

83/5/A/2008

WYROK

z dnia 23 czerwca 2008 r.

Sygn. akt P 18/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Adam Jamróz
Marek Mazurkiewicz
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 czerwca 2008 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, czy art. 2 pkt 5 lit. a i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, ze zm.) oraz art. 3 pkt 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm.), w brzmieniu nadanym art. 27 pkt 2 lit. g ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, są zgodne z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji 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, ze zm.);
- 2) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, czy art. 2 pkt 5 lit. a w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z 22 kwietnia 2005 r. powołanej w punkcie 1, w związku z art. 3 pkt 17a ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim pozbawia prawa do zaliczki alimentacyjnej osoby, które są wychowywane przez panny, kawalerów, wdowy, wdowców, osoby pozostające w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu lub osoby rozwiedzione, wychowujące co najmniej jedno inne dziecko wspólne z jego rodzicem, są zgodne z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 27 Konwencji o prawach dziecka;
- 3) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, czy art. 2 pkt 5 lit. a i art. 29 ust. 1 ustawy z 22 kwietnia 2005 r. powołanej w punkcie 1 oraz art. 3 pkt 17a ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych są zgodne z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 27 Konwencji o prawach dziecka,

o r z e k a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 7 lipca 2008 r. w Dz. U. Nr 119, poz. 770.

1. Art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 i Nr 164, poz. 1366) w związku z art. 3 pkt 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 i Nr 222, poz. 1630, z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 105, poz. 720, Nr 109, poz. 747 i Nr 200, poz. 1446 oraz z 2008 r. Nr 70, poz. 416), w brzmieniu nadanym przez art. 27 pkt 2 lit. g ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w zakresie, w jakim pomija prawo osób wychowywanych przez osoby pozostające w związku małżeńskim do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny 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).

2. Art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w związku z art. 3 pkt 17a ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim pomija prawo:

**a) osób wychowywanych przez osoby pozostające w związku małżeńskim,
b) osób wychowywanych przez osoby, które wspólnie wychowują co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem,
do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 27 Konwencji o prawach dziecka.**

3. Art. 29 ust. 1 ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 27 Konwencji o prawach dziecka.

UZASADNIENIE

I

1. Zgodnie z art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, ze zm.; dalej: ustawa o zaliczce) do uzyskania zaliczki alimentacyjnej – po spełnieniu innych warunków przewidzianych w tej ustawie – uprawniona jest m.in. osoba wychowywana przez „osobę samotnie wychowującą dziecko, w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych”. Stosowna definicja jest zawarta w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych). Przybierała ona następujące formy:

– osoba samotnie wychowująca dziecko oznacza „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” (art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu nadanym art. 27 pkt 2 lit. g ustawy o zaliczce) – definicja ta obowiązywała od 1 czerwca 2005 r. do 31 grudnia 2005 r.;

– osoba samotnie wychowująca dziecko oznacza „pannę, kawalera, wdowę, wdowca, osobę pozostającą w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, chyba że wychowuje wspólnie co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem”

(art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych, dodany przez art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. Nr 267, poz. 2260; dalej: nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych) – definicja ta obowiązywała od 1 stycznia 2006 r.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce, zaliczkę przez okres 1 roku mogą ponadto otrzymywać także „osoby wychowywane przez osoby pozostające w związku małżeńskim, która złożyły do sądu pozew o rozwód albo separację”.

2. Wskazane powyżej przepisy zostały zakwestionowane w pytaniach prawnych trzech wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej: WSA, sądy pytające): WSA w Łodzi (postanowienie z 24 lutego 2006 r.), WSA w Gdańsku (postanowienie z 13 grudnia 2006 r.) oraz WSA w Bydgoszczy (postanowienie z 9 stycznia 2007 r.). Ze względu na częściową zbieżność przedmiotu zaskarżenia, a także tożsamość wzorców kontroli i przedstawionej argumentacji, na podstawie § 27 ust. 1 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. Nr 72, poz. 720), zostały one połączone do wspólnego rozpoznania zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 5 kwietnia 2007 r. i 21 kwietnia 2008 r.

Stany faktyczne, które legły u podstawy pytań prawnych, przedstawiały się następująco:

Decyzją nr ZA.8127/99/02/05 z 27 września 2005 r. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Skierniewicach odmówił przyznania zaliczki alimentacyjnej dziecku wychowywanemu przez matkę pozostającą w związku małżeńskim z innym mężczyzną niż zobowiązany do alimentacji ojciec dziecka. Jako podstawę prawną tej decyzji przywołał: art. 2 pkt 4, 5 i 7, art. 7, art. 10 ust. 1-4 oraz art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce. Rozstrzygnięcie Dyrektora zostało podtrzymane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: SKO) w Skierniewicach (decyzja nr SKO.4011/131/05 z 14 listopada 2005 r.), orzekające w oparciu o art. 2 pkt 5, art. 7 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1-5, art. 18 ust. 2 i art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce. Decyzja SKO została zaskarżona do WSA w Łodzi, który to sąd zdecydował się na wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do konstytucyjności art. 2 pkt 5 lit. a, art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce oraz art. 3 pkt 17 ustawy o zaliczce.

Decyzją nr ŚR 81823/88/2006 z 14 marca 2006 r. Burmistrz Miasta i Gminy Czarne odmówił przyznania zaliczki alimentacyjnej dziecku rozwiedzionych rodziców, wychowywanemu przez matkę mieszkającą z konkubentem i wychowującą wraz z tym konkubentem drugie, wspólne dziecko. Decyzja ta została wydana w oparciu o art. 2 pkt 5 i art. 18 ust. 2 ustawy o zaliczce alimentacyjnej oraz art. 3 pkt 1, 2, 11, 16 i 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Po podtrzymaniu tego rozstrzygnięcia przez SKO w Słupsku (decyzja nr SKO.41/VI/9141/183/06 z 18 kwietnia 2006 r., wydana na podstawie art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce w związku z art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych), zostało ono zaskarżone do WSA w Gdańsku. W odwołaniu podniesiono m.in., że konkubent nie jest faktycznym opiekunem dziecka, bo nie wystąpił z wnioskiem o przysposobienie, a przedmiotem wniosku nie jest dodatek do zasiłku rodzinnego dla samotnych matek, ale zaliczka alimentacyjna. WSA wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z ustawą zasadniczą art. 2 pkt 5 lit. a w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o zaliczce w związku z art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Sąd pytający postanowieniem z 27 marca 2007 r. uzupełnił braki formalne pierwotnie złożonego pytania prawnego.

Decyzją z 6 września 2005 r. nr WŚR/za-n/279/05 Prezydent Miasta Torunia odmówił przyznania zaliczki alimentacyjnej trójce dzieci, wychowywanych przez matkę pozostającą w związku małżeńskim z innym mężczyzną niż zobowiązany do alimentacji ojciec dzieci. Podstawą prawną tej decyzji były: art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o zaliczce oraz rozporządzenie

Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie wzoru wniosku o ustalenie prawa do zaliczki alimentacyjnej oraz odpowiednich zaświadczeń (Dz. U. Nr 105, poz. 882, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie wniosku o zaliczkę). Po utrzymaniu w mocy tego rozstrzygnięcia przez SKO w Toruniu (decyzja nr SKO-750/T/05 z 27 października 2005 r.), działające na podstawie art. 2 pkt 5 lit. a i art. 7 ust. 1 ustawy o zaliczce oraz art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu ówczesnie obowiązującym, zostało ono zaskarżone do WSA w Bydgoszczy. Sąd ten wyrokiem z 28 lutego 2006 r. (sygn. akt II SA/Bd 1267/05) uchylił decyzję Kolegium oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta. Wyłączną podstawą tego orzeczenia były jednak nie argumenty podniesione przez stronę, ale wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51), który orzekł m.in. o niekonstytucyjności art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Prowadząc dalsze postępowania administracyjne w tej sprawie, w oparciu o nowy art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych, Prezydent Miasta Torunia ponownie odmówił przyznania zaliczki alimentacyjnej (decyzja z 28 czerwca 2006 r. nr ZA/II/OT-1363/06; decyzja zawiera błędne określenie podstawy wydania – ustawa „z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych”). SKO w Toruniu nie znalazło podstaw dla uchylenia tej decyzji i utrzymało ją w mocy (decyzja nr SKO-750-1/T/05-06 z 17 sierpnia 2006 r.) w oparciu o art. 2 pkt 5 lit. a i art. 7 ust. 1 ustawy o zaliczce oraz art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Rozstrzygnięcie to zostało zaskarżone do WSA w Bydgoszczy, który wystąpił z pytaniem prawnym do TK co do konstytucyjności art. 2 pkt 5 lit. a i art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce oraz art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Argumentacja sądów pytających, zawarta w uzasadnieniach pytań prawnych postawionych w kontekście powyższych stanów faktycznych, różni się pod względem stopnia szczegółowości, ale wykazuje także dużo podobieństw. W związku z tym celowe jest jej przedstawienie łączne.

Sprzeczność zaskarżonych przepisów z art. 18 Konstytucji była podkreślana przez sądy pytające szczególnie w odniesieniu do art. 29 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który przewiduje przyznanie zaliczki alimentacyjnej osobom jeszcze pozostającym w związkach małżeńskich, jeżeli złożyły one pozew o rozwód lub separację. Przepis ten – jak stwierdziły WSA w Łodzi i Bydgoszczy – wprost „zachęca” do występowania z powództwem o rozwód lub separację i z tego powodu godzi w zasadę ochrony małżeństwa i rodziny. Zarzut ten można postawić także przepisom regulującym zaliczkę alimentacyjną dla osób samotnie wychowujących dzieci, gdyż faktycznie „preferują” one związki osób, które nie mają wspólnych dzieci. Tym samym kwestionują one wartość rodziny, rozumianej jako „osoby różnej płci pozostające w faktycznym związku i wychowujące wspólne dzieci” (WSA w Gdańsku), i zniechęcają do stworzenia nowej rodziny opartej o związek małżeński (WSA w Bydgoszczy).

Zdaniem sądów pytających, zaskarżone regulacje prowadzą do przyznania prawa do „materialnej pomocy wypłacanej ze środków publicznych” (określenia WSA w Łodzi i w Bydgoszczy), tj. do zaliczki alimentacyjnej, tylko niektórym rodzinom, podczas gdy art. 71 ust. 1 Konstytucji przyznaje prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych wszystkim „rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej”. Przyznanie prawa do zaliczki alimentacyjnej tylko osobom samotnie wychowującym dzieci nie odpowiada więc, zdaniem sądów pytających, wymaganiom określonym w tym przepisie. Pomoc państwa dla rodzin w trudnej sytuacji materialnej i społecznej powinna dotyczyć wszystkich rodzin w najszerszym znaczeniu tego pojęcia, a zwłaszcza dzieci (WSA w Gdańsku).

Przyznanie prawa do zaliczki alimentacyjnej tylko osobom samotnie wychowującym dzieci narusza także nakaz równego traktowania, „będący emanacją określonej w art. 32 zasady równości” (WSA w Łodzi oraz WSA w Bydgoszczy). W tym kontekście WSA w

Gdańsku wskazał, że zaskarżone przepisy uzależniają prawo do świadczenia alimentacyjnego od tego, z kim matka lub ojciec dziecka się związała – jeżeli z osobą, z którą wychowuje jej dziecko lub dziecko wspólne, to zaliczka nie przysługuje, a jeżeli związała się z osobą, która dziecka (własnego lub wspólnego) nie wychowuje, to zaliczka przysługuje. Takiego zróżnicowania nie można, w opinii sądu pytającego, uzasadnić żadnymi wartościami, wyraźnie widoczna jest też jego sprzeczność z koncepcją zaliczki alimentacyjnej jako świadczenia przysługującego w istocie dziecku, a nie jego matce lub ojcu. Konieczność przestrzegania zasady równości wobec prawa wymaga, zdaniem WSA w Gdańsku, „uzależniania takiej pomocy wyłącznie od obiektywnych przesłanek, a taką w rozpatrywanej [sprawie] powinna być sytuacja materialna rodziny, w której wychowywane jest dziecko”.

Naruszenie przez zaskarżone przepisy art. 27 Konwencji polega natomiast na tym, że „pomimo uprawnienia do uzyskania świadczenia alimentacyjnego po stronie dziecka, faktycznie nie ma ono możliwości jego wyegzekwowania, wobec bezskuteczności egzekucji w stosunku do ojca dziecka oraz odmowy przyznania świadczenia (zaliczki alimentacyjnej) z funduszy publicznych” (WSA w Gdańsku oraz WSA w Bydgoszczy). Konwencja zaś „nakłada na państwo, w granicach istniejących możliwości, obowiązek wspomaganie rodziców w realizacji obowiązków wobec dziecka, w tym podjęcia wszystkich kroków, które są niezbędne dla zapewnienia, że świadczenia na rzecz dziecka będą spełniane” (WSA w Gdańsku oraz Bydgoszczy). Tymczasem, jak zauważa WSA w Bydgoszczy, mechanizm zaliczki alimentacyjnej „zniechęca tego z rodziców, który wychowuje dziecko, do dochodzenia od drugiego rodzica realizacji obciążającego go obowiązku wychowania i utrwała w społeczeństwie przekonanie, że zaniebywanie obowiązków rodzicielskich aktualizuje obowiązek udzielenia pomocy socjalnej przez państwo”.

Z powyższych powodów, zdaniem sądów pytających, zaskarżone przepisy należy uznać za niezgodne z powołanymi wzorcami kontroli.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 14 czerwca 2007 r., ustosunkowując się do pytań prawnych WSA w Bydgoszczy i Gdańsku, przedstawił stanowisko, że art. 2 pkt 5 lit. a w związku z art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce oraz art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych są niezgodne z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz art. 27 Konwencji. Analogiczny pogląd zaprezentował także w drugim piśmie z tej samej daty, odnosząc się do pytania prawnego WSA w Łodzi co do art. 2 pkt 5 lit. a i art. 29 ustawy o zaliczce. Ze względu na fakt, że argumentacja podnoszona w obydwu pismach procesowych jest w zasadniczej części zbieżna, zostanie ona przedstawiona łącznie.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny aprobowo ocenił większość zarzutów podniesionych przez sądy pytające.

W jego opinii celem ustawodawcy przy wprowadzaniu zaliczki alimentacyjnej było „udzielenie pomocy dzieciom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, których wychowaniem zajmuje się jedno z rodziców, zaś egzekucja alimentów od drugiego z rodziców okazała się bezskuteczna”. Wyznacza to cechy relewantne adresatów badanej normy prawnej i dopuszczalne kryteria przyznawania tej pomocy. Zróżnicowanie uprawnień do zaliczki alimentacyjnej przez inne czynniki, a konkretnie przez stan cywilny rodziców osoby uprawnionej i niewychowywanie przez niego dziecka wspólnie z jego ojcem (matką), „nie jest uzasadnione żadnymi racjonalnymi przesłankami”, należy więc uznać je za sprzeczne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zaskarżone regulacje godzą także w inne zasady konstytucyjne, wskazane jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie. Stanowią one wyraz zaniechania przez ustawodawcę konstytucyjnych obowiązków państwa względem rodziny, zwłaszcza znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej, wynikających z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Wiążą one ustawodawcę niezależnie od tego, że wskazany przepis ustawy

zasadniczej nie może być podstawą prawa do konkretnego świadczenia. Zakwestionowane przepisy mogą doprowadzić także do faktycznego lub pozornego rozwiązania małżeństwa, posiadającego dzieci z poprzednich związków, które znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej, naruszają więc zasadę trwałości małżeństwa, wyrażoną w art. 18 Konstytucji. Mogą mieć także negatywne skutki w zakresie relacji w rodzinie, bo nawet pozorne rozwody czy separacje zagrażają poczuciu bezpieczeństwa dziecka i wymagają przynajmniej czasowego ograniczenia jego kontaktów z matką lub ojcem (np. w okresie poprzedzającym przeprowadzenie wywiadu środowiskowego).

Prokurator Generalny zgodził się także z sądami pytającymi co do sprzeczności zaskarżonych przepisów z art. 27 Konwencji. Podkreślił przy tym, że choć główna odpowiedzialność za zapewnienie dzieciom godziwych warunków życia spoczywa na ich rodzicach, to jednak państwo ma obowiązek starania te wspierać, gdy rodzice nie są w stanie samodzielnie im podołać. Wynika to nie tylko z powołanego przepisu Konwencji, ale również z zasady subsydiarności, ujętej także w polskiej Konstytucji.

Z powyższych powodów Prokurator Generalny wniósł o uznanie zaskarżonych przepisów za sprzeczne z powołanymi wzorcami kontroli.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 24 września 2007 r. przedstawił stanowisko wobec pytania prawnego WSA w Łodzi, stwierdzając, że art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz art. 27 Konwencji, podczas gdy postępowanie w pozostałym zakresie powinno zostać umorzone ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis.

Argumentacja Marszałka Sejmu odnośnie do art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce pokrywa się zasadniczo z uzasadnieniem pytania prawnego. W jego opinii, przepis ten „przyznaje uprzywilejowaną pozycję osobom samotnie wychowującym dziecko, które wystąpią do sądu z pozwem o separację lub rozwód, czego w żadnym wypadku nie da się pogodzić z konstytucyjną zasadą uwzględniania dobra rodziny” i ochroną trwałości małżeństwa, a więc zasadami wynikającymi z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdza, że wyłączenie dzieci wychowywanych przez osoby pozostające w związku małżeńskim (także rekonstruowanym, a więc z osobą, która nie jest matką/ojcem dziecka) spośród uprawnionych do zaliczki alimentacyjnej nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią tej instytucji prawnej. Prowadzi więc do zróżnicowania sytuacji dzieci w sposób niedający się pogodzić z konstytucyjną zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można także uznać, że art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce sprzyja wspomagananiu rodziców w realizacji ich obowiązków względem dzieci przez państwo. Przesądza to o naruszeniu przez ten przepis art. 27 Konwencji.

Główną przesłanką umorzenia postępowania w pozostałym zakresie jest zaś – w opinii Marszałka Sejmu – wspomniany już wyrok TK w sprawie K 16/04, który spowodował utratę mocy obowiązującej przez art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych z dniem 31 grudnia 2005 r. W związku z tym „niecelowe” stało się badanie art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce, który „jest w swojej konstrukcji przepisem odsyłającym i sam jako taki nie jest «nośnikiem» normy prawnej”.

W świetle tych argumentów Marszałek Sejmu wniósł o uznanie niekonstytucyjności art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce oraz umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

5. W piśmie z 27 marca 2008 r. Marszałek Sejmu ustosunkował się natomiast do pytania prawnego WSA w Bydgoszczy, wnioskując o orzeczenie, że art. 2 pkt 5 lit. a i art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce oraz art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych są niezgodne z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 27 Konwencji o prawach dziecka.

Uzasadnienie stanowiska Marszałka Sejmu w znacznej części jest tożsame z poglądem wyrażonym w odniesieniu do pytania prawnego WSA w Bydgoszczy.

Podnosi on m.in., że na podstawie zakwestionowanych przepisów trudno realizować obowiązek ochrony małżeństwa, wynikający z art. 18 Konstytucji. Regulacje te nie sprzyjają postrzeganiu instytucji małżeństwa jako szczególnie chronionej przez państwo. Mogą prowadzić do sytuacji, w której część osób wystąpi z pozwem o rozwód albo separację tylko po to, aby uzyskać zaliczkę. Art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce przyznaje dodatkowo uprzywilejowaną pozycję osobom, które wystąpią do sądu o rozwód lub separację.

Zdaniem Marszałka Sejmu zaskarżone przepisy budzą wątpliwości także z punktu widzenia zasady równości. Zróznicowanie dostępu do zaliczki na podstawie stanu cywilnego rodzica wychowującego dziecko oraz niewychowywania dziecka przez tego rodzica z jego matką/ojcem nie pozostaje w racjonalnym związku ani z celem, ani też z treścią tego świadczenia.

Zaskarżonych przepisów nie sposób również uznać za wspomagające rodziców w ich obowiązku łożenia na utrzymanie dzieci, czego wymaga art. 27 Konwencji o prawach dziecka.

Powyższe powody skłoniły Marszałka Sejmu do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie niezgodności zakwestionowanych regulacji ze wszystkim powołanymi przez sąd pytający wzorcami kontroli.

II

Wobec nieobecności na rozprawie przedstawicieli sądów pytających, stany faktyczne, na tle których zwróciły się one do Trybunału Konstytucyjnego, oraz zarzuty stawiane zaskarżonym przepisom zostały omówione przez sędziego sprawozdawcę.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali pisemne stanowiska.

Przedstawiciel Sejmu wskazał ponadto, że podstawowym *ratio legis* zaskarżonych przepisów było dążenie do możliwie najlepszego „adresowania” zaliczek alimentacyjnych, tak aby trafiały one do rodzin najbardziej potrzebujących. W tym sensie ustawa o zaliczce alimentacyjnej była pomyślana jako reakcja na wady zlikwidowanego Funduszu Alimentacyjnego. Podkreślił także, że oczekująca na wejście w życie nowa ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 192, poz. 1378) nie uzależnia prawa do świadczenia od takich kryteriów, jak stan cywilny czy niewychowywanie dziecka wspólnie z jego rodzicem.

Wobec połączenia pytań prawnych do wspólnego rozpoznania, przedstawiciel Prokuratora Generalnego przedstawił ustnie łączne stanowisko do nich, wnosząc o uznanie wszystkich zaskarżonych przepisów za niezgodne z Konstytucją i Konwencją o prawach dziecka. Dodatkowo wymienił także różnice między zaliczką alimentacyjną i świadczeniami dla rodzin, przewidzianymi w ramach instrumentów pomocy społecznej.

III

1. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy.

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne ustosunkowanie się do kilku kwestii formalnych.

1.1. Znaczenie wyroku TK w sprawie o sygn. K 16/04 – możliwość umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania.

Wszyscy uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w swoich pismach trafnie zwrócili uwagę na konieczność rozpatrywania niniejszej sprawy w kontekście

wyroku TK z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51). W orzeczeniu tym stwierdzono niezgodność niektórych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 27 Konwencji, odraczając utratę przez nie mocy obowiązującej do 31 grudnia 2005 r. Wśród regulacji badanych w sprawie o sygn. K 16/04 był m.in. art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu pierwotnym, wykazujący duże podobieństwo – zarówno pod względem treści, jak i formy – do zaskarżonych aktualnie przez sądy pytające znowelizowanego art. 3 pkt 17 i 17a tej ustawy. Istnieje wobec tego potrzeba zbadania, czy nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania (por. np. postanowienia TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172; 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73; 25 lutego 2004 r., sygn. K 35/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 15; 9 marca 2004 r., sygn. SK 34/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 25; 22 marca 2005 r., sygn. U 4/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 33; 20 czerwca 2005 r., sygn. SK 47/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 73, 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 28 czerwca 2006 r., SK 25/06, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 76). Podstawą ewentualnej odmowy merytorycznego rozpoznania sprawy byłaby nie zasada *res iudicata* (ze względu na brak tożsamości podmiotowej wnioskodawcy sprawy oznaczonej sygn. K 16/04 i rozpatrywanych aktualnie pytań prawnych), powodująca niedopuszczalność orzekania, ale zasada *ne bis in idem*, w myśl której zbędne jest ponowne orzekanie w tej samej sprawie. Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny m.in. w powołanym wyżej postanowieniu w sprawie SK 26/06 – „w wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych, ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ”, podczas gdy zbadanie przesłanki *res iudicata* ma charakter bardziej sformalizowany.

Ocenę znaczenia wyroku w sprawie o sygn. K 16/04 należy rozpocząć od przytoczenia treści kontrolowanego w tej sprawie art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w pierwotnej wersji. Przepis ten wprowadzał definicję legalną samotnego wychowywania dziecka, które to pojęcie miało oznaczać „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”. Definicja ta różniła się od sformułowania zawartego w znowelizowanym art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych jedynie tym, że była sformułowana w sposób „przedmiotowy”, a nie „podmiotowy” (definiowała „samotne wychowywanie”, a nie „osobę samotnie wychowującą”), co należy uznać za odmienność głównie techniczną, czy – jak to stwierdza WSA w Łodzi – „kosmetyczną”. W stosunku zaś do wprowadzonego przez ustawę alimentacyjną art. 3 pkt 17a tej ustawy zawierała analogiczne przesłanki dotyczące stanu cywilnego, ale w innej kolejności, a równocześnie przyjmowała odmienne brzmienie w części końcowej („jeżeli wspólnie nie wychowuje dziecka” zamiast występującego w art. 3 pkt 17a „chyba że wychowuje wspólnie co najmniej jedno dziecko”) oraz stosowała określenie „rodzic” zamiast, używanego w pierwotnym i znowelizowanym art. 3 pkt 17, sformułowania „ojciec lub matka”. W sumie więc można stwierdzić, że wszystkie trzy wersje omówionego przepisu były do siebie bardzo zbliżone.

Jak niezbicie wynika z treści uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. K 16/04, Trybunał Konstytucyjny w momencie wydawania tego orzeczenia był świadomy wysokiego prawdopodobieństwa zmiany art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych przez ustawę alimentacyjną, a więc przewidywał wejście w życie jednego z zaskarżonych w niniejszej sprawie przepisów. Choć prezydent podpisał tę nowelizację już po wydaniu wyroku w omawianej sprawie (tj. 13 maja 2005 r.), to jednak prace parlamentarne nad nią zakończyły się ponad 3 tygodnie przed rozprawą i wydaniem wyroku (tj. 22 kwietnia 2005 r.), a w złożonym

do sprawy piśmie Marszałek Sejmu podniósł jej uchwalenie jako przesłankę umorzenia postępowania przed TK. Niemniej, jak wyraźnie stwierdzono w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie K 16/04, Trybunał „tą okolicznością [tzn. nadaniem nowego brzmienia art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych przez ustawę alimentacyjną] się nie zajmował i to nie dlatego, że nowelizacja jeszcze nie weszła w życie” w dniu wydania wyroku, ale dlatego, że przedmiotem zaskarżenia w rozpatrywanej wówczas sprawie była „treść normatywna zawarta w przepisach zaskarżonych w ich brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji”.

W związku z powyższym należy przyjąć, że nie ma możliwości umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK) ponieważ ani znowelizowany art. 3 pkt 17, ani tym bardziej późniejszy art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych nie były przedmiotem kontroli Trybunału. Mimo omówionego wyżej podobieństwa tych przepisów i analogicznych wzorców kontroli, nie ma możliwości, aby argumentacja konstytucyjna i rozstrzygnięcie w sprawie o sygn. K 16/04 zostały uznane za rozwiązujące problemy stawiane aktualnie przez sądy pytające. Pomijając już przytoczone wyżej względy formalne, należy także zwrócić uwagę, że badana w sprawie o sygn. K 16/04 definicja „samotnego wychowania dziecka” była rozważana przez Trybunał w kontekście dodatku do zasiłku rodzinnego dla osoby samotnie wychowującej dziecko, a więc innego świadczenia niż – nieistniejąca w ówczesnym stanie prawnym i będąca przedmiotem zainteresowania w tej sprawie – zaliczka alimentacyjna. Innymi słowy, normy prawne konstruowane z zastosowaniem definicji „osoby samotnie wychowującej dziecko”, zaskarżone przez sądy pytające, różnią się od tych, które można było zbudować z wykorzystaniem art. 3 pkt 17 w pierwotnym brzmieniu. Uzasadnia to merytoryczne rozpoznanie sprawy zainicjowanej przez sądy pytające.

1.2. Możliwość umorzenia postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej przez jeden z zaskarżonych przepisów.

Zakwestionowana przez WSA w Łodzi definicja osoby samotnie wychowującej dziecko, zawarta w art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, została 1 stycznia 2006 r. zastąpiona nową, wprowadzoną przez art. 1 pkt 2 lit. a nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych. Nowa definicja osób samotnie wychowujących dziecko została zawarta w art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych (przepisu objętego pytaniami prawnymi WSA w Gdańsku i WSA w Bydgoszczy) i obowiązuje w chwili wydania tego wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym utrata mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis pociąga za sobą umorzenie postępowania (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK), chyba że rozpoznanie sprawy jest „konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw” (art. 39 ust. 3 ustawy o TK). Zasada ta odnosi się także do pytań prawnych (por. m.in. postanowienia TK z: 19 kwietnia 2006 r., sygn. P 12/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 49 oraz 18 kwietnia 2007 r., sygn. P 12/04, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 44; 13 listopada 2006 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123) i zachowuje aktualność w niniejszej sprawie.

