



Sygn. akt K 5/10

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 23 listopada 2010 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący

Marian Grzybowski

Wojciech Hermeliński

Marek Kotlinowski – sprawozdawca

Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 listopada 2010 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 10 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7, ze zm.) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

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

Ponadto p o s t a n a w i a:

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

U Z A S A D N I E N I E

I

1. Wnioskiem z 1 lutego 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7, ze zm.; dalej: ustawa alimentacyjna) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

1.1. Wystąpienie Rzecznika do Trybunału spowodowane zostało licznymi skargami osób, które po osiągnięciu pełnoletniości utraciły prawo do świadczeń alimentacyjnych z powodu posiadania własnego dziecka, mimo że uczyły się w szkole lub szkole wyższej. W ich ocenie, narusza to konstytucyjną równość wobec prawa. Zdaniem Rzecznika, zarzuty te są uzasadnione.

Rzecznik wyjaśnił, że na mocy art. 9 ust. 1 ustawy alimentacyjnej świadczenia z funduszu alimentacyjnego (dalej: fundusz) przysługują osobie uprawnionej do ukończenia przez nią 18 roku życia albo w wypadku, gdy uczy się w szkole lub szkole

wyższej – do ukończenia przez nią 25 roku życia, albo w wypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności – bezterminowo. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy alimentacyjnej świadczenia z funduszu przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza 725 zł. Osobą uprawnioną, w myśl ustawy alimentacyjnej, jest osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli ich egzekucja okazała się bezskuteczna. Art. 10 ust. 1 i 2 ustawy alimentacyjnej wprowadzają ograniczenia prawa do świadczeń z funduszu wobec osób, które wprawdzie spełniają wymagane prawem przesłanki pozytywne, ale w ich wypadku pojawiła się jedna z przesłanek negatywnych. Świadczenia z funduszu przysługują zatem w wysokości nie wyższej niż 500 zł. Ponadto nie przysługują w wypadku umieszczenia osoby uprawnionej w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w rodzinie zastępczej, albo gdy osoba uprawniona jest pełnoletnia i posiada własne dziecko, albo gdy zawarła związek małżeński.

1.2. W ocenie Rzecznika, wątpliwości budzi przesłanka określona w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej, pozbawiająca prawa do świadczeń z funduszu osoby, które są pełnoletnie i posiadają własne dziecko. Zdaniem Rzecznika, rozwiązanie zastosowane przez ustawodawcę dzieli osoby uczące się w szkole lub w szkole wyższej, które nie ukończyły 25 roku życia i mają zasądzone alimenty od rodziców (które bezskutecznie usiłują egzekwować) na dwie grupy. Do pierwszej z nich należą osoby, które po spełnieniu pozostałych ustawowych przesłanek mają prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Drugą grupę tworzą osoby pełnoletnie uczące się w szkole lub szkole wyższej do ukończenia przez nie 25 roku życia, bezskutecznie próbujące egzekwować zasądzone im alimenty, posiadające własne dziecko. Te osoby nie posiadają prawa do świadczeń z funduszu. Kryterium różnicowania w zakresie dostępu do świadczeń osób pełnoletnich uczących się w szkole lub szkole wyższej do ukończenia przez nie 25 roku życia, bezskutecznie próbujących egzekwować zasądzone im alimenty, stanowi zatem posiadanie własnego dziecka.

Jak argumentuje Rzecznik, celem ustawodawcy było ograniczenie kręgu uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych do wypadków niepozostawiających wątpliwości co do trudnej sytuacji materialnej świadczeniobiorców. Tymczasem sytuacja osób pełnoletnich, które uczą się w szkole lub w szkole wyższej i posiadają dziecko, a które zostały pozbawione prawa do świadczeń z funduszu, jest, zdaniem Rzecznika, szczególnie trudna. Nawet w sytuacji, w której własne dziecko takiej osoby jest

uprawnione do świadczeń alimentacyjnych z funduszu, taka osoba może pozostawać całkowicie bez środków na utrzymanie.

1.3. Zróżnicowanie w zakresie prawa do świadczeń z funduszu osób uczących się w szkole lub szkole wyższej, które nie ukończyły 25 roku życia i bezskutecznie usiłują egzekwować alimenty od rodziców, oparte na kryterium posiadania własnego dziecka wymaga, zdaniem Rzecznika, oceny z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Zasada równości, jak przypomniał Rzecznik, powołując się na orzecznictwo Trybunału, wymaga, aby wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną były traktowane równo, to znaczy bez dyskryminowania ani faworyzowania. Kluczowe znaczenie ma w tym wypadku ustalenie cechy istotnej, przesądzającej o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne bądź odmienne. W wypadku osób uprawnionych do świadczeń z funduszu alimentacyjnego cechy te to: status osób uczących się w szkole lub szkole wyższej, które nie osiągnęły 25 roku życia oraz bezskuteczność egzekucji alimentów zasądzonych od rodzica. Wymienione cechy posiadają również osoby posiadające własne dziecko. Świadczy to, w ocenie Rzecznika, o odstępstwie w omawianym zakresie od zasady równego traktowania. Odstępstwa od zasady równości są w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału dopuszczalne pod warunkiem, że znajdują uzasadnioną podstawę, to znaczy mają charakter relewantny, proporcjonalny i pozostają w związku z jakimiś innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi.

