



Warszawa, 2 listopada 2005 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr hab. Andrzej ZOLL

RPO-514903-XI/05/GR

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pan Marek Jurek
Marszałek Sejmu RP

Wprowadzenie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255) miało uporządkować system wsparcia dla rodzin z dziećmi, które żyją poniżej ustalanego minimum, określonego jako próg wsparcia dochodowego rodziny. Potrzeby dzieci uczących się i niepełnosprawnych miały być uwzględnione w sposób szczególny.

Funkcjonowanie poniżej owego minimum dawało podstawy do wystąpienia o zasiłek rodzinny, który mógł być zwiększony o dodatki z tytułu wystąpienia konkretnych okoliczności (urodzenie dziecka, rozpoczęcie roku szkolnego, kształcenie i rehabilitacja dziecka niepełnosprawnego itd.).

Te racjonalne założenia ustawy zostały w znacznej mierze zaprzepaszczone przez wprowadzenie dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. W opinii twórców ustawy dodatek ten nie tylko miał zastąpić świadczenia z likwidowanego tą samą ustawą funduszu alimentacyjnego, miał też być bardziej sprawiedliwy (lepiej kierowany) oraz przynieść oszczędności budżetowe. Szybko jednak liczba uprawnionych przerosła liczbę świadczeniobiorców funduszu alimentacyjnego, zaś zasady, według jakich zasiłek wypłacano okazały się nie tylko niesprawiedliwe z uwagi na nieprecyzyjne kryterium (nie musiał trafiać do adresatów, za to mógł trafić do innej grupy), ale i skutki, jakie przyniosły. Wprowadzenie tego dodatku, wysokiego w porównaniu z pozostałymi dodatkami do zasiłku rodzinnego okazało się szansą na uzyskanie znaczącego i stałego wsparcia finansowego dla wielu niezamożnych rodzin z dziećmi i wywołało trwałe zmiany w strukturze społeczeństwa polskiego. W sądach pojawiły się masowo pozwy o rozwód i separację jako odpowiedź na tę nową „ofertę”

socjalną ze strony państwa. W końcu 2004 r. dodatki te przyznano dla 948,7 tys. dzieci wychowywanych przez „samotnych” rodziców i korzystało z nich o 396,1 tys. (71,7 %) dzieci więcej, niż dzieci uprawnionych do świadczeń z funduszu alimentacyjnego na początku 2004 r.

Próby „naprawy” nowych rozwiązań jeszcze pogorszyły sytuację. Działania „naprawcze”, polegały m.in. na:

- wprowadzeniu możliwości przeprowadzania wywiadów środowiskowych w celu ustalenia, czy rodzic zadeklarowany jako „niewychowujący dziecka” nie kontaktuje się z dziećmi, włącznie z kierowaniem przez służby socjalne przypadków, gdy to miało miejsce, na drogę sądową. Tym samym państwo zaczęło karać rodziców za realizowanie (lub umożliwienie realizacji) jednego z podstawowych praw zagwarantowanych tak rodzicowi, jak i dziecku - prawa do kontaktów;

- zagwarantowaniu rodzicowi pozostającemu w związku małżeńskim, który nie może wyegzekwować orzeczonych alimentów, możliwości korzystania z zaliczki alimentacyjnej na okres roku - pod warunkiem jednakże, że złoży pozew o rozwód lub separację.

Następstwa tych rozwiązań nie były trudne do przewidzenia. Pogłębiały rozkład rodzin i stanowiły zachętę do utrwalania i sankcjonowania tego stanu.

Forsowanie takich regulacji ma swoje przyczyny. Główną z nich jest nieuwzględnianie tak w polityce społecznej państwa, jak i w prowadzonych pracach ustawodawczych roli rodziny i jej podstawowych funkcji. W działaniach i rozwiązaniach proponowanych w sferze socjalnej uniemożliwia to precyzyjne określenie i uwzględnienie problemów związanych przede wszystkim z wychowywaniem dzieci, zarówno w kontekście zabezpieczenia podstawowych, przysługujących im praw, jak i wyrównania, gdy jest to niezbędne, szans rozwojowych. Spełniane przez rodzinę funkcje utrwalone są w tradycji i prawie rodzinnym. Normy tego prawa nie podlegają łatwym zmianom i może właśnie dlatego stabilizują ład społeczny. Uwzględniają interesy dzieci, które powinny być traktowane jako nadrzędne we wszystkich sprawach dotyczących dzieci i w pierwszym

rzędzie chronione i respektowane przez władze publiczne, w tym ustawodawcze, także w świetle art. 3 ust 1 Konwencji o prawach dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

