



Warszawa, 19 stycznia 2006 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr hab. Andrzej ZOLL

RPO-522319-06-XI/GR

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

Pan Antoni Szymański
Przewodniczący Komisji Rodziny
i Polityki Społecznej
Senat RP

Uprzejmie dziękuję Panu Przewodniczącemu za zaproszenie Rzecznika Praw Obywatelskich na posiedzenie Senackiej Komisji Rodziny i Polityki Społecznej w dniu 20 grudnia 2005 r., na którym Komisja rozpatrywała dwie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych: poselską (druk senacki nr 47) i rządową (druk senacki nr 48).

Zaproszenie to umożliwiło przedstawicielowi Rzecznika przedstawienie stanowiska w sygnalizowanej przez Pana Przewodniczącego kwestii zgodności art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych ze zm. ze standardami ochrony praw dziecka

Dla porządku nadmienić należy, że z dniem 1 stycznia 2006 r. wszedł w życie art. 11a ust. 1 pkt 2 tej ustawy, wprowadzony artykułem 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 267 poz. 2260). Z kolei art. 12 wraz z art. 3 pkt 17, art. 8 pkt 3 i 4 oraz art. 11 ustawy - uznane za niezgodne z art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 27 Konwencji o prawach dziecka wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego K 16/04 z dnia 18 maja 2005 r. - utraciły moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 95, poz. 806). W międzyczasie dwukrotnie zmieniła się treść ustawowej definicji „samotnego wychowania”. Z dniem 1 września 2005 r. nastąpiła drobna zmiana definicji zawartej w art. 3 pkt 17 (wprowadzona w art. 27 pkt 2 lit.g ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o

postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych i zaliczce alimentacyjnej; Dz.U), zaś z dniem 1 stycznia 2006 r. wszedł w życie dodany art. 3 pkt 17a (wprowadzony art. 1 pkt 2 lit.a w.wym. ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r.). Artykuł 3 pkt 17a zawiera definicję osoby samotnie wychowującej dziecko, w którym kryterium dotychczas określane „negatywnie” (*„wspólnie nie wychowuje dziecka z ojcem lub matką dziecka”*) zostało określone „pozytywnie” (*„wychowuje co najmniej jedno dziecko wspólnie z jego rodzicem”*). Wymienione definicje mają podstawowe znaczenie dla pełnego zrekonstruowania normy zawartej w obu przepisach - art. 12 ust. 1 oraz art. 1 la ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Szeroko uzasadnione stanowisko Rzecznika w sprawie kryterium samotnego wychowania w wersji składającej się na treść art. 12 ust.1 ustawy o świadczeniach rodzinnych - który to artykuł jest przedmiotem pisma Pana Przewodniczącego - zawiera wniosek RPO do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2004 r. o sygn. RPO-467689-04/XI. Wydany w jego następstwie wyrok K 16/04 jasno i precyzyjnie wskazuje kierunek interpretacji norm prawnych związanych z ochroną rodziny, małżeństwa, macierzyństwa i rodzicielstwa.

Wystąpienie z dnia 2 listopada 2005 r. (RPO - 514903-XI/05) do Marszałka Sejmu RP i Prezesa Rady Ministrów zawiera uwagi i postulaty Rzecznika wobec obu ustaw regulujących system finansowego wsparcia dla rodzin tj. ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych i zaliczce alimentacyjnej oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych, w tym wskazanie konieczności modyfikacji zapisu art. 12 ust. 1. Wystąpienie to podyktowane było przekonaniem, że nowy rząd i nowy parlament zmianę przepisów dotyczących wspierania dzieci w rodzinach najuboższych uważają za sprawę priorytetową.

W związku z pytaniem Pana Przewodniczącego zawartym w piśmie z dnia 5 stycznia 2006 r. dodatkowo uprzejmie informuję:

Dla oceny treści normatywnej zawartej w art. 12 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych zasadnicze znaczenie ma fakt, że dodatek z tytułu samotnego wychowania dziecka, wraz z wejściem w życie ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych stał się świadczeniem przyznawanym wyjątkowo. Świadczeniem

alimentacyjna. Z art. 12 ust.1 (i, odpowiednio, 1 a ust.1) wynika, że dodatek ten może być wypłacany jedynie wówczas: „ *jeżeli nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego z rodziców dziecka, ponieważ: 1) drugi z rodziców dziecka nie żyje; 2) ojciec dziecka jest nieznan;*”, co jest kolejnym świadectwem powiązania tych dwóch ustaw.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych jest również ściśle powiązana z przepisami prawa rodzinnego i opiekuńczego, musi więc uwzględniać stosunki prawnorodzinne. Na ten aspekt, jako pierwotną przyczynę niekonstytucyjności regulacji ustawowych zwrócił szczególną uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku.

Z tego punktu widzenia zaniepokojenie budzić musi druga przesłanka umożliwiająca wypłatę dodatku w przypadku, gdy niezasadzenie alimentów na rzecz dziecka spowodowane jest tym, że ojciec dziecka jest nieznan.

Jest oczywiste, że sytuacja nieustalenia pochodzenia dziecka od ojca jest wysoce niekorzystna zarówno dla matki (której nie ma kto wspierać w wychowaniu dziecka) jak i dziecka (które nawet przy najlepszych staraniach matki może czuć dyskomfort w związku ze swoją odmiennością spowodowaną brakiem ojca). Z tych powodów przypadki takie były dotychczas w praktyce rzadkie.

W polskim prawie nie ma przepisów, które obligowałyby matkę dziecka pozamałżeńskiego do ustalenia ojcostwa dziecka. Ustawodawca, poprzez takie a nie inne sformułowanie wymogów uzyskania dodatku, tworzy zatem nową ofertę uzyskania wsparcia socjalnego dla dzieci pozamałżeńskich. Nie tylko zakłada, że ojciec dziecka może być nieznan (jak w przypadku niewykrytego sprawcy gwałtu), ale i pozostawia matce wybór, czy ma takim pozostać (rozwiązania tego nie zmienił obecny parlament, gdyż zwyciężyło stanowisko, że kobieta ma prawo decydować o tym, iż chce wychowywać dziecko samotnie). Oferta, o której mowa związana jest z uzyskaniem stałego i względnie wysokiego świadczenia socjalnego, zatem w części przypadków skorzystanie z niej może być wynikiem wspólnego wyboru obojga rodziców (dziecko będzie wychowywane faktycznie przez rodziców wspólnie, zaś świadczenie wypłacane będzie bez możliwości uwzględnienia ojca, który powinien być zobowiązany do łożenia na swoje dziecko w

pierwszej kolejności z ewidentną krzywdą dzieci w rodzinach gorzej sytuowanych, które w takiej sytuacji nie będą mogły mieć zwiększonych świadczeń).

Racjonalny ustawodawca powinien i mógł przewidzieć skutki takiego zapisu zwłaszcza, że podobny błąd został niedawno popełniony w tej samej ustawie i wywołał nieodwracalne skutki społeczne.

Podkreślić trzeba, że następstwa wprowadzonego w tym kształcie przepisu nie w każdym przypadku będą miały wymiar finansowy (nie ma on zastosowania do pewnej liczby dobrze sytuowanych kobiet, które chcą wychowywać dziecko bez pomocy ojca i nie tylko nie sięgną po pomoc państwa, ale nawet nie wypełniają kryteriów umożliwiających jej uzyskanie). Jednakże sytuacje takie nie powinny być sztucznie kreowane przez ustawodawcę deklarującego finansowe wsparcie państwa, gdyż w każdym przypadku prowadzą do naruszenia standardów chroniących podstawowe prawa dziecka.

Zgodność przepisu ustawy o świadczeniach rodzinnych z zawierającymi te standardy normami Konstytucji RP i ratyfikowanych umów międzynarodowych może być przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego (art.188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP).

Standardy, o których mowa, to:

- prawo do wychowania dziecka wspólnie przez oboje z rodziców
„Państwa-Strony podejmą wszelkie możliwe starania dla pełnego uznania zasady, że oboje rodzice ponoszą wspólną odpowiedzialność za wychowanie i rozwój dziecka ”. (art. 18 ust. 1 zd 1 Konwencji o prawach dziecka - Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.),
- obowiązek państwa poszanowania tożsamości dziecka i poznania rodziców
„Niezwłocznie po urodzeniu dziecka zostanie sporządzony jego akt urodzenia, a dziecko od momentu urodzenia będzie miało prawo do otrzymania imienia, uzyskania obywatelstwa oraz, jeśli to możliwe, prawo do poznania swoich rodziców i pozostawania pod ich opieką” (art. 7 ust. 1 Kopd)
„1. Państwa-Strony podejmują działania mające na celu poszanowanie prawa dziecka do zachowania jego tożsamości, w tym obywatelstwa, nazwiska, stosunków rodzinnych, zgodnych z prawem, z wyłączeniem bezprawnych ingerencji.

2. W przypadku gdy dziecko zostało bezprawnie pozbawione części lub wszystkich elementów swojej tożsamości, Państwa-Strony okażą właściwą pomoc i ochronę w celu jak najszybszego przywrócenia jego tożsamości" (art. 8 Kopd).

- obowiązek państwa do zapewnienia łożenia na dziecko przez rodziców

„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 " (art. 27 ust. 4 Kopd)

- konstytucyjna gwarancja ochrony praw dziecka

„Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka" (art. 72 ust.1 zd. 1 Konstytucji RP)

- ochrona i opieka państwa nad małżeństwem, rodziną, macierzyństwem i rodzicielstwem jako norma ustrojowa

„Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej" (art. 18 Konstytucji RP).

/-/