Z treści pytania prawnego WSA w Łodzi jednoznacznie wynika, że stwierdził on konieczność zastosowania zmodyfikowanego art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w sprawie zawisłej przed tym sądem. Podstawą podjęcia takiej decyzji była zasada *tempus regit actum*, zgodnie z którą sądy administracyjne mają obowiązek orzekania „na podstawie akt sprawy”, a więc w oparciu o stan faktyczny i prawny sprzed nowelizacji, istniejący w dniu wydania kontrolowanej decyzji (por. art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.). Analizowana nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych nie zawierała żadnych przepisów intertemporalnych umożliwiających przełamanie tej zasady i stosowanie nowej

definicji osób samotnie wychowujących dzieci do stanów faktycznych zaistniałych przed jej wprowadzeniem. Wobec tego należy uznać, że zostały spełnione przesłanki zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Kontrola zmodyfikowanego art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest bowiem konieczna dla ochrony praw konstytucyjnych osoby będącej stroną postępowania przed WSA w Łodzi, które można wywieść z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. niżej).

Na marginesie powyższego stwierdzenia, Trybunał Konstytucyjny uważa za stosowne wyjaśnić wątpliwości co do powodów utraty mocy obowiązującej przez znowelizowany art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, które znalazły wyraz także w rozpatrywanych pytaniach prawnych (por. np. polemika na łamach „Rzeczpospolitej” z 11 stycznia 2006 r.: A. Rosa, *Kłopoty z dodatkami* oraz A. Wiśniewska, *Nie ma problemów z dodatkami*, informacje zamieszczone przy tej jednostce redakcyjnej w systemie informacji prawnej Lex oraz przedłożone w tej sprawie stanowisko Sejmu, omówione w pierwszej części uzasadnienia). Kwestia ta ma wprawdzie poboczne znaczenie dla niniejszej sprawy, ale jest ważna z punktu widzenia właściwego rozumienia skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Przyczyn usunięcia z systemu prawnego zmodyfikowanego art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie można upatrywać w omówionym już wyżej wyroku o sygn. K 16/04. Trybunał w uzasadnieniu tego wyroku wyraźnie przecież zaznaczył, że rozpoznając wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, „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”. Zakreślony przez Trybunał termin utraty mocy obowiązującej był więc przewidziany tylko i wyłącznie dla wersji pierwotnej tego przepisu, nie może zaś być „mechanicznie” zastosowany do kolejnych, różniących się brzmieniem i niebędących przedmiotem ówczesnego orzekania, wersji tej regulacji. Przyjęcie innego założenia uniemożliwiłoby realizację wyroku TK w najprostszy z możliwych sposobów: przez dokonanie zmian w ramach tej samej jednostki redakcyjnej (o tym samym numerze), która została uznana za niekonstytucyjną.

Powodem utraty mocy obowiązującej przez znowelizowany art. 3 pkt 17 było natomiast wejście w życie nowej definicji osoby samotnie wychowującej dziecko w postaci art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych, która wprowadziła tę nową definicję, nie zawierała wprost przepisów derogujących poprzednie unormowania i przemieszczała ją do nowo stworzonej jednostki redakcyjnej (na rozwiązanie to zdecydowano się na podstawie rekomendacji Rządowego Centrum Legislacji, przy akceptacji legislatorów sejmowych, por. A. Wiśniewska, *Nie ma problemów z dodatkami*, „Rzeczpospolita” z 11 stycznia 2006 r., s. C3). Wobec tego, jak słusznie zauważa WSA w Bydgoszczy, ponieważ nie jest dopuszczalne równoległe funkcjonowanie w jednym akcie prawnym dwóch konkurencyjnych definicji legalnych „osób samotnie wychowujących dzieci”, należy zastosować regułę kolizyjną porządku czasowego *lex posteriori derogat legi priori* i uznać, że art. 3 pkt 17a (przepis późniejszy) uchylił z dniem 1 stycznia 2006 r. znowelizowany art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych (przepis wcześniejszy).

2. Przedmiot zaskarżenia.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego konieczne jest także odniesienie się do kilku kwestii o charakterze głównie formalnym, związanych z przedmiotem zaskarżenia.

2.1. Kontrola przepisów blankietowych.

Z analizy pytań prawnych wynika, że mimo pewnych odmienności stanów faktycznych, każdy z sądów pytających zaskarżył w istocie te same rozwiązania, dotyczące zakresu podmiotowego zaliczki alimentacyjnej, w kontekście identycznych wzorców kontroli. Równocześnie sądy te w odmienny sposób określiły w *petitum* pytań prawnych przepisy, które mają zostać poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Pomijając art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce (por. niżej pkt 2.2), były to:

– art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce „oraz” art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych (WSA w Bydgoszczy),

– art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce „w związku” z art. 3 pkt 17a ustawy świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim pozbawia prawa do zaliczki alimentacyjnej osoby, które są wychowywane przez panny, kawalerów, wdowy, wdowców, osoby pozostające w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu lub osoby rozwiedzione, wychowujące co najmniej jedno inne dziecko wspólne z jego rodzicem (WSA w Gdańsku),

– art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce „oraz” znowelizowany art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych (WSA w Łodzi).

Istnieje wobec tego konieczność doprecyzowania zakresu zaskarżenia. Jak wspomniano, Trybunał Konstytucyjny jest pod tym względem związany treścią wniosku, skargi lub pytania prawnego, wniesionego przez uprawnione podmioty (art. 66 ustawy o TK). Zasadę tę należy rozumieć w ten sposób, że Trybunał Konstytucyjny „bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, co do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę” (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, cytowane m.in. w wyrokach rozstrzygających pytania prawne z: 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98; 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16). Na pytanie prawne sądu składa się zaś cała wyrażająca je treść: zarówno jego uzasadnienie, jak i *petitum*, w którym następuje usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie najważniejszych wzorców kontroli (por. np. wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12; 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9).

Głównym problemem, jaki rodzi się w tym kontekście, jest możliwość skontrolowania samoistnie powołanego art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce. Przepis ten brzmi następująco: „Art. 2 Ilekroć w ustawie jest mowa o:

5) osobie uprawnionej – oznacza to osobę uprawnioną do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna, jeżeli:

a) osoba uprawniona jest wychowywana przez osobę samotnie wychowującą dziecko, w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych, [...]”.

Z brzmienia art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce bezspornie wynika, że ma on charakter przepisu blankietowego, a więc z definicji jest niekompletny, ponieważ – jak wielokrotnie stwierdził TK „sam przez się nie tworzy normy prawnej, lecz wymaga «uzupełnienia» przez przepis odniesienia [...], który dopiero wzięty łącznie z przepisem odsyłającym daje poszukiwaną regułę zachowania się. Przepis odsyłający zawiera zatem jedynie wskazówkę, które przepisy należy stosować i w których znajdują się postanowienia o charakterze normatywnym” (por. np. uchwała TK z 1 czerwca 1994 r., sygn. W. 4/94, OTK ZU nr 2/1995, poz. 13 oraz powołana tam literatura).

Mając na uwadze, że przepisy blankietowe w oderwaniu od przepisów z nim związanych w ogóle nie przyznają żadnych praw czy obowiązków, Trybunał

Konstytucyjny uznawał niedopuszczalność samoistnego zaskarżania przepisów blankietowych w skargach konstytucyjnych (por. np. postanowienie TK z 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117) oraz pytaniach prawnych (por. np. w kontekście zasady równości wyrok TK z 29 czerwca 2006 r., sygn. P 30/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 70; por. orzeczenia, w których sentencji wprost zaznaczono blankietowy charakter kontrolowanych przepisów: wspomniany wyżej wyrok w sprawie o sygn. P 30/05 oraz orzeczenie z 11 maja 1992 r., sygn. K. 9/91, OTK w 1992 r., poz. 6). Umieszczanie w przepisach ustawowych odesłań do innych aktów normatywnych jest dopuszczalne w świetle powszechnie uznawanych dyrektyw dotyczących tworzenia prawa, skodyfikowanych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), i tylko w skrajnych wypadkach mogłoby stanowić naruszenie Konstytucji. Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „miałoby to miejsce wówczas, gdyby ustawodawca bez żadnego uzasadnienia ujął regulację jednego zagadnienia w różnych przepisach (a nawet różnych ustawach), a skutkiem tego działania byłaby «poważna» dezorientacja adresatów i organów stosujących prawo. Inaczej mówiąc, działanie prawodawcy musiałyby w oczywisty sposób podważać zaufanie do jego racjonalności, którą uznać należy za istotny element zasady bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa” (wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90, teza powtórzona m.in. w wyroku z 8 listopada 2004 r., sygn. K 38/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 104).

W związku powyższym należy uznać, że prawidłowo określił w *petitum* pytania prawnego zakres zaskarżenia jedynie WSA w Gdańsku, a w wypadku pozostałych pytań prawnych został on poprawnie ujęty jedynie w uzasadnieniach pism procesowych. Z przyczyn przytoczonych wyżej, przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego nie może być samoistnie art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce, ponieważ nie zawiera on wystarczającej liczby informacji pozwalających na skonstruowanie jasnej i konkretnej normy prawnej. Co więcej, nie mogą być nim także – wyrwane z kontekstu zaliczki alimentacyjnej – art. 3 pkt 17 lub pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wyznaczają one krąg osób uprawnionych do innych świadczeń (np. zasiłku rodzinnego), niebędących obiektem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie. Konieczne jest natomiast kontrolowanie powyższych przepisów w bezpośrednim związku ze sobą.

Warto zauważyć, że odesłanie zawarte w art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce jest (formalnie rzecz biorąc) dosyć szerokie, bo nie ogranicza się tylko i wyłącznie do ustawy o świadczeniach rodzinnych, a dzięki zastosowaniu ogólnej klauzuli wszelkich „przepisów o świadczeniach rodzinnych” pozwala także na ewentualne wykorzystanie innych aktów prawnych (np. rozporządzeń do ustawy o świadczeniach rodzinnych – por. W. Maciejko, *Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczka alimentacyjna. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 83). Sprzyja ono trwałości tej ustawy, bo aby zmienić zakres podmiotowy osób uprawnionych do zaliczki alimentacyjnej na podstawie art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce, należy dokonać zmian nie w tym przepisie, ale w odpowiednich przepisach o świadczeniach rodzinnych (jest to więc tzw. odesłanie dynamiczne). Nie ulega równocześnie wątpliwości, że podstawowymi „punktami odniesienia” dla tego przepisu w badanym okresie były bardzo konkretne jednostki redakcyjne ustawy o świadczeniach rodzinnych – od 1 czerwca 2005 r. do 31 grudnia 2005 r. – znowelizowany art. 3 pkt 17 ustawy, a następnie – od 1 stycznia 2006 r. do chwili wydania niniejszego wyroku – art. 3 pkt 17a tej ustawy. Brzmiały one następująco:

– art. 3 pkt 17: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o: [...] osobie samotnie wychowującej dziecko – oznacza to 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”;

– art. 3 pkt 17a: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o: [...] osobie samotnie wychowującej dziecko – oznacza to pannę, kawalera, wdowę, wdowca, osobę pozostającą w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, chyba że wychowuje wspólnie co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem”.

2.2. Związki funkcjonalne między zaskarżonymi przepisami.

Poza omówionym wyżej związkiem technicznolegislacyjnym między art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce w związku z art. 3 pkt 17 (względnie 17a) ustawy o świadczeniach rodzinnych, dostrzegalna jest także inna, już ściśle merytoryczna relacja między zaskarżonymi przepisami, która musi zostać wzięta pod uwagę przez Trybunał Konstytucyjny przy wydawaniu orzeczenia.

Należy mianowicie zwrócić uwagę, że zaskarżony przez dwa z sądów pytających (WSA w Łodzi i WSA w Bydgoszczy) art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce stanowi w istocie wyjątek od jednej z zasad przyznawania tego świadczenia, wynikającej z pozostałych zakwestionowanych regulacji. Przepis ten brzmi następująco: „Osoba uprawniona do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna, wychowywana przez osobę pozostającą w związku małżeńskim, nabywa prawo do zaliczki, przez okres jednego roku, jeżeli osoba pozostająca w związku małżeńskim złożyła do sądu pozew o rozwód albo separację i spełnione są pozostałe warunki określone w ustawie”. Dopuszcza on czasowe przyznanie zaliczki osobom, które nie są „osobami samotnie wychowującymi dzieci” w rozumieniu art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce w związku z art. 3 pkt 17 (względnie 17a) ustawy o świadczeniach rodzinnych pod warunkiem złożenia pozwu o rozwód lub separację.

Powyższe ustalenia skłaniają do stwierdzenia, że w wypadku uznania niekonstytucyjności przepisów formułujących zasadę, że zaliczki nie otrzymuje osoba pozostająca w związku małżeńskim, należy także usunąć z obiegu prawnego art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce, formułujący wyjątek od tej zasady.

Nie znaczy to jednak, że rozpatrywanie konstytucyjności tego przepisu jest zbędne, skoro same względy techniki prawodawczej mogą rozstrzygać o jego dalszym obowiązywaniu. Pomijając już zasadność stawianych im zarzutów merytorycznych (por. niżej), należy także mieć na względzie, że tworzy on w praktyce dodatkową, trzecią kategorię osób uprawnionych do zaliczki. Kryterium stanu cywilnego na gruncie art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce w związku z art. 3 pkt 17 (względnie 17a) ustawy o świadczeniach rodzinnych jest kryterium ostrym: uprawnione do zaliczki są osoby wychowywane przez osoby, które są stanu wolnego lub są w separacji orzeczonej wyrokiem sądu, do świadczenia nie są zaś uprawnione wszystkie inne osoby, tzn. osoby wychowywane w „prawidłowo funkcjonujących” związkach małżeńskich (w tym sensie, że małżonkowie nie są w separacji). Tymczasem art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce przyznaje prawo do zaliczki osobom, które są „pomiędzy” tymi dwiema kategoriami: jeszcze formalnie funkcjonują w ramach „prawidłowych” związków małżeńskich, ale które w przyszłości (o ile zapadnie odpowiednie orzeczenie sądowe) z dużym prawdopodobieństwem staną się osobami stanu wolnego lub pozostającymi w separacji. Wprowadza tym samym dodatkowe zróżnicowanie prawa do zaliczki – osobom wymienionym w art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce przysługuje ona tylko przez 1 rok, podczas gdy prawo pozostałych osób jest ograniczone pod względem czasowym jedynie wiekiem uprawnionego (por. pkt 3.2). Kwestia ta ma pewne implikacje zwłaszcza, jeżeli chodzi o ocenę zakwestionowanej regulacji z punktu widzenia zasady równości (por. pkt 4.2).

