

Helena Pietrzak

Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2010 r., K 5/10 w sprawie prawa osób pełnoletnich, uczących się i posiadających dzieci do świadczeń alimentacyjnych z funduszu alimentacyjnego

Prawo Kanoniczne : kwartalnik prawno-historyczny 54/1-2, 427-441

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

HELENA PIETRZAK
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

**GŁOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU
KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 23 LISTOPADA
2010 R., K 5/10¹ W SPRAWIE PRAWA OSÓB
PEŁNOLETNICH, UCZĄCYCH SIĘ I POSIADAJĄCYCH
DZIECI DO ŚWIADCZEŃ ALIMENTACYJNYCH
Z FUNDUSZU ALIMENTACYJNEGO**

Teza rozstrzygnięcia

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* (Dz. U. z 2009 r., Nr 1, poz. 7, Nr 6, poz. 33, Nr 97, poz. 800 i Nr 98, poz. 817 oraz z 2010 r., Nr 81, poz. 530) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 oraz w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W pozostałym zakresie badania zgodności art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r., na skutek cofnięcia wniosku, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie – działając „na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. *o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 197, poz. 1307)”.

Przesłanki stanu faktycznego

Wnioskiem z dnia 1 lutego 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z zapytaniem, czy wymie-

¹ Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2010 r. została ogłoszona dnia 6 grudnia 2010 r. w Dz. U. Nr 229, poz. 1504.

nione w sentencji przepisy są zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Potrzeba udzielenia odpowiedzi wynikała z zasadności skarg osób pozbawionych prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Zasadniczą wątpliwość budziła przesłanka określona w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, pozbawiająca prawa do świadczeń z funduszu osoby, które są pełnoletnie i posiadają własne dziecko. W ocenie zainteresowanych (uprawnionych) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, narusza to konstytucyjną równość wobec prawa.

Pytanie prawne Rzecznik Praw Obywatelskich określił poprzez ściłą analizę zaskarżonej regulacji.

Przedmiotowe świadczenia alimentacyjne z funduszu zastąpiły wypłacaną do 30 września 2008 r. zaliczkę alimentacyjną². Mają charakter świadczenia celowego, a więc przysługują pod warunkiem realizacji przy jego pomocy oznaczonych funkcji społecznych³.

Podstawowym ich zadaniem jest wspieranie osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób bezpośrednio zobowiązanych wobec nich do alimentacji⁴. Nie są świadczeniami bezzwrotnymi, ponieważ są tylko czasowo udostępniane wierzycielowi. Stąd też, czasowo łagodzą niedostatek, będący efektem mało skutecznie działającego systemu ścigania dłużnika uchylającego się od realizacji prawomocnie ustalonego obowiązku alimentacyjnego⁵. Są zatem świadczeniami pieniężnymi wypłacanymi przez państwo osobom uprawnionym w wypadku bezskuteczności egzekucji alimentów. Zakres i interpretację „bezzwrotności egzekucji” określił ustawodawca w art. 2 pkt 11 analizowanej ustawy. Zachodzi ona wówczas kiedy w okresie „ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych, a także egzekucja, której nie

² Na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. *o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*, Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.

³ Szerzej zob. J. IGNACZEWSKI (red.), *Alimenty. Komentarz*, Warszawa 2009.

⁴ Zob. definicję legalną zawartą w art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, Dz. U. z 2009 r., Nr 1, poz. 7 ze zm. Cel świadczeń alimentacyjnych został wskazany w preambule analizowanej ustawy.

⁵ Zakres i charakter prawny publicznego świadczenia alimentacyjnego został przedstawiony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU, nr 5/A/2008, poz. 83.

można wszcząć lub prowadzić ze względu na to, że dłużnik przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej i nie ma podstawy prawnej do podjęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika albo osoba uprawniona nie może wskazać miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą”.

W szczególności, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wątpliwości budzi istotne zróżnicowanie w zakresie prawa do świadczeń z funduszu osób uczących się. Tym bardziej, że samo prawo do świadczeń z funduszu przysługuje co do zasady osobie do ukończenia przez nią 18 roku życia albo w wypadku, gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej – do ukończenia przez nią 25 roku życia, albo w wypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności – bezterminowo (art. 9 ust. 1)⁶. Ustawodawca wprowadził istotne ograniczenia prawa do świadczeń z funduszu wobec osób, które wprawdzie spełniają wymagane prawem przesłanki pozytywne, ale w ich wypadku pojawiła się jedna z przesłanek negatywnych (art. 10 ust. 1 i 2)⁷. Należy do nich: umieszczenie osoby uprawnionej w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie lub w rodzinie zastępczej, albo gdy osoba uprawniona jest pełnoletnia i posiada własne dziecko, albo gdy zawarła związek małżeński.

