

51/5/A/2005

WYROK

z dnia 18 maja 2005 r.

Sygn. akt K 16/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący

Marian Grzybowski

Adam Jamróz – sprawozdawca

Wiesław Johann

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 maja 2005 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 8 pkt 3 i art. 11 w związku z art. 3 pkt 17 oraz art. 8 pkt 4 i art. 12 w związku z art. 3 pkt 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.) z art. 18, art. 32 ust. 1, art. 48 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 27 Konwencji o prawach dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.),

o r z e k a:

1. 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 (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 oraz z 2004 r. Nr 35, poz. 305, Nr 64, poz. 593 i Nr 192, poz. 1963):

a) są niezgodne z art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 27 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 oraz z 2000 r. Nr 2, poz. 11);

b) nie są niezgodne z art. 48 Konstytucji.

2. Przepisy ustawy wskazane w punkcie 1 tracą moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2005 r.

UZASADNIENIE:

I

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 6 kwietnia 2004 r. wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności:

– art. 8 pkt 3 i art. 11 w zw. z art. 3 pkt 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255; dalej: ustawa o świadczeniach

* Sentencja została ogłoszona dnia 31 maja 2005 r. w Dz. U. Nr 95, poz. 806.

rodzinnych),

– art. 8 pkt 4 i art. 12 w zw. z art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych,

z art. 32 ust. 1, art. 18 oraz art. 48 Konstytucji w związku z art. 27 Konwencji o prawach dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.; dalej: Konwencja o prawach dziecka).

Wniosek ten został złożony w związku z wniesionym do Rzecznika Praw Obywatelskich przez Rzecznika Praw Dziecka wnioskiem o zaskarżenie wskazanych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych do Trybunału Konstytucyjnego ze względu na prawne i faktyczne defaworyzowanie i dyskryminowanie w tych przepisach dzieci rodziców, którzy pozostają w związkach formalnych. Zdaniem Rzecznika Praw Dziecka takie nierówne traktowanie narusza nie tylko konstytucyjną zasadę równości, ale także zasadę pomocniczości oraz zasadę prymatu rodzicielskiej odpowiedzialności za dziecko.

Rzecznik Praw Obywatelskich podzielił stanowisko Rzecznika Praw Dziecka, rozszerzając je o dodatkowe argumenty.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że zróżnicowane traktowanie jest dopuszczalne, o ile możliwe jest wskazanie cechy faktycznej lub prawnej, z uwagi na którą przepisy różnicują sytuację prawną ich adresatów, a różnice te dają się uzasadnić konstytucyjnie. Tymczasem kwestionowana regulacja posługuje się niejasnym i niejednoznacznym kryterium „samotnego wychowania”. Definicja tego pojęcia nie spełnia wymogu precyzyjnego określenia elementów sytuacji faktycznej, które są prawnie relewantne.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na konsekwencje zawartej w ustawie definicji „samotnego wychowywania dziecka”, która zawiera błąd logiczny („wychowywanie” oznacza wychowywanie przez osobę należącą do jednej z wymienionych grup, jeśli osoba ta nie wychowuje dziecka wspólnie z ojcem lub matką dziecka). Zakres pojęcia „samotne wychowywanie” nie został zatem określony. Natomiast ściśle określony jest krąg podmiotów, których dotyczyć może ta cecha: „panna, kawaler, osoba pozostająca w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osoba rozwiedziona, wdowa, wdowiec”. Zdaniem Rzecznika uzależnienie prawa do dodatków do zasiłku rodzinnego od takiego formalnego kryterium (pozostawania w stanie bezżennym) wyłącza z kręgu uprawnionych osoby pozostające w związku małżeńskim (także z osobą inną niż ojciec czy matka dziecka), lecz faktycznie samotnie wychowujące dzieci. Ponadto, ponieważ ustawa nie przewiduje procedur weryfikujących stan faktyczny (wymaga wyłącznie dołączenia do wniosku o zasiłek określonych dokumentów dowodzących pozostawania poza związkiem małżeńskim), w kręgu odbiorców dodatku może znaleźć się liczna grupa rodziców, którzy faktycznie wychowują dzieci wspólnie z drugim z rodziców. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich oznacza to, że ustawa o świadczeniach rodzinnych pozostawia poza swym zakresem podmioty, które nie różnią się w sposób istotny od podmiotów uprawnionych do dodatków. Wnioskodawca stwierdził, że wykazane zróżnicowanie nie ma żadnego uzasadnienia konstytucyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że efektem wprowadzenia przepisów w kwestionowanym brzmieniu będzie zachwianie równowagi finansów publicznych z uwagi na olbrzymią liczbę osób pozostających w związkach małżeńskich, które ze swymi dziećmi funkcjonują na granicy lub poniżej granicy progu wsparcia dochodowego rodziny, a które w stosunkowo krótkim czasie mogą spełnić wymogi przewidziane w ustawie o świadczeniach rodzinnych i ustalić swój status jako osoby samotnie wychowujące dzieci wyłącznie w celu uzyskania uprawnienia do dodatku. Racjonalny ustawodawca powinien rozważyć także inne koszty społeczne takiej sytuacji, przede wszystkim problemy bytowe i psychiczne dzieci ze związków rozbitych, które zazwyczaj pogłębiają się z czasem nawet wówczas, gdy rodzice „faktycznie” pozostają razem.

Zdaniem wnioskodawcy 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 wyłącznie dla władzy sądowniczej. Żadne z rozstrzygnięć sądu związane z podziałem kompetencji między rozwodzących się rodziców nie oznacza utraty przez jedno z rodziców prawa do wychowywania dziecka. W prawie rodzinnym stan taki można wiązać wyłącznie z pozbawieniem rodzica władzy rodzicielskiej przy równoczesnym zakazie osobistej styczności rodzica z dzieckiem. Dlatego uzasadnione wątpliwości budzi powiązanie skutków prawnych w postaci uzyskania dodatku do zasiłku rodzinnego z jednostronnym oświadczeniem rodzica, że wychowuje dziecko samotnie. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęte rozwiązanie narusza zatem zagwarantowane w art. 48 Konstytucji prawo do wychowania dziecka.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał również na regulacje Konwencji o prawach dziecka, w myśl których państwo realizuje prawo dziecka do godziwych warunków życia przez wymuszenie w pierwszym rzędzie odpowiedzialności rodziców, a nakaz wspierania rodziców nie może oznaczać zastępowania ich w wypełnianiu ciężących na nich obowiązków. Ustawa o świadczeniach rodzinnych ustala obowiązki państwa przed obowiązkiem alimentacyjnym rodzica odseparowanego od dziecka przez co jest sprzeczna z zasadą pomocniczości wyrażoną w Konwencji o prawach dziecka.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że kwestionowane przepisy, uprzywilejowując niesłusznie wyłącznie rodziców nie pozostających w związkach małżeńskich, naruszają także wyrażoną w art. 18 Konstytucji zasadę ochrony małżeństwa.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że oceny wymaga również związek wykazanego odstępstwa od równego traktowania z innymi zasadami konstytucyjnymi. W tym aspekcie odniósł się do art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji stanowiącego, że rodziny w trudnej sytuacji, zwłaszcza rodziny wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Jego zdaniem wartość konstytucyjna wyrażona w tym przepisie uzyskuje pełną treść wówczas, gdy jest stosowana w całości, nie zaś wyrywkowo. Ustawa o świadczeniach rodzinnych nie zapewnia rodzinom wielodzietnym dodatkowego wsparcia na poziomie choćby porównywalnym do wsparcia udzielonego rodzinom niepełnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o odroczenie na okres 12 miesięcy utraty mocy obowiązującej przez zaskarżone przepisy w przypadku stwierdzenia ich niekonstytucyjności. Uzasadnił to koniecznością ochrony osób korzystających z już ugruntowanej formy pomocy dla osób samotnie sprawujących opiekę nad dzieckiem, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych.

1.2. W związku ze zmianą stanu prawnego w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 192, poz. 1963; dalej: ustawa zmieniająca z 2004 r.) Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich o zajęcie dodatkowego stanowiska. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 21 grudnia 2004 r. podtrzymał stanowisko przedstawione we wniosku.

Ustawa zmieniająca z 2004 r. wprowadziła możliwość przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w celu zweryfikowania danych dotyczących osoby ubiegającej się o dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowania dziecka. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich kreuje to niewątpliwie nową sytuację faktyczną (wychowujący dziecko „samotnie” muszą się starać, by uniemożliwić wykazanie ich związków z drugim rodzicem), ale nie zmienia stanu prawnego w zakresie kwestionowanej we wniosku regulacji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 3 czerwca 2004 r. przedstawił stanowisko, że art. 8 pkt 3 i art. 11 w zw. z art. 3 pkt 17 oraz art. 12 w zw. z art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych są niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 18 Konstytucji oraz z art. 48 Konstytucji w zw. z art. 27 Konwencji o prawach dziecka.