W ocenie Rzecznika, zróżnicowanie dokonane przez ustawodawcę na gruncie art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej nie spełnia powyższych kryteriów. Przepis ten nie realizuje bowiem podstawowego celu, któremu służą świadczenia z funduszu. Nie zapewnia pełnoletniej osobie, która uczy się w szkole lub w szkole wyższej i posiada własne dziecko pomocy w zdobyciu wykształcenia pozwalającego następnie na samodzielne zaspokajanie jej potrzeb. Zdaniem Rzecznika, przyjęta regulacja, odwołująca się do kryterium posiadania własnego dziecka przez osobę uprawnioną, nie ma też charakteru proporcjonalnego. Jej zastosowanie może bowiem w skrajnych wypadkach doprowadzić do konieczności rezygnacji z nauki przez osoby posiadające dziecko z braku środków utrzymania. W opinii Rzecznika, tak sformułowane przesłanki dostępu do świadczeń z funduszu w istotny sposób naruszają zasadę równości. Nie można bowiem znaleźć racjonalnych przesłanek, dla których ustawodawca wyeliminował możliwość uzyskania prawa do świadczeń alimentacyjnych przez osoby pełnoletnie i uczące się

ze względu na posiadanie przez nie dziecka, podczas gdy uznał potrzebę czasowego wsparcia ze środków publicznych osób pełnoletnich uczących się lub niepełnosprawnych.

1.4. Nie można także, zdaniem Rzecznika, wykazać zgodności między wprowadzonym na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy alimentacyjnej zróżnicowaniem a zasadą pomocy państwa rodzinom niepełnym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, o których mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Rzecznika, świadczenia z funduszu są najczęściej wypłacane osobom samotnie wychowującym dzieci. Ustawa alimentacyjna ma wspierać osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów. Wyłączenie z kręgu osób uprawnionych do świadczeń osób posiadających własne dziecko może doprowadzić do pozbawienia ich możliwości kontynuowania nauki. Co więcej, zdaniem Rzecznika, sytuacja takich osób jest znacznie trudniejsza pod względem materialnym i społecznym od sytuacji osób uczących się i nieposiadających własnych dzieci.

Zgodnie z argumentacją Rzecznika, art. 71 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do gradacji wszystkich świadczeń publicznych (mieszczących się w ramach „polityki społecznej i gospodarczej”) na rzecz rodzin w zależności od ich sytuacji. Rodziny funkcjonujące prawidłowo, co do zasady, powinny we własnym zakresie dbać o swoją sytuację, a państwo ma obowiązek zapewnić warunki poszanowania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej. Natomiast wobec rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej państwo ma obowiązek szczególnej pomocy, zwłaszcza wobec rodzin wielodzietnych i niepełnych. Szczególny charakter tej pomocy, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wymaga, by wykraczała ona poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom. Trudna sytuacja materialna to, zgodnie z poglądami przedstawicieli doktryny powołanymi przez Rzecznika, sytuacja, w której warunki bytowe nie pozwalają na wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną. Trudna sytuacja społeczna to nienaturalny, zachwiany stan osobowy rodziny i zakłócenia w jej funkcjonowaniu z racji niewypełniania lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wystarczy, że wystąpi tylko jedna z tych przesłanek, by zaktualizował się obowiązek szczególnej pomocy państwa.

Konfrontacja art. 71 ust. 1 Konstytucji z art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej prowadzi, zdaniem Rzecznika, do wniosku, że osoby samotnie wychowujące dziecko i ich dzieci mogą być zakwalifikowani jako osoby znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej.

Ich trudna sytuacja materialna jest natomiast ustalana dla potrzeb funduszu na podstawie kryterium dochodowego. Do szczególnej pomocy władz publicznych mają prawo rodziny niepełne. Stworzony przez państwo system wypłaty świadczeń z funduszu powinien także uwzględniać interesy dzieci, które muszą być traktowane jako nadrzędne we wszystkich rodzajach spraw ich dotyczących i w pierwszym rzędzie chronione i respektowane przez władze publiczne. Zaskarżona regulacja, ograniczająca prawa do świadczenia alimentacyjnego tylko jednej grupy uczących się osób pełnoletnich, to jest tych, które posiadają dzieci, nie jest uzasadniona żadnymi wartościami ani zasadami konstytucyjnymi. Zdaniem Rzecznika, margines swobody regulacyjnej ustawodawcy w odniesieniu do art. 71 ust. 1 Konstytucji został przekroczony.

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

1.5. W ocenie Rzecznika, zakwestionowana regulacja jest niezgodna także z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość rozdzielcza zakłada jednakowe traktowanie osób w zakresie rozdziału dóbr. Sprawiedliwość społeczna jest, zdaniem Rzecznika, realizowana w myśl ogólnych klauzul dobra rodziny, z niej bowiem wynika obowiązek udzielania przez państwo szczególnej pomocy rodzinom niepełnym i wielodzietnym. Wyeliminowanie prawa do świadczenia alimentacyjnego z funduszu wobec osób pełnoletnich i uczących się przez wprowadzenie dodatkowego kryterium posiadania dziecka nie może być uznane, w ocenie Rzecznika, za pozostające w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej.