W opinii Rzecznika, wątpliwości budzi przesłanka negatywna, określona w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy, pozbawiająca prawa do świadczeń z funduszu osoby, które są pełnoletnie i posiadają własne dziecko. Jego zdaniem zastosowane rozwiązanie dokonuje niczym nieuzasadnionego podziału osób na dwie grupy, przy czym zasadniczym kryterium i zróżnicowaniem w zakresie dostępu do świadczeń osób pełnoletnich uczących się w szkole lub szkole wyższej do ukończenia przez nie 25 roku życia, bezskutecznie próbujących egzekwować zasądzone im alimenty, stanowi fakt „posiadania własnego dziecka”⁸.

⁶ Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy świadczenia z funduszu przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza 725 zł. Osobą uprawnioną, w myśl ustawy alimentacyjnej, jest osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli ich egzekucja okazała się bezskuteczna.

⁷ Świadczenia z funduszu przysługują w wysokości nie wyższej niż 500 zł.

⁸ Jak dalej argumentował Rzecznik, „celem ustawodawcy było ograniczenie kręgu uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych do wypadków niepozostawiających

To właśnie zróżnicowanie w zakresie prawa do świadczeń z funduszu osób uczących się w szkole lub szkole wyższej, oparte na kryterium posiadania własnego dziecka wymaga, zdaniem Rzecznika, oceny z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik przypomniał, że zgodnie z zasadą równości, wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, to znaczy bez dyskryminowania ani faworyzowania. Istotną cechą, zdaniem Rzecznika, przesądzającą o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne, bądź odmienne, jest – status osób uczących się w szkole lub szkole wyższej, które nie osiągnęły 25 roku życia oraz bezskuteczność egzekucji alimentów zasądzonych od rodzica. Wymienione cechy mają również osoby posiadające własne dziecko. To właśnie kryterium stanowi – w ocenie Rzecznika, o odstępstwie od zasady równego traktowania podmiotów. Odstępstwo to jest w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału dopuszczalne pod warunkiem, że znajdują uzasadnioną podstawę, mają charakter relewantny (istotny), proporcjonalny i pozostają w związku z jakimiś innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi. Analizowane zróżnicowanie dokonane przez ustawodawcę na gruncie art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy nie spełnia – zdaniem Rzecznika – powyższych kryteriów, gdyż nie realizuje podstawowego celu, któremu służą świadczenia z funduszu, a ponadto nie ma też charakteru proporcjonalnego. Ponadto, zdaniem Rzecznika, trudno jest wykazać zgodność między analizowanym „zróżnicowaniem” określonym w art. 10 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – a zasadą pomocy państwa rodzinom niepełnym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, o których mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP⁹. Stąd też, zaskarżona regulacja, ograniczająca prawa do świadczenia

wątpliwości co do trudnej sytuacji materialnej świadczeniobiorców. Tymczasem sytuacja osób pełnoletnich, które uczą się w szkole lub w szkole wyższej i posiadają dziecko, a które zostały pozbawione prawa do świadczeń z funduszu, jest, zdaniem Rzecznika, szczególnie trudna. Nawet w sytuacji, w której własne dziecko takiej osoby jest uprawnione do świadczeń alimentacyjnych z funduszu, taka osoba może pozostać całkowicie bez środków na utrzymanie”.

⁹ Zgodnie z argumentacją Rzecznika, art. 71 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do gradacji wszystkich świadczeń publicznych (mieszczących się w ramach „polityki społecznej i gospodarczej”) na rzecz rodzin w zależności od ich sytuacji.

alimentacyjnego tylko jednej grupy uczących się osób pełnoletnich, to jest tych, które posiadają dzieci, nie jest uzasadniona żadnymi wartościami ani zasadami konstytucyjnymi. Zdaniem Rzecznika, margines swobody regulacyjnej ustawodawcy w odniesieniu do art. 71 ust. 1 Konstytucji został przekroczony¹⁰.

