



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 16 czerwca 2004 r.

36510

RPO-477116-04/XI

Pan
Krzysztof Pater
Minister Polityki Społecznej

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do udostępnionego w wersji z dnia 3 czerwca 2004 r. projektu kolejnej nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych - pragnę przekazać uprzejmie Panu Ministrowi sformułowane poniżej uwagi i spostrzeżenia do tego projektu. Odstępując od ogólnej zasady nieopiniowania przeze mnie - jako organu kontroli -projektów aktów prawnych, czynię w tym wypadku wyjątek, mając na względzie poddaną regulacji materię, odnoszącą się wprost do sfery konstytucyjnie chronionych Praw obywateli. Jednakże skoncentrowanie mojej uwagi na wybranych zagadnieniach nie może być odczytywane jako milcząca aprobata dla problemów, co do których się nie wypowiadam. Z tymi zatem zastrzeżeniami przedstawiam, co następuje:

1. Wprowadzone w art. 1 pkt 4, 5 i 9 projektu zmiany art. 12 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 99, poz. 1001) w mojej ocenie nie usuwają niekonstytucyjności uregulowań, związanych z określeniem dodatków dla osób samotnie wychowujących dziecko, zawartych w zakwestionowanych we wniesionym przeze mnie w dniu 6 kwietnia br. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Przepisy te nadal w nieuprawniony sposób preferują grupę rodziców niepozostających w związkach małżeńskich i deklarujących się jako osoby samotnie wychowujące dziecko w stosunku do rodziców, którzy są w takiej samej lub gorszej sytuacji bytowej lecz pozostają w formalnych związkach. Forsowanie takich rozwiązań godzi w zagwarantowaną

konstytucyjnie zasadę równości, jak również tworzy wyłom w zobowiązaniach szczególnej ochrony małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa przyjętych przez państwo w art. 18 Konstytucji RP, będącej jedną z fundamentalnych zasad ustrojowych państwa. Usunięcie tak podstawowych wad ustawy jedynie poprzez wprowadzenie dodatku dla grupy rodzin wielodzietnych nie jest możliwe. Warto przy tym wskazać, że sam fakt, iż zaproponowane w projekcie z dnia 3 czerwca 2004 r. wsparcie dla dzieci w rodzinach wielodzietnych jest znacząco niższe niż w rodzinach osób „samotnie wychowujących” dziecko, nie ma dla tej oceny decydującego znaczenia.

2. Prawa rodziców wobec dzieci, które nieodmiennie łączą się z obowiązkami, wyprzedzają obowiązki względem dzieci innych podmiotów - w tym państwa. Prawa te znajdują mocne oparcie w art. 48 Konstytucji RP, jak również w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym oraz w standardach prawa międzynarodowego. Zgodnie z nimi zarówno odpowiedzialność za wychowanie dzieci, jak i odpowiedzialność finansowa wobec dzieci, spoczywa w pierwszym rzędzie na rodzicach i od nich powinna być w pierwszym rzędzie egzekwowana. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych burzą ten porządek. W małżeństwach pełnych zrekonstruowanych, w których dochód małżonka nie będącego rodzicem dziecka wliczany jest do dochodu rodziny, obowiązek ojczyma (macochy) w zdecydowany sposób wyprzedza obowiązek ojca (matki). Nie tylko determinuje to możliwość uzyskania zasiłku rodzinnego na dziecko, ale także wyklucza całkowicie uzyskanie dodatku dla samotnie wychowujących dziecko. To niejako zastępcze rozwiązanie - w miejsce uwzględnienia dochodów faktycznego rodzica, którego więzi z dzieckiem i wynikające z tego obowiązki są oczywiste - jest sprzeczne z wyżej powołanymi zasadami konstytucyjnymi i standardami, a także niespójne z innymi rozwiązaniami systemowymi (jak wynika z art. 144 § 1 Kro - obowiązek ten jest uznany w systemie prawa rodzinnego za subsydiarny). Wydaje się zresztą, że ustawodawca takiej możliwości całkowicie nie przekreślił, gdyż rodzice zostali, co prawda po małżonkach, wprowadzeni do definicji rodziny określonej w art. 3 pkt 16 nowelizowanej ustawy.