Prokurator Generalny podzielił argumentację zawartą we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Podniósł dodatkowo, że intencją, jaka przyświecała ustawodawcy przy wprowadzaniu zaskarżonych przepisów i przewidzianej w nich instytucji dodatku do zasiłku rodzinnego, była rekompensata niekorzystnych skutków wywołanych zniesieniem funduszu alimentacyjnego. Cel ten – zdaniem Prokuratora Generalnego – nie został osiągnięty.

Prokurator Generalny stwierdził, że system rozwiązań prawnych przyjęty w ustawie o świadczeniach rodzinnych winien mieć na celu wspieranie rodzin najuboższych. Zaskarżone przepisy prowadzą natomiast do dyskryminacji dzieci wychowywanych w rodzinach pełnych, nawet jeżeli ich sytuacja materialna jest taka sama, a nawet gorsza, niż sytuacja rodzin niepełnych. Jest to sprzeczne nie tylko z zasadą równości, ale także godzi w konstytucyjną zasadę wyrażoną w art. 18. Kwestionowana regulacja jest także – w opinii Prokuratora Generalnego – niezgodna z art. 48 Konstytucji w zw. z art. 27 Konwencji, gdyż narusza prawo rodziców do wychowywania dziecka, w ten sposób, że uzależnia prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego od statusu prawnego rodziny, zachęcając rodziców znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej do uzyskania statusu osoby samotnie wychowującej dziecko.

3. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 11 kwietnia 2005 r. przedstawił opinię dotyczącą ewentualnych skutków finansowych, jakie dla ustawy budżetowej wywołać może orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. W piśmie tym Prezes Rady Ministrów stwierdził, że orzeczenie przez Trybunał o niezgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją i Konwencją o prawach dziecka, będzie się wiązać z dodatkowymi skutkami finansowymi dla budżetu państwa w przypadku, w którym usunięcie niezgodności będzie polegało na wprowadzeniu dodatków do zasiłku rodzinnego dla dzieci rodziców pozostających w formalnych związkach albo niepozostających w takich związkach, ale wspólnie wychowujących dzieci. W ustawie budżetowej na 2005 r. nie zostały przewidziane środki na sfinansowanie tych skutków.

4. Sejm w piśmie swego Marszałka z 5 maja 2005 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) z uwagi na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.

Marszałek wskazał, że na 101 posiedzeniu Sejmu, po rozpatrzeniu poprawek Senatu, przyjęta została ustawa z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zaliczce alimentacyjnej (dalej: ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych), która to ustawa oczekuje na podpis Prezydenta i ogłoszenie. W art. 27 tej ustawy wprowadzone zostały zmiany w o świadczeniach rodzinnych. Zmiany te dotyczą m.in. przepisów zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Polegają one na tym, że: zmieniono brzmienie art. 3 pkt 17 oraz art. 12 oraz uchylono art. 11 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zdaniem Marszałka Sejmu zgłoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich zastrzeżenia do wskazanych przepisów ustawy zostały uwzględnione w przeprowadzonej nowelizacji, wobec czego zasadne jest umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Na rozprawie 11 maja 2005 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich, we wniosku formalnym zgłoszonym po otwarciu rozprawy rozszerzył *petitum* wniosku wnosząc o zbadanie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podkreślił, że wskazany wzorzec zawarty był już w uzasadnieniu wniosku. Ponadto, odpowiadając na pytanie składu orzekającego, doprecyzował, że zarzuty sformułowane we wniosku dotyczą także samej definicji zawartej w art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W pozostałym zakresie przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymał wniosek.

Przedstawiciel Sejmu, zaznaczając, że jest związany stanowiskiem Sejmu wyrażonym na piśmie przez Marszałka Sejmu, podtrzymał wniosek o umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zaskarżone przepisy. Przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego wnieśli o oddalenie tego wniosku, gdyż zaskarżone przepisy nie utraciły mocy obowiązującej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego we wniosku końcowym wniósł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 Konstytucji i art. 27 Konwencji o prawach dziecka uznając, że można ograniczyć się do oceny tylko tych zarzutów bez potrzeby ustosunkowania się do pozostałych wzorców kontroli.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył przepisy ustawy z o świadczeniach rodzinnych. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r. (z wyjątkiem art. 36 i art. 40, które weszły w życie z dniem 31 grudnia 2003 r.). Art. 71 ustawy uchylił ustawę z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 ze zm.) oraz ustawę z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.). Ustawa zmieniająca z 2004 r. uchyliła oraz zmieniła brzmienie niektórych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Dodała także nowe przepisy.

W dniu 22 kwietnia 2005 r. Sejm – po rozpatrzeniu poprawek Senatu – przyjął ustawę o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych, która to ustawa wprowadza m.in. zmiany do zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 3 pkt 17, art. 8 i do art. 12 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz uchyla w całości art. 11 tejże ustawy. Ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych została podpisana przez Prezydenta 13 maja 2005 r., czyli już po zamknięciu rozprawy. Ze względu na wniosek Marszałka Sejmu zgłoszony pisemnie i podtrzymany przez przedstawiciela Sejmu na rozprawie o umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zaskarżone przepisy, w pierwszej kolejności należało zbadać, czy w sprawie występują okoliczności uzasadniające umorzenie postępowania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że sam fakt uchwalenia ustawy, która uchyla jeden z zaskarżonych przepisów i wprowadza zmiany do innych zaskarżonych przepisów wskazanych we wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich, nie oznacza, że przepisy te utraciły moc obowiązującą. Postępowanie legislacyjne dotyczące ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych nie zostało zakończone z chwilą uchwalenia tej ustawy przez Sejm. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów może nastąpić dopiero w dniu wejścia w życie przepisów, które uchylają je lub zmieniają, a to zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji nie może nastąpić przed ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw ustawy zawierającej przepisy zmieniające i uchylające.

Na marginesie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, nawet formalne uchylenie przepisu nie oznacza, że tym samym przepis ten utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, określającego przypadki, w których uzasadnione jest umorzenie postępowania. Stosując ten przepis Trybunał Konstytucyjny bierze pod uwagę stan z chwili zamknięcia rozprawy – co w niniejszej sprawie miało miejsce 11 maja 2005 r. A w tym dniu niewątpliwie zakwestionowane przepisy pozostawały w mocy.

Z wymienionych przyczyn fakt podpisania ustawy przez Prezydenta 13 maja 2005 r. nie wpływa na moc obowiązującą zaskarżonych przepisów, a nawet nie jest okolicznością, która mogłaby uzasadniać otwarcie zamkniętej rozprawy.

Dodać należy, że Marszałek Sejmu w swoim piśmie wskazał, że nowelizacja uwzględnia zastrzeżenia zgłoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich do zaskarżonych przepisów. Trybunał Konstytucyjny tą okolicznością się nie zajmował i to nie dlatego, że nowelizacja jeszcze nie weszła w życie, ale przede wszystkim dlatego, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest treść normatywna zawarta w przepisach zaskarżonych w ich brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając brak podstaw do umorzenia postępowania, dokonał konfrontacji zaskarżonych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych z wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi i konwencyjnymi.

2. Wniosek, z którym Rzecznik Praw Obywatelskich, inspirowany przez Rzecznika Praw Dziecka, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, które składają się na dwie instytucje prawne o zbliżonym charakterze, a mianowicie do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowania dziecka (ten dodatek jest uregulowany w art. 8 pkt 4 i w art. 12 ustawy) oraz do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania (ten dodatek jest uregulowany w art. 8 pkt 3 i w art. 11 ustawy). Zasiłek rodzinny, jak również dodatki do niego (oprócz dodatków zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje jeszcze dodatki z tytułu: urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania), mają na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka. Taki cel tej instytucji został jednoznacznie określony w art. 4 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Zaznaczyć należy, że obowiązek utrzymania dziecka ciąży na osobach wskazanych w przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zwłaszcza w tych przepisach, które dotyczą tzw. obowiązku alimentacyjnego, czyli w art. 128-144 tego kodeksu. W stosunku do dziecka taki obowiązek istnieje niezależnie od tego, czy osobie nim obciążonej przysługuje władza rodzicielska nad danym dzieckiem i czy ma ona prawo do osobistej styczności z dzieckiem. Istotnym elementem władzy rodzicielskiej jest prawo i obowiązek wychowania dziecka. Zatem w świetle całokształtu prawa polskiego trzeba odróżnić z jednej strony instytucje uregulowane w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, czyli władzę rodzicielską i obowiązek alimentacyjny, a z drugiej – instytucję zasiłku rodzinnego i dodatków do niego, które zostały uregulowane w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Zasiłek i dodatki do tego zasiłku to świadczenia wypłacane uprawnionej do tego osobie ze środków publicznych. Nie mają one na celu wyłączenia ani ograniczenia zakresu świadczeń alimentacyjnych i wychowawczych, które powinny być spełniane przez osobę

wskazaną w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Chronią one dobro dziecka, jako wartość konstytucyjną, a nie interes osoby utrzymującej dziecko.