2. W piśmie z 16 marca 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy alimentacyjnej z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

2.1. Zdaniem Prokuratora, problem wymaga analizy przede wszystkim z punktu widzenia zasady równości wobec prawa. W tym zakresie podzielił on w pełni argumentację zaprezentowaną przez Rzecznika. Zakwestionowany przepis wprowadza zróżnicowanie praw dwóch identycznych grup adresatów ustawy alimentacyjnej na podstawie kryterium posiadania bądź nie własnego dziecka. Nie towarzyszą temu żadne kryteria dodatkowe. Oznacza to, że wyłączenie świadczenia alimentacyjnego w przypadku osób posiadających własne dziecko prowadzi do nierówności, która nie jest uzasadniona ani potrzebą ochrony interesu publicznego, ani też ochroną dobra wspólnego,

traktowanymi jako wartości konstytucyjne. W ocenie Prokuratora, cechą relewantną w powyższej sytuacji może być wyłącznie niemożność wyegzekwowania alimentów pomimo sądowego tytułu egzekucyjnego oraz trudna sytuacja materialna, a także określony wiek – jako kryteria bezpośrednio powiązane z celami świadczenia alimentacyjnego będącego świadczeniem wypłacanym osobom, których podstawowe potrzeby życiowe nie są zaspokajane na skutek niepłacenia alimentów przez dłużników alimentacyjnych. Przyjęte w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej kryterium posiadania bądź nie przez osobę uprawnioną własnego dziecka nie spełnia żadnego z warunków testu równości określonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – nie jest ani relewantne z punktu widzenia celów świadczenia alimentacyjnego, nie powoduje, że dostęp do świadczenia jest uregulowany w sposób proporcjonalny, wątpliwości budzi także możliwość jego uzasadnienia wartościami konstytucyjnymi, szczególnie obowiązkiem pomocy dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej. Posiadanie własnego dziecka pogarsza i tak trudną sytuację społeczną osoby uprawnionej do świadczenia alimentacyjnego, powodując, zdaniem Prokuratora, paradoksalną sytuację, w której z pomocy państwa korzystają osoby o obiektywnie lepszej sytuacji społecznej. Prokurator podzielił pogląd Rzecznika, że uregulowanie takie – jako wprowadzające niekonstytucyjną dyskryminację – jest sprzeczne także z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą sprawiedliwości społecznej.

2.2. Prokurator Generalny podzielił również zastrzeżenia Rzecznika pod adresem zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora posiadanie przez osoby pełnoletnie uczące się w szkole lub szkole wyższej własnych dzieci pogarsza i tak trudną sytuację społeczną i środowiskową tych osób, spowodowaną niezdolnością do utrzymania się własnymi siłami. Prokurator nie widzi także podstaw, by zakładać, że każda osoba posiadająca własne dziecko automatycznie pozostaje w związku porównywalnym do małżeństwa, co miałyby uzasadniać przerwanie dotychczasowego obowiązku alimentacyjnego spoczywającego na rodzicach małżonka. Równie dobrze, zdaniem Prokuratora, w niemałżeńskim związku mogą pozostawać osoby pełnoletnie uczące się w szkole lub szkole wyższej, które nie posiadają własnych dzieci, a nie są one pozbawione z mocy prawa świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Brak jest podstaw, aby osobę z własnym dzieckiem, która nie pozostaje w związku małżeńskim, nie uznawać za rodzinę niepełną, a zatem szczególnie podatną na znalezienie się w trudnej sytuacji. Prokurator podzielił twierdzenie Rzecznika, że wprowadzenie przez ustawodawcę kryterium posiadania bądź

nie własnego dziecka – jako przesłanki uzyskania świadczenia z funduszu – stanowi przekroczenie marginesu swobody regulacyjnej. Kryterium to zostało wybrane arbitralnie, czego dowodem, w ocenie Prokuratora, jest brak jakichkolwiek wyjaśnień powodów wprowadzenia tej przesłanki w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym. Prokurator powołał się na uchwałę SN z 16 grudnia 1987 r. w sprawie wytycznych w zakresie wykładni prawa i praktyki sądowej w sprawach o alimenty. Wskazał, że na gruncie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego uprawnionym do świadczeń alimentacyjnych jest ten, kto znajduje się w niedostatku. Poza tą przesłanką uprawniony musi wykazać, że rażąco nie naruszył zasad współżycia w rodzinie. Wykładni tego pojęcia dokonał SN w powołanej uchwale, wskazując, że naruszenie zasad współżycia w rodzinie może polegać na, między innymi, zawinionym popadnięciu w niedostatek lub umyślnym wywołaniu sytuacji prowadzącej do żądania alimentów. W związku z zaskarżonym przepisem być może ustawodawca uznał, że skoro uprawniona do alimentacji osoba pełnoletnia ucząca się ma własne dziecko, to popadła w niedostatek z własnej winy, co uzasadnia odmowę wypłaty jej świadczenia z funduszu z takiego powodu, że jest to sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Wprowadzenie takiej przesłanki do ustawy powoduje jednak, że odmowa przyznania środków z funduszu ma miejsce *ex lege*, nie zaś, jak w powołanej uchwale wskazał SN, jedynie w wypadkach szczególnie uzasadnionych, gdy budzą one powszechną dezaprobatę. Zdaniem Prokuratora, osoby pełnoletnie uczące się i posiadające własne dziecko w sytuacji, gdy egzekucja zasądzonych na ich rzecz alimentów jest bezskuteczna, pozostają nie tylko w niedostatku, lecz także w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Stanowią też rodziny niepełne, o których mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Pozbawienie tych osób możliwości uzyskania wsparcia od władz publicznych w postaci świadczenia alimentacyjnego stanowi naruszenie prawa podmiotowego tych osób wyrażonego w art. 71 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 17 marca 2010 r. stanowisko w sprawie zajął w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej jego Marszałek. Marszałek wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach alimentacyjnych z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