2.3. Kontrola pominięcia ustawodawczego.

WSA w Gdańsku wnosi o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku dotyczącego tzw. pominięcia ustawodawczego („czy art. [...] w zakresie, w jakim pozbawia prawa do zaliczki alimentacyjnej osoby, które [...]”).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie jest uprawniony do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, może natomiast i ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (por. zwłaszcza orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jego rola w żadnym wypadku nie może jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę TK jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok z 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Zasady te znajdują pełne zastosowanie do pytań prawnych (por. np. powołany już wyrok w sprawie o sygn. P 42/06) i powodują, że kontrola Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy zakreślony przez zaskarżone przepisy krąg osób uprawnionych do zaliczki alimentacyjnej (a dokładnie jego ograniczenie do osób samotnie wychowujących dzieci) jest adekwatny do celów tego instrumentu, widzianych w kontekście wskazanych wzorców kontroli (por. pkt 3.2).

2.4. Wyrok zakresowy.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega także inną różnicę w sposobie zaskarżenia przepisów ustawy o zaliczce i ustawy o świadczeniach rodzinnych przez sądy pytające. Nie ulega wątpliwości, że najwięcej jest on ujęty w pytaniu prawnym WSA w Gdańsku, który domaga się wydania wyroku zakresowego („w zakresie, w jakim pozbawia”), podczas gdy pozostałe sądy pytające kwestionują wszystkie konsekwencje wiążące się ze współstosowaniem art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce z – odpowiednio – art. 3 pkt 17 lub pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Wobec łącznego rozpatrywania wszystkich zarzutów, kwestia ta nie stanowi jednak większego problemu praktycznego, bo rozważania zainicjowane pytaniami prawnymi WSA w Bydgoszczy i Łodzi „skonsumują” także wątpliwości podnoszone przez WSA w Gdańsku.

3. Ogólna charakterystyka zaliczki alimentacyjnej.

3.1. Geneza, cele i praktyka funkcjonowania zaliczki alimentacyjnej.

Zaliczka alimentacyjna została wprowadzona ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, ze zm.) i weszła w życie – w swojej zasadniczej części – 1 czerwca 2005 r. Dotychczas była raz znowelizowana (por. ustawa z 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 164, poz. 1366; dalej: nowelizacja ustawy o zaliczce). Funkcjonalnym poprzednikiem zaliczki były – różniące się od niej jednak pod wieloma względami – istniejące do 30 kwietnia 2005 r. wypłaty świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, powołanego ustawą z dnia 18 lipca 1974 r. o Funduszu Alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200, ze zm.).

Zaliczka jest świadczeniem wypłacanym dzieciom i osobom uczącym się do 24 roku życia, które mają sądownie przyznane alimenty, ale w praktyce ich nie otrzymują, przez co znajdują się w trudnej sytuacji materialnej (mierzonej dochodem w rodzinie), a

ponadto spełniają pozostałe kryteria określone w ustawie. W praktyce główną grupą beneficjentów zaliczki są osoby wychowywane przez osoby samotnie wychowujące dzieci, nie ma natomiast możliwości, aby zaliczkę otrzymywały dzieci wychowujące się w pełnych rodzinach, których rodzice nie są w separacji (por. szczegółowo niżej pkt 3.2). Zaliczka jest wypłacana w formie pieniężnej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na wniosek osoby zainteresowanej (jej przedstawiciela ustawowego). Jest ona rozliczana kwartalnie, można ją pobierać przez cały okres spełniania kryteriów jej otrzymywania, wyznaczany przede wszystkim czasem trwania pierwotnego obowiązku alimentacyjnego (jedynym wyjątkiem są zaliczki dla osób, które wystąpiły z pozwem o rozwód lub separację, przysługujące przez 1 rok – art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce). Wzory dokumentów, które trzeba przedstawić w celu otrzymania tego świadczenia, określa powołane już rozporządzenie w sprawie wniosku o zaliczkę.

W założeniu zaliczka nie jest ani świadczeniem z zakresu ubezpieczenia społecznego czy pomocy społecznej, ani też publicznym świadczeniem alimentacyjnym, przysługującym bezzwrotnie i zamiast alimentów. Już nawet nazwa tej instytucji implikuje, że jest to świadczenie tymczasowe, mające na celu skredytowanie podstawowych potrzeb w sytuacji braku możliwości wyegzekwowania alimentów przez osobę do nich uprawnioną (zob. W. Maciejko, *op.cit.*, s. 41). Immanentnym elementem mechanizmu zaliczki są instrumenty dyscyplinowania osoby zobowiązanej do płacenia alimentów, włącznie z możliwością zatrzymania prawa jazdy tej osoby przez starostę (por. art. 5 ustawy o zaliczce; przepis ten został zaskarżony w sprawie P 46/07 – dotychczas nierozpoznanej przez TK) oraz obowiązkiem zwrotu wypłaconych kwot w wysokości powiększonej o 5% (art. 12 ustawy o zaliczce).

Zaliczki alimentacyjne zostaną zlikwidowane 30 września 2008 r. Ich miejsce zajmą wypłaty z nowego Funduszu Alimentacyjnego, powołanego ustawą z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 192, poz. 1378).

3.2. Krąg osób uprawnionych do zaliczki alimentacyjnej.

Na wstępie rozważań na temat zakresu podmiotowego zaliczki alimentacyjnej trzeba wyraźnie zaznaczyć, że – inaczej niż np. zasiłek rodzinny – jest to świadczenie przysługujące bezpośrednio osobie, która ma zasądzone alimenty – czyli dziecku (względnie osobie uczącej się do 24 roku życia), a nie jego rodzicom czy opiekunom prawnym (zwraca na to uwagę W. Maciejko, *op.cit.*, s. 79; por. także wyrok WSA w Opolu z 9 października 2006 r., sygn. II S.A./Op 190/06, niepublikowany).

Krąg osób uprawnionych do zaliczki alimentacyjnej (po wskazanej wyżej nowelizacji ustawy o zaliczce) wyznaczają następujące przepisy ustawy o zaliczce:

– art. 1 pkt 2, wskazujący, że „Ustawa określa zasady [...] przyznawania zaliczek alimentacyjnych dla osób samotnie wychowujących dzieci, uprawnionych do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna”;

– art. 2 pkt 5, w świetle którego „ilekroć mowa o [...] osobie uprawnionej – oznacza to osobę uprawnioną do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna, jeżeli:

a) osoba uprawniona jest wychowywana przez osobę samotnie wychowującą dziecko, w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych,

b) osoba uprawniona jest wychowywana przez osobę pozostającą w związku małżeńskim z osobą, która przebywa w zakładzie karnym powyżej 3 miesięcy albo jest całkowicie ubezwłasnowolniona,

c) jest osobą uczącą się, w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych”.

– art. 7, zgodnie z którym „zaliczka alimentacyjna [...] przysługuje osobie uprawnionej do ukończenia 18 roku życia albo, w przypadku gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej, do ukończenia 24 roku życia” (ust. 1), „jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 583,00 zł” (ust. 2);

– art. 8, stwierdzający, że „zaliczka nie przysługuje, jeżeli osoba uprawniona przebywa w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w rodzinie zastępczej (pkt 1), zawarła związek małżeński (pkt 2) albo jest uprawniona do zasiłku rodzinnego na własne dziecko (pkt 3).

W świetle tych przepisów, zaliczka przysługuje osobom, które spełniają – łącznie – dosyć skomplikowany zestaw kryteriów (por. także formularz stanowiący załącznik do powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie wniosku o zaliczkę):

Po pierwsze, warunkiem formalnym otrzymania świadczenia jest posiadanie uprawnienia do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja za okres ostatnich trzech miesięcy była bezskuteczna (art. 2 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o zaliczce). Bezskuteczność egzekucji ocenia się nie tylko przez pryzmat art. 2 pkt 1 ustawy o zaliczce, ale także z uwzględnieniem art. 133 i art. 135 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, ze zm.; dalej: k.r.o.) oraz art. 1081 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) Przez „alimenty” należy rozumieć nie tylko alimenty sensu *stricto*, uregulowane w dziale III kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ale także renty mające charakter alimentów (por. art. 444 § 2, art. 446 § 2, art. 903, art. 913 § 1 i art. 938 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.). Z oczywistych powodów chodzi tutaj wyłącznie o pieniężne świadczenia alimentacyjne, bo za pomocą zaliczki alimentacyjnej nie można skredytować niepieniężnych form realizacji obowiązku alimentacyjnego w postaci osobistych starań o utrzymanie i wychowanie dziecka, przewidzianych w art. 135 § 2 k.r.o. Wypłacanie zaliczki alimentacyjnej nie jest uzależnione od tego, jakie więzi łączą osobę ubiegającą się o zaliczkę z osobą zobowiązaną do alimentacji, dłużnikiem alimentacyjnym może być więc nie tylko jej ojciec czy matka, ale też inne osoby, wobec których wydany został odpowiedni tytuł egzekucyjny (por. krąg osób zobowiązanych do alimentacji, określony przez przepisy działu III k.r.o. oraz wymienione wyżej przepisy k.c.).

Po drugie, uprawnienie do zaliczki jest uzależnione także od cenzusu wieku – zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o zaliczce prawo do tego świadczenia mają co do zasady osoby, które nie ukończyły 18 lat. W wypadku osób uczących się w szkole lub w szkole wyższej zaliczka może przysługiwać do ukończenia 24 roku życia (art. 7 ust. 1 ustawy o zaliczce).

Po trzecie, dostęp do tego świadczenia jest uzależniony także od kryterium dochodowego i to określonego sztywno w art. 7 ust. 2 ustawy o zaliczce na 583 zł miesięcznie na osobę w rodzinie. Założono zatem, że jeżeli dochód w rodzinie przekracza ten próg, usprawiedliwione potrzeby bytowe osoby uprawnionej zostają zaspokojone z innych źródeł, mimo niemożności wyegzekwowania należnych jej alimentów, a więc nie jest potrzebna pomoc państwa w postaci zaliczki alimentacyjnej.

Po czwarte, osoby ubiegające się o zaliczkę muszą spełniać także wynikające z ustawy o zaliczce kryteria odnoszące się do ich sytuacji osobistej. Co bardzo istotne, wbrew brzmieniu art. 1 ust. 2 ustawy o zaliczce, osobami uprawnionymi do zaliczki są nie tylko osoby wychowywane przez osoby samotnie wychowujące dzieci w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych (art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce), ale także cztery inne kategorie osób, tj.:

– osoby wychowywane przez małżonka osoby przebywającej w zakładzie karnym powyżej 3 miesięcy (art. 2 pkt 5 lit. b ustawy o zaliczce); status zakładu karnego ocenia się według kryteriów zawartych w art. 69 i art. 70 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.); możliwość przyznania zaliczki tym osobom została wprowadzona przez nowelizację ustawy o zaliczce od 1 września 2005 r.;

– osoby wychowywane przez małżonka osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej (art. 2 pkt 5 lit. b ustawy o zaliczce); osoba całkowicie ubezwłasnowolniona to – w świetle art. 13 § 1 k.c. oraz art. 544-547 k.p.c. – osoba pozbawiona wyrokiem sądu opiekuńczego zdolności do czynności prawnych na skutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innych zaburzeń psychicznych, w tym alkoholizmu i narkomanii; także ta kategoria uprawnionych została dodana nowelizacją ustawy o zaliczce od 1 września 2005 r.;

– osoby wychowywane przez osoby, które złożyły pozew o rozwód lub separację (a więc nie są osobami samotnie wychowującymi dziecko w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych); w tym wypadku zaliczka alimentacyjna przysługuje jednak tylko przez 1 rok (art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce);

– osoby uczące się w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych, czyli – w świetle art. 3 pkt 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych – osoby pełnoletnie, uczące się, niepozostające na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub z zasądzeniem od rodziców na jej rzecz alimentów, jeżeli wyrok sądu orzekający alimenty został wydany przed osiągnięciem pełnoletności przez tę osobę.

Warunkiem przyznania świadczeń osobom, które spełniają powyższe kryteria związane z sytuacją osobistą, jest brak przesłanek negatywnych, wymienionych w cytowanym wyżej art. 8 pkt 3 ustawy o zaliczce. Nie przysługuje ono więc osobom, które:

– przebywają w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w rodzinie zastępczej; w formularzu stanowiącym załącznik do rozporządzenia w sprawie wniosku o zaliczkę jako instytucje zapewniające całodobowe utrzymanie wskazano: domy pomocy społecznej, placówki opiekuńczo-wychowawcze, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, areszty śledcze, zakłady karne, zakłady opiekuńczo-lecznicze, zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze, szkoły wojskowe lub inne szkoły, „jeżeli instytucje te zapewniają nieodpłatnie pełne utrzymanie”;

– zawarły związek małżeński;

– są uprawnione do zasiłku rodzinnego na własne dziecko.

Zastosowane łącznie, powyższe kryteria powodują, że prawo do zaliczki alimentacyjnej przysługuje nie wszystkim, ale tylko niektórym osobom uprawnionym do alimentów. O ile cztery pierwsze kryteria są uniwersalne i jednolite (ich spełnienia wymaga się od wszystkich osób uprawnionych do zaliczki), to ostatnie – z wyjątkiem przesłanek negatywnych, zawartych w art. 8 pkt 3 ustawy o zaliczce – łączy uprawnienia do analizowanego świadczenia z różnymi, często diametralnie odmiennymi okolicznościami życia zainteresowanej osoby i (jak zostanie dowiedzione w dalszej części wywodów) także jej rodziców i to pomimo wskazania, że osobą uprawnioną do zaliczki – jak stwierdzono wyżej – jest samo dziecko.

Ze względu na fakt, że w aktualnej sprawie skutecznie zaskarżone zostało tylko jedno z powyższych kryteriów, związanych z sytuacją osobistą osób ubiegających się o zaliczkę alimentacyjną, a mianowicie bycie „osobą wychowywaną przez osobę samotnie wychowującą dziecko” w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych, wymaga ono dalszej szczegółowej analizy – już w kontekście wskazanych przez sądy pytające zarzutów i wzorców kontroli.

4. Ocena zgodności zaskarżonych rozwiązań z wzorcami kontroli.

4.1. Istota zarzutów oraz odpowiadające im wzorce kontroli.

Jako wzorce kontroli art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce w związku z art. 3 pkt 17 lub pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych sądy pytające zgodnie wskazały następujące przepisy:

– art. 18 Konstytucji: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”;

– art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”;

– art. 71 ust. 1 Konstytucji: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”;

– art. 27 Konwencji, zgodnie z którym Państwa-Strony „uznają prawo każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu” (ust. 1), przy czym główna odpowiedzialność za realizację tego prawa spoczywa na rodzicach lub „innych osobach odpowiedzialnych za dziecko” (ust. 2), a rola państwa jest ograniczona do wspomagania rodziców „odpowiednio do swych środków” (np. przez udzielanie, w razie potrzeby, „pomocy materialnej oraz innych programów pomocy, szczególnie w zakresie żywności, odzieży i mieszkań” – ust. 3) oraz podejmowania działań na rzecz „zapewnienia łóżenia na utrzymanie dziecka ze strony rodziców lub innych osób ponoszących odpowiedzialność finansową za dziecko” (ust. 4).

Zarzuty stawiane zaskarżonym przepisom na tle powyższych wzorców kontroli można podzielić na trzy grupy:

1) zarzuty kwestionujące w ogóle instytucję zaliczki alimentacyjnej jako zastępczego świadczenia publicznego w sytuacji niemożliwości wyegzekwowania alimentów, stawiane głównie w kontekście art. 27 (a zwłaszcza art. 27 ust. 3) Konwencji i podnoszone przez wszystkie sądy pytające;

2) zarzuty kwestionujące przyznanie zaliczki alimentacyjnej tylko osobom samotnie wychowującym dzieci, z pominięciem dzieci wychowujących się w rodzinach pełnych i rekonstruowanych, chyba że osoba je wychowująca złoży wniosek o rozwód lub separację; są one stawiane przede wszystkim w kontekście naruszenia zasady równości dostępu do pomocy państwa wobec rodzin (a więc na tle art. 71 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji); są one najbardziej eksponowanymi przez sądy pytające wątpliwościami co do zaskarżonych przepisów;

3) zarzuty kwestionujące sam sposób sformułowania definicji osób samotnie wychowujących dzieci dla celów zaliczki alimentacyjnej, podkreślane zwłaszcza w kontekście art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce; ich podstawą jest przede wszystkim klauzula dobra rodziny oraz ochrony małżeństwa i rodzicielstwa, wyrażona w art. 18 Konstytucji.

Powyższe zarzuty nie mają charakteru zarzutów niezależnych od siebie: zasadność uznania argumentów kwestionujących instytucję zaliczki alimentacyjnej rozciągałaby się na wadliwość także dalszych, bardziej szczegółowych zasad ją regulujących. Prawidłowość ta nie musi jednak działać w drugą stronę: nie jest wykluczone, że gdyby wadliwość zaskarżonych rozwiązań ujawniła się dopiero na poziomie definicji osób samotnie wychowujących dzieci i znalazła wyraz w odpowiednio sformułowanym wyroku zakresowym, mogłoby się okazać, że po poprawieniu tej definicji przez ustawodawcę sama zaliczka alimentacyjna spełniałaby wymogi wynikające z Konstytucji i Konwencji. W

połączeniu z synergią wskazanych przez sądy wzorców kontroli (a zwłaszcza art. 18 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji) skłania to do oceny zaskarżonych przepisów w kolejności wynikającej z usystematyzowanych wyżej zarzutów.

4.2. Zarzut naruszenia przez zaliczkę alimentacyjną zasady odpowiedzialności rodziców za poziom życia dzieci – zgodność zaskarżonych regulacji z art. 27 Konwencji.

Rozważania na temat oceny zakwestionowanych przepisów z art. 27 Konwencji należy rozpocząć od stwierdzenia, że – jak ustalił to już TK w sprawie o sygn. K 16/04 – przepisy Konwencji mogą stanowić kryterium oceny regulacji ustawowych w procedurze pytań prawnych. Jak jasno wynika z art. 193 Konstytucji punktem odniesienia dla rozstrzygnięć TK w tym trybie może być nie tylko Konstytucja, czy – w wypadku aktów podustawowych – ustawa, ale także ratyfikowana umowa międzynarodowa. Konwencja została przez Polskę ratyfikowana na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (ustawa z dnia 27 września 1990 r. o ratyfikacji Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 16, poz. 71), a zatem spełnia warunki wynikające z art. 188 pkt 2 i art. 241 Konstytucji.

Zarzuty stawiane przez sądy pytające zaskarżonym rozwiązaniom w kontekście art. 27 Konwencji dotyczą przede wszystkim przesunięcia przez zaliczkę alimentacyjną akcentów w relacji państwo – rodzice (opiekunowie) w sferze odpowiedzialności za zapewnienie właściwego poziomu życia dziecku. Miałoby ono polegać na tym, że państwo „przejmuje” rolę rodziców, zamiast – w myśl zasady subsydiarności, znajdującej oparcie (jak słusznie zauważył Prokurator Generalny) także w preambule do polskiej Konstytucji – jedynie ich wspierać. Jak można się domyślać, w sytuacji gdy jeden z rodziców nie wypełnia swoich obowiązków alimentacyjnych, wskazany przepis Konwencji byłby argumentem na rzecz stworzenia publicznoprawnych mechanizmów wspierania dziecka w wyegzekwowaniu alimentów. Mechanizmy te nie powinny jednak prowadzić do „wypaczenia” podstawowej zasady, że środków utrzymania dziecku mają dostarczać rodzice, a nie państwo.

Odpowiedź na pytanie, czy zaliczka alimentacyjna spełnia w tym zakresie wymogi konwencyjne, wymagałaby – jak się wydaje – w pierwszej kolejności zbadania mechanizmów działań państwa wobec dłużników alimentacyjnych, a więc przepisów zawartych w rozdziale 2 ustawy o zaliczce. Istotne byłoby np. określenie praktyki funkcjonowania art. 5 ustawy o zaliczce, przewidującego zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego jako sankcję za niepłacenie alimentów, oraz art. 12 tej ustawy, zgodnie z którym dłużnik alimentacyjny ma obowiązek zwrotu nie tylko zaliczek wypłaconych „w zastępstwie” zaległych alimentów, ale także dodatkowych 5% tych kwot. Celowe byłoby również zbadanie, jaki jest udział zaliczki alimentacyjnej w ogólnych kosztach utrzymania dziecka, a więc czy określony w art. 7 ust. 2 ustawy o zaliczce próg dochodowy faktycznie umożliwia wypłatę świadczeń w wysokości pozwalającej na pełne utrzymanie osoby uprawnionej. Ocena zaliczki w powyższym zakresie powinna również uwzględniać analizę całokształtu rozwiązań stosowanych w toku egzekucji zobowiązań alimentacyjnych, wynikających nie tylko z ustawy o zaliczce, ale także z ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 15, poz. 113, ze zm., por. zwłaszcza art. 1081-1088 dotyczące bezpośrednio egzekucji świadczeń alimentacyjnych). Nie mogłaby również abstrahować od odpowiednich regulacji prawnych, zwłaszcza art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), który w § 3 przewiduje ściganie z urzędu dłużników alimentacyjnych w sytuacji, gdy pokrzywdzonemu przyznano zaliczkę alimentacyjną. To właśnie tego typu regulacje – dotyczące stosunków między organem wypłacającym zaliczkę a dłużnikiem

alimentacyjnym – decydują o tym, czy forma pomocy państwa w postaci zaliczki alimentacyjnej jedynie wspomaga rodziców w realizacji ich obowiązków, czy też w niezgodny z Konwencją sposób ich zastępuje. Kwestia natomiast, czy do zaliczki mają prawo jedynie osoby samotnie wychowujące dziecko, czy też w ogóle wszystkie osoby mające trudności z wyegzekwowaniem alimentów – która jest uregulowana w zaskarżonych przepisach – ma w tym kontekście znaczenie drugorzędne.

Ponieważ Trybunał Konstytucyjny jest związany zakresem zaskarżenia w niniejszej sprawie, nie ma możliwości jego poszerzenia o przepisy, których zbadanie byłoby konieczne dla odpowiedzi na pytanie o zgodność całego mechanizmu zaliczki alimentacyjnej z art. 27 Konwencji. Z tego względu należy uznać, że we wskazanym zakresie przepis Konwencji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce w związku z art. 3 pkt 17 lub pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce.

Jedynie na marginesie powyższego rozstrzygnięcia Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jest świadomy licznych patologii rodzących się z powszechnego przekonania, że to państwo powinno w pierwszej kolejności zapewnić osobie uprawnionej do alimentów środki utrzymania. Z niepokojem musi również zauważyć, że nieprawidłowości te znajdują odzwierciedlenie w praktyce sądowej, także na tle ustawy o zaliczce (por. przykłady wymienione w: Z. Krzeźniński, *Alimenty i ojcostwo*, Kraków 2006, s. 26 oraz – nadal cytowana w orzecznictwie sądów powszechnych – uchwała Sądu Najwyższego z 16 grudnia 1987 r., sygn. akt III CZP 91/86, OSNC 1988, nr 4, poz. 42). Niemniej, z powodów przytoczonych powyżej, Trybunał Konstytucyjny musi ograniczyć się jedynie do zasygnalizowania tego problemu, pozostawiając jego rozwiązanie ustawodawcy.

4.3. Zarzut przyznania zaliczki alimentacyjnej tylko niektórym niealimentowanym dzieciom – zgodność zaskarżonych regulacji z art. 71 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

„Dedykowanie” zaliczek alimentacyjnych tylko osobom wychowanym przez osoby samotnie wychowujące dziecko (niezależnie od tego, jak w szczególności pojęcie to jest definiowane), z pominięciem osób wychowywanych w rodzinach pełnych, jest niewątpliwie najpoważniejszym zarzutem stawianym zaskarżonym przepisom przez wszystkie sądy pytające. Opierają się one na założeniu, że zaliczka alimentacyjna jest formą pomocy państwa, skierowaną do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i osobistej i dlatego nie powinna być uzależniana od spełnienia innych kryteriów. Weryfikacja tego zarzutu wymaga w pierwszej kolejności ustalenia, jakim standardom konstytucyjnym i międzynarodowym powinna odpowiadać pomoc państwa rodzinom (dzieciom), a następnie stwierdzenia, czy i według jakich kryteriów dopuszczalne jest jej różnicowanie.

Zasady dotyczące obowiązków państwa w analizowanym zakresie powinny być rekonstruowane głównie w oparciu o przepisy programowe, zawarte w cytowanych już wyżej art. 27 ust. 1 Konwencji oraz art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. Wynika z nich, że państwo „uznaje” prawo dziecka do odpowiedniego poziomu życia, uwzględnia dobro rodziny „w swojej polityce społecznej i gospodarczej” oraz generalnie „chroni” małżeństwo, rodzinę, macierzyństwo i rodzicielstwo.

Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w sprawie o sygn. SK 21/99, przepisy, „ujęte w postać zasad polityki państwa, a nie praw jednostki, nie mogą stanowić podstawy indywidualnego dochodzenia roszczeń. Uważa się powszechnie, nie tylko w doktrynie prawa konstytucyjnego, że tak sformułowane postanowienia określające cele działalności organów władzy publicznej są normami programowymi i że jako takie nie mogą być podstawą roszczeń obywatela (...), gdyż ich adresatem jest przede wszystkim

ustawodawca” (wyrok z 10 lipca 2000 r., OTK ZU nr 5/2000, poz. 144, ten sam pogląd – jednak tylko w odniesieniu do art. 71 Konstytucji – wyrok z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K. 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54). Możliwość ich wykorzystania jako wzorców kontroli jest dosyć ograniczona: w orzecznictwie TK utrwalił się pogląd, że naruszenie konstytucyjnego postanowienia określającego cele działalności organów władzy publicznej następuje m.in. wówczas, gdy: „ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji wyznaczający określony cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu” (J. Trzcíński, *Uwaga do art. 79 ust. 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 10 – pogląd podzielony w kontekście art. 71 Konstytucji w powołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. K. 11/00; w podobny sposób kształtuje się także możliwość oceny zaskarżonych regulacji z punktu widzenia przepisów programowych, zawartych w umowach międzynarodowych). Zasada ta odnosi się do wszystkich powołanych wyżej wzorców kontroli, które były już wykorzystywane przez Trybunał m.in. dla oceny dodatku do zasiłku rodzinnego dla osób samotnie wychowujących dzieci (zob. wyrok w powołanej sprawie o sygn. K 16/04) i prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (por. wyrok z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213) oraz różnych spraw podatkowych (zob. np. wyroki z: 7 czerwca 1999 r., K. 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95; 24 stycznia 2001 r., SK 30/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 3; 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37).

W niniejszej sprawie można dostrzec także dodatkowe argumenty na rzecz dopuszczenia kontroli zaskarżonych regulacji pod względem zgodności z powyższymi przepisami programowymi. Zarzuty sądów pytających koncentrują się na wykazaniu, że przy ustalaniu zasad dostępu do zaliczki alimentacyjnej ustawodawca naruszył nie tyle ich konsekwencje materialne, co proceduralne – przekroczył mianowicie granice dopuszczalnego różnicowania pomocy publicznej dla rodzin (dzieci).

Należy zauważyć, że zarówno art. 27 ust. 1 Konwencji, jak i art. 18 Konstytucji podkreślają powszechność zawartych w nich wytycznych: pierwszy z tych przepisów wprost wskazuje, że „każde” dziecko ma prawo do odpowiedniego standardu życia, a drugi – wprawdzie tylko *implicite*, ale dosyć wyraźnie – że na ochronę ze strony państwa zasługuje każda rodzina. Bardziej szczegółowe regulacje zawarte w tych aktach nie pozwalają jednak uznać, że w zakresie polityki państwa w tej sferze obowiązuje równość prosta („każdemu to samo”).

Z art. 27 ust. 3 Konwencji wynika, że skala pomocy państwa może być wyznaczana jego możliwościami finansowymi i zasadami krajowymi, a obowiązek udzielania „pomocy materialnej oraz innych programów pomocy, szczególnie w zakresie żywności, odzieży i mieszkań” aktualizuje się wyłącznie „w razie potrzeby”. Z brzmienia tego przepisu można wnioskować, że Konwencja postuluje przede wszystkim wprowadzenie publicznoprawnych mechanizmów pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, i to w postaci kwalifikowanej, skoro pierwszoplanową powinnością władz publicznych jest udzielenie pomocy w zaspokojeniu najprostszyc, wręcz biologicznych, potrzeb rodziny. Oczywiście tak rozumiane przepisy Konwencji wprowadzają jedynie standard minimalny, co jest tym bardziej właściwe, że – jak wspomniano wyżej – konsekwentnie przypisuje ona rodzicom główną odpowiedzialność za warunki bytowe dziecka.

Dopuszczalność różnicowania pomocy państwa wobec rodzin w przepisach Konstytucji wynika natomiast nie z jednego, ale z kombinacji dwóch przepisów. Główne znaczenie ma w tym względzie cytowany już art. 71 ust. 1 Konstytucji, który daje podstawę do gradacji wszystkich świadczeń publicznych na rzecz rodzin, mieszczących się w ramach „polityki społecznej i gospodarczej”. Kryteria te są więc adekwatne zarówno do

świadczeń o charakterze socjalnym i redystrybucyjnym, typu zasiłek rodzinny, jak i do świadczeń w założeniu zastępczych i subsydiarnych, takich jak zaliczka alimentacyjna. Art. 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 (ale znowu – nie wszystkie, lecz tylko te spełniające warunek trudnej sytuacji). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanej 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 utożsamić z „nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny” (W. Maciejko, *op.cit.*, 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 (np. rozwód najczęściej oznacza obniżenie poziomu życia wszystkich członków rodziny).

Uzupełniająco należy przyjąć, że różnicowanie dostępu do pomocy państwa podlega ocenie z punktu widzenia ogólnej zasady równości, w myśl której wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, powinny być 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). Ewentualne wyjątki od tej zasady muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Powinny one także być proporcjonalne (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) oraz pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. tamże).

Skonfrontowanie powyższych przepisów z zaskarżoną regulacją prowadzi do wniosku, że osoby samotnie wychowujące dzieci i ich podopieczni mogą być zakwalifikowani jako osoby znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej. To natomiast, czy znajdują się oni w trudnej sytuacji materialnej, jest dla potrzeb zaliczki alimentacyjnej ustalane na podstawie kryterium dochodowego w przeliczeniu na jednego członka rodziny (por. cytowany wyżej art. 7 ust. 2 ustawy o zaliczce, niebędący przedmiotem orzekania). Innymi słowy, z samej konstrukcji art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce w związku z odpowiednimi przepisami rodzinnymi nie wynika, czy tego typu rodziny spełniają jedno, czy obydwa kryteria zawarte w art. 71 ust. 1 Konstytucji, ani tym bardziej, czy potrzebują one pomocy w najbardziej niezbędnym zakresie, wskazanym w Konwencji. Nie to jednak jest źródłem wątpliwości co do zgodności ograniczenia kręgu osób uprawnionych do zaliczki ze wskazanymi wzorcami kontroli: jak wskazano wyżej, dla stworzenia

dodatkowych instrumentów pomocy państwa wobec niektórych kategorii rodzin całkowicie wystarczy spełnienie jednego z tych warunków.

Głównym problemem jest natomiast w rozważanym wypadku wykazanie, że wynikające z zaskarżonej regulacji zamknięcie dostępu do zaliczki osobom wychowującym się w rodzinach pełnych i jego „tymczasowe” otwieranie w wypadku złożenia wniosku o rozwód i separację znajduje uzasadnienie w celach tego świadczenia i wartościach konstytucyjnych, a zwłaszcza klauzuli dobra rodziny, wynikającej z art. 18 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji. Jak słusznie wskazują wszyscy uczestnicy postępowania, cechą relewantną osób uprawnionych do zaliczki powinna być bez wątpienia niemożność wyegzekwowania alimentów mimo sądowego tytułu egzekucyjnego i trudna sytuacja materialna. Kryteria te są bezpośrednio powiązane z celami zaliczki jako świadczenia wypłacanego osobom, których podstawowe potrzeby życiowe nie są zaspokajane na skutek niepłacenia alimentów przez dłużników alimentacyjnych (najczęściej ojca/matki lub obojga rodziców).

Odmiennie należy ocenić kryterium rodzaju rodziny, wynikające z art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce w związku z odpowiednimi przepisami o świadczeniach rodzinnych, oraz kryterium złożenia wniosku o rozwód lub separację, zawarte w art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce. Nie spełniają one żadnego z warunków omówionego wyżej testu równości: nie są ani relewantne z punktu widzenia celów zaliczki, ani też nie powodują, że dostęp do zaliczki rodzin pełnych i niepełnych jest uregulowany w sposób proporcjonalny, wątpliwości budzi też możliwość jego uzasadnienia wartościami konstytucyjnymi (nawet obowiązkiem szczególnej pomocy dla rodzin wielodzietnych i niepełnych).

Biorąc pod uwagę, że alimenty są najczęściej zasądzone w sytuacji urodzenia się dziecka w rezultacie związku nieformalnego (i niekoniecznie trwałego) albo rozpadu więzi małżeńskiej (rozvodu lub separacji), należy uznać, że zaliczka alimentacyjna będzie wypłacana głównie osobom samotnie wychowującym dzieci. Nie znaczy to jednak, że status rodziny niepełnej, ani tym bardziej – złożenie wniosku o rozwód lub separację – powinny zostać uznany za warunek *sine qua non* otrzymania świadczenia. Byłoby to jaskrawo niesprawiedliwe zwłaszcza w wypadku rodzin rekonstruowanych (a więc formalnie rzecz biorąc pełnych), funkcjonujących w oparciu o nową więź między rodzicem dziecka i osobą dla dziecka obcą. Dziecko wychowujące się w takiej rodzinie na skutek zmiany stanu cywilnego przez jego rodzica (zawarcia małżeństwa) lub podjętych decyzji życiowych (konkubinatu i wspólnych dzieci z tego związku) traciłoby status osoby wychowywanej przez samotnego rodzica i byłoby pozbawione zaliczki z przyczyn od niego niezależnych, warunkowanych w dużej mierze wolą i decyzjami życiowymi osób dla niego obcych (nowego męża lub konkubenta matki, nowej żony lub konkubiny ojca). Tym samym świadczenie to zamiast opierać się na stosunku alimentacyjnym między osobą uprawnioną (dzieckiem) i dłużnikiem alimentacyjnym byłoby uzależnione od stosunków prawnych lub faktycznych między zupełnie innymi osobami: drugim z rodziców, który je wychowuje i nie ma sądownie zasądzonych alimentów, i jego nowym partnerem życiowym (por. także niżej).

Oczywiście ani Konstytucja, ani też Konwencja nie wymagają od państwa wypłacania wszystkich świadczeń wszystkim rodzinom i to w znacznej wysokości. Próżno też szukać w ich przepisach nakazu ustanawiania pomocy akurat tym rodzinom (dzieciom), których trudna sytuacja wynika konkretnie z niepłacenia alimentów. Jeżeli jednak ustawodawca zdecyduje się na wprowadzenie tego rodzaju instrumentów, tymczasowo zastępujących zasądzone alimenty, musi bardzo rozważnie ustalać wszystkie warunki przesądzające o inkluzywności albo ekskluzywności świadczeń, wypłacanych wszak ze środków publicznych. Nie może być tak, że jako kryterium dostępu do pomocy dla rodzin ustanawiane są czynniki wybrane arbitralnie, których podstawowy walor polega na tym, że

są znane z innych rozwiązań, notabene wątpliwych konstytucyjnie (por. wspomniana już wielokrotnie sprawa o sygn. K 16/04), i w związku z tym względnie „łatwe” do programowania (m.in. ze względu na już dosyć dokładnie ustaloną liczbę osób uprawnionych) i weryfikacji (np. przez porównanie treści wniosków składanych przez zainteresowane osoby do celów zasiłku rodzinnego i zaliczki).

Kryterium samotnego wychowywania dziecka nie broni się też w konfrontacji z założeniem, że warunki wypłacania zaliczek powinny być na tyle restrykcyjne, aby nie godziły one w równowagę budżetową jako wartość konstytucyjną (por. np. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252). Budżetem przeznaczonym na zaliczki można przecież sterować za pomocą odpowiedniego skonfigurowania innych parametrów zaliczki, zwłaszcza wysokości progu dochodowego (art. 7 ust. 2 ustawy o zaliczce) i maksymalnej wysokości świadczeń (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o zaliczce), nie ma potrzeby wprowadzania w tym celu dodatkowych, w dużej mierze przypadkowych kryteriów.

Na powyższe nakładają się wątpliwości co do tego, czy w ogóle zaliczka alimentacyjna powinna być traktowana jako ekstraordynaryjny sposób wspierania rodzin w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Jest ona przecież oparta na mechanizmie tymczasowego „zakładania” państwa za niewypłacalnego dłużnika alimentacyjnego, przy założeniu, że docelowo władza publiczna ma odzyskać środki wypłacone osobie uprawnionej wraz z poniesionymi kosztami udzielenia tej pomocy (a przynajmniej ich częścią). Wykazuje więc duże podobieństwo do „kredytów socjalnych”, tyle tylko że jest udzielana przez państwo (a nie dotowane instytucje bankowe) oraz z definicji zakłada, że osoba uzyskująca środki (uprawniona do zaliczki) jest osobą inną niż osoba zobowiązana do ich zwrotu (dłużnik alimentacyjny). Państwo staje się niejako „poręczycielem”, że osoby, które na skutek niealimentacji znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, mają zagwarantowane minimum dochodu, a po wypłaceniu zaliczki ze środków publicznych niejako „w zastępstwie” dłużnika alimentacyjnego ma w stosunku do niego roszczenie „regresowe” o zwrot wypłaconej zaliczki i pokrycie ryczałtowych kosztów. Innymi słowy, mimo wyraźnego aspektu socjalnego, jest ona wyraźną, choć tymczasową ingerencją państwa w stosunki cywilnoprawne (a precyzyjnie mówiąc: alimentacyjne, majątkowe rodzinne) przede wszystkim między rodzicami i dziećmi.

Przy założeniu, że faktycznie wypłacane zaliczki są następnie egzekwowane od dłużnika, instytucja ta nie pełni funkcji redystrybucyjnych, co jest charakterystyczne np. dla świadczeń z pomocy społecznej, lecz zakłada – przynajmniej w pewnym stopniu – mechanizm samofinansowania. Nie polega ona, mówiąc w pewnym uproszczeniu, na odbieraniu „nadwyżek” rodzinom w dobrej sytuacji materialnej i przekazywaniu ich osobom gorzej sytuowanym, nie ma więc na celu niwelowania różnic społecznych. Tymczasem wydaje się, że ten właśnie aspekt sprawiedliwości społecznej i solidarności, realizowanej w myśl ogólnych klauzul dobra rodziny, jest jedną z najważniejszych implikacji obowiązku udzielania przez państwo szczególnej pomocy rodzinom niepełnym i wielodzietnym. Z tego powodu typowymi formami ich realizacji byłyby raczej instrumenty czysto socjalne.

Ten fragment rozważań należy zakończyć dodatkowym zastrzeżeniem, że Trybunał Konstytucyjny, oceniając zasadność powyższego zarzutu, rozważał niezaskarżone przesłanki przyznawania zaliczki tylko o tyle, o ile miały one wpływ na zakwestionowane regulacje. Trzeba równocześnie zaznaczyć, że to, iż sądy pytające nie podają w wątpliwość pozostałych kryteriów przyznawania zaliczki – np. jej uzależnienia od dochodu w rodzinie czy wieku osoby uprawnionej – nie znaczy, że te regulacje nie mogą potencjalnie stwarzać problemów konstytucyjnych. Stosunkowo wąski zakres zaskarżenia przepisów o zaliczce, który można zauważyć zwłaszcza w pytaniu prawnym WSA w Łodzi, wynika raczej nie z

aprobaty pozostałych przepisów przez sądy pytające, ale z zakresu problemów, które napotkały, rozpatrując konkretne stany faktyczne.

W świetle powyższych rozważań należy uznać, że art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce w związku z art. 3 pkt 17 lub pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce są niezgodne z art. 71 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.4. Zarzuty związane z definicją osoby uprawnionej do zaliczki alimentacyjnej – ocena zgodności zaskarżonych regulacji w kontekście art. 18 Konstytucji.

Choć wystarczającym powodem uznania niekonstytucyjności zaskarżonych rozwiązań są argumenty przedstawione powyżej, Trybunał Konstytucyjny uważa za stosowne wskazanie także ich dalszych, bardziej szczegółowych wad z punktu widzenia wskazanych wzorców kontroli. Wynikają one bezpośrednio ze sposobu sformułowania definicji „osoby wychowywanej przez osobę samotnie wychowującą dziecko w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych”, zawartej w przepisach o świadczeniach rodzinnych.

Kwestia ta jest o tyle istotna, że choć definicja osoby samotnie wychowującej dziecko w ustawie o świadczeniach rodzinnych została zmieniona po krytykującym ją wyroku w omawianej sprawie o sygn. K 16/04, w dalszym ciągu aktualna pozostaje znaczna część stawianych wobec niej wówczas zarzutów. Dodatkowo nowe wątpliwości pojawiają się także w kontekście wykorzystywania tej definicji do określania zakresu podmiotowego zaliczki alimentacyjnej. Dotyczą one trzech kwestii:

- definiowania osoby uprawnionej do zaliczki jako osoby „wychowywanej” przez inną osobę,
- uzależniania statusu osoby samotnie wychowującej dziecko od stanu cywilnego, który to warunek można ominąć przez złożenie wniosku o rozwód lub separację,
- uzależniania statusu osoby samotnie wychowującej dziecko od wspólnego niewychowywania dziecka z ojcem lub matką dziecka (art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych) czy niewychowywania wspólnie co najmniej jednego dziecka z jego rodzicem (art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Pojęcie osoby samotnie wychowującej dziecko nie jest pojęciem konstytucyjnym. Należy je jednak odczytywać w kontekście występujących w ustawie zasadniczej pojęć: dzieci (art. 48, art. 53, art. 65, art. 68, art. 70, art. 72), rodzice (art. 48, art. 53, art. 70, art. 72), małżeństwo (art. 18), rodzina (art. 18). Ze względu na to, że jako wzorzec kontroli przez sądy pytające słusznie wskazany został art. 18 Konstytucji, poniższe rozważania ograniczą się do skonfrontowania zaskarżonych regulacji z tym właśnie przepisem.