Szczególna rola małżeństwa i rodziny została doceniona również przez ustrojodawcę. Zarówno rodzina jak i małżeństwo, w myśl art. 18 Konstytucji RP, objęte zostały ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji przepisy niezgodne z tymi wartościami konstytucyjnymi mogą być zakwestionowane w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z drogi tej skorzystał Rzecznik Praw Obywatelskich. W efekcie wyroku TK z dnia 18 maja 2005 r. (K 16/04) za niezgodne z Konstytucją RP zostały uznane: art. 3 pkt 17, art. 8 pkt 3 i 4, art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Przepisy te tracą moc z dniem 31 grudnia br.

Niekonstytucyjne zapisy ustawy o świadczeniach rodzinnych miały zmienić regulacje wprowadzone:

- ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732), uchwaloną jeszcze przed wydaniem wyroku przez Trybunał,

- tzw. poprawką senacką ustawy o postępowaniu wobec dłużników... (wprowadzoną ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. Nr 164, poz. 1366), której celem miało być usunięcie dostrzeżonych wad przed wejściem w życie ustawy, tj. przed 1 września.

W zakresie objętym zmianami obie ustawy regulujące zasady finansowego wsparcia dla rodzin - ustawa o świadczeniach rodzinnych i ustawa o postępowaniu (...) i zaliczce alimentacyjnej są zawiłe, a więc trudne do stosowania. Co gorsza, w znacznej części powielone w nich zostały rozwiązania uznane za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 maja br.

Podstawowe wady:

po pierwsze - zaliczki alimentacyjnej, pomimo wypełnienia kryterium dochodowego, tj. 583 zł na osobę, nie otrzymały wszystkie osoby posiadające

orzeczenie alimentacyjne, którego egzekucja jest bezskuteczna. W szczególności zaliczka nie przysługuje dzieciom w rodzinach zrekonstruowanych, pełnych, zastępczych a także osobom niepełnosprawnym i w podeszłym wieku.

Zaliczka alimentacyjna zajęła miejsce dodatku dla samotnie wychowujących dziecko do zasiłku rodzinnego, który przetrwał jedynie w okrojonej formie. Jednak ona także kierowana jest głównie do osób „samotnie wychowujących dziecko w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych”(art. 2 pkt 5 a) i c)) ustawy o postępowaniu wobec dłużników...). Dla konstruowania obu świadczeń wykorzystane jest zatem to samo, niezmienione w swej istocie kryterium uznane przez TK za niekonstytucyjne.

Trybunał wyjaśnił precyzyjnie co leży u podstaw niekonstytucyjności opartych na nim regulacji: *„Nakaz wyrażony w art. 18 Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje traktować osobę mającą rodziną inaczej (lepiej), niż osobę samotną. Przepis ten nakazuje natomiast podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami. Kwestionowane przepisy zostały ukształtowane w taki sposób, że faktycznie osłabiają one te więzi, a nie umacniają je. Prawo do dodatku do zasiłku przysługuje w sytuacji, gdy oboje rodzice mają obowiązek wychowywania dziecka, ale jedno z nich tego obowiązku nie wypełnia. Takie ujęcie tych przepisów (...) utrwała (...) w społeczeństwie przekonanie, że zaniedbywanie obowiązków rodzicielskich aktualizuje obowiązek udzielenia pomocy socjalnej przez państwo (...), zaskarżone przepisy, wskutek niejasności i niespójności z regulacją kodeksową co najmniej stwarzają ryzyko dla prawidłowego funkcjonowania rodziny i małżeństwa, a w takim razie naruszają wyrażony w art. 18 Konstytucji nakaz zapewnienia przez państwo rodzinie i małżeństwu ochrony i opieki.”).*