Ponadto, Rzecznik w uzasadnieniu wniosku podniósł, że zakwestionowana regulacja jest niezgodna także z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą sprawiedliwości społecznej¹¹. Wyeliminowanie prawa do świadczenia alimentacyjnego z funduszu wobec osób pełnoletnich i uczących się przez wprowadzenie dodatkowego kryterium posiadania dziecka nie może być uznane, w ocenie Rzecznika, za pozostające w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Prokurator Generalny¹² wnioskował o uznanie niezgodności z Konstytucją przepisów będących przedmiotem orzekania¹³ – w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Podzielił w pełni argumentację zaprezentowaną przez Rzecznika, co do wprowadzenia przez zakwestionowany przepis, zróżnicowania praw dwóch identycznych grup adresatów ustawy. Stwierdził, że samo wyłączenie świadczenia alimentacyjnego w przypadku osób posiadających własne dziecko prowadzi do nierówności, która nie jest uzasadniona ani potrzebą ochrony interesu publicznego, ani też ochroną dobra wspólnego, traktowanymi jako wartości konstytucyjne. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jednoznacznie stwierdził, że przyjęte w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy – kryterium posiadania dziecka, nie spełnia żadnego z warunków testu równości. Nie jest ponadto relewantne z punktu widzenia celów świadczenia alimentacyjnego, a co za tym idzie nie powoduje, że dostęp do świadczenia jest uregulowany w sposób proporcjonalny. Zdaniem Prokuratora Generalnego wątpliwości budzi także możliwość jego uzasadnienia wartościami konstytucyj-

¹⁰ Rzecznik zwrócił ponadto uwagę, że pomoc państwa związana z niemożliwością wyegzekwowania alimentów nie jest bezzwrotną pomocą społeczną. Kwoty wypłacane z funduszu są bowiem odzyskiwane od dłużnika alimentacyjnego.

¹¹ Sprawiedliwość rozdzielcza zakłada jednakowe traktowanie osób w zakresie rozdziału dóbr. Sprawiedliwość społeczna jest, zdaniem Rzecznika, realizowana w myśl ogólnych klauzul dobra rodziny, z niej bowiem wynika obowiązek udzielania przez państwo szczególnej pomocy rodzinom niepełnym i wielodzietnym.

¹² W piśmie z 16 marca 2010 r.

¹³ Wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy alimentacyjnej z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

nymi, szczególnie obowiązkiem pomocy dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej. Podzielając pogląd Rzecznika, zarzucał również, że uregulowanie takie – jako wprowadzające niekonstytucyjną dyskryminację – jest sprzeczne z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą sprawiedliwości społecznej. Podzielił również zastrzeżenia Rzecznika pod adresem zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 71 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Prokuratora nie ma podstaw, by zakładać, że każda osoba posiadająca własne dziecko automatycznie pozostaje w związku porównywalnym do małżeństwa, co miałyby uzasadniać przerwanie dotychczasowego obowiązku alimentacyjnego spoczywającego na rodzicach małżonka. W adekwatnym, niemalżeńskim związku mogą pozostawać także osoby pełnoletnie, uczące się w szkole lub szkole wyższej, które nie posiadają własnych dzieci, a nie są one pozbawione z mocy prawa świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Podzielił tym samym twierdzenie Rzecznika, że wprowadzenie przez ustawodawcę kryterium posiadania bądź nie własnego dziecka – jako przesłanki uzyskania świadczenia z funduszu – stanowi przekroczenie marginesu swobody regulacyjnej. Powołując się na uchwałę SN z 16 grudnia 1987 r. w sprawie wytycznych w zakresie wykładni prawa i praktyki sądowej w sprawach o alimenty, jednoznacznie stwierdził, że analizowane kryterium wybrane zostało przez ustawodawcę arbitralnie czego dowodem jest brak jakichkolwiek wyjaśnień powodów wprowadzenia tej przesłanki w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym¹⁴.