3.1. Analizując zgodność zakwestionowanej regulacji z powołanymi przez Rzecznika wzorcami kontroli, Marszałek wskazał, że przyjęte przez ustawodawcę granice wiekowe, do których można otrzymywać świadczenia z funduszu alimentacyjnego, nie są przypadkowe. W wypadku osób uczących się wiek ten ulega podwyższeniu do 25

roku życia ze względu na to, że ustawodawca promuje zdobywanie wykształcenia, uznając je za środek ułatwiający znalezienie zatrudnienia i późniejsze uzyskanie samodzielności. Nie znosi jednak całkowicie granicy wieku dla tych osób, gdyż istnieje uzasadniona obawa, że część osób podejmowałaby naukę tylko w celu spełnienia przesłanki wymaganej do nabycia prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego, a środki na ten cel pochodzą z budżetu państwa, będącego dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Powyższe koresponduje z ogólnym *ratio legis* ustawy alimentacyjnej, którym jest wspieranie przez państwo tylko tych osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego wsparcia od osób zobowiązanych wobec nich do alimentacji. Marszałek omówił również cel i charakter funduszu alimentacyjnego, podkreślając, na podstawie poglądów przedstawicieli doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że świadczenie to nie jest uprawnieniem samoistnym, ma charakter fakultatywny, a możliwość skorzystania z niego występuje dopiero wówczas, gdy zawiodły inne środki prawne mające na celu zdyscyplinowanie dłużnika alimentacyjnego. Świadczenie z funduszu jest świadczeniem mającym na celu skredytowanie podstawowych potrzeb uprawnionego do alimentów w sytuacji braku możliwości ich wyegzekwowania. Państwo staje się gwarantem otrzymania zasądzonych alimentów i w zakresie wypłaconych świadczeń wstępuje w jego miejsce, stając się wierzycielem dłużnika alimentacyjnego. Elementem mechanizmu tego świadczenia są instrumenty dyscyplinowania osoby zobowiązanej do płacenia alimentów z możliwością zatrzymania prawa jazdy tej osoby przez starostę i obowiązkiem zwrotu należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu osobie uprawnionej, łącznie z ustawowymi odsetkami.

3.2. Marszałek wskazał ponadto, że negatywne przesłanki otrzymania świadczeń dla osób uprawnionych do alimentów, których egzekucja okazała się bezskuteczna, były przewidziane także w ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732), która została uchylona przez ustawę alimentacyjną. Powołana ustawa przewidywała, że zaliczka nie przysługiwała osobie uprawnionej, która była uprawniona do zasiłku rodzinnego na własne dziecko. Regulacja ta miała na celu określić wzajemne relacje między dwoma systemami pomocy publicznej dla rodzin w trudnej sytuacji: systemem świadczeń rodzinnych i systemem publicznych świadczeń alimentacyjnych. Samo posiadanie dziecka nie decydowało jednak o utracie przez osobę wychowującą statusu dziecka uprawnionego

do zaliczki alimentacyjnej, w odniesieniu zaś do osób uczących się mogły one korzystać równocześnie z zasiłku rodzinnego i zaliczki alimentacyjnej.

W ustawie o świadczeniach alimentacyjnych katalog negatywnych przesłanek uzyskania świadczeń z funduszu zawarty jest w art. 10 ust. 2. Przesłanki umieszczenia w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w rodzinie zastępczej oraz zawarcia związku małżeńskiego znajdują uzasadnienie w tym, że – w pierwszej sytuacji – osoba ma zapewnione środki do życia, w drugiej – obowiązek dostarczenia środków utrzymania rodziny obciąża małżonka. Trudno jednak, zdaniem Marszałka, wskazać cel regulacji zakwestionowanej przez Rzecznika. Pozbawienie pełnoletniej uczącej się osoby posiadającej dziecko prawa do świadczeń nie jest związane z faktem otrzymywania innych świadczeń z pomocy publicznej. W ocenie Marszałka, można dostrzec niespójność tej regulacji z jej podstawowym celem – pozbawienie wsparcia materialnego osób z uwagi na to, że mają dziecko, prowadzi do pogłębienia się trudnej sytuacji tych osób. Wynikający z zasady równości nakaz proporcjonalności wymaga, aby waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy prawnej, pozostawała w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które mają zostać naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. W ocenie Marszałka, już sam brak możliwości zidentyfikowania *ratio legis* zaskarżonych przepisów przesądza, że nie ma możliwości analizowania dochowania zasady proporcjonalności w związku z tym, iż nie można ustalić, czy została zachowana odpowiednia relacja między rangą celu przepisu a intensywnością ingerencji ustawodawcy. Skutkiem zastosowania zakwestionowanej regulacji jest pozbawienie prawa do świadczeń alimentacyjnych grupy osób tylko dlatego, że charakteryzują się one dodatkową cechą, która nie ma tym wypadku charakteru relewantnego. Świadczy to o arbitralności podmiotowego ujęcia ulgi, która nie znajduje uzasadnienia w świetle zasad i wartości konstytucyjnych. Zakwestionowana regulacja, w ocenie Marszałka, nie pozostaje zatem w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi. Naruszenie zasady równości przejawia się również w tym, że osoby uprawnione i niepełnoletnie mające dziecko nie są pozbawione prawa do świadczeń alimentacyjnych, osoby zaś uprawnione i pełnoletnie posiadające dziecko są go pozbawione. Stanowi to konstytucyjnie zakazaną dyskryminację osób pełnoletnich posiadających dziecko.