Wspólnym elementem obu zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich dodatków do zasiłku rodzinnego jest to, że przysługują one tylko w sytuacji, która jest nazwana przez ustawodawcę „samotnym wychowaniem dziecka”. Za pomocą tych trzech słów określona została podstawowa przesłanka, która musi być spełniona, aby dodatek do zasiłku mógł być przyznany. Znaczenie przytoczonego zwrotu nie jest jasne i z tego względu ustawodawca uznał za celowe sformułowanie w ustawie jego definicji. Mieści się ona w art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który to przepis został zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Ta definicja polega w istocie na określeniu, kogo uważa się za osobę samotnie wychowującą dziecko. Zgodnie z art. 3 pkt 17, jeśli w ustawie mowa jest „o samotnym wychowywaniu dziecka” – oznacza to „wychowywanie dziecka przez pannę, kawalera, osobę pozostającą w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, wdowę lub wdowca, jeżeli wspólnie nie wychowuje dziecka z ojcem lub matką dziecka”.

W przepisie tym przewidziano zatem dwa kryteria, które muszą być spełnione łącznie.

Pierwszym z tych kryteriów jest stan cywilny osoby wychowującej dziecko. Dla określenia tego kryterium ustawodawca posłużył się określeniami: panna, kawaler, wdowa, wdowiec, osoba rozwiedziona, osoba pozostająca w separacji orzeczonej przez sąd (a więc nie w separacji faktycznej w stosunku do drugiego małżonka). Ta część definicji jest jasna. Nie budzi także wątpliwości sposób stwierdzenia tego kryterium. Zgodnie z ogólnymi zasadami następuje to przez przedstawienie odpisu aktu stanu cywilnego, który dokumentuje stan cywilny osoby, a więc np. odpisu aktu małżeństwa, zawierającego wzmiankę o rozwiązaniu małżeństwa przez rozwód lub o separacji.

Natomiast zastrzeżenia budzi określenie drugiego kryterium. W tekście art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych zostało ono ujęte w sposób negatywny. Chodzi o to, że osoba, która odpowiada pierwszemu kryterium: „...wspólnie nie wychowuje dziecka z ojcem lub matką dziecka”. Takie określenie nie pozwala na jednoznaczne określenie sytuacji, w której to kryterium jest spełnione. W skrajnej postaci można by było stwierdzić, że chodzi o osobę, która wcale nie wychowuje dziecka, bowiem rodzic, który „nie wychowuje” dziecka, nie wychowuje go także „wspólnie” z drugim rodzicem. To byłby wniosek niemożliwy do przyjęcia. Można więc interpretować ten zwrot w ten sposób, że chodzi tutaj o to, że dany rodzic wychowuje dziecko, a jednocześnie drugi z rodziców tego dziecka nie wychowuje. W takim razie ta definicja właściwie nie przybliża nas wcale do określenia, o jaką sytuację tu chodzi, gdyż można powiedzieć, że albo definiuje „to samo przez to samo” albo nawet ostrzej, że definiuje „nieznane przez nieznane”. W skrajnej interpretacji można byłoby przyjąć, że to drugie kryterium właściwie nie wnosi niczego nowego w porównaniu z tym, co zostało określone przez pierwsze kryterium, a to by oznaczało, że każda osoba, która ma taki stan cywilny, jaki określono w tej definicji, i która złożyła oświadczenie, że drugi z rodziców nie wychowuje dziecka, może otrzymać dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Takie ujęcie, nadające się do obrony w świetle brzmienia interpretowanego przepisu, prowadzi jednak do skutków społecznie niepożądanych.

Główną wadą „definicji” z art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest to, że określa ona przesłankę uzyskania dodatku do zasiłku bez uwzględnienia 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 zatem 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).