4.4.1. W pierwszej kolejności zastanowić się należy, czy słusznie zaliczkę alimentacyjną mogą otrzymać jedynie osoby wychowywane przez inne osoby.

Wychowanie jako pojęcie konstytucyjne jest uwzględnione w art. 48 i art. 53 ust. 3 Konstytucji, w którym sformułowane jest prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, zwłaszcza religijnymi. Z przepisów tych wyraźnie wynika, że Konstytucja reguluje tylko jeden, „światopoglądowy” aspekt wychowywania, łączy pojęcie wychowywania z władzą rodzicielską i przyznaje pierwszeństwo wyboru metod i kierunku wychowywania rodzicom. Wychowywanie w rozumieniu tych artykułów „oznacza zaszczepianie i umacnianie w dzieciach określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, zasad obyczajowych, moralnych i etycznych – przez świadomą działalność rodziców” – albo – na gruncie art. 53 ust. 3 Konstytucji – wybrane przez nich instytucje np. szkoły czy związki wyznaniowe. Nie obejmuje ono natomiast wychowania jako dbałości o prawidłowy rozwój fizyczny i intelektualny (edukację), z czym wiąże się troska

o materialne warunki egzystencji dziecka – obowiązki rodziców w tym zakresie są zakotwiczone w innych przepisach Konstytucji: art. 70-72, art. 18 oraz w pewnym sensie także art. 68 ust. 3, art. 70, art. 71 oraz art. 69 (zob. P. Sarnecki, uwaga do art. 48, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 1-2 oraz P. Sarnecki, uwaga do art. 53, tamże, s. 7-8).

Szersze odzwierciedlenie w normach prawnych znajduje natomiast wychowywanie na poziomie ustawowym, zwłaszcza jako element relacji między rodzicami i dziećmi. Prawo do wychowywania dziecka jest jednym z podstawowych elementów władzy rodzicielskiej (art. 95 k.r.o.) „ma na względzie kształtowanie osobowości dziecka, a w szczególności jego postaw emocjonalnych, światopoglądu i systemu wartości, obowiązkowości, umiejętności współżycia w rodzinie i poza nią” (T. Smyczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 1997, s. 141). Równocześnie wychowywanie jest także zjawiskiem ze sfery faktów, ponieważ „o rzeczywistym wychowywaniu dziecka [...] można mówić tylko wówczas, gdy całokształt kontaktów dziecka z osobą wychowującą wskazuje na prawidłowe kształtowanie przez wychowującego psychofizycznych relacji wychowanka ze społecznością, w jakich wspólnie żyją” (W. Maciejko, *op.cit.*, s. 77). Składa się na nie cały szereg relacji, począwszy od wskazywania dziecku właściwych wzorców po zarządzanie jego czasem wolnym i majątkiem (por. I. Sierpowska, *Zaliczka alimentacyjna i obowiązki dłużników alimentacyjnych*, [w:] *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007, s. 249), które wymagają – jak się wydaje – przede wszystkim stałej (lub regularnej) styczności z dzieckiem, natomiast już niekoniecznie wspólnego z nim zamieszkiwania czy utrzymywania go. Nie każdy więc rodzic biologiczny i nie każdy rodzic w sensie prawnym (osoba posiadająca władzę rodzicielską) będzie wychowywał dziecko w socjologicznym rozumieniu pojęcia „wychowanie”.

W związku z badanymi przepisami o zaliczce alimentacyjnej, należy stwierdzić, że wychowywanie dziecka (nawet w powyższym znaczeniu prawniczym) nie jest równoznaczne z obowiązkiem jego alimentacji. Obowiązek alimentacyjny, stanowiący wyraz solidarności rodzinnej, istnieje bowiem niezależnie od władzy rodzicielskiej: w świetle art. 133 § 1 k.r.o. pojawia się on z mocy prawa w momencie powstania więzi między rodzicami i dziećmi, a aktualizuje wtedy, gdy dziecko nie jest w stanie utrzymać się samodzielnie i nie ma dochodów z własnego majątku, wystarczających na pokrycie kosztów jego utrzymania i wychowania. O braku automatyzmu między tymi instytucjami świadczy również to, że alimenty mogą być zasądzone także – jeżeli odpowiada to zasadom współżycia społecznego – od osób niepowiązanych z dzieckiem więzami krwi i niewychowujących go, w tym od męża matki, niebędącego jego ojcem, albo od żony ojca, niebędącej jego matką (por. art. 144 § 1 k.r.o.).

Zestawienie zakresu pojęć „wychowuje” i „jest zobowiązany płacić alimenty zasądzone wyrokiem sądowym” prowadzi do wniosku, że w praktyce możliwe są cztery rodzaje sytuacji:

1) osoba zobowiązana do alimentów wypełnia swoje obowiązki oraz wychowuje osobę uprawnioną – byłby to prawie stan idealny, różniący się od rodzin funkcjonujących prawidłowo tylko tym, że koszty utrzymania dziecka są przez rodzica ponoszone nie dobrowolnie i spontanicznie, lecz w wysokości i terminach wskazanych przez sąd, w praktyce występuje on prawdopodobnie rzadko;

2) osoba zobowiązana do alimentów wprawdzie nie wypełnia swoich obowiązków, ale wychowuje osobę uprawnioną (sprawuje nad nią opiekę, mieszka z nią itd.), nie na tyle jednak, aby uznać, że spełnia ona w ten sposób całkowicie swój obowiązek alimentacyjny – taka sytuacja miałaby miejsce głównie wtedy, gdyby zasądzenie alimentów było wynikiem sporów między rodzicami dziecka, dotyczących podziału kosztów jego utrzymania, które nie miały wpływu na osobiste więzi dziecka z rodzicami; ze względu na

dużą współzależność materialnych i niematerialnych relacji w rodzinie (także w wymiarze psychologicznym) jest ona raczej rzadkością;

3) osoba zobowiązana do alimentów wywiązuje się z tego obowiązku, ale nie wychowuje osoby uprawnionej – ten opis pasuje prawdopodobnie do większości sytuacji, w których dłużnikowi alimentacyjnemu (jednemu z rodziców) odebrano lub ograniczono prawa rodzicielskie np. w toku sprawy rozwodowej; może jednak charakteryzować również takie stany faktyczne, w których doszło do rzeczywistego rozpadu więzi wychowywania między rodzicem (rodzicami) i dzieckiem, bez zmiany ich stanu prawnego;

4) osoba zobowiązana do alimentów ani ich nie płaci, ani też nie wychowuje osoby uprawnionej, innymi słowy w ogóle nie wypełnia swoich obowiązków rodzicielskich; dzieckiem zajmuje się zaś drugi rodzic, mający status osoby samotnie wychowującej dziecko.

Z brzmienia art. 2 ust. 5 lit. a ustawy o zaliczce w związku z odpowiednimi przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika, że prawo do zaliczki miałyby tylko osoby znajdujące się w tej ostatniej sytuacji: tylko w ich wypadku równocześnie byłby spełniony warunek „niewychowywania” oraz „niealimentacji” mimo zobowiązania sądowego. Wskazane przepisy, wiążąc negatywny skutek wychowywania z nieprzyznaniem prawa do zaliczki, powodują, że rodzice z drugiej z powyższych grup musieliby stawić czoło pokusie przejścia do ostatniej z nich: czyli zrezygnować z wychowywania dziecka. Jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, nawet gdyby rezygnacja ta była pozorna i miała na celu wyłudzenie świadczenia alimentacyjnego – co w wyjątkowo trudniej sytuacji mogłoby się wydawać dobrą metodą zdobycia środków na najpilniejsze bieżące wydatki – łączyłaby się ona z niekorzystnymi skutkami dla całej rodziny – zarówno dla drugiego z rodziców dziecka, jak i dla osoby uprawnionej do alimentów, a nawet innych dzieci (np. z poprzednich związków, wychowywanych w rodzinie rekonstruowanej), z którymi dłużnika alimentacyjnego nie wiąże obowiązek alimentacji. Sytuacja więc jest analogiczna, jak skrytykowana przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 16/04: prawo do zaliczki przysługuje, gdy oboje rodzice mają obowiązek wychowania dziecka (a więc przynajmniej ograniczone prawa rodzicielskie), ale jedno z nich tego obowiązku nie wypełnia, i zmusza do postawienia tej samej diagnozy: „Takie ujęcie tych przepisów zniechęca tego z rodziców, który wychowuje dziecko, do dochodzenia od drugiego rodzica realizacji obciążającego go obowiązku i utrwala się w społeczeństwie przekonanie, że zaniedbywanie obowiązków rodzicielskich aktualizuje obowiązek udzielenia pomocy socjalnej przez państwo”. Premiowanie dziecka za brak obecności w jego życiu rodziców i odwrotnie – zdejmowanie z rodziców ciężaru utrzymywania dziecka (płacenia alimentów) za cenę rezygnacji z wychowania dziecka jest niedopuszczalne i niemożliwe do pogodzenia z zasadą ochrony rodziny, zawartą w art. 18 Konstytucji.

Sprawę komplikuje dodatkowo fakt, że zaliczka alimentacyjna może przysługiwać także uczącym się osobom pełnoletnim (por. cytowany wyżej art. 7 ust. 1 ustawy o zaliczce), a więc osobom, które mają pełną zdolność do czynności prawnych, i jeżeli w ogóle jeszcze są wychowywane przez rodziców, to już tylko w sensie socjologicznym, a nie prawnym. W praktyce sądowej i administracyjnej wyznacznikiem „wychowywania” jest najczęściej wspólne zamieszkiwanie, codzienna opieka i utrzymywanie dziecka (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 25 lipca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 141/01, omówiony w: W. Maciejko, *op.cit.*, s. 78, oraz rozstrzygnięcia w sprawach, na tle których zostały zadane rozstrzygane pytania prawne). Wobec tego osoby pełnoletnie uczące się, które chcą otrzymać zaliczkę alimentacyjną, powstrzymywane są od usamodzielnienia się i wyprowadzenia od rodziców – a w konsekwencji także od ewentualnego założenia nowej

rodziny (por. także przesłanka negatywna, zawarta w art. 8 ust. 3 ustawy o zaliczce). W wypadku gdyby zdecydowały się one zerwać osobiste więzi z rodzicami, traciłby one prawo do zaliczki, chyba że udałoby się je przekwalifikować na inną kategorię uprawnionych, tzn. na osoby uczące się w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych. Art. 2 pkt 5 lit. c ustawy o zaliczce dopuszcza bowiem otrzymywanie zaliczki przez osoby pełnoletnie, uczące się i niepozostające na utrzymaniu rodziców w związku z zasądzeniem od rodziców na jej rzecz alimentów, jednak – w okresie, w którym miały miejsce stany faktyczne przedstawione przez sądy pytające – dodatkowo wymagał, aby wyrok sądu orzekający alimenty został wydany przed osiągnięciem pełnoletności przez tę osobę (zastrzeżenie to zostało zniesione przez art. 1 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym, Dz. U. Nr 109, poz. 747, z dniem 6 lipca 2007 r.). W wypadku zaś osób, których uprawnienie do zaliczki wynika z art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce, tego typu ograniczenie nie zostało sformułowane, więc „przekwalifikowanie” z „osoby wychowywanej przez osobę samotnie wychowującą dziecko” na „osobę uczącą się” nie zawsze byłoby możliwe.

W świetle powyższych rozważań uzależnienie dostępu do zaliczki alimentacyjnej od „bycia osobą wychowywaną” nie wydaje się usprawiedliwione.

4.4.2. Kolejną kwestią wymagającą dokładnego zbadania jest problem warunkowania dostępu do zaliczki alimentacyjnej stanem cywilnym osób wychowujących osobę uprawnioną do tego świadczenia. Przesłanka ta – choć nieco odmiennie sformułowana – zawsze była elementem definicji osoby samotnie wychowującej dziecko w ustawie o świadczeniach rodzinnych, zawarta jest także w zakwestionowanych w niniejszej sprawie art. 3 pkt 17 (względnie 17a) tej ustawy, a wyjątek od niej jest przewidziany w art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce.

Przepisy te wymagają, aby rodzic wychowujący osobę ubiegającą się o zaliczkę alimentacyjną był osobą stanu wolnego (tzn. panną, kawalerem, osobą rozwiedzioną, wdową lub wdowcem) lub osobą, która pozostaje w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, lub aby jeden z małżonków złożył pozew o rozwód lub separację. Tym samym ustawa o świadczeniach rodzinnych zawęża znaczenie pojęcia „samotnego wychowywania dziecka” w stosunku do semantycznego rozumienia tego sformułowania: w świetle tej ustawy samotne wychowywanie oznacza nie tylko wychowywanie dziecka przez jednego z rodziców (a nie oboje), ale też samotność rodzica wychowującego dziecko w tym sensie, że nie wolno mu założyć nowej rodziny (zawrzeć małżeństwa z osobą niebędącą rodzicem dziecka) czy jej kontynuować (w wypadku, gdyby dziecko urodziło się podczas trwania małżeństwa, ale pochodziło tylko od jednego z małżonków), a przynajmniej sprawiać takie wrażenie (przez złożenie wniosku o rozwód lub separację). Tym samym rodzic dziecka, który nie może wyegzekwować alimentów zasądzonych na to dziecko, staje przed trudnym wyborem: albo zachowa przysługujące dziecku uprawnienie do zasiłku alimentacyjnego i pozostanie osobą stanu wolnego (a przynajmniej podejmie w tym celu działania w postaci złożenia wniosku o rozwód lub separację), albo je utraci (i w związku z tym będzie samodzielnie ponosić koszty utrzymania osoby uprawnionej do świadczenia) i założy nową rodzinę (pozostanie w dotychczasowym związku małżeńskim). Z punktu widzenia klauzuli ochrony rodziny, zawartej w art. 18 Konstytucji, skłanianie rodzica do poświęcenia swojego życia osobistego w celu zabezpieczenia bytu dziecku (osobie uprawnionej do świadczenia) jest absolutnie niedopuszczalne. Wybór ten oznacza więc albo zdecydowanie się na pewne, choć niewielkie dochody z tytułu zaliczki alimentacyjnej, albo bliżej nieokreślone, choć być może większe, korzyści materialne i społeczne wynikające dla dziecka z założenia przez jego ojca lub matkę nowej rodziny.

Wprowadzenie kryterium stanu cywilnego rodzica wydaje się ponadto zbędne z punktu widzenia celów zaliczki. Sam fakt założenia nowej rodziny może, ale nie musi oznaczać poprawy warunków materialnych osoby ubiegającej się o zaliczkę (dziecka z poprzedniego związku). To, czy nowy małżonek dobrowolnie lub przymusowo włączył się do utrzymywania osoby uprawnionej do zaliczki (por. powołany już art. 144 § 1 k.r.o.), znajduje wyraz w dochodach rodziny. Z punktu widzenia celów zaliczki jako świadczenia dla osób najbardziej potrzebujących (por. wyżej, pkt 3.1) właściwym wskaźnikiem tego stanu rzeczy jest więc kryterium dochodowe (art. 7 ust. 2 ustawy o zaliczce), a nie formalistycznie traktowane kryterium stanu cywilnego rodzica wychowującego osobę uprawnioną do zaliczki lub złożenia wniosku o rozwód czy separację.

Równocześnie należy zauważyć, że kryterium stanu cywilnego jest bardzo łatwe do operacjonalizacji. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, badając je w kontekście dodatku do zasiłku rodzinnego w sprawie o sygn. K 16/04, „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”. Możliwość jednoznacznego ustalenia, kiedy kryterium to jest spełnione, może być jednak traktowane także jako wada: powoduje ono brak jakichkolwiek możliwości łagodzenia jego skutków i musi być stosowane bezwzględnie. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się bowiem, że wobec istnienia odpowiednich definicji legalnych w ustawie o świadczeniach rodzinnych ustawodawca „zarówno określając pojęcie rodziny, jak i osobę samotnie wychowującą dziecko (art. 3 pkt 17) uwzględnia status prawny, nie zaś stan faktyczny lub przesłankę wspólnego gospodarowania” (wyrok NSA w Warszawie z 23 września 2005 r., sygn. I OSK 150/05, Lex nr 192108).

W połączeniu z omówionym już wyżej brakiem wpływu dziecka na decyzje życiowe podejmowane przez wychowującego je rodzica, argumenty te skłaniają do uznania, że dostęp do zaliczki alimentacyjnej nie powinien zostać uzależniony od stanu cywilnego rodzica osoby uprawnionej ani też od podjęcia przez niego kroków prawnych zmierzających do jego zmiany (tj. złożenia wniosku o rozwód lub separację). W tym zakresie nadal aktualna jest konkluzja zawarta w wyroku w powołanej już sprawie o sygn. K 16/04: „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. [...] 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”.

4.4.3. Ostatnim elementem definicji osoby samotnie wychowującej dziecko, który wymaga oceny z punktu widzenia art. 18 Konstytucji, jest fakt wspólnego niewychowywania dziecka z ojcem lub matką dziecka (art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych) czy niewychowywanie wspólnie co najmniej jednego dziecka z jego rodzicem (art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Przede wszystkim nie wiadomo, o jakie dziecko w tej definicji chodzi: czy o dziecko będące osobą uprawnioną, czy o inne dzieci pochodzące od tych samych rodziców albo od rodzica, który wychowuje osobę uprawnioną do zaliczki, i jej nowego partnera życiowego. Z jednej strony, ze względu na zakaz interpretacji synonimicznej pojęć określonych odmiennymi terminami, należy opowiedzieć się chyba za tą drugą możliwością: dziecko, które ubiega się o otrzymanie zaliczki, jest bowiem konsekwentnie

w całej ustawie o zaliczce nazywane po prostu „osobą uprawnioną” względnie „osobą uprawnioną do zaliczki” (por. W. Maciejko, *op.cit.*, s. 74-75). Z drugiej zaś, nie wydaje się, aby były powody uzależniania przyznania zaliczki alimentacyjnej od tego, czy osoba uprawniona ma zwykłe (pochodzące od tych samych rodziców) lub przyrodnie rodzeństwo (pochodzące od tego z rodziców, które je wychowuje, oraz od jednej osoby obcej, np. konkubenta lub nowego małżonka) i czy jest ono wychowywane razem z nim w pełnej lub rekonstruowanej rodzinie. Takie rozumienie wskazanego fragmentu art. 3 pkt 17 i pkt 17a ustawy o zaliczce budzi takie same wątpliwości konstytucyjne jak omówiona wyżej przesłanka stanu cywilnego. Nie tylko nie pozostaje w żadnym związku z celami zaliczki alimentacyjnej, ale nawet jeszcze w większym stopniu niż przesłanka stanu cywilnego prowadzi do naruszenia zasady ochrony rodziny i rodzicielstwa: „karze” odebraniem prawa do zaliczki osobę uprawnioną i zabrania jej rodzicowi – pod groźbą utraty dostępu do świadczenia – posiadania i wychowywania innych dzieci z nowym lub dotychczasowym partnerem. W sumie więc każda z przedstawionych wyżej dwóch możliwości interpretacyjnych prowadzi do wniosków niedających się pogodzić z przepisami Konstytucji, a zwłaszcza z zasadą dobra rodziny, wynikającą z jej art. 18.

Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na niejasność sformułowania „jeżeli wspólnie nie wychowuje dziecka z ojcem lub matką dziecka” w pierwotnym art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. We wspomnianym już wielokrotnie wyroku w sprawie o sygn. K 16/04 stwierdził m.in., że „ta definicja właściwie nie przybliżyła 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 [stanu cywilnego], 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”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 16/04 podkreślał także szeroko niespójność tego elementu definicji osoby samotnie wychowującej dziecko z przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz niekonstytucyjność jego wykorzystania do określania kręgu osób uprawnionych do dodatku do zasiłku rodzinnego.

Mimo jednak tak poważnych zastrzeżeń Trybunału Konstytucyjnego, kryterium to zostało utrzymane w znowelizowanym art. 3 pkt 17 (uchwalonym jednak przed wydaniem przez TK wyroku w sprawie o sygn. K 16/04), a w bardzo zbliżonej formie, różniącej się od poprzedniej właściwie jedynie odmienną stylizacją, także w art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ten ostatni przepis miał w założeniu realizować orzeczenie Trybunału – w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych w odniesieniu do tego przepisu wprost zaznaczono: „Nowe brzmienie definicji osoby samotnie wychowującej dziecko stanowi wynik rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Druga przesłanka tej definicji dotycząca wspólnego wychowywania co najmniej jednego dziecka z jego rodzicem – zgodnie z zaleceniem Trybunału – sformułowana została w sposób pozytywny” (s. 1 uzasadnienia, druk sejmowy nr 138/V kadencja, s. 1 uzasadnienia projektu ustawy, por. także podkreślenie tej przesłanki nowelizacji przez posła sprawozdawcę – Sprawozdanie Stenograficzne z 5. posiedzenia Sejmu/V kadencja w dniu 15 grudnia 2005 r., s. 177). Faktycznie w wyroku w sprawie o sygn. K 16/04 stwierdzono, że omawiana przesłanka niewychowywania została ujęta w sposób negatywny (pkt III.2 uzasadnienia), ale miało ono charakter opisowy, a nie ocenny i nie było powodem uznania niekonstytucyjności przepisu zawierającego sformułowanie

„jeżeli wspólnie nie wychowuje dziecka z ojcem lub matką dziecka”. Wobec tego należy dojść do wniosku, że realizacja tego wyroku TK, polegająca na wprowadzeniu do ustawy o świadczeniach rodzinnych przepisu odmiennie brzmiącego, ale implikującego analogiczne normy prawne, jak jego niekonstytucyjna wersja pierwotna, była jedynie pozorna. Fakt wykorzystania niekonstytucyjnych w swej istocie regulacji do określenia kręgu podmiotowego nowego świadczenia – zaliczki alimentacyjnej – spowodował powielenie już istniejących wobec tego przepisu zastrzeżeń.

Na marginesie powyższego stwierdzenia, należy zauważyć jeszcze jedną niepokojącą konsekwencję niejasności sformułowań zawartych w art. 3 pkt 17 i pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Nawet przy założeniu, że na poziomie prawnym wątpliwości co do treści tych przepisów można rozstrzygnąć, nie jest bynajmniej pewne, czy nie będą one powodowały braku jednolitości przyznawania świadczeń w praktyce. Ojciec lub matka dziecka ubiegającego się o zaliczkę, którzy napotykają w części II pkt 1 wniosku o zaliczkę sformułowanie „Oświadczam, że [...] nie wychowuję co najmniej jednego dziecka razem z jego rodzicem” (por. wspomniane już rozporządzenie w sprawie wniosku o zaliczkę), mogą mieć problemy z jego prawidłowym zrozumieniem. Nakładanie na te osoby obowiązku oświadczenia pod rygorem nieotrzymania zaliczki albo jej zwrotu (gdy się okaże, że oświadczenie nie odpowiadało prawdzie) budzi duże wątpliwości konstytucyjne. Można nawet się zastanawiać, czy nie stanowią one naruszenia zasady lojalności państwa wobec obywateli, zakazującej zastawiania przez przepisy prawne „pułapek”, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 65 oraz wyrok z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). Ponieważ jednak art. 2 Konstytucji nie został wskazany jako wzorzec kontroli, Trybunał Konstytucyjny ogranicza się jedynie do zasygnalizowania tych wątpliwości.

4.5. W świetle powyższych rozważań należy uznać, że art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o zaliczce w związku z art. 3 pkt 17 lub pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce są również niezgodne z art. 18 Konstytucji.

5. Konkluzja i skutki orzeczenia.

Ocena zaskarżonych przepisów prowadzi do takiej samej konkluzji, jaką Trybunał Konstytucyjny sformułował (w stosunku do innych świadczeń) w powołanej już sprawie o sygn. K 12/01: przyznawanie zaliczki alimentacyjnej „w oparciu o kryterium wprowadzone przez zakwestionowane przepisy może powodować, że nie tylko szczególna, ale nawet jakakolwiek pomoc nie trafi do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej”. Przyznawanie zaliczki alimentacyjnej tylko osobom wychowywanym przez jednego z rodziców w połączeniu z niejasnym i wątpliwym konstytucyjnie sformulowaniem definicji „osoby samotnie wychowującej dziecko” prowadzi do wniosku, że art. 2 pkt 5 lit. a w związku z art. 3 pkt 17 lub pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim pomija prawo:

- osób wychowywanych przez osoby pozostające w związku małżeńskim oraz
- osób wychowywanych przez osoby, które wspólnie wychowują co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem, do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 27 Konwencji o prawach dziecka. Podobnie należy ocenić uzależnianie prawa do zaliczki od złożenia wniosku o rozwód lub separację, a więc regulację zawartą w art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce.

Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne podkreślić różne skutki poszczególnych części niniejszego wyroku. Jedynie przepis wskazany w pkt 3 sentencji, tj. art. 29 ust. 1 ustawy o zaliczce, traci moc obowiązującą na skutek orzeczenia jego niekonstytucyjności. Orzeczenie

co do pozostałych przepisów zostało ujęte w pkt 1 i 2 sentencji w sposób zakresowy, poprzez stwierdzenie, że w katalogu osób uprawnionych do zaliczki, ukształtowanym przez zaskarżone przepisy, brakuje dwóch kategorii osób, które powinny być uprawnione do tego świadczenia ze względu na normy i zasady wyrażone we wskazanych przez sądy pytające wzorcach kontroli. Ta część wyroku powinna więc zostać zrealizowana nie przez wyeliminowanie wadliwych regulacji czy zastąpienie ich odpowiednikami pozbawionymi wad, lecz w drodze uzupełnienia ich o odpowiedni fragment, niezbędny z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. np. powołane orzeczenie w sprawie o sygn. K. 25/95). W sposób oczywisty postulat ten odnosi się wyłącznie do regulacji obowiązujących w chwili wydania wyroku, a więc do art. 2 pkt 5 lit. a w związku z art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych (art. 3 pkt 17 ustawy o świadczeniach utracił jednak moc 31 grudnia 2006 r.).

Podczas realizacji niniejszego wyroku należy także mieć na uwadze, że zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny przepisy funkcjonują w szerszym otoczeniu systemowym. W wypadku ich zmiany wskazane byłoby dokonanie szerszego przeglądu wszystkich przepisów regulujących zaliczkę alimentacyjną (pomoc osobom uprawnionym do alimentów), zwłaszcza pod kątem adekwatności kryteriów przyznawania świadczeń do ich celów i funkcji. Można też zastanowić się nad zasadnością istnienia i treścią innej definicji osoby samotnie wychowującej dziecko, niż brana pod uwagę w aktualnym postępowaniu. Jest ona zawarta w art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, ze zm.), który brzmi: „Za osobę samotnie wychowującą dzieci uważa się jednego z rodziców albo opiekuna prawnego, jeżeli osoba ta jest panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem albo osobą, w stosunku do której orzeczono separację w rozumieniu odrębnych przepisów. Za osobę samotnie wychowującą dzieci uważa się również osobę pozostającą w związku małżeńskim, jeżeli jej małżonek został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności”.

Niezależnie od powyższego, należy także podkreślić indywidualny skutek tego orzeczenia w sprawach zawisłych przed sądami pytającymi. Jak słusznie stwierdził WSA w Gdańsku, orzeczenie o niekonstytucyjności wskazanych ograniczeń w dostępie do zaliczki alimentacyjnej może być przesłanką przyznania tego świadczenia osobom, których sprawy są rozstrzygane przez sądy pytające. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego otwiera więc drogę do ewentualnego uwzględnienia postulatów osób pozbawionych tych świadczeń, o czym jednak mają prawo orzec wyłącznie właściwe w sprawie organy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.