dodatku. Jest on bowiem wypłacany w znacznej wysokości w porównaniu z wysokością zasiłku rodzinnego czy innych dodatków jak i świadczeń z pomocy społecznej, a poza tym - jest osiągalny w sposób pewny w dłuższej perspektywie czasowej. Racjonalny ustawodawca powinien rozważyć nie tylko zagrożenie zachwiania równowagi budżetowej państwa wobec masowego dostosowywania się najbiedniejszych rodzin do wymogów związanych z nabyciem tego uprawnienia, ale także inne poważne koszty społeczne z tym związane: obciążenie sądów znaczną ilością spraw rozwodowych i o separację (i to przy dochodach stron uprawniających strony do zwolnienia od kosztów sądowych), a także obsługa bytowych i psychicznych problemów dzieci ze związków rozbitych, które zazwyczaj pogłębiają się z czasem nawet wówczas, gdy rodzice „faktycznie” pozostają razem.

3. Zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli, jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny jest wtedy sprzeczne z Konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a różnice traktowania nie mają uzasadnienia konstytucyjnego. W świetle przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych „podmiotami podobnymi” są rodziny posiadające dzieci, których poziom dochodów pozostaje poniżej określonego w ustawie progu wsparcia dochodowego rodziny i które otrzymują zasiłek rodzinny. Odstępstwo od zasady ich równego traktowania, w tym przypadku poprzez wprowadzenie uprawnienia do dodatku w związku z samotnym wychowywaniem dziecka jest -jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny - możliwe, lecz argumenty które przemawiają za odstępstwem od zasady równego traktowania winny mieć, po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest norma. Brak powiązań, które jednoznacznie przesądziłyby o konstytucyjności rozróżnień może wynikać z faktu, że dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka miał pierwotnie w istocie zastępować świadczenie z likwidowanego funduszu alimentacyjnego (mogłoby to stanowić ukryty cel przepisów, wpływający na ich treść). Całkowicie inna konstrukcja (oderwanie od systemu alimentacyjnego, inaczej zakreślony krąg uprawnionych), brak jakichkolwiek powiązań legislacyjnych sprawiły, że nie można mu przypisać takiego charakteru.

Wprowadzone w przepisach zróżnicowanie musi być racjonalnie uzasadnione i nie wolno go dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. W świetle przedstawionych wcześniej argumentów kryterium samotnego wychowywania dziecka zastosowane w kwestionowanych przepisach jest dowolne i nieprecyzyjne. Wpływa to na racjonalność tego rozróżnienia od strony formalnej (jak wyżej wykazywano - koszty wprowadzenia tych przepisów nie zostały właściwie oszacowane) natomiast racjonalność merytoryczna wymaga uzasadnienia konstytucyjnego. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa TK istotne jest także ustalenie, czy możliwa jest taka interpretacja użytego w ustawie pojęcia samotnego wychowania dziecka - nie wspólnego z ojcem lub matką dziecka - która jest zgodna z Konstytucją (jedynie wyłączenie możliwości takiej interpretacji przepisów oznacza naruszenie Konstytucji).

Rekonstrukcję prawnego kształtu prawa rodziców do wychowania dziecka determinują zdefiniowane w art. 48 ust. 2 Konstytucji ograniczenia. Zgodnie z nim ograniczenie bądź pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Tak zakreślona „gwarancyjna ochrona” nakazuje uwzględnienie całego spektrum praw rodzicielskich związanych z wychowaniem dziecka, prawo rodzica do wychowywania dziecka wiąże się nie tylko z wykonywaniem władzy rodzicielskiej, ale także z prawem do osobistej styczności z dzieckiem, z obowiązkami alimentacyjnymi, stosunkami rodzinnymi. Jakakolwiek ingerencja w te prawa zarezerwowana jest w polskim systemie prawa wyłącznie dla władzy sądowniczej. Środki prawne zabezpieczające ich dochodzenie nie tyle wymuszają realizację prawa rodziców przez władze publiczne, co zabezpieczają rodzinę i rodziców, na których spoczywa ciężar wychowania dziecka przed nadmierną i niepożądaną ingerencją władz. Nie ulega wątpliwości, że żadne z rozstrzygnięć sądu związane z podziałem kompetencji pomiędzy rozwodzących się rodziców (w przypadku konfliktu między rodzicami), czy nawet zarządzeniami sądu w przypadku zagrożenia dobra dziecka nie oznacza utraty prawa do wychowania dziecka. Stan taki w prawie rodzinnym można wiązać jedynie z sytuacją pozbawienia rodzica władzy rodzicielskiej i to wyłącznie wówczas, gdy przy zaistnieniu tej przesłanki sąd zdecydował o zakazie osobistej styczności z dzieckiem rodzica, przez co odebrał mu możliwość jakiegokolwiek wpływu na dziecko, a zatem i jego wychowanie. Oznacza to, że zakres tego prawa jest bardzo szeroki i ma mocne gwarancje instytucjonalne. Uzasadnione wątpliwości w tym świetle budzić musi wiązanie skutków prawnych z jednostronnym oświadczeniem rodzica, że wychowuje dziecko samotnie, bez udziału drugiego z rodziców (i, odpowiednio, z oświadczeniem opiekunów). Gwarancje konstytucyjne powodują, że rozciągnię się to również na przypadki „poparte” oświadczeniem drugiego z rodziców, że dziecka nie wychowuje (praw rodzicielskich nie można się zrzec) lub ustaleniem, że w danym okresie faktycznie dziecka nie wychowuje (nawet przy założeniu, że jest to przypadek określony w