Po pospiesznych, tegorocznych zmianach przepisów kryterium, które przesądziło o utracie mocy obowiązującej części przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym w dniu rozprawy w TK, wprowadzone zostało ponownie do tej samej ustawy po zaledwie kosmetycznej zmianie (art. 3 pkt 17 w nowym brzmieniu definiuje samotne wychowanie identycznie z tą różnicą, że samotne wychowywanie odnosi do osoby).

po drugie - niejasny jest cel, jakim kierował się ustawodawca wprowadzając dodatkowe kryterium zróżnicowania rzeszy ubogich rodzin z dziećmi, bezskutecznie próbujących egzekwować zasądzone im alimenty.

Nie wiadomo z jakich przyczyn na wsparcie państwa i ochronę zasłużyły tylko dzieci wychowywane przez małżonków osób przebywających w zakładzie karnym powyżej 3 miesięcy albo całkowicie ubezwłasnowolnionych (art. 2 pkt 5 b ustawy o postępowaniu...). W pozostałych bowiem przypadkach warunkiem uzyskania zaliczki alimentacyjnej na dzieci jest wystąpienie o rozwód lub separację (zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy: „*Osoba uprawniona do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna, wychowywana przez osobę pozostającą w związku małżeńskim, nabywa prawo do zaliczki, przez okres jednego roku, jeżeli osoba pozostająca w związku małżeńskim złożyła do sądu pozew o rozwód albo separację i spełnione są pozostałe warunki określone w ustawie*”).

Takie rozwiązania idą w złym kierunku. Z norm Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wynika, że rodzice nie mogą uchylić się nigdy od ustawowego obowiązku alimentacyjnego trwającego do czasu uzyskania przez dziecko możliwości samodzielnego utrzymania się. Zasada jest, że muszą podzielić się z dzieckiem każdymi, nawet najmniejszymi dochodami. Wyrok Trybunału wskazuje natomiast kwestie niezmiernie ważne dla ustawodawcy, który chce ustalić racjonalne zasady wspierania dziecka i rodziny. Są to relacje między obowiązkiem wychowania, władzą rodzicielską i obowiązkiem alimentacyjnym rodziców, a także między powinnościami rodziców i powinnościami państwa: „*Główną wadą „definicji” z art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest to, że określa ona przesłankę uzyskania dodatku do zasiłku bez uwzględniania tego, co na temat obowiązku wychowania dziecka mówi kodeks rodzinny i opiekuńczy. Ustawodawca kierujący się tymi kryteriami powinien odróżnić z jednej strony takie sytuacje, gdy władza rodzicielska przysługuje obojgu rodzicom, a każde z nich jest uprawnione i obowiązane do wychowywania dziecka, a z drugiej strony takie, w których władza rodzicielska przysługuje tylko jednemu z rodziców (co ma miejsce wtedy, kiedy drugi z rodziców nie żyje, kiedy stosunek rodzicielstwa nie został ustalony co do obojga rodziców, a także w sytuacji, kiedy ojcostwo dziecka zostało wprawdzie ustalone, ale w wyroku ustalającym ojcostwo sąd nie przyznał ojcu dziecka władzy rodzicielskiej).*(...) *W świetle Konwencji o prawach dziecka,*

rozgraniczenie obowiązków rodziców i obowiązków państwa w zakresie utrzymania dziecka jest zupełnie jednoznaczne: obowiązek spoczywa na rodzicach i jest on sankcjonowany przez państwo nakazem zapewnienia skuteczności realizacji tego obowiązku. Natomiast państwo ma, w granicach istniejących możliwości, obowiązek wspomagania rodziców w realizacji obowiązków wobec dziecka (...).

Trudno natomiast doszukać się w uzasadnieniu wyroku i normach powołanych przez Trybunał w tym uzasadnieniu jakichkolwiek podstaw do zróżnicowanego traktowania pewnych grup rodzin. Zarówno fakt uwięzienia jak i całkowitego ubezwłasnowolnienia nie oznacza, że możliwości majątkowe i zarobkowe takich rodziców są mniejsze niż np. trwale bezrobotnych czy ubezwłasnowolnionych częściowo, nie daje zatem obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia do zróżnicowania ich sytuacji.