3.3. Zgodnie ze stanowiskiem Marszałka, uchylenie art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach alimentacyjnych będzie skutkowało powrotem do zasad ogólnych, zgodnie

z którymi osoby pełnoletnie i uczące się, które nie przekroczyły 25 roku życia, będą mogły otrzymywać świadczenia z funduszu niezależnie od tego, czy posiadają dziecko.

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

4. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 12 sierpnia 2010 r. z prośbą o opinię, czy orzeczenie Trybunału w sprawie z wniosku Rzecznika może wywoływać skutki wiążące się z nieprzewidzianymi nakładami finansowymi, wyjaśnień udzieliła Minister Pracy i Polityki Społecznej. W piśmie z 21 września 2010 r. Minister wskazała, że usunięcie zaskarżonego przepisu z ustawy alimentacyjnej spowoduje zwiększenie wydatków z budżetu państwa z uwagi na wzrost liczby świadczeniobiorców, który szacuje się na około cztery tysiące osób. Przewidywany wzrost wydatków, według szacunków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, może wynieść około 13 milionów złotych.

Minister poinformowała ponadto, że 13 lipca 2010 r. Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych i zmianie ustawy alimentacyjnej, które zakładają m.in. uchylenie zakwestionowanego przepisu. Aktualnie w Rządowym Centrum Legislacji trwają prace nad projektem ustawy.

II

Na rozprawie w dniu 23 listopada 2010 r. Rzecznik cofnął wniosek w zakresie, w jakim dotyczył art. 9 ust. 1 ustawy alimentacyjnej. Prokurator Generalny zmodyfikował stanowisko w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie niezgodności z powołanymi przez wnioskodawcę wzorcami jedynie art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej.

W pozostałym zakresie uczestnicy postępowania podtrzymali argumentację przedstawioną w pismach procesowych.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Przedmiot kontroli.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7, ze zm.; dalej: ustawa alimentacyjna). Zaskarżona regulacja przewiduje, że świadczenia z funduszu alimentacyjnego (dalej: fundusz) nie przysługują, jeżeli osoba uprawniona jest pełnoletnia i posiada własne dziecko. Zdaniem Rzecznika, regulacja ta jest niezgodna z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym szczególną pomoc ze strony władz publicznych rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej i w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2. Świadczenia z funduszu.

Świadczenia z funduszu działającego na podstawie ustawy alimentacyjnej są świadczeniami pieniężnymi wypłacanymi przez państwo osobom uprawnionym w wypadku bezskuteczności egzekucji alimentów. Zastąpiły one wypłacaną do 30 września 2008 r. na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, ze zm.; dalej: ustawa o zaliczce alimentacyjnej) zaliczkę alimentacyjną, która wypełniła lukę powstałą po uchyleniu ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200, ze zm.; dalej: ustawa o funduszu alimentacyjnym). Od 1 maja 2004 r. (data uchylenia ustawy o funduszu alimentacyjnym) do 31 maja 2005 r. (1 czerwca weszła w życie ustawa o zaliczce alimentacyjnej) nie istniały regulacje, których celem było publicznoprawne kompensowanie niewywiązywania się z obowiązku osób zobowiązanych do alimentacji. W szczególności roli takiej nie spełniał dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, przewidziany w nieobowiązującym aktualnie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.).

Fundusz, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy alimentacyjnej, stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowanymi z budżetu państwa. Fundusz

nie jest tym samym funduszem, który działał na podstawie ustawy o funduszu alimentacyjnym. Przekazano go bowiem w administrowanie jednostkom samorządu terytorialnego, a nie, jak poprzednio, organom administracji rządowej (oddziałom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych).

2.1. Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy alimentacyjnej świadczenie z funduszu jest tzw. świadczeniem celowym, czyli przysługującym pod warunkiem realizacji przy jego pomocy oznaczonych, pożądanых społecznie funkcji (zob. *Alimenty. Komentarz*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2009, s. 285). Cel świadczeń alimentacyjnych został wskazany w preambule ustawy alimentacyjnej. Ich zadaniem jest wspieranie osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji. Ustawodawca przyjął zatem założenie, że to osoby, które założyły rodzinę, obowiązane są w pierwszej kolejności zapewnić środki utrzymania członkom tej rodziny, a w szczególności dzieciom, które w tej rodzinie się wychowują. Podstawowe znaczenie dla stosunków panujących w prawidłowo funkcjonującej rodzinie powinny mieć relacje uregulowane w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, ze zm.; dalej: k.r.o.), zgodnie z którymi obowiązek alimentacyjny, czyli obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania, obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo (art. 128 k.r.o.). Wszelkie formy pomocy publicznej w tym zakresie, koniecznej ze względu na takie ułożenie relacji rodzinnych, które jest sprzeczne z przepisami k.r.o., mają charakter wyjątku i muszą wprost wynikać z przepisu prawa publicznego. Obowiązkiem organów władzy publicznej nie jest bowiem wyręczanie członków rodziny z ich obowiązków względem krewnych, małżonka i powinowatych. Taki zakres obowiązku państwa wyznacza zasada pomocniczości, przywołana w drugim akapicie preambuły do ustawy alimentacyjnej. W pierwszej kolejności obowiązek alimentacyjny obciąża bowiem członków rodziny osoby uprawnionej. W sprawach publicznych świadczeń alimentacyjnych dopiero wykazanie, że trudna sytuacja materialna i społeczna wywołana niewykonaniem obowiązku alimentacyjnego nie wynika z wyboru osoby zainteresowanej pomocą, uzasadnia pomoc państwa. Państwo nie przejmuje zatem ciężącego na osobach zobowiązanych do alimentacji obowiązku, lecz wykonuje swoją powinność pomocy osobom ubogim. Zasada pomocniczości przewidziana w ustawie alimentacyjnej oznacza zatem udzielanie świadczeń tylko pod warunkiem wyczerpania