ustawie, tj. w ustawie o świadczeniach rodzinnych, nie jest spełniony drugi z wymogów określonych w art. 48 ust. 2 Konstytucji - nie sankcjonuje go orzeczenie sądu). Przyjęte w ustawie rozwiązanie sprawia, że w miejsce konstytucyjnie zastrzeżone dla praw rodzicielskich i odpowiedzialności rodzicielskiej wkracza państwo, przejmując finansowe obowiązki rodzica.

Już tylko na marginesie można stwierdzić, że konstrukcja ta jest całkowicie odmienna od tej, na której opierał się fundusz alimentacyjny (fundusz - co prawda nieudolnie - realizował założenie, że zastępczo wypłaca świadczenia za dłużnika, od którego następnie je odzyskuje).

4. Właściwe uzasadnienie konstytucyjne rozróżnienia wprowadzonego w przepisach jest nieodmiennie związane z rozważaniem w następnej kolejności, kwestii jego proporcjonalności. Waga interesu, któremu zróżnicowanie wprowadzone w normie ma służyć, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych. Interesem naruszonym jest, przy takim ujęciu kwestionowanej normy, zagwarantowane rodzicom w art. 48 Konstytucji RP prawo do wychowania dziecka (i, odpowiednio, prawo dziecka do wychowania przez rodziców). Co prawda „prawa rodzicielskie” w znaczeniu podmiotowym nie zostały w tym artykule *expressis verbis* zdefiniowane, jednak w ocenie Trybunału Konstytucyjnego „nie ulega wątpliwości, że należy do nich prawo do wychowywania dziecka, o którym stanowi ust. 1 tego przepisu” (wyrok z dnia 28 kwietnia 2003 r. ; K 18/02). Zagwarantowana w art. 48 ust. 2 ochrona praw rodzicielskich sprawia, że wszelkie pozasądowe działania, w tym regulacje innych władz publicznych uzależniające skutki prawne od uznania, że rodzic nie wychowuje dziecka powinny wywołać wątpliwości natury konstytucyjnej. Odwołanie się do ochrony przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest zatem potrzebne jedynie w celu przypomnienia, że ewentualne ich ograniczenia nie mogą naruszać praw innych osób; co w tym przypadku ma szczególne znaczenie z uwagi na zabezpieczenie praw dzieci.

W przypadku trudności związanych z interpretacją użytych w Konstytucji RP pojęć związanych z dzieckiem i rodziną i zakresu ich praw konstytucyjnych uprawnione wydaje się sięganie do Konwencji o prawach dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm., s. 98). Liczne przepisy konstytucyjne przyznały dzieciom szczególny status (art. 72 ust. 1), uznały prawo dziecka do wychowania w rodzinie za model wychowania (art. 18, art. 71) i potwierdziły odpowiedzialność rodziców za jego wychowanie (art. 48, art. 53 ust. 3, art. 70 ust. 3). W doktrynie przyjęto, że przepisy te wywodzą się z Konwencji o prawach dziecka (L. Garlicki - Polskie prawo konstytucyjne, wyd. 4, W-wa 2000 r. s. 98). Szereg przepisów Konwencji - w szczególności art. 3 oraz art. 5, art. 18 i art. 27 a także cała jej preambuła - wskazuje na konieczność podejmowania działań na rzecz rozwoju i odpowiedniego ukierunkowania dziecka; odpowiedzialność za te działania składając w pierwszym rzędzie na rodziców. Art. 3 ust. 2 Konwencji zawiera nakaz uwzględniania praw i obowiązków rodziców dziecka w działaniach

państwa na rzecz dziecka. Podobne ograniczenie przewidziane w art. 48 ust. 2 Konstytucji ma stanowić balans między możliwością ochrony zagrożonego dobra dziecka, a zapewnieniem ochrony prawa do wychowania dziecka rodzicom, odpowiedzialnym za wypełnienie tej misji, otoczonym opieką i odpowiednio wspieranym, nie zaś - zastępowanym przez państwo. Do czasu usamodzielnienia się dziecka nie ustaje też obowiązek rodzica pokrywania kosztów utrzymania i wychowania dziecka. W świetle art. 27 Konwencji o prawach dziecka państwo realizuje prawo dziecka do godziwych warunków życia (ust. 1 art. 27) przez wymuszenie w pierwszym rzędzie odpowiedzialności rodziców (art. 27 ust. 2), zaś zawarty w art. 27 ust. 3 nakaz wspierania rodziców nie może oznaczać zastępowania rodziców w ich obowiązkach. W regulacjach tych w widoczny sposób przejawia się zasada pomocniczości, jak również prymat prawa rodzinnego nad socjalnym w systemie prawnym stworzonym przez państwo respektujące podmiotowość i więzi rodzinne swych obywateli.