Trzeba podkreślić, że nawet w wymienionych wyżej sytuacjach, gdy jednemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska, istnieje obowiązek alimentacyjny tego rodzica w stosunku do dziecka, polegający na obowiązku dostarczania mu środków utrzymania i wychowania. Istnienie obowiązku alimentacyjnego jest bowiem niezależne od istnienia władzy rodzicielskiej. Obowiązek ten ciąży zresztą nie tylko na rodzicach, ale i na dalszych krewnych dziecka. Jeżeli któryś z rodziców nie wypełnia należycie obowiązku alimentacyjnego, to istnieje oczywiście możliwość dochodzenia realizacji tego obowiązku na drodze sądowej.

Można więc powiedzieć, że regulacja przesłanek uzyskania dodatku do zasiłku rodzinnego jest nie tylko niejasna, ale niespójna z regulacją przewidzianą w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Niespójność przepisów dwóch jednocześnie obowiązujących ustaw jest zjawiskiem, które na pewno zasługuje na negatywną ocenę, zwłaszcza wtedy, gdy jedną z tych ustaw jest ustawa mająca charakter kodeksu. Jednak wada ta sama przez się nie uzasadnia stwierdzenia, że przepisy te są tym samym niezgodne z Konstytucją i powinny utracić moc obowiązującą. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest bowiem kontrola tzw. poziomej zgodności przepisów znajdujących się na tym samym poziomie szczebla hierarchii systemu prawnego, ale zapewnienie zgodności pionowej (tzn. zgodności przepisów niższej rangi z przepisami wyższej rangi, a zwłaszcza z przepisami Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny rozważył, wobec tego czy zaskarżone przepisy, a dokładniej – wyrażone w nich normy prawne, pozostają w relacji zgodności z normami wyrażonymi we wskazanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisach Konstytucji i w ratyfikowanej umowie międzynarodowej.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o zbadanie zgodności zaskarżonych przepisów z szeregiem wzorców wyrażonych w art. 18, 32 ust. 1, 48 i 71 ust. 1 oraz w art. 27 Konwencji o prawach dziecka. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wzorcem, który ze względu na swoją treść jest najbliższy zaskarżonym przepisom, jest art. 71 ust. 1 Konstytucji. Wobec tego zaskarżone przepisy zostały w pierwszym rzędzie zanalizowane pod kątem ich zgodności z tym wzorcem.

Przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji nakazuje państwu prowadzenie takiej polityki społecznej i gospodarczej, która uwzględnia dobro rodziny oraz przyznaje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Wymieniono tutaj w szczególności rodziny wielodzietne i rodziny niepełne. Niezgodność zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów z art. 71 ust. 1 Konstytucji polega, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na tym, że przyznają one materialną pomoc wypłacaną ze środków publicznych tylko części rodzin i to wyodrębnionej według kryteriów nieodpowiadających wymaganiom określonym w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Chodzi o to, że ta pomoc nie została przewidziana wcale dla rodzin wielodzietnych, a z drugiej strony została przewidziana nie tylko dla rodzin będących rodzinami niepełnymi, skoro kryterium samotnego wychowania i utrzymania dziecka zostało oderwane od ustaleń dotyczących tego, czy w konkretnej sytuacji obowiązek wychowania dziecka spoczywa na jednej osobie, czy na obojgu rodziców. Takie ukształtowanie zasad przyznania dodatku do zasiłku doprowadziło także do nierównego traktowania dzieci zróżnicowanego według innych kryteriów niż kryteria przewidziane w art. 71 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym szczególna pomoc ze strony

państwa należy się dzieciom pochodzącym z rodzin wielodzietnych lub niepełnych, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej. W ten sposób przez zaskarżone przepisy został naruszony także nakaz równego traktowania, będący emanacją określonej w art. 32 Konstytucji zasady równości.

4. Kolejnym wskazanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów jest art. 18 Konstytucji. Ten przepis Konstytucji jest ujęty bardziej ogólnie niż art. 71, co jest związane z tym, że jest on zamieszczony w rozdziale I Konstytucji określającym podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej. Art. 18 Konstytucji stanowi, że „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. W przepisie tym jest między innymi mowa o „małżeństwie” i o „rodzinie”, a te wartości mają znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Art. 18 jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71 Konstytucji. Nakaz wyrażony w art. 18 Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje traktować osobę mającą rodzinę 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 wychowania dziecka, ale jedno z nich tego obowiązku nie wypełnia. Takie ujęcie tych przepisów zniechęca tego z rodziców, który wychowuje dziecko, do dochodzenia od drugiego rodzica realizacji obciążającego go obowiązku i utrwała się w społeczeństwie przekonanie, że zaniedbywanie obowiązków rodzicielskich aktualizuje obowiązek udzielenia pomocy socjalnej przez państwo.