własnych środków samopomocowych oraz tylko w zakresie niezbędnym do zażegnania ryzyka braku alimentacji (*Alimenty...*, s. 239 i n.; M. Wasilewska, *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny. Instruktaż postępowania i wzory*, Gdańsk 2009, s. 163). W pierwszej kolejności państwo jest zobowiązane do poszukiwania alternatywnych rozwiązań prawnych aktywizujących dłużnika w celu odnalezienia źródeł umożliwiających alimentację. Następnie uruchamiane są środki dolegliwości w postaci zatrzymania prawa jazdy oraz zainicjowania postępowania karnego.

Powyższe działania państwa są także skierowane na zwiększenie odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji (akapit trzeci preambuły do ustawy alimentacyjnej). Z odpowiedzialnością tą związany jest także przewidziany w art. 27 ustawy alimentacyjnej regres należności z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Jest to podstawowe założenie charakterystyczne dla wszystkich aktów regulujących publiczne świadczenia alimentacyjne. Świadczenia te są jedynie czasowo udostępniane wierzycielowi i nie są świadczeniami bezzwrotnymi. Ich funkcją jest czasowe złagodzenie niedostatku wynikającego z nie dość skutecznie działającego systemu państwowego ścigania dłużnika uchylającego się od realizacji prawomocnie ustalonego obowiązku alimentacyjnego. Istotą systemu publicznego wsparcia jest to, że zwrot kwoty świadczenia następuje nie od osoby, która świadczenie pobrała, ale od dłużnika, którego dług względem osoby uprawnionej został zaspokojony przez państwo (zob. *Alimenty...*, s. 276 i n.). Charakter publicznego świadczenia alimentacyjnego został przedstawiony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83), który zapadł jeszcze pod rządami ustawy o zaliczce alimentacyjnej, jednakże poczynione w nim ustalenia nie straciły w tym zakresie na aktualności, ponieważ konstrukcja, charakter i źródła finansowania zaliczki i świadczenia, o którym mowa w aktualnie obowiązującej ustawie alimentacyjnej, są zasadniczo takie same.

3. Osoby uprawnione do świadczeń z funduszu.

Zgodnie z art. 2 pkt 11 ustawy alimentacyjnej osobą uprawnioną do świadczeń alimentacyjnych jest osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna. Bezskuteczną w rozumieniu ustawy alimentacyjnej jest egzekucja, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych, a także egzekucja, której nie można wszcząć lub prowadzić ze względu na to, że dłużnik przebywa poza

granicami Rzeczypospolitej Polskiej i nie ma podstawy prawnej do podjęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika albo osoba uprawniona nie może wskazać miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą.

Jak podkreśla W. Maciejko (w: *Alimenty...*, s. 289), podejście ustawodawcy do konstrukcji osoby uprawnionej do świadczeń z funduszu alimentacyjnego w ustawie alimentacyjnej jest rewolucyjne w stosunku do regulacji zawartej w ustawie o zaliczce alimentacyjnej, przede wszystkim dlatego, że obecne przepisy rozciągają katalog osób uprawnionych do świadczenia na dzieci w rodzinach pełnych oraz w tzw. rodzinach zrekonstruowanych. Poprzednia regulacja, która nie obejmowała osób wychowywanych przez dwoje dorosłych, tj. rodzica i jego małżonka (drugiego z rodziców lub partnera niebędącego rodzicem dziecka), została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną między innymi z konstytucyjną zasadą równości i zawartym w art. 71 ust. 1 Konstytucji prawem rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy państwa (zob. wyrok TK, sygn. P 18/06). Wyrok ten bez wątpienia przesądził o kształcie powołanego wyżej art. 2 pkt 11 ustawy alimentacyjnej.

Na tle ustawy alimentacyjnej świadczenia z funduszu przysługują zatem, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 9 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 11 ustawy alimentacyjnej, osobie niepełnoletniej, a więc osobie, która nie ukończyła 18 roku życia i jest uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego od sądu lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli ich egzekucja okazała się bezskuteczna. Bezskuteczność egzekucji stanowi przy tym warunek konieczny dla wypłaty świadczeń z funduszu. Od tej zasady przepisy przewidują wyjątek, przyznając prawo do świadczeń osobie, która ukończyła 18 rok życia, ale nadal przejawia pewien stopień niesamodzielnności życiowej w związku z pobieraniem nauki w szkole lub szkole wyższej albo też z posiadaniem statusu osoby niepełnosprawnej w stopniu znacznym. W stosunku do osób pobierających naukę korzystanie ze świadczeń przedłużono do ukończenia przez nie 25 roku życia. W wypadku osób niepełnosprawnych w znacznym stopniu nie ustalono daty końcowej przysługiwania praw, stwierdzając, że świadczenia z funduszu są przyznawane bezterminowo. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, nie zwalnia to tych osób z obowiązku stałego spełniania warunków do korzystania ze świadczenia w trakcie tego otwartego okresu świadczeniowego, a jedynie stwarza uprawnienie do powstrzymywania się od składania wniosków o przyznanie świadczenia na następujące kolejno po sobie okresy świadczeniowe (*Alimenty...*, s. 287).