Natomiast Marszałek Sejmu¹⁵ wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 2 pkt 2 przedmiotowej ustawy z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP. Odnosząc się do zgodności zakwestionowanej regulacji z powołanymi przez Rzecznika wzorcami kontroli, Marszałek wskazał, że przyjęte przez ustawodawcę grani-

¹⁴ Prokurator Generalny wskazał także, że na gruncie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego uprawnionym do świadczeń alimentacyjnych jest ten, kto znajduje się w niedostatku. Poza tą przesłanką uprawniony musi wykazać, że rażąco nie naruszył zasad współżycia w rodzinie. Zgodnie z przywołaną uchwałą SN - naruszenie zasad współżycia w rodzinie może polegać na zawinionym popadnięciu w niedostatek lub umyślnym wywołaniu sytuacji prowadzącej do żądania alimentów. Wprowadzenie takiej przesłanki do ustawy powoduje jednak, że odmowa przyznania środków z funduszu ma miejsce *ex lege*, nie zaś, jak w powołanej uchwale wskazał SN, jedynie w wypadkach szczególnie uzasadnionych, gdy budzą one powszechną dezaprobatę.

¹⁵ W piśmie z 17 marca 2010 r.

ce wiekowe, do których można otrzymywać świadczenia z funduszu alimentacyjnego, nie są przypadkowe. Dodał jednak, że istnieje uzasadniona obawa, że część osób uprawnionych podejmowałaby naukę tylko w celu spełnienia przesłanki wymaganej do nabycia prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Zdaniem Marszałka kryteria negatywne ustawy korespondują z ogólnym *ratio legis* ustawy, którym jest wspieranie przez państwo tylko tych osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, a nie otrzymują one należnego wsparcia od osób zobowiązanych do alimentacji. Marszałek przyznał jednak, że w nieobowiązującej już ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. *o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*¹⁶ fakt posiadania dziecka – nie decydował o utracie przez osobę je wychowującą – statusu dziecka uprawnionego do zaliczki alimentacyjnej, w odniesieniu zaś do osób uczących się mogły one korzystać równocześnie z zasiłku rodzinnego i zaliczki alimentacyjnej¹⁷.

Odnosząc się do zakwestionowanego katalogu przesłanek negatywnych – określonych w art. 10 ust. 2, Marszałek przyznał jednoznacznie, że trudno jest wskazać ich zasadniczy cel. Tym bardziej, że sam fakt pozbawienia osoby pełnoletniej, ale uczącej się i jednocześnie posiadającej dziecko – prawa do świadczeń, nie jest według aktualnego stanu prawnego – związane z faktem otrzymywania innych świadczeń z pomocy publicznej. Stąd też, Marszałek dostrzegł niespójność tej regulacji z jej podstawowym celem. W jego ocenie – wynikający z samej zasady równości nakaz proporcjonalności wymaga, aby waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy prawnej, pozostawała w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które mają zostać naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Z kolei brak możliwości zidentyfikowania *ratio legis* zakazanych przepisów przesądza, że nie ma możliwości analizowania dochowania zasady proporcjonalności w związku z tym, iż nie można ustalić, czy została zachowana odpowiednia relacja między rangą celu przepisu a intensywnością ingerencji ustawodawcy. Ponadto, zakwestionowana regulacja, nie pozostaje także w związku z innymi

¹⁶ Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.

¹⁷ Regulacja ta określała wzajemne relacje między dwoma systemami pomocy publicznej dla rodzin w trudnej sytuacji: systemem świadczeń rodzinnych i systemem publicznych świadczeń alimentacyjnych.

wartościami konstytucyjnymi. Faktyczne naruszenie zasady równości przejawia się również w tym, że osoby uprawnione i niepełnoletnie mające dziecko nie są pozbawione prawa do świadczeń alimentacyjnych, osoby zaś uprawnione i pełnoletnie posiadające dziecko są go pozbawione. Stanowi to – w ocenie Marszałka – konstytucyjnie zakazaną dyskryminację osób pełnoletnich posiadających dziecko.

Pozostałe wzorce kontroli powołane przez Rzecznika, a więc art. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, wzmacniają – zdaniem Marszałka Sejmu – zajęte stanowisko i tworzą istotne domniemanie interpretacyjne, nakazując wykładnię ustawowego prawa do świadczeń z funduszu w kierunku zaprezentowanym w piśmie.

Trybunał Konstytucyjny w dniu 12 sierpnia 2010 r. skierował prośbę o opinię do Minister Pracy i Polityki Społecznej, w której zawarł zapytanie: czy orzeczenie Trybunału w sprawie z wniosku Rzecznika może wywoływać skutki wiążące się z nieprzewidzianymi nakładami finansowymi? Udzielając wyjaśnienia Minister Pracy i Polityki Społecznej¹⁸ wskazała, że usunięcie zaskarżonego przepisu z ustawy alimentacyjnej spowoduje zwiększenie wydatków z budżetu państwa z uwagi na wzrost liczby świadczeniobiorców, których oszacowano na około cztery tysiące osób. Przewidywany wzrost wydatków może wynieść około 13 milionów złotych. Ponadto, poinformowała, że 13 lipca 2010 r. Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych i zmianie ustawy alimentacyjnej, które zakładają m.in. uchylenie zakwestionowanego przepisu.