Próżno także zgadywać, dlaczego wskazane rodziny aby uzyskać uprawnienie do zaliczki alimentacyjnej mają występować o alimenty, a nie muszą starać się o rozwód, zaś pozostałe, które wystąpiły wcześniej o alimenty muszą wystąpić o rozwód lub separację. Co więcej, orzeczenie rozwodu lub separacji nie oznacza przecież - jak wskazuje wyżej zamieszczony cytat - że dziecko wychowywane przez rozwiedzionego rodzica to dziecko wychowywane „samotnie”.

Nie wiadomo, do jakich reguł i wartości odwołują się twórcy wprowadzanych zmian. Być może właśnie brak jasnej aksjologii sprawia, że są one nie tylko nieracjonalne, ale także wyjątkowo szkodliwe z uwagi na skutki społeczne, jakie wywołują. Minimalne choćby uwzględnienie potrzeby bezpieczeństwa dzieci nakazuje powstrzymać się przed burzeniem więzi rodzinnych, najbardziej nawet kruchych także wówczas, gdy egzekucja alimentów jest bezskuteczna.

po trzecie - jak wyżej wspomniano, dodatek dla samotnie wychowujących dziecko przetrwał w formie szczątkowej (art. 12 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Uprawnione są do niego osoby, w stosunku do których nie mogło zostać zasądzone świadczenie alimentacyjne, tj. pól sieroty i dzieci z nieustalonego ojcostwa pod warunkiem, że rodzic lub opiekun prawny wychowuje je „samotnie”, zaś osoby uczące się - przy alimentach niezasądzonych z tych samych powodów oraz gdy oboje rodzice nie

żyją (zaliczkę uczący się dostają wówczas, gdy alimenty od rodziców na ich rzecz zostały zasądzone wyrokiem wydanym przed uzyskaniem przez nich pełnoletności).

Pozostawienie niekonstytucyjnego kryterium samotnego wychowania sprawia, że art. 12 ustawy w jego nowym brzmieniu musi zostać zmieniony.

Jego modyfikacja powinna być dokonana w taki sposób, aby wykluczyć wzrost liczby dzieci z nieustalonym pochodzeniem jako następstwo regulacji zawartej w art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy.

po czwarte - nie została usunięta rażąca dysproporcja między pomocą finansową państwa udzielaną dzieciom w rodzinach wielodzietnych i w rodzinach rodziców, którzy „nie wychowują wspólnie dziecka”. Artykuł 12a ustawy o świadczeniach rodzinnych, który wszedł w życie z dniem 1 września 2005 r. (Dz.U. Nr 86, poz. 732) wprowadził dodatek dla dzieci w rodzinach wielodzietnych. Jest on nie tylko wypłacany w znacząco niższej kwocie (50 zł na trzecie i następne dziecko), ale też nie pozwala zabezpieczyć najbiedniejszych dzieci w rodzinach wielodzietnych tak, jak dodatek dla samotnie wychowujących i zaliczka alimentacyjna zwiększane w sytuacji, gdy dochód rodziny nie sięga 50% kryterium ustawowego (tj. 252 zł lub 291, 5 zł w rodzinie z dzieckiem niepełnosprawnym).

Nadal zatem nierówno traktowane są dzieci z rodzin wielodzietnych i niepełnych (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP). W świetle badań najmocniej zagrożone ubóstwem są właśnie dzieci w rodzinach wielodzietnych.

po piąte - po wystąpieniu w sprawie odpowiednich zmian przepisów, o których mowa (RPO-506320-III/05/JJ z 21 lipca 2005 r.) otrzymałem odpowiedź z której wynika, że ustępujący rząd uzależnia przywrócenie uprawnienia do zaliczki na dzieci wychowywane w rodzinach pełnych od wzrostu skuteczności egzekucji alimentów po wprowadzeniu nowych rozwiązań dyscyplinujących dłużników alimentacyjnych (DSS.II.0700-11/05/UŻ z 31 lipca br.). Tymczasem konieczna jest bezzwłoczna zmiana tych szkodliwych społecznie rozwiązań.