Elementem ograniczającym prawo do świadczeń alimentacyjnych jest również kryterium dochodowe. Jest ono łagodniejsze niż pod rządami ustawy o zaliczce alimentacyjnej. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy alimentacyjnej świadczenia z funduszu przysługują, jeśli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 725 zł (w ustawie o zaliczce alimentacyjnej była to kwota 583 zł). Wysokość świadczenia, stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy alimentacyjnej, została ograniczona maksymalnie do 500 zł. Oznacza to, że jeśli wyrokiem sądu lub zawartą przed nim ugodą ustalono wysokość miesięcznego świadczenia z tytułu alimentów przekraczającą tę kwotę, ulega ona automatycznie pomniejszeniu do kwoty 500 zł.

4. Negatywne przesłanki przysługiwania prawa do świadczenia alimentacyjnego.

Omówione wyżej przepisy regulują pozytywne warunki, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o świadczenie alimentacyjne. Prawo to nie przysługuje jednak wszystkim osobom, które nie mogą liczyć na pomoc alimentacyjną zobowiązanego członka rodziny, pomimo że spełniają dodatnie przesłanki nabycia świadczeń alimentacyjnych. Art. 10 ust. 2 ustawy alimentacyjnej wymienia przeszkody, nazywane negatywnymi przesłankami nabycia świadczenia. Ich zajście stanowi nieusuwalną przeszkodę w przysługiwaniu prawa do świadczenia. Przesłanki negatywne są badane przez organ z pierwszeństwem przed pozytywnymi, a zajście choćby jednej z nich zwalnia organ z poddawania ocenie wszystkich warunków korzystania ze świadczenia (zob. A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2010; W. Maciejko, *Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczka alimentacyjna. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 245).

Art. 10 ust. 2 ustawy alimentacyjnej zawiera cztery wyłączenia prawa do świadczeń alimentacyjnych. Dotyczą one osób, które: 1) zostały umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo 2) zostały umieszczone w rodzinie zastępczej, albo 3) są pełnoletnie i posiadają własne dziecko, albo 4) zawarły związek małżeński. Przesłanka negatywna zawarta w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej w postaci pełnoletniości i posiadania przez osobę uprawnioną własnego dziecka stanowi przedmiot kontroli Trybunału w rozpatrywanej sprawie.

Ratio legis w wypadku dwóch pierwszych przesłanek polega na tym, że umieszczenie osoby ubiegającej się o świadczenie alimentacyjne w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie (zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy alimentacyjnej jest to przykładowo dom pomocy społecznej, placówka opiekuńczo-wychowawcza

czy młodzieżowy ośrodek wychowawczy) albo w rodzinie zastępczej powoduje, że to ta instytucja (rodzina zastępcza) staje się odpowiedzialna za nieodpłatne zapewnienie osobie uprawnionej środków utrzymania. Nieodpłatność nie oznacza świadczenia usług bytowych *non profit*, ale wymaga, aby osoba, na rzecz której świadczone są te usługi, nie ponosiła ich kosztów z własnych środków.

Zawarcie małżeństwa przez osobę uprawnioną (przesłanka czwarta) oznacza, zgodnie z art. 27 k.r.o., że małżonkowie zakładają rodzinę. Skoro nie można być członkiem dwóch rodzin jednocześnie, to z punktu widzenia osoby zawierającej małżeństwo ustaje byt rodziny, w której posiadała ona status utrzymywanego dziecka uprawnionego do bezskutecznie egzekwowanych alimentów. Założenie rodziny przez zawarcie małżeństwa nakłada na małżonków wzajemne obowiązki polegające na przyczynianiu się do zaspokajania potrzeb rodziny. Funkcję alimentacyjną przejmuje małżonek osoby uprawnionej, który staje się współodpowiedzialny za utrzymanie drugiego małżonka (zob. W. Maciejko, *Postępowanie...*, s. 247). Zerwaniu ulegają zaś więzy publicznoprawnej rodziny złożonej z osoby uprawnionej i osoby zobowiązanej do uiszczania na jej rzecz alimentów (W. Maciejko, *Alimenty...*, s. 300).

Przesłanki omówione wyżej, istniejące również pod rządami ustawy o zaliczce alimentacyjnej, są uzasadnione celem i funkcją świadczenia alimentacyjnego. Jako takie nie budzą również wątpliwości Rzecznika (zob. s. 3 uzasadnienia wniosku).

4.1. Zastrzeżenia Rzecznika budzi przeszkoda zawarta w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej w postaci posiadania własnego dziecka przez osobę pełnoletnią. W takim kształcie przesłanka ta pojawiła się dopiero w trakcie prac legislacyjnych nad dwoma projektami ustaw: obywatelskim projektem ustawy Fundusz Alimentacyjny (druk sejmowy nr 176/V kadencji) oraz poselskim projektem ustawy o funduszu alimentacyjnym (druk sejmowy nr 1393/V kadencji). W pierwotnych wersjach obu projektów w ogóle nie występowała. Były jednak inne przesłanki negatywne. W projekcie poselskim przewidziano, że świadczenie z funduszu alimentacyjnego nie przysługuje, jeżeli osoba uprawniona została umieszczona w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w rodzinie zastępczej, albo jest wychowywana przez oboje rodziców, z wyjątkiem rodziców pozostających w związku małżeńskim, w którym od jednego z rodziców zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz osoby uprawnionej i w sądzie toczy się postępowanie o separację albo o rozwód, albo jest pełnoletnia i uprawniona do zasiłku rodzinnego na własne dziecko (art. 9 ust. 2 projektu). W projekcie obywatelskim