Na rozprawie w dniu 23 listopada 2010 r. Rzecznik cofnął wniosek w zakresie, w jakim dotyczył art. 9 ust. 1 ustawy, a Prokurator Generalny zmodyfikował stanowisko w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie niezgodności z powołanymi przez wnioskodawcę wzorcami jedynie art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy. W pozostałym zakresie uczestnicy postępowania podtrzymali argumentację przedstawioną w pismach procesowych.

Argumentacja Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał uznał, że kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia o zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów, ma dokonanie oceny zgodności art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej, wyłą-

¹⁸ W piśmie z 21 września 2010 r.

czającego prawo do świadczeń alimentacyjnych osób, które posiadają własne dziecko, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem Trybunału art. 10 ust. 2 pkt 2 przedmiotowej ustawy alimentacyjnej, różnicuje sytuacje podmiotów podobnych – osób, które są pełnoletnie – na podstawie kryterium posiadania własnego dziecka. Trybunał Konstytucyjny przeprowadził analizę przebiegu prac legislacyjnych, która nie dała odpowiedzi na pytanie: jaka była *ratio legis* pozbawienia prawa do świadczeń alimentacyjnych na podstawie tego właśnie kryterium? Brak możliwości zidentyfikowania *ratio legis* zaskarżonych przepisów uniemożliwia analizowanie dochowania zasady proporcjonalności. Ustawodawca nie wskazał bowiem celu wyłączenia zawartego w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej, tym samym nie można ustalić, czy została zachowana właściwa relacja między celem ustawy a dokonaniem przez ustawodawcę odstępstwem od zasady równości.

W związku z powyższym Trybunał uznał za słuszne twierdzenie Rzecznika, że sytuacja takiej osoby jest trudniejsza (zarówno materialnie, jak i społecznie) od sytuacji osoby uczącej się i nieposiadającej własnych dzieci. Trybunał jednoznacznie stwierdził, że pozbawienie prawa do świadczeń alimentacyjnych osoby pełnoletniej uczącej się w szkole lub szkole wyższej ze względu na posiadanie własnego dziecka – nie realizuje jednego z celów świadczeń z funduszu, jakim jest pomoc państwa osobom pełnoletnim w zdobyciu wykształcenia, które umożliwi im następnie samodzielne zaspokajanie ich potrzeb. W konsekwencji może doprowadzić do sytuacji, że osoby takie będą musiały zrezygnować z dalszego kształcenia z braku środków utrzymania.

Trybunał uznał także, że zastosowane przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania nie pozostaje także w związku z innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby odmienne traktowanie osób należących do tej samej kategorii podmiotów. Utrata uprawnienia przez podmiot tylko dlatego, że charakteryzuje się dodatkową cechą – posiadaniem własnego dziecka, nie ma – zdaniem Trybunału – relewantnego charakteru i nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji RP.

Ponadto, kwestionowana regulacja pozostaje również w sprzeczności z art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 2 Konstytucji, z które-

go wywodzona jest zasada sprawiedliwości społecznej, a który został przywołany przez Rzecznika w związku z zasadą równości¹⁹.

Trybunał zgodził się również z wnioskodawcą, że margines swobody regulacyjnej ustawodawcy w odniesieniu do art. 71 ust. 1 Konstytucji został przekroczony, co uzasadnia niezgodność art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej z tym wzorcem kontroli. Tym bardziej, że powołany wzorzec kontroli zobowiązuje państwo do uwzględniania w jego polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny. Art. 71 ust. 1 Konstytucji różnicuje pomoc państwa na rzecz rodzin świadczoną w ramach polityki społecznej i gospodarczej, przyznając rodzinom wielodzietnym i niepełnym, których sytuacja bytowa jest trudna, prawo podmiotowe do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Pomocy tej zostały pozbawione osoby, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej, przy czym wyłączenie zawarte w tym przepisie nie zostało uzasadnione żadnymi wartościami lub zasadami konstytucyjnymi.

Wskutek cofnięcia przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie wniosku w części, w jakiej dotyczył art. 9 ust. 1 ustawy alimentacyjnej, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. *o Trybunale Konstytucyjnym*²⁰.

Ocena rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego uznać należy za słuszny, szczególnie wobec istotnego założenia zawartego w art. 1 ust. 2 analizowanej ustawy, który stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowanymi z budżetu państwa.

Pomoc państwa uzasadnia trudna sytuacja materialna i społeczna wywołana niewykonywaniem obowiązku alimentacyjnego przez zobowiązanego. Stąd też, państwo wykonuje swoją powinność pomocy osobom ubogim, opartą na zasadzie pomocniczości, która daje możliwość wsparcia, a więc udzielenia świadczenia tylko pod warunkiem

¹⁹ Trybunał powołał się na wyrok o sygn. K 10/96, w którym Trybunał podkreślił, że różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma większe szanse na uznanie za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zakwestionowana regulacja nie spełnia również tego wymogu.

²⁰ Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

wyczerpania własnych środków samopomocowych oraz tylko w zakresie niezbędnym do zażegnania ryzyka braku alimentacji²¹.

Warto dodać, że prawodawca ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, określił mechanizm postępowania, ukierunkowany na aktywizację zawodową dłużnika oraz weryfikację sytuacji osobistej i majątkowej dłużnika. Tym samym zobowiązał państwo do poszukiwania alternatywnych rozwiązań prawnych (instrumentów dyscyplinowania) aktywizujących dłużnika w celu odnalezienia źródeł umożliwiających skuteczną alimentację. Dopiero w drugim etapie nieskuteczności tych rozwiązań, uruchamiane są środki dolegliwości w postaci zatrzymania prawa jazdy²² przez starostę z obowiązkiem zwrotu należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu osobie uprawnionej (regres), łącznie z ustawowymi odsetkami, czy też zainicjowanie postępowania karnego.

Co ciekawe w głosowanym orzeczeniu, Trybunał Konstytucyjny taksatywnie wymienił obowiązujące instrumenty dyscyplinowania, do których należy – zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi, zapominając o wydanym dnia 22 września 2009 r. (P 46/07²³) wyroku w sprawie zasadności zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Trybunał uznał wówczas, że „art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. *o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*²⁴ jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Co prawda, obecnie gminy nadal mogą wnioskować o odebranie prawa jazdy²⁵, ponieważ Trybunał orzekł wobec art. 5 ustawy *o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*, która została uchylona 1 października 2008 r. ustawą z dnia 7 września 2007 r. *o pomocy osobom uprawnio-*

²¹ Szerzej zob. M. WASILEWSKA, *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny. Instrukcja postępowania i wzory*, Gdańsk 2009.

²² Stanowił zatem rodzaj normatywnego zabezpieczenia realizacji obowiązków alimentacyjnych przez uporczywego dłużnika alimentacyjnego. Zob. W. MACIEJKO, *Komentarz. Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*, Warszawa 2007.

²³ Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r. została ogłoszona dnia 25 września 2009 r. w Dz. U. Nr 159, poz. 1261.

²⁴ Dz. U. Nr 86, poz. 732 i Nr 164, poz. 1366, z 2007 r. Nr 192, poz. 1378 oraz z 2008 r. Nr 119, poz. 770.

²⁵ Ok. 20,5 tys. wniosków do starosty o odebranie prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym złożyły gminy w I półroczu 2009 r.

*nym do alimentów*²⁶. Regulacja ta, obowiązująca współcześnie zawiera unormowanie analogiczne do kwestionowanego w pytaniu prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. Faktem jest, że zarówno resort pracy, jak i konstytucjonaliści podtrzymują stanowisko dotyczące możliwości w aktualnym stanie prawnym, kierowania wniosków do starostów o odebranie prawa jazdy, to jednak duża część jednostek wstrzymuje się z takim działaniem²⁷. Okoliczność ta wynika z obawy i ewentualności, iż dłużnik alimentacyjny wykorzysta analizowaną drogę administracyjno-procesową i odwoła się od niekorzystnej decyzji najpierw do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a potem do sądu, który uzna, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do obowiązujących przepisów *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* i uchyli decyzję starosty.