Wnioskodawca wskazał, we wniosku i podczas rozprawy, że stosowanie zaskarżonych przepisów jest oparte na takiej wykładni, która w praktyce pozbawia znaczenia drugie kryterium, określone w art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W praktyce bowiem prawo do zasiłku i do dodatku do zasiłku jest przyznawane każdej osobie, która pozostaje w określonym stanie cywilnym, jest panną, kawalerem itd. i oświadczyła, że drugi z rodziców dziecka nie wychowuje. Utrwalenie się takiej praktyki organów przyznających dodatki do zasiłku wywiera niepożądane skutki społeczne, nie sprzyja bowiem umocnieniu autorytetu instytucji małżeństwa, któremu z mocy art. 18 Konstytucji państwo ma zapewnić nie tylko ochronę, ale i opiekę.

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał od Rzecznika Praw Dziecka informację o tym, że w związku z wejściem w życie kwestionowanych przepisów zwiększyła się liczba pozwów o orzeczenie separacji lub rozwodu. Ta obserwacja nie została podważona ani przez przedstawiciela Sejmu, ani przez Prokuratora Generalnego, wobec tego uzasadnione jest przyjęcie, że zaskarżone przepisy, wskutek niejasności i niespójności z regulacją kodeksową, co najmniej stwarzają ryzyko zagrożenia 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. Ustalenie to jest niezależne od tego, jaki procent pozwów o separację lub rozwód został uwzględniony przez sądy. Samo bowiem wystąpienie z żądaniem orzeczenia separacji lub rozwodu jest dowodem osłabienia więzi istniejących między małżonkami. Ponadto treść kwestionowanych przepisów skłania do stwarzania sytuacji pozorujących rozkład pożycia między małżonkami po to by uzyskać pomoc finansową ze środków publicznych. Z tego względu Trybunał uznał, że zaskarżone we wniosku przepisy naruszają również art. 18 Konstytucji. Raz jeszcze trzeba podkreślić, że w świetle aksjologii przyjętej w

obowiązującej w Polsce Konstytucji, rodzina i małżeństwo są wartościami, które zajmują szczególnie wysoką rangę w hierarchii wartości konstytucyjnych.

5. Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast, że wskazany we wniosku art. 48 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem dla oceny zaskarżonych przepisów. Art. 48 Konstytucji w ust. 1 gwarantuje rodzicom prawo do wychowania dziecka w zgodzie z ich przekonaniem, przy uwzględnieniu stopnia dojrzałości dziecka i wolności jego sumienia, wyznania i przekonań. Jest oczywiste, że regulacja dotycząca dodatków do zasiłku rodzinnego nie ma nic wspólnego z tym, czy wychowanie dziecka odbywa się w sposób odpowiadający przekonaniom rodziców, czy w sposób szanujący jego wolność sumienia – to są sprawy przecież zupełnie niezależne. Argumentacja Rzecznika Praw Obywatelskich nie dotyczy jednak art. 48 ust. 1, ale ust. 2. Ten przepis dopuszcza ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich, a w tym także prawa rodziców do wychowania dziecka, ale tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. W ramach niniejszej sprawy nie ma potrzeby badania, czy na tle art. 48 ust. 2 obowiązują ograniczenia z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Do ustalenia nieprzydatności art. 48 ust. 2, jako wzorca kontroli konstytucyjnej zaskarżonych przepisów, wystarczy stwierdzić, że fakt udzielenia jednemu z rodziców pomocy w celu częściowego pokrycia wydatków ponoszonych na utrzymanie dziecka – i to niezależnie od tego, czy ta pomoc pochodzi ze środków publicznych, czy prywatnych – nie powoduje ani ograniczenia, ani pozbawienia przysługujących drugiemu z rodziców praw rodzicielskich. Pomoc, niezależnie od tego od kogo pochodzi, nie wpływa na zakres praw przysługujących z mocy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego drugiemu z rodziców. Jeszcze raz tutaj trzeba przypomnieć, że w świetle kodeksu odrębną instytucją jest władza rodzicielska, czyli prawo i obowiązek wychowania dziecka, a odrębną instytucją jest obowiązek alimentacyjny, czyli dostarczanie dziecku środków utrzymania i wychowania, ciążyący zresztą nie tylko na rodzicach, ale i na dalszych krewnych dziecka. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny zastosował w wyroku formułę, że zaskarżone przepisy „nie są niezgodne” z art. 48 Konstytucji.

6. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił zaskarżonym przepisom nie tylko niezgodność ze wskazanymi przepisami Konstytucji, ale i z art. 27 Konwencji o prawach dziecka. Konwencja ta została przez Polskę ratyfikowana na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, a zatem zgodnie z art. 188 pkt 2 i art. 241 Konstytucji może stanowić kryterium dla oceny przepisów ustawowych. Art. 27, na który powołuje się Rzecznik Praw Obywatelskich, dotyczy przysługującego każdemu dziecku prawa do odpowiedniego poziomu życia. Zarazem jednak przepis ten nakłada na rodziców lub inne osoby odpowiedzialne za dziecko odpowiedzialność za zapewnienie dziecku warunków niezbędnych dla jego rozwoju. Na państwo zaś nakłada obowiązek podjęcia wszelkich kroków, które są niezbędne dla zapewnienia, że te świadczenia na utrzymanie dziecka będą spełniane przez rodziców, czy inne zobowiązane do tego prawnie osoby. Przepis ten zobowiązuje także państwo, ale jedynie do wspomagania rodziców w realizacji prawa dziecka do odpowiedniego poziomu życia. Obowiązek wspomagania rodziców przez państwo został w Konwencji ograniczony poprzez odwołanie się do warunków krajowych oraz do środków, jakim dysponuje konkretne państwo. 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, zatem w świetle ustaleń

dotyczących treści zakwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów można przyjąć, że przepisy te są niezgodne także z postanowieniami art. 27 Konwencji o prawach dziecka. Należy przy tej okazji podkreślić, że regulacja przewidziana w wymienionym przepisie Konwencji o prawach dziecka jest całkowicie zgodna z przyjętą przez polską Konstytucję zasadą pomocniczości, w myśl której państwo powinno wspierać rodzinę, a nie zastępować ją w realizowaniu jej funkcji.

7. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów na okres 12 miesięcy i podtrzymał ten wniosek także w toku rozprawy. Trybunał Konstytucyjny uznał, że ze względu na materię, którą regulują zaskarżone przepisy, odroczenie utraty mocy obowiązującej jest co do zasady uzasadnione. Jednakże przyjął, że wskazany 12-miesięczny termin jest zbyt długi, gdy należy się liczyć z tym, iż w najbliższej przyszłości dojdzie do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw ustawy nowelizującej ustawę o świadczeniach rodzinnych, a tym samym regulacja przewidziana w przepisach uznanych za niekonstytucyjne zostanie zastąpiona nową, zmienioną regulacją ustawową.

Trzeba tutaj podkreślić, że takie określenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisów, jakie przyjął Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, nie wyklucza tego, że te przepisy mogą wcześniej utracić moc obowiązującą. Odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją lub ratyfikowaną umową międzynarodową wcale nie nakłada na ustawodawcę obowiązku utrzymania w mocy tych przepisów aż do nadejścia wskazanego przez Trybunał terminu. Jest nawet, generalnie rzecz biorąc, bardzo pożądane, żeby stan niekonstytucyjności został przez ustawodawcę usunięty przed upływem tego terminu, który wyznaczył Trybunał. Natomiast sądy i inne organy stosujące prawo mają obowiązek stosowania zaskarżonych przepisów przez cały okres ich pozostawania w mocy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05).

Na koniec jeszcze raz przypomnieć trzeba, że przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego były tylko i wyłącznie przepisy regulujące instytucje dwóch dodatków do zasiłku rodzinnego w brzmieniu obowiązującym w dniu wyrokowania. Rozpoznając wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, który zainicjował postępowanie w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się tym, czy zarzuty zawarte we wniosku są aktualne co do przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu, jakie otrzymają w wyniku nowelizacji wynikającej z ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych. Zbadanie, czy te przepisy są zgodne z Konstytucją, wychodzi poza ramy postępowania w niniejszej sprawie. Mogłoby ono być przeprowadzone, jeżeli uprawniony do tego podmiot wystąpiłby z odpowiednim wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.