3. Powyższe rozumowanie można przenieść również na państwo, a więc obywateli - płatników podatków i innych danin, które składają się na budżet. Państwo bowiem łoży kwoty dodatku dla samotnie wychowujących dziecko i to w kwocie znaczącej, w porównaniu z innymi dodatkami do zasiłku rodzinnego. W ustawie nie wskazano, co samotne wychowywanie oznacza. Jedynym elementem definicji precyzyjnie określonym przez ustawodawcę, a co za tym idzie koniecznym (i w istniejącej sytuacji - możliwym) do wykazania przez osoby ubiegające się o świadczenia rodzinne jest niepozostawanie w związku małżeńskim. W mojej ocenie, z uwagi na normę zawartą w art. 48 ust. 2 Konstytucji RP, żadna inna władza oprócz sądowniczej ustalenia takiego nie może dokonać. Tym bardziej niedopuszczalne jest podejmowanie przez rodzica arbitralnej decyzji co do praw rodzicielskich drugiego (złożenie oświadczenia o samotnym

wychowywaniu dziecka), podobnie jak niedopuszczalne jest uznanie prawa rodzica do „zwolnienia się” od prawa i obowiązku wychowania swojego dziecka. Doszło zatem nie tylko do naruszenia norm konstytucyjnych (art. 48 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 2), ale również zasad przyzwoitej legislacji. Rozwiązanie to doprowadziło do sytuacji, którą ustawodawca winien był przewidzieć - olbrzymiego wpływu pozwów o rozwód i o separację do sądów. Wpływ ten (podobnie jak unikanie sankcjonowania nowych związków małżeńskich w grupie rodziców, których dzieci właśnie przychodzą na świat) ma w swej masie związek z nową, stosunkowo łatwą do zdobycia ofertą, która pojawiła się na rynku świadczeń opiekuńczych państwa, w postaci dodatku do zasiłku rodzinnego dla osób samotnie wychowujących dziecko.

4. Ustawodawca planując kierunek wprowadzanych zmian społecznych musi brać pod uwagę szczególne cechy rodziny. Jak wskazują statystyki sądowe to rozwiązanie, które nie respektuje podlegających wzmożonej ochronie więzi rodzinnych między obojgiem rodziców a dzieckiem, już dziś ma wielki wpływ na sytuację polskiej rodziny. Utrwalenie takich regulacji oznacza w nieodległej perspektywie zmianę kondycji całego polskiego społeczeństwa, w tym zwłaszcza dzieci. Ten kierunek zmian można prześledzić obserwując skutki podobnych rozwiązań wprowadzanych w przeszłości w krajach skandynawskich i Europy Zachodniej. Regulacja ta nie została jednak, co do swojej istoty, w zaproponowanym projekcie zmieniona.

5. Wspomnieć też należy o związku między kwestionowanymi we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca br. rozwiązaniami ustawy o świadczeniach rodzinnych i likwidacją funduszu alimentacyjnego. Zmiany ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym dokonywane w czasie jej obowiązywania koncentrowały się na ograniczaniu wypłat świadczeń alimentacyjnych. Tymczasem ważną funkcją tej ustawy miało być zwiększenie odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji. Z reaktywowaniem ustawy o funduszu alimentacyjnym musi się zatem wiązać doprecyzowanie przepisów dyscyplinujących dłużników. W szczególności powinno dotyczyć ono wprowadzenia pracy na cele społecznie użyteczne jako zasadniczego środka wobec dłużników alimentacyjnych oraz założenie rejestru dłużników alimentacyjnych i jasne określenie konsekwencji prawnych związanych z umieszczeniem w tym rejestrze (np. w postaci utraty zdolności kredytowej).

Z wyrazami szacunku

/-/