Kontynuując komentarz prawny do głosowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, warto podkreślić, że kwestionowane świadczenie alimentacyjne nie jest uprawnieniem samoistnym, ma charakter fakultatywny, a możliwość skorzystania z niego występuje dopiero wówczas, gdy zawiodły inne środki prawne mające na celu zdyscyplinowanie dłużnika alimentacyjnego. Ma zatem na celu skredytowanie podstawowych potrzeb uprawnionego do alimentów w sytuacji braku możliwości ich wyegzekwowania. W takiej sytuacji państwo staje się gwarantem otrzymania zasądzonych alimentów²⁸, a w zakresie wypłaconych świadczeń wstępuje w jego miejsce, stając się wierzycielem dłużnika alimentacyjnego²⁹.

²⁶ Dz. U. Nr 192, poz. 1378.

²⁷ W Polsce znaczna większość gmin właśnie ten przepis uznała za najbardziej skuteczny w mobilizowaniu dłużników dołożenia na dzieci. Największą skuteczność w ściąganiu zaległych alimentów mają te gminy, które stosują wszystkie sposoby walki z dłużnikami alimentacyjnymi.

²⁸ Warto podkreślić, że jest to podstawowe założenie charakterystyczne dla wszystkich aktów regulujących publiczne świadczenia alimentacyjne. Świadczenia te są jedynie czasowo udostępniane wierzycielowi i nie są świadczeniami bezzwrotnymi.

²⁹ Zasadniczą kwestią systemu publicznego wsparcia jest to, że zwrot kwoty świadczenia następuje nie od osoby, która świadczenie pobrała, ale od dłużnika, którego dług względem osoby uprawnionej został zaspokojony przez państwo. Charakter publicznego świadczenia alimentacyjnego został przedstawiony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83), który zapadł jeszcze pod rządami ustawy o zaliczce alimentacyjnej, jednakże poczynione w nim ustalenia nie straciły w tym zakresie na aktualności, ponieważ konstrukcja, cha-

Przechodząc do oceny zakwestionowanego art. 10 ust. 2 ustawy alimentacyjnej, należy jednoznacznie ocenić zasadność i słuszość wyroku Trybunału. Warto jednak przypomnieć, co ustalił także Trybunał, że art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy otrzymał aktualne brzmienie w efekcie prac Komisji: Finansów Publicznych, Polityki Społecznej, Rodziny i Praw Kobiet oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej³⁰, która rozpatrywała łącznie projekty obywatelski i poselski. Na 47 posiedzeniu Sejmu V kadencji dnia 5 września 2007 r., a więc podczas już drugiego czytania projektu – poseł Mirosław Krajewski zadał pytanie: czy przepis pozbawiający prawa do świadczenia osoby pełnoletniej, która posiada własne dziecko, nie dyskryminuje osób pełnoletnich, które posiadają własne potomstwo, ale nie pozostają w związku małżeńskim i nadal się uczą w szkole lub szkole wyższej? Odpowiedzi na uzasadnione, a w konsekwencji zakwestionowane w Trybunale rozwiązanie prawne – nie udzielono. Wątpliwości te nie zostały zatem w ogóle wyjaśnione³¹.

Istota i zakres przesłanek negatywnych są badane przez organ z pierwszeństwem przed pozytywnymi, a zająście choćby jednej z nich zwalnia organ z konieczności poddawania ocenie wszystkich warunków korzystania ze świadczenia³². Dokonując oceny głosowanego wyroku – w zakresie zgodności art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej, wyłączającego prawo do świadczeń alimentacyjnych osób, które posiadają własne dziecko, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji – warto dodać, że nie realizuje ono jednego z celów świadczenia z funduszu, jakim jest pomoc państwa osobom pełnoletnim w zdobyciu wykształcenia. Zastosowane przez ustawodawcę kryterium nie pozostaje również w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania osób pełnoletnich uczących się w szkole lub szkole wyższej. Także brak możliwości zidentyfikowania *ratio legis* zaskarżonych przepisów uniemożliwia w całości analizowanie dochowania zasady

rakter i źródła finansowania zaliczki i świadczenia, o którym mowa w aktualnie obowiązującej ustawie alimentacyjnej, są zasadniczo takie same.

³⁰ Zob. druk sejmowy nr 2079/V kadencji.

³¹ Zob. stenogram, s. 36.