W tym kontekście nie sposób pozytywnie ocenić regulacji, która ustala obowiązki państwa przed obowiązkiem alimentacyjnym rodzica odseparowanego od dziecka. Zagwarantowane w ustawie zabezpieczenie potrzeb dziecka do wysokości zasiłku rodzinnego i dodatku dla samotnie wychowujących stanowić będzie, dodatkowo, wskazówkę dla sądu w sprawach o ustalenie obowiązku alimentacyjnego (pozwany o alimenty będzie nawet mógł podnieść w postępowaniu sądowym brak dbałości osoby opiekującej się dzieckiem, która o takie świadczenie nie wystąpiła). Natomiast zawarcie małżeństwa przez rodzica, uznanego za samotnie wychowującego nie tylko sprawia, że osoba ta traci status osoby samotnie wychowującej dziecko (a więc dodatek), ale także rodzi skutki dla współmałżonka, którego dochody składają się na dochód rodziny. W większości przypadków oznacza to częściowe przejęcie obowiązków łożenia na dziecko i, co więcej - wyprzedzenie obowiązku drugiego z biologicznych rodziców dziecka. Normy prawa rodzinnego (z art. 129 i art. 144 Kro włącznie) stan taki wykluczają natomiast przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych sankcjonują go.

Rozwiązania ustawy prowadzą do erozji odpowiedzialności rodzicielskiej i stanowią zachętę do ustalania przez rodziców swego statusu jako osoby formalnie samotnej (bez względu na potrzeby dzieci).

Zgodnie z art. 18 Konstytucji RP małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajduje się pod ochroną i opieką RP. Tymczasem przyjęta regulacja rażąco niesłusznie uprzywilejowuje wyłącznie rodziców, którzy nie pozostają w związkach małżeńskich (samotnych lub pozostających w związkach partnerskich).

6. Z uwagi na dochowanie zasady równości ocenie podlegać musi również związek odstępstwa od zasady równego traktowania z innymi zasadami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji stanowi, iż



rodziny w trudnej sytuacji, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Artykuł ten w tej części kształtuje prawo podmiotowe. Prawa tego można dochodzić, zgodnie z art. 81 Konstytucji, w granicach określonych w ustawie. Ustawa o świadczeniach rodzinnych gwarantuje szczególną pomoc rodzinom niepełnym; w istocie bowiem te właśnie rodziny są adresatami kwestionowanego uregulowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że wartość konstytucyjna opisana w art. 71 ust. zd.2 Konstytucji uzyskuje pełną treść wówczas, gdy jest stosowana w całości, nie zaś wyrywkowo, wyrwana z kontekstu. W pełnym brzmieniu jest ona wytyczną polityki państwa; zapewnia ochronę wartości, jaką stanowi rodzina przez zabezpieczenie szczególnej pomocy rodzinom będącym w trudnej sytuacji, zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym. W przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych rodziny wielodzietne nie uzyskują jednak dodatkowego wsparcia na porównywalnym choćby poziomie, jak rodziny niepełne. Rozwiązanie takie określane jest w listach do Rzecznika Praw Obywatelskich jako pogwałcenie zasady sprawiedliwości społecznej. Z poglądem o dyskryminacyjnym charakterze tego rozwiązania - również w świetle wartości konstytucyjnej, którą wydaje się realizować - należy się zgodzić. Przypomnieć wypada w tym kontekście ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko o nierozzerwalnym związku zasady równości z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Natychmiastowe wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w przypadku uwzględnienia niniejszego wniosku prowadziłyby do zaprzestania dobrze już ugruntowanej pomocy, świadczonej na rzecz grupy osób samotnie sprawujących opiekę nad dzieckiem, które utraciły prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania. Tzw. gwarantowany zasiłek okresowy świadczony był dotychczas na podobnych zasadach i w zbliżonej wysokości do dodatku przewidzianego w 8 pkt 3 oraz art. 11 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wnoszę zatem o odroczenie, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, na okres 12 miesięcy utraty mocy obowiązującej przez wymienione przepisy.

*/-/ Prof. dr Andrzej Zoll*