Kwestią, która może być rozważana wówczas, gdy wzrośnie ściągalność alimentów zasądzonych rodzicom powinna być natomiast zmiana zasad naliczania

dochodu w rodzinach pełnych zrekonstruowanych. Niezbędne jest bowiem uzgodnienie tych zasad z treścią art. 144 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (dziecko może żądać świadczeń alimentacyjnych od ojczyma lub macochy jeżeli odpowiada to zasadom współżycia społecznego) i powoływanymi już zasadami Konwencji o prawach dziecka.

Na koniec pozostaje mi zasygnalizować rzecz oczywistą - konieczność zaskarżenia art. 3 pkt 17 i art. 12 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie ulega w mojej ocenie najmniejszej wątpliwości. To samo dotyczy art. 2 pkt 5, art. 29 oraz art. 18 ust. 2 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych i zaliczce alimentacyjnej. Równie oczywista jest treść wniosku, który może sprowadzać się do powtórzenia większości argumentów przedstawionych we wniosku RPO z 6 kwietnia 2004 r. i tez uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 maja 2005 r. wydanego w jego następstwie.

Pozostaje pytanie, na ile konieczne jest rozpoczęcie tej długiej drogi w sytuacji, gdy zarówno nowy rząd, jak i nowy parlament zmianę przepisów dotyczących wspierania dzieci w rodzinach najuboższych uważają za sprawę priorytetową. Wystąpienie do Pana Premiera (tej samej treści wystąpienie przesyłam również do Marszałka Sejmu RP) podyktowane jest świadomością, że nie jest to jedynie deklaracja. Zobligowało mnie to do wskazania podstawowych wad wprowadzonych niedawno w tym zakresie przepisów i kierunku koniecznych zmian.

Warto zatem - także z uwagi na gwarancję zawartą w art. 71 ust. 1 Konstytucji - dodać, że współcześnie proponowane formy pomocy dla samotnych rodziców wychodzą poza wsparcie zasiłkami i kredytami. W Deklaracji Kopenhaskiej i Programie Działania Przyjętym przez Światowy Szczyt Rozwoju Społecznego (1995 r.) zwracano uwagę na możliwości trwałej poprawy funkcjonowania ich rodzin poprzez:

- zapewnienie zarobków co najmniej na poziomie płacy minimalnej
- dostęp do wykształcenia
- prawne wzmocnienie finansowej odpowiedzialności drugiego z rodziców,

Jako instrumenty poprawy losu dzieci wskazano:

- popieranie stabilizacji i solidarności w rodzinie dla wychowania i wykształcenia dzieci
- wysoką jakość służb opieki nad dziećmi
- warunki pracy umożliwiające obojgu rodzicom godzenie ról rodzicielskich i zawodowych.

Natomiast przy konstruowaniu zasad pomocy finansowej państwa dla rodzin potrzebne są wyjątkowo jasne i czytelne zasady. Wydaje się, że nierozwiązane dotąd trudności we właściwym zdefiniowaniu samotnego wychowywania dziecka, zmienność tej cechy (podobnie jak „niepełności” rodziny) uniemożliwiają racjonalne i sprawiedliwe stosowanie tego kryterium. Jego przeciwieństwem jest kryterium dochodowe - dobrze odzwierciedlające sytuację materialną rodziny. Godne poparcia jest też rozwiązanie polegające na zwiększaniu wsparcia dzieci w rodzinach najuboższych, które nie uzyskują nawet części kwoty dochodu określonego w ustawach jako próg wsparcia rodziny. Wsparcie dla dzieci w rodzinach cierpiących ubóstwo musi być oparte na przejrzystych i sprawiedliwych, prostych - co dodatkowo zmniejsza też koszty obsługi systemu - zasadach. Podobne cechy powinien mieć stworzony przez państwo system gwarantujący wypłatę zaliczek alimentacyjnych, gdy osoba zobowiązana na mocy tytułu egzekucyjnego nie wypełnia swego zobowiązania.

Na podstawie art. 16 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę o informację o pojęciu prac nad zmianą omawianych ustaw, ich zakresie, a także planowanym terminie zakończenia.

/-/