³² Zob. A. KORCZ-MACIEJKO, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2010; W. MACIEJKO, *Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczka alimentacyjna. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 245.

proporcjonalności. Tym bardziej, że prawodawca nie wskazał nawet ogólnego celu wyłączenia zawartego w art. 10 ust. 2 pkt 2 kwestionowanej ustawy, tym samym nie można ustalić, czy została zachowana właściwa relacja między celem ustawy a dokonaniem przez ustawodawcę odstępstwem od zasady równości.

Ponadto, zastosowane przez ustawodawcę negatywne kryterium zróżnicowania nie pozostaje także w związku z innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby odmienne traktowanie osób należących do tej samej kategorii podmiotów uprawnionych do świadczeń z funduszu.

Konkludując tę głosę, warto określić kilka zagadnień materialno-procesowych, mających zastosowanie praktyczne.

Po pierwsze, w związku z analizowanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego od dnia 6 grudnia 2010 r., ustalając prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego nie stosuje się przepisu art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej z 2007 r. Zatem od tej daty – kryterium negatywne w postaci posiadania dziecka przez osobę uprawnioną do alimentów nie ma wpływu na uprawnienie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Po drugie osoby, które przed 6 grudnia 2010 r. otrzymały decyzję o odmowie przyznania prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego na skutek zastosowania art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy, miały prawo (w terminie jednego miesiąca od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego) wnieść do organu właściwego wypłacającego świadczenia z funduszu alimentacyjnego – skargę o wznowienie postępowania³³.

Po trzecie, właściwym organem administracji publicznej do rozpatrzenia skargi jest organ który wydał w danej sprawie decyzję w ostatniej instancji. Stąd też, jeśli organ ten stwierdzi fakt istnienia podstaw do uchylenia decyzji (na podstawie art. 145a k.p.a.), uchyli decyzję wydaną stronie na podstawie przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją RP i wyda nową decyzję rozstrzygającą o przyznaniu prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Wyrok ten jest kontynuacją linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który zarówno w odniesieniu do poprzedniej ustawy ali-

³³ Zgodnie z art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

mentacyjnej, jak i obecnej z 2007 r., poddaje ocenie poszczególne uregulowania prawne, których istnienie, zasadność, a w konsekwencji słuszność, bywa kłopotliwa także dla samego prawodawcy. Aktualnie nadal dość niemiarodajny pozostaje przelicznik dochodu rodziny na osobę. Szczególnie, że z obliczenia tego dochodu wyłącza się: dzieci pozostające pod opieką opiekuna prawnego, czy też zaginionego małżonka rodzica osoby uprawnionej. Wlicza się natomiast dochód osoby do dochodu rodziny, jeśli osoba ta przebywa w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, ale ponosi koszty za to utrzymanie.

W tym zakresie pojawiła się w doktrynie uzasadniona wątpliwość co do ewentualnego ryzyka sztucznego zawyżenia wysokości dochodów³⁴. Nadal pozostaje otwarta kwestia dopracowania niekonwencjonalnych metod działania w celu skutecznego uporczywej niealimentacji³⁵. Także w zakresie przepisów k.r.o., coraz częściej istotną rolę odgrywa egzekucja z majątku wspólnego, blokująca poczucie bezkarności dłużnika, który stosunkowo często celowo ubezskutecznia egzekucję przez komornika, przepisując swój majątek na nowego partnera. Z całą pewnością w większym stopniu powinno się także egzekwować alimenty od dalszych członków rodziny dłużnika alimentacyjnego – na podstawie art. 129 k.r.o.³⁶. Analizowana w kwestionowanej ustawie pomoc państwa nie powinna w praktyce wyprzedzać, a nawet wyłączać pomocy rodziny, a więc także osób zobowiązanych w dalszej kolejności.

³⁴ Zob. M. BIEZUŃSKI, *Pomoc osobom uprawnionym do alimentów*, Warszawa 2009, s. 46.

³⁵ Zob. K. LUBIŃSKI, *Kierunki reformy systemu organów egzekucyjnych w sprawach cywilnych*, „Problemy Edukacji Sądowej” 1997, nr 28, s. 9.

³⁶ Zob. „Art. 129. § 1. Obowiązek alimentacyjny obciąża zstępnych przed wstępnymi, a wstępnymi przed rodzeństwem; jeżeli jest kilku zstępnych lub wstępnymi – obciąża bliższych stopniem przed dalszymi. § 2. Krewnych w tym samym stopniu obciąża obowiązek alimentacyjny w częściach odpowiadających ich możliwościom zarobkowym i majątkowym”.