



Warszawa, 17/12/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-587534-III/08/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję, iż do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga dotycząca art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. Nr 192, poz. 1378 ze zm.) w zakresie, w jakim do członków rodziny zalicza się osobę, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko.

Zgodnie z art. 9 ust. 1-2 tej ustawy świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują przy spełnieniu kryterium dochodowego osobie uprawnionej, t.j. osobie uprawnionej do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna, do ukończenia przez nią 18 roku życia albo w przypadku gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej do ukończenia przez nią 25 roku życia, a kiedy posiada orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności - bezterminowo. Ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek osoby uprawnionej lub jej przedstawiciela ustawowego złożony w urzędzie gminy lub miasta właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej (art. 15 ust. 1-2 ustawy). Organ rozpoznający wniosek o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej dokonuje ustaleń w zakresie sytuacji dochodowej całej rodziny. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 12 rodzina to odpowiednio następujący członkowie rodziny: rodzice osoby uprawnionej, małżonek rodzica osoby uprawnionej, osoba, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko, pozostające na ich utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia oraz dziecko, które ukończyło 25. rok życia otrzymujące świadczenia z funduszu alimentacyjnego lub legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.), a także osoba uprawniona. Do rodziny nie zalicza się:

- a) dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego,
- b) dziecka pozostającego w związku małżeńskim,
- c) pełnoletniego dziecka posiadającego dziecko,
- d) rodzica osoby uprawnionej zobowiązanego tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd do alimentów na jej rzecz.

Moje wątpliwości budzi konstrukcja powołanych przepisów w zakresie, w jakim dotyczą one zaliczenia do członków rodziny osoby, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko. Kształt przepisu nakłada z jednej strony na rodzica obowiązek zdeklarowania się, czy wychowuje dziecko, a z drugiej strony obliuguje organ do ustalenia, czy rodzic z inną osobą wychowuje, czy też nie, wspólne dziecko uprawnione do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Rekonstrukcję prawnego kształtu prawa rodziców do wychowania dziecka determinuje art. 48 ust. 2 Konstytucji RP. 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 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. Żadne z rozstrzygnięć sądu związane z podziałem kompetencji pomiędzy 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.

Mając na względzie powyższe, uzasadnione wątpliwości budzić musi wiązanie skutków prawnych z jednostronnym oświadczeniem rodzica o wychowywaniu (bądź nie) dziecka, albo też ustaleniem tego faktu przez organ administracji. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04 wskazał, iż przepis art. 18 Konstytucji nakazuje podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami. Treść art. 2 pkt 12 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów została ukształtowana w taki sposób, że faktycznie osłabia te więzi, a nie umacnia je. Zaliczyć do członków rodziny w rozumieniu ustawy

należy bowiem tylko tę osobę, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko. Fakt wychowywania może być oceniany absolutnie dowolnie. Oświadczenie o niewychowywaniu dziecka, przy braku jednolitego kryterium, prowadzi może nie tylko do nadużyć, ale skutkować utrwaleniem się w społeczeństwie przekonania, że zaniechanie obowiązków rodzicielskich aktualizuje obowiązek udzielenia pomocy socjalnej przez państwo (OTK ZU Nr 5/A/2007, poz. 5). Z kolei w orzeczeniu z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06, (OTK ZU Nr 5/A/2008, poz. 83) Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż wychowanie jako pojęcie konstytucyjne jest uwzględnione w art. 48 i art. 53 ust. 3 Konstytucji, w którym sformułowane jest prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, zwłaszcza religijnymi. Z przepisów tych wyraźnie wynika, że Konstytucja reguluje tylko jeden, „światopoglądowy” aspekt wychowywania, łączy pojęcie wychowywania z władzą rodzicielską i przyznaje pierwszeństwo wyboru metod i kierunku wychowywania rodzicom. Wychowywanie w rozumieniu tych artykułów oznacza zaszczepianie i umacnianie w dzieciach określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, zasad obyczajowych, moralnych i etycznych - przez świadomą działalność rodziców, albo, na gruncie art. 53 ust. 3 Konstytucji, wybrane przez nich instytucje np. szkoły czy związki wyznaniowe. Nie obejmuje ono natomiast wychowania jako dbałości o prawidłowy rozwój fizyczny i intelektualny (edukację), z czym wiąże się troska o materialne warunki egzystencji dziecka - obowiązki rodziców w tym zakresie są zakotwiczone w innych przepisach Konstytucji: art. 70-72, art. 18 oraz w pewnym sensie także art. 68 ust. 3, art. 70, art. 71 oraz art. 69 (zob. P. Sarnecki, uwaga do art. 48, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 1-2 oraz P. Sarnecki, uwaga do art. 53, tamże, s. 7-8).

Szersze odzwierciedlenie w normach prawnych znajduje natomiast wychowywanie na poziomie ustawowym, zwłaszcza jako element relacji między rodzicami i dziećmi. Prawo do wychowywania dziecka jest jednym z podstawowych elementów władzy rodzicielskiej (art. 95 Kro.) i ma na względzie kształtowanie osobowości dziecka, a w szczególności jego postaw emocjonalnych, światopoglądu i systemu wartości, obowiązkowości, umiejętności współżycia w rodzinie i poza nią (T. Smoczyński, Prawo rodzinne i opiekuńcze, Warszawa 1997, s. 141). Równocześnie wychowywanie jest także zjawiskiem ze sfery faktów, ponieważ o rzeczywistym wychowywaniu dziecka można mówić tylko wówczas, gdy całościowy kształt kontaktów dziecka z osobą wychowującą wskazuje na prawidłowe kształtowanie przez wychowującego psychofizycznych relacji wychowanka ze społecznością, w jakich wspólnie żyją. Składa się na nie cały szereg relacji, począwszy od wskazywania dziecku właściwych wzorców po zarządzanie jego czasem wolnym i majątkiem (por. I. Sierpowska, Zaliczka alimentacyjna i obowiązki dłużników alimentacyjnych, [w:] Prawo pomocy społecznej, Warszawa 2007, s. 249), które wymagają - jak się wydaje - przede wszystkim stałej (lub regularnej) styczności z

dzieckiem, natomiast już niekoniecznie wspólnego z nim zamieszkiwania czy utrzymywania go. Nie każdy więc rodzic biologiczny i nie każdy rodzic w sensie prawnym (osoba posiadająca władzę rodzicielską) będzie wychowywał dziecko w socjologicznym rozumieniu pojęcia „wychowanie”.

Wychowywanie dziecka (nawet w powyższym znaczeniu prawniczym) nie jest równoznaczne z obowiązkiem jego alimentacji. Obowiązek alimentacyjny, stanowiący wyraz solidarności rodzinnej, istnieje bowiem niezależnie od władzy rodzicielskiej: w świetle art. 133 § 1 Kro. pojawia się on z mocy prawa w momencie powstania więzi między rodzicami i dziećmi, a aktualizuje wtedy, gdy dziecko nie jest w stanie utrzymać się samodzielnie i nie ma dochodów z własnego majątku, wystarczających na pokrycie kosztów jego utrzymania i wychowania. O braku automatyzmu między tymi instytucjami świadczy również to, że alimenty mogą być zasądzone także - jeżeli odpowiada to zasadom współżycia społecznego - od osób niepowiązanych z dzieckiem więzami krwi i niewychowujących go, w tym od męża matki, niebędącego jego ojcem, albo od żony ojca, niebędącej jego matką (art. 144 § 1 Kro.). W praktyce sądowej i administracyjnej wyznacznikiem „wychowywania” jest najczęściej wspólne zamieszkiwanie, codzienna opieka i utrzymywanie dziecka (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 25 lipca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 141/01).

W świetle powyższych rozważań zaliczenie do członków rodziny tylko osoby wychowującej wspólne dziecko z jego rodzicem nie wydaje się usprawiedliwione. Rodzic dziecka, który nie może wyegzekwować alimentów zasądzonych na dziecko, a posiada jeszcze dziecko z nowego związku i wychowuje je wraz z nowym partnerem, w obawie przed utratą świadczenia z funduszu alimentacyjnego, np. z powodu przekroczenia kryterium dochodowego, może podejmować działania niekorzystne dla dziecka. Z punktu widzenia klauzuli ochrony rodziny, zawartej w art. 18 Konstytucji, skłanianie rodzica do niekorzystnych z punktu widzenia dziecka działań, np. wyeliminowanie drugiego rodzica z procesu wychowywania dziecka - w celu zabezpieczenia bytu dziecku (poprzez stworzenie przesłanek uprawniających do świadczenia z funduszu alimentacyjnego) jest w mojej ocenie absolutnie niedopuszczalne.

Wskazać także należy, iż „premiowanie” rodziny świadczeniem socjalnym z funduszu alimentacyjnego za cenę rezygnacji z wychowania dziecka jest naganne i niemożliwe do pogodzenia z zasadą ochrony rodziny, zawartą w art. 18 Konstytucji.

W związku z powyższym, działając 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 ze zm.), zwracam się do Pani Minister o zajęcie stanowiska odnośnie możliwości przeprowadzenia odpowiedniej zmiany obowiązującego stanu prawnego.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich