



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, 22 grudnia 2005 r.

37111

RPO-518546-05-XI

Pan Krzysztof Michałkiewicz
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie dziękuję Panu Ministrowi za odpowiedź na moje wystąpienie w sprawie rozwiązań bezpośrednio powiązanych z kryterium samotnego wychowania, uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z Konstytucją RP w wyroku z 18 maja 2005 r. (K 16/04), a zachowanych w ustawie o świadczeniach rodzinnych oraz w ustawie o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych i zaliczce alimentacyjnej w ich aktualnym brzmieniu.

Wpływają do mnie nadal liczne skargi na przepisy obu tych ustaw. Sejm znowelizował już niektóre przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, jednak trudno odnosić się do tych zapisów bez znajomości zmian proponowanych w ustawie o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych w sytuacji, gdy ustawy są tak mocno ze sobą powiązane. Ponieważ ciągle trwają jeszcze prace nad drugą z ustaw pragnę wskazać braki, które powinny być dostrzeżone i usunięte w trakcie prac legislacyjnych.

Kolejne przeróbki i zmiany przepisów potwierdzają, że nie jest możliwe oparcie sprawiedliwej dystrybucji dodatku do zasiłku rodzinnego i zaliczki alimentacyjnej na kryterium samotnego wychowania, natomiast samo prawo staje się coraz mniej czytelne, pojawiają się wątpliwości i niekonsekwencje. W sytuacji, gdy wprowadzono zasadę pierwszeństwa zaliczki alimentacyjnej przed dodatkiem dla samotnie wychowujących oraz pozbawione elementów uznaniowości kryterium uprawnienia „do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna” niezrozumiałe jest utrzymywanie niekonstytucyjnego kryterium samotnego

wychowania w regulacjach kreujących te instytucje. Przekazana w odpowiedzi, o której wyżej informacja, iż „ W propozycji definicji, przesłanka dotycząca wspólnego wychowania co najmniej jednego dziecka z jego rodzicem - zgodnie z zaleceniem Trybunału - sformułowana została pozytywnie " nie rozprasza zatem moich obaw.

Jeżeli o utrzymaniu kryterium przesądzą wyłącznie względy oszczędnościowe, to może warto przypomnieć grupy spośród osób w rodzinach o najniższych dochodach, których oszczędności te dotyczą. Są to:

a) rodzice, którzy spełniają kryterium dochodowe i nie mogą wyegzekwować alimentów na rzecz dziecka od drugiego rodzica, ale ponownie wstąpili w związek małżeński (tzw. rodziny zrekonstruowane). Z odpowiedzi wynika, że zapadła już decyzja o rozszerzeniu prawa do zaliczki alimentacyjnej na dzieci wychowywane w tych rodzinach. Jednakże utrzymanie kryterium samotnego wychowania w jego nowej postaci sprawi, że zaliczki nie dostaną dzieci w rodzinach zrekonstruowanych, w których wychowywanych jest choćby jedno wspólne dziecko obecnych małżonków.

Aktualne są zatem nadal argumenty przedstawione w trakcie prac nad pierwszą planowaną zmianą ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych:

„ ... W małżeństwach pełnych zrekonstruowanych, w których dochód małżonka nie będącego rodzicem dziecka wliczany jest do dochodu rodziny, obowiązek ojczyrna/macochy w oczywisty sposób wyprzedza obowiązek ojca/matki. Nie tylko determinuje to możliwość uzyskania zasiłku rodzinnego na dziecko, ale także wyklucza całkowicie uzyskanie dodatku dla samotnie wychowującego dziecko. To niejako zastępcze rozwiązanie - w miejsce uwzględnienia dochodów faktycznego rodzica, którego więzi z dzieckiem i wynikające z tego obowiązki są oczywiste - jest oczywiście 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... " (wystąpienie do Ministra Polityki Społecznej z dnia 16 czerwca 2004 r. - RPO-477116-04/XI). Sami rodzice powołują jeszcze inny argument, tj. prawo do budowania nowej rodziny (kopia listu - Zał. 1). Kłopoty we właściwym uregulowaniu pozycji „nowych" partnerów rodziców dziecka w ustawie o świadczeniach rodzinnych (i, odpowiednio, w ustawie o postępowaniu wobec dłużników) mogą wynikać z próby pogodzenia dwóch kierunków:

- udzielane wsparcie dotyczy rodziny zdefiniowanej w sposób zbliżony, jak w zapisach prawa rodzinnego (choć nie do końca z nimi spójny), nie zaś taki, jak w ustawie o pomocy społecznej. Wyklucza to używanie kryterium wspólnego gospodarowania dla ustalenia składu rodziny.

- udzielane wsparcie ma jednak umożliwiać szybkie, okresowe wsparcie rodzin, które znajdują się „faktycznie" w złej kondycji finansowej

Ten brak konsekwencji powoduje obecnie, że inaczej traktowani są nowi partnerzy rodzica dziecka w zależności od tego, czy są z tym rodzicem w związku małżeńskim, czy

też w związku nieformalnym. W pierwszym przypadku dochody ojczyrna lub macochy (także wówczas, gdy nie przysposobili dziecka swego partnera) będą wliczane do dochodu rodziny mimo wyżej powołanych regulacji obowiązku alimentacyjnego w Kro, które nakazywałyby inne rozwiązanie. W drugim przypadku, mimo zamieszkiwania razem i prowadzenia wspólnego gospodarstwa dochód partnera nie będzie zaliczony do dochodu rodziny, co - w takiej samej „faktycznej” sytuacji jak w przypadku pierwszym - może przesądzić o uzyskaniu wsparcia państwa. Z kolei zastosowanie kryterium w jego nowym brzmieniu będzie rozwiązaniem dyskryminującym rodziny wychowujące nie tylko wspólne dzieci małżonków (w załączeniu fragm. orzeczenia SKO - Zał. 2).

Kryterium, jakie powinno być brane pod uwagę w tej sytuacji, jest fakt przysposobienia dziecka przez aktualnego małżonka lub partnera rodzica.

b) niepełnosprawni.

Przy ustalaniu uprawnień osób niepełnosprawnych do zaliczki alimentacyjnej, w sytuacji, gdy rodzina mieści się w ustalonym w ustawie, niewysokim kryterium dochodowym, konieczne jest traktowanie „dorosłych” niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym jako osób zależnych od rodziców, a więc dzieci.

Nie jest prawdą, że system wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych zawsze gwarantuje pomoc państwa na przyzwoitym poziomie. Nader często zdarza się, że dorosłe, niepełnosprawne dzieci pozostają pod opieką samotnych matek, które dysponują niewielkim dochodem własnym (wypracowały uprawnienia do renty lub emerytury na niskim poziomie, bądź też mają jedynie świadczenie opiekuńcze, gdyż opiekują się dzieckiem od jego urodzenia). Gdy rodzina taka mieści się w ustawowym kryterium dochodowym (kopia listu - Zał. 3) nie może być dyskryminowana. Państwo powinno zapewnić rodzicom z niepełnosprawnymi dorosłymi dziećmi pomoc nie tylko przez dyscyplinowanie ojców - dłużników, ale również wsparcie finansowe.

Zachowanie kryterium samotnego wychowania utrudnia odwołanie się do doświadczeń utrwalonych od dawna w polskim systemie alimentacyjnym.

c) ucząca się młodzież.

Kwestia uwzględnienia tej grupy w systemie świadczeń rodzinnych była tematem moich kilku wystąpień do Poprzedników Pana Ministra. Znane są mi argumenty na rzecz wyłączenia studentów z systemu świadczeń rodzinnych (m.in. odpowiedź DSS-071-2303-JK/04 z 30 lipca 2004 r. udzielona na wystąpienie o sygn. RPO-476119-04-III). Podniesienie do 24 lat wieku „osoby uczącej się” uprawnionej do świadczeń rodzinnych niewiele zmieniło sytuację, gdyż jednocześnie wprowadzono szereg innych barier. Przepisy wyłączyły z systemu, w tym zaliczki alimentacyjnej osoby między 21 a 24 rokiem życia, które mają wsparcie w jednym rodzicu nawet wówczas, gdy rodzic ten ma bardzo małe dochody a wyegzekwowanie alimentów od drugiego z rodziców nie jest możliwe lub drugi z rodziców nie żyje (kopie listów - Zał. 4a-c).

Z treści art. 12 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz art. 7 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 5c ustawy o postępowaniu... wynika, że w systemie tym mieszczą się faktycznie jedynie uczący się wychowankowie placówek opiekuńczych i rodzin zastępczych między 21 a 24 rokiem życia. Nie dotyczy to jednak całej tej grupy, gdyż warunkiem okazuje się wystąpienie przez instytucję, w której małoletni wychowanek przebywał o alimenty od każdego z żyjących jego rodziców (w praktyce zarówno placówki, jak i rodzice zastępczy rzadko korzystają z uprawnienia określonego w art. 1121 Kro).

Takie zróżnicowania nie są uzasadnione. Podnieść też należy, że praktycznie cała wymieniona w art. 3 pkt 13 grupa jest uprawniona do tzw. pomocy na kontynuowanie nauki do ukończenia 25 roku życia (art. 88 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej - Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.). Przy tym samym systemie stypendialnym i kredytowania studiów oraz faktycznie zbliżonych możliwościach podjęcia pracy dorywczej sprawia to, że sytuacja tej grupy osób nie różni się od sytuacji studiujących, którzy dzielą dochody z jednym, słabosytuowanym rodzicem, gdy egzekucja ich alimentów od drugiego z rodziców jest bezskuteczna lub drugi z rodziców nie żyje.

d) rodzice zastępczy o niskich dochodach.

Od czasu wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych uprawnienie do pobierania zasiłku rodzinnego (z dodatkami) nie przysługuje - mocą art. 7 pkt 1, a obecnie art. 7 pkt 2 ustawy - na dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych. Zgodnie z art. 2 pkt 5a ustawy wyłączenie to dotyczy również uprawnienia do zaliczki alimentacyjnej.

Prawdą jest, że pomoc dla rodzin zastępczych uregulowana jest odrębnie. Istnieją też przepisy o charakterze gwarancyjnym precyzujące wymagania wobec kandydatów na rodziny zastępcze, nie budzi również kontrowersji - jak przed laty - możliwość i potrzeba kontrolowania tych rodzin. Niemniej jednak istnieje grupa rodzin zastępczych, w których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium ustawowego (kopia listu - Zał. 5). Z pewnością jest to grupa nieliczna. Dopóki jednak takie rodziny zastępcze istnieją, powinny być wspierane finansowo i otoczone szczególną uwagą Określone w art. 72 ust.2 Konstytucji oraz art. 20 Konwencji o prawach dziecka zobowiązanie państwa do opieki i pomocy nie pozwala pomijać tej grupy dzieci pozbawionych stale lub czasowo pomocy rodziców.

Pod rozważę ustawodawcy - z perspektywy przewidzianych w Konstytucji i umowach międzynarodowych gwarancji ochrony podstawowych praw człowieka, w tym dziecka - powinny zostać poddane także inne podnoszone przez skarżących kwestie zwłaszcza, iż sygnalizowane nieprawidłowości mogą być usunięte, jak się wydaje, jedynie przez zmianę przepisów. Dotyczy to:

e) statusu opiekunów prawnych.

Opiekun prawny tylko w szczególnych przypadkach i to na koniec pełnienia swej funkcji bywa wynagradzany przez sąd (art. 162 § 2 Kro). Natomiast w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych kryterium samotnego wychowania odnoszone jest również do

opiekunów prawnych i faktycznych (art. 12 ust. 1). Sprawia to, że opiekunom prawnym pozostającym w związku małżeńskim - nawet gdy spełniają wszystkie pozostałe kryteria - nie przysługuje ani zaliczka alimentacyjna (art. 2 pkt 5c ustawy o postępowaniu...), ani dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka należny wówczas, gdy z powodów określonych w art. 12 ust. 1 ustawy „nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego z rodziców dziecka”.

Podkreślić trzeba, że przepisy te uderzają w szczególną grupę opiekunów prawnych. Po pierwsze - dziecko faktycznie przebywa w ich rodzinie (nie rekrutują się spośród pracowników placówki opieki nad dzieckiem) i sytuacja dochodowa tej rodziny jest zła, po drugie zaś funkcję swą sprawują przejściowo, do czasu uzyskania przez małoletnią matkę dziecka pełnej zdolności do czynności prawnej (przypadek opisany w kolejnym załączonym liście - Zał. 6).

Obecna regulacja jest wadliwa - matka dziecka po dojściu do pełnoletniości będzie mogła skutecznie wystąpić o dodatek, jednakże nie może to zmienić faktu, że do tego czasu dziecko będzie pozbawione wsparcia państwa. Przywołanie treści gwarancji konstytucyjnej zawartej w art. 72 ust. 2 Konstytucji oraz reguły zawartej w art. 27 ust. 4 Konwencji o prawach dziecka - Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.) wskazuje, że jest to oczywisty błąd ustawodawcy.

f) sytuacji rodziców, którzy po śmierci drugiego rodzica nie mogą uzyskać dodatku dla samotnie wychowujących, gdyż alimenty zostały zasądzone (kserokopia listu - Zał.7).

Zgodnie art. 12 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych...dodatek ten przysługuje jedynie wówczas, "Jeżeli nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego z rodziców, ponieważ: 1/ drugi z rodziców dziecka nie żyje, 2/ ojciec dziecka jest nieznan". Organy wydające decyzję interpretują ten przepis dosłownie, nie znajdują też w takich przypadkach powodu do zastosowania art. 132 Kpa choć sytuacja prawna grupy osób, które dostają decyzje odmowne różni się jedynie tym, że w przeszłości skutecznie wystąpiły o alimenty na rzecz swego dziecka od nieżyjącego dziś rodzica.

Prawo do alimentów i obowiązek alimentacyjny wygasa z chwilą śmierci którejkolwiek ze stron, zatem orzeczenie zasądające alimenty w momencie śmierci rodzica zobowiązanego do alimentacji przestaje obowiązywać, nie istnieje w obrocie prawnym i nie może być egzekwowane. Jego egzekucja jest zatem bezskuteczna „ex lege”. Nie otwiera to jednak drogi do uzyskania zaliczki alimentacyjnej. Uprawnienie do zaliczki jest bowiem uzależnione od istnienia uprawnienia „do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna” i uzyskania zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji.

Bez względu na kierunek, w jakim pójdzie orzecznictwo sądowe w opisywanych sprawach, regulacja ta wymaga doprecyzowania.

g) sytuacji matek, które nie mogą - mimo dochowania ze swojej strony należytej staranności - doprowadzić do uznania w kraju pochodzenia ojca dziecka wyroku polskiego sądu ustalającego ojcostwo i alimenty.

Uniemożliwia to egzekwowanie alimentów i uzyskanie zaświadczenia wymaganego w przypadku, gdy świadczenia alimentacyjne dochodzone są od dłużnika alimentacyjnego zamieszkałego za granicą RP (art. 10 ust. 1a w zw. z art. 10 ust. 1b oraz art. 10 ust. 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników...). Sytuacja ta, jak wynika z kierowanych do mojego Biura spraw, spowodowana jest albo niezachowaniem przez sądy polskie przewidzianych w umowach wymogów umożliwiających uznanie orzeczenia sądu polskiego w danym kraju (kserokopia korespondencji w sprawie - Zał. 8a-c) albo też brakiem umów dwustronnych lub wielostronnych, regulujących współpracę Polski z krajem pochodzenia ojca dziecka w tego typu sprawach (m.in. Armenia, Emiraty Arabskie).

Obowiązek państwa w tego typu sprawach jest jasno sprecyzowany w art. 27 ust. 4 Konwencji o prawach dziecka: „Państwa-Strony podejmą wszelkie właściwe kroki dla zapewnienia łożenia na utrzymanie dziecka ze strony rodziców lub innych osób ponoszących odpowiedzialność finansową za dziecko, zarówno na terenie Państwa-Strony, jak i za granicą. W szczególnych wypadkach, gdy osoba ponosząca odpowiedzialność finansową za dziecko mieszka w państwie innym niż dziecko, Państwa-Strony będą dążyły do przystąpienia do umów międzynarodowych lub do zawarcia takich umów, jak również do zawierania odpowiednich porozumień”. Obie omówione sytuacje, w których obowiązek ten nie został dopełniony wymagają odpowiedniego uwzględnienia w przepisach ustawy o postępowaniu... tym bardziej, że zaistniałych zaniedbań nie da się szybko naprawić.

h) nieprecyzyjnego zapisu art. 10 ust. 1a ustawy o postępowaniu... i zaliczce alimentacyjnej.

Nie znajduje w nim odzwierciedlenia stan prawny wynikający z umów międzynarodowych, których część przewiduje pośrednictwo sądów rejonowych, nie zaś okręgowych w sprawach alimentacyjnych. Sprawia to, że sądy okręgowe w części spraw mogą w wydawaniu wymaganych zaświadczeń - jak się wydaje - uczestniczyć jedynie jako organ nadzoru.

Z odpowiedzi Departamentu Świadczeń Socjalnych z 5 grudnia 2005 r. (DSS.II.07-17/05/UZ), którą otrzymał Rzecznik w sprawie o sygn. RPO-517841-05-XI wynika, że uzgadniany obecnie projekt zmiany ustawy o postępowaniu... usuwa wątpliwości przedstawione w tym punkcie oraz, częściowo, w dwóch punktach poprzedzających.

i) problemu przysługiwania świadczeń rodzinnych i zaliczki alimentacyjnej za miesiąc wrzesień w roku przyjęcia na studia.

Artykuł 24 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych wprowadzony w dniu 1 maja 2004 r. ustawą o pomocy społecznej stanowił, że dziecku legitymującemu się orzeczeniem

o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, które po zakończeniu szkoły zostało przyjęte w tym samym roku kalendarzowym do szkoły wyższej przysługuje za wrzesień zasiłek rodzinny wraz z dodatkami. Po zmianie dokonanej ustawą o postępowaniu... uprawnienie to uzyskały również legitymujące się takimi orzeczeniami osoby uczące się, jednocześnie ustawodawca wyłączył jednak możliwość uzyskiwania dodatków.

Problem ten nie jest uregulowany generalnie w w/wym. ustawach (kopia listu -Zał. 9a). Wyjątku tego nie można interpretować rozszerzająco. Utrzymywanie takiego stanu nie wydaje się uzasadnione tym bardziej, że przepisy pomocowe rozstrzygają tę samą kwestię racjonalnie, korzystnie dla wspieranej finansową pomocą państwa młodzieży kontynuującej naukę (pkt 2 odpowiedzi Ministerstwa - Zał. 9b).

Przepisy, które uniemożliwiają państwu należyłą ochronę i wsparcie grup dzieci pozbawionych opieki rodziców (jednego z nich) czy osób trwale niepełnosprawnych pozostających pod opieką swych rodzin funkcjonujących w bardzo złych warunkach bytowych urągają standardom państwa prawnego. Po wprowadzeniu zasad dyscyplinowania dłużników system świadczeń rodzinnych i zaliczki alimentacyjnej może realizować ideę pomocniczości w jej dobrym rozumieniu. Warunkiem jest jednak eliminacja przepisów opartych na złych koncepcjach, prowadzących do dyskryminacji niektórych grup rodzin. To samo dotyczy zwykłych niedopatrzeń ustawodawcy.

Uprzejmie informuję, że tej samej treści wystąpienie skieruję również do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej.

Na podstawie art. 16 ust.1 i art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o R.P.O. (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę o stanowisko w sprawie.

Z wyrazami szacunku

/-/