natomiast, stosownie do jego art. 6, świadczenia z funduszu alimentacyjnego miały nie przysługiwać osobie, która otrzymuje pełne utrzymanie z funduszy państwowych lub społecznych, a w szczególności odbywa czynną służbę wojskową lub spełnia zastępczo obowiązek tej służby albo przebywa w placówce opiekuńczo-wychowawczej, domu pomocy społecznej lub innej podobnej instytucji, albo jest uprawniona, zgodnie z przepisami o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, do zasiłków pieniężnych przewidzianych dla dzieci żołnierzy i osób spełniających zastępczo obowiązek służby wojskowej, zobowiązanych do alimentacji, albo po osiągnięciu pełnoletniości nie kształci się w szkole lub szkole wyższej lub nie jest uznana za osobę o znacznym stopniu niepełnosprawności lub nie posiada orzeczenia traktowanego na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W uzasadnieniu obu projektów nie zamieszczono uzasadnienia dla powyższych rozwiązań legislacyjnych, ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że z powodu trudnej sytuacji budżetowej państwa należy ograniczyć wypłacanie świadczeń do wypadków niepozostawiających co do tego wątpliwości, a takimi wypadkami są sytuacje, gdy alimentów nie uzyskuje dziecko i osoba dorosła, która jeszcze nie jest ekonomicznie samodzielna, gdyż kontynuuje naukę (s. 40 uzasadnienia projektu poselskiego).

Art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej otrzymał aktualne brzmienie w efekcie prac Komisji: Finansów Publicznych, Polityki Społecznej, Rodziny i Praw Kobiet oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (druk sejmowy nr 2079/V kadencji), która rozpatrywała łącznie projekty obywatelski i poselski. W wyniku prac Komisji ustawie został nadany również obecny tytuł. W trakcie drugiego czytania projektu na 47. posiedzeniu Sejmu V kadencji, 5 września 2007 r., poseł Mirosław Krajewski zadał pytanie, czy przepis pozbawiający prawa do świadczenia osoby pełnoletniej, która posiada własne dziecko, nie dyskryminuje osób pełnoletnich, które posiadają własne potomstwo, ale nie pozostają w związku małżeńskim i nadal się uczą w szkole lub szkole wyższej (s. 36 stenogramu). Wątpliwości te nie zostały jednak wyjaśnione.

4.2. W doktrynie przedstawia się następujące uzasadnienie tej przeszkody uzyskania świadczenia alimentacyjnego. Posiadanie własnego dziecka powoduje, że dochodzi do powstania nowej rodziny. W takiej sytuacji osoba posiadająca dziecko staje się odpowiedzialna za jego utrzymanie w ramach nowej rodziny, sama zaś traci status członka rodziny osoby, od której zasądzono alimenty. Osoba ta, wraz ze swoim dzieckiem,

zaczyna tworzyć rodzinę, której legalną definicję zawiera art. 2 pkt 12 ustawy alimentacyjnej (W. Maciejko, *Alimenty...*, s. 299-300).

4.3. W stanie prawnym pod rządami ustawy o zaliczce alimentacyjnej także istniała negatywna przesłanka nabycia prawa do zaliczki alimentacyjnej związana z posiadaniem własnego dziecka przez osobę uprawnioną (obok trzech pozostałych przesłanek, które w niezmienionej postaci obowiązują na podstawie ustawy alimentacyjnej). Art. 8 ust. 3 pkt 3 ustawy o zaliczce alimentacyjnej wskazywał, że w sytuacji, w której osoba uprawniona do zaliczki była jednocześnie uprawniona do zasiłku rodzinnego na własne dziecko, traciła prawo do zaliczki alimentacyjnej. Przepis ten wyrażał zasadę niepołączalności zasiłku rodzinnego i zaliczki alimentacyjnej i regulował wzajemne relacje między dwoma systemami pomocy publicznej dla rodzin będących w trudnej sytuacji: systemem świadczeń rodzinnych oraz systemem publicznych świadczeń alimentacyjnych. Z art. 8 ust. 3 pkt 3 ustawy o zaliczce alimentacyjnej wynikał zatem zakaz łączenia prawa do zaliczki oraz zasiłku rodzinnego przez tę samą osobę. Zakaz ten obejmował jedynie sytuację, w której osoba uprawniona do zaliczki alimentacyjnej była uprawniona do zasiłku rodzinnego na swoje dziecko. A zatem na gruncie ustawy o zaliczce alimentacyjnej posiadanie na wychowaniu i utrzymaniu własnego dziecka nie decydowało o utracie przez osobę wychowującą statusu dziecka uprawnionego do zaliczki alimentacyjnej (zob. W. Maciejko, *Postępowanie...*, s. 248). Co więcej, na gruncie ustawy o zaliczce alimentacyjnej przyjmowano, że osoba ucząca się, choćby miała na utrzymaniu własne dziecko, mogła korzystać równocześnie z zasiłku rodzinnego „na siebie” (przysługującego jej na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz z zaliczki alimentacyjnej. Prawo do zaliczki traciła wówczas, gdy zasiłek rodzinny zaczynała pobierać na własne dziecko – jako osoba je wychowująca, nie zaś, jako osoba ucząca się, „na siebie”.

5. Analiza zgodności.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny zgodności art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej, wyłączającego prawