



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, *01/02/2010*

RPO-631290-III/09/AN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 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 ze zm.) 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 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7; Dz. U. Nr 6, poz. 33; Dz. U. Nr 97, poz. 800; Dz. U. Nr 98, poz. 817) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

1. Kierowane są do mnie skargi przez osoby, które po osiągnięciu pełnoletniości tracą prawo do pobierania świadczeń z funduszu alimentacyjnego z powodu posiadania własnego dziecka. Skarżący uważają, iż obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7; Dz. U. Nr 6, poz. 33; Dz. U. Nr 97, poz. 800; Dz. U. Nr 98, poz. 817, dalej: ustawa), są niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Analiza tych skarg doprowadziła Rzecznika do konkluzji, iż zarzuty te są uzasadnione.

2. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują osobie uprawnionej 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, albo w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności - bezterminowo. Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł.

Osoba uprawniona - to osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna (art. 2 pkt II ustawy) Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy bezskuteczność egzekucji - oznacza egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych; za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu:

- a) braku podstawy prawnej do pojęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika,
- b) braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą.

Natomiast w świetle art. 10 ust. 1 ustawy świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie wyższej niż 500 zł.

Jednak na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie przysługują, jeżeli osoba uprawniona:

- 1) została umieszczona w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w rodzinie zastępczej;
- 2) jest pełnoletnia i posiada własne dziecko;
- 3) zawarła związek małżeński.

Wprowadzona przepisami art. 10 ust. 1 i 2 regulacja ograniczyła prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego osobom, które spełniają co prawda wymagane prawem

przesłanki pozytywne (art. 9 ustawy - spełnianie wymogów kryterium dochodowego, wiek osoby uprawnionej, legitymowanie się orzeczeniem stwierdzającym niepełnosprawności, zasądzone alimenty, bezskuteczności egzekucji), ale w ich przypadku pojawiła się jedna z przesłanek negatywnych. Negatywną przesłanką przysługiwania prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest umieszczenie dziecka w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w rodzinie zastępczej z powodu odciążenia rodziców od wydatków związanych z utrzymaniem dziecka. Negatywną przesłanką jest także zawarcie związku małżeńskiego. Regulacja ta nawiązuje w wyraźny sposób do treści art. 27 k.r.o., gdzie unormowano wzajemne obowiązki małżonków. Jak wynika z tego przepisu, oboje małżonkowie obowiązani są, każdy według swoich sił oraz swoich możliwości zarobkowych i majątkowych przyczyniać się do zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli.

3. W moim przekonaniu wątpliwości konstytucyjne budzi kolejna negatywna przesłanka określona w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy, zgodnie z którą świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie przysługują, jeżeli osoba uprawniona jest pełnoletnia i posiada własne dziecko. Ustawa zatem przewiduje wypłacanie świadczeń jedynie małoletnim wierzycielom alimentacyjnym oraz tym osobom pełnoletnim, które kontynuują naukę lub są niepełnosprawni. Celem ustawodawcy było zatem ograniczenie kręgu uprawnionych doświadczeń do przypadków nie pozostawiających wątpliwości co do trudnej sytuacji materialnej świadczeniobiorców. Ma to miejsce przede wszystkim w sytuacji, w której alimentów nie uzyskuje dziecko i osoba dorosła, która ze względu na kontynuowanie nauki lub niepełnosprawność nie może być uznana za osobę, która jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby. Tak określony krąg podmiotowy zapewnia pomoc najbardziej potrzebującej i najsłabszej grupie osób - dzieciom, uczącej się i studiującej młodzieży oraz osobom niepełnosprawnym.

4. Z tej grupy uprawnionych została wyłączona samotna osoba pełnoletnia, ucząca się i posiadająca dziecko. Tymczasem jej sytuacja jest w mojej ocenie szczególnie trudna. Nawet w sytuacji, w której jej własne dziecko jest uprawnione do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, taka osoba może pozostać całkowicie bez środków na utrzymanie.

Nie ulega w związku z tym wątpliwości, iż zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie dzieli na dwie różne grupy osoby uczące się w szkole lub szkole wyższej, które nie osiągnęły 25 roku życia i legitymują się wyrokiem sądowym zasądającym na ich rzecz od rodzica (rodziców) alimenty. Do pierwszej grupy należą osoby pełnoletnie, uczące się w szkole lub w szkole wyższej, bezskutecznie próbujące egzekwować zasądzone im alimenty do ukończenia przez nich 25 roku życia. Te osoby po spełnieniu pozostałych ustawowych przesłanek mają prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Do drugiej grupy należą zaś osoby pełnoletnie, uczące się w szkole lub w szkole wyższej,

bezsuktecznie próbującę egzekwować zasądzone im alimenty do ukończenia przez nich 25 roku życia, posiadające własne dziecko. Ta kategoria osób nie posiada prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Posiadanie własnego dziecka stanowi tutaj kryterium różnicowania uprawnień w zakresie dostępu do świadczeń z funduszu alimentacyjnego osób pełnoletnich, uczących się w szkole lub w szkole wyższej, bezsuktecznie próbujących egzekwować zasądzone im alimenty do ukończenia przez nich 25 roku życia.

5. Moim zdaniem wprowadzone przez ustawodawcę różnicowanie w zakresie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego osób uczących się w szkole lub w szkole wyższej, bezsuktecznie próbujących egzekwować zasądzone im alimenty do ukończenia przez nich 25 roku życia oparte na kryterium posiadania własnego dziecka wymaga oceny z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Zasada równości wymaga, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo - bez dyskryminowania ani faworyzowania (por. zwłaszcza orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11).

Z punktu widzenia zasady równości wobec prawa kluczowe znaczenie ma zatem ustalenie cechy istotnej, przesądza ona bowiem o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne bądź odmienne. Cechami relewantnymi w zakresie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego są zaś: status osób uczących się w szkole lub w szkole wyższej, która nie osiągnęła 25 roku życia oraz bezsukteczność egzekucji alimentów zasądzonych od rodzica. Cechami tymi charakteryzują się także osoby, które posiadają własne dziecko. Dlatego też w omawianym zakresie w mojej ocenie nastąpiło odstępstwo od zasady równego traktowania.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, musi zawsze jednak znajdować uzasadnioną podstawę. Według Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U 17/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 34) różnicowanie musi mieć charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Różnicowania nie wolno więc dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Ponadto różnicowanie musi mieć charakter proporcjonalny. W konsekwencji waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. W końcu różnicowanie musi pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi.

Jestem zdania, że w niniejszej sprawie należy wskazać na wynikającą z art. 71 ust. 1 Konstytucji zasadę ochrony rodziny, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy państwa rodzinom niepełnym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, a także zasadę sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP.

Nie powinno budzić wątpliwości to, że osoba ucząca się w szkole lub w szkole wyższej, która nie osiągnęła 25 roku życia nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i wymaga dostarczenia środków utrzymania. W tym kontekście trzeba wskazać na art. 133 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego stanowiący, że rodzice obowiązani są do świadczeń alimentacyjnych względem dziecka, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie, chyba że dochody z majątku dziecka wystarczają na pokrycie kosztów jego utrzymania i wychowania. Wspomniany obowiązek alimentacyjny nie ustaje więc z chwilą osiągnięcia przez dziecko pełnoletniości, lecz w momencie, gdy dziecko (po zakończeniu nauki w szkole) jest w stanie utrzymać się samodzielnie.

W związku z powyższym uznać trzeba, iż regulacja prawna zawarta w art. 10 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy, która polega na eliminacji z kręgu osób uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych z funduszu alimentacyjnego pełnoletnich osób uczących się w szkole lub w szkole wyższej, które nie ukończyły 25 roku życia i posiadają własne dziecko, nie realizuje podstawowego celu, któremu służą świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Mianowicie nie zapewnia takim osobom pomocy w zdobyciu wykształcenia, pozwalającego następnie na samodzielne zaspokajanie swoich potrzeb. Przyjęta regulacja prawna polegająca na odwołaniu się kryterium posiadania własnego dziecka przez osobę uprawnioną nie ma też charakteru proporcjonalnego. W skrajnych przypadkach zastosowanie tej regulacji może bowiem prowadzić do sytuacji, w ramach której z powodu braku środków utrzymania osoby kontynuujące naukę posiadające własne dziecko musiały zrezygnować z dalszej nauki.

W mojej opinii tak sformułowane przesłanki dostępu do świadczeń z funduszu alimentacyjnego w istotny sposób naruszają zasadę równości. Skoro ustawodawca uznał potrzebę czasowego wsparcia ze środków publicznych osób pełnoletnich, uczących się lub niepełnosprawnych, to nie można znaleźć racjonalnych przesłanek, uzasadniających wyeliminowanie możliwości uzyskania prawa do świadczenia alimentacyjnego z funduszu alimentacyjnego osobom pełnoletnim i uczącym się ze względu na posiadanie własnego dziecka.

6. Nie można także wykazać zgodności pomiędzy wprowadzonym na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy zróżnicowaniem, a zasadą pomocy państwa rodzinom niepełnym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP) Biorąc pod uwagę, że alimenty są najczęściej zasądzone w sytuacji urodzenia się dziecka w rezultacie związku nieformalnego albo rozpadu więzi małżeńskiej (rozvodu lub separacji), należy uznać, że świadczenia alimentacyjne

z funduszu są wypłacane osobom samotnie wychowującym dzieci. Celem ustawy jest wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów. W szczególności dotyczy to więc rodzin niepełnych i ubogich. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do uzyskania świadczenia z funduszu alimentacyjnego osób, które posiadają własne dziecko może prowadzić do pozbawienia ich możliwości kontynuowania nauki i znacznego ograniczenia szans usamodzielnienia ekonomicznego. Co więcej, w moim przekonaniu sytuacja takiej młodej samotnej osoby jest niewątpliwie trudniejsza (materialnie i społecznie) od sytuacji, w której znajdują się osoby uczące się oraz nie posiadające własnych dzieci.

Artykuł 71 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do gradacji wszystkich świadczeń publicznych na rzecz rodzin, mieszczących się w ramach „polityki społecznej i gospodarczej”. Jak wykazał Trybunał Konstytucyjny kryteria te są adekwatne zarówno do świadczeń o charakterze socjalnym i redystrybucyjnym, typu zasiłek rodzinny, jak i do świadczeń w założeniu zastępczych i subsydiarnych. Artykuł 71 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do dyferencjacji form działania państwa w odniesieniu do dwóch rodzajów rodzin:

- funkcjonujących prawidłowo, które co do zasady powinny samodzielnie (we własnym zakresie) dbać o swoją sytuację w warunkach zapewnienia przez państwo poszanowania zasady dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, oraz
- znajdujących się „w trudnej sytuacji materialnej i społecznej”, wobec których państwo ma obowiązek „szczególnej” pomocy; w ramach tej kategorii prawo (może nawet pierwszeństwo) dostępu do pomocy państwa mają „zwłaszcza” dwie kwalifikowane postacie takich rodzin, wymienione wprost w art. 71 ust. 1 Konstytucji: rodziny wielodzietne i niepełne (spełniające warunek trudnej sytuacji). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 3/05, pomoc takim rodzinom ma mieć charakter „szczególny” w tym znaczeniu, że „wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom”.

Znajdowanie się w trudnej sytuacji materialnej należy rozumieć jako sytuację, w której warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na „wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną”. Natomiast znajdowanie się w trudnej sytuacji społecznej należy utożsamiać z „nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny” (por. W. Maciejko, Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczka alimentacyjna. Komentarz, Warszawa 2007, s. 34). Przesłanki te należy rozpatrywać rozłącznie, tzn. uznać, że obowiązek szczególnej pomocy państwa aktualizuje się już przy wystąpieniu jednej z nich, choć często będą one spełnione równocześnie (wyrok TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06).

Skonfrontowanie powyższego przepisu Konstytucji z zaskarżoną regulacją prowadzi do wniosku, że osoby samotnie wychowujące dziecko i ich podopieczny mogą być

zakwalifikowani jako osoby znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej. To natomiast, czy znajdują się oni w trudnej sytuacji materialnej, jest dla potrzeb świadczenia z funduszu alimentacyjnego ustalane na podstawie kryterium dochodowego.

Działania i rozwiązania proponowane przez państwo w sferze socjalnej powinny umożliwić 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. Do szczególnej pomocy władz publicznych mają prawo rodziny niepełne. Warto zatem - także z uwagi na gwarancję zawartą w art. 71 ust. 1 Konstytucji - dodać, że normy prawa przy konstruowaniu zasad pomocy finansowej państwa dla rodzin niepełnych potrzebne są wyjątkowo jasne i czytelne zasady. Stworzony przez państwo system gwarantujący wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego powinien także uwzględniać interesy dzieci, które muszą 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.).

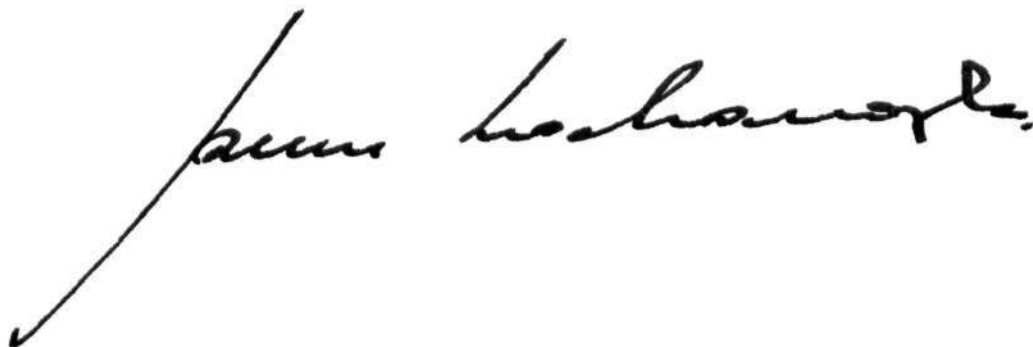
Biorąc pod uwagę przedstawione okoliczności trzeba stwierdzić, że kwestionowana regulacja jest sprzeczna z art. 71 ust. 1 Konstytucji, albowiem nie jest uzasadniona żadnymi zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Nie ma zwłaszcza uzasadnienia ograniczenie prawa do świadczenia alimentacyjnego z funduszu alimentacyjnego tylko jednej grupy osób pełnoletnich uczących się w szkole lub w szkole wyższej, posiadających dzieci. Należy zatem stwierdzić, że margines swobody regulacyjnej ustawodawcy w odniesieniu do art. 71 ust. 1 Konstytucji został przekroczony.

Należy także zwrócić uwagę, że fundusz alimentacyjny pomaga tym, którzy znajdują się w ciężkiej sytuacji z powodu niemożności wyegzekwowania zasądzonych im alimentów. Państwo pełni rolę gwaranta realizacji obowiązku alimentacyjnego względem uprawnionych, ale nie zwalnia to dłużnika z wykonania obowiązku (do świadczeń alimentacyjnych zobowiązany jest w dalszym ciągu rodzic dziecka, a nie fundusz alimentacyjny). Kwoty wypłacone z funduszu alimentacyjnego są odzyskiwane od dłużnika alimentacyjnego. Tryb i zasady odzyskiwania regulują art. 27-28 ustawy. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego są bowiem świadczeniami zwrotnymi - do zwrotu których zobowiązany jest dłużnik. Rozwiązania przyjęte w ustawie wynikają z założenia, że fundusz alimentacyjny nie stanowi bezzwrotnej pomocy społecznej państwa, tak jak świadczenia wypłacane na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.) i świadczenia wypłacane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.). Jest to rodzaj pożyczki państwa związanej z niemożliwością wyegzekwowania alimentów. Nie jest to jednak bezzwrotna pomoc społeczna państwa.

7. W moim przeświadczeniu zakwestionowane rozwiązanie jest także niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Sprawiedliwość rozdzielcza zakłada właśnie jednakowe traktowanie osób w zakresie rozdziału dóbr (w tym przypadku pomocy finansowej), które mają tę samą cechę charakterystyczną. Wydaje się także, że sprawiedliwość społeczna realizowana w myśl ogólnych klauzul dobra rodziny, jest jedną z najważniejszych implikacji obowiązku udzielania przez państwo szczególnej pomocy rodzinom niepełnym i wielodzietnym. W tym kontekście wyeliminowanie możliwości uzyskania prawa do świadczenia alimentacyjnego z funduszu alimentacyjnego osobom pełnoletnim i uczącym się poprzez wprowadzenie dodatkowego kryterium posiadania własnego dziecka nie może być uznane za pozostające w zgodzie z zasadą sprawiedliwości.

Przytoczone powyżej argumenty - w moim odczuciu - uzasadniają stanowisko, że art. 10 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą szczególnej pomocy państwa rodzinom niepełnym określoną w art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP.

Z tych względów wnoszę, jak wyżej.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Adam Leschansky". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping underline that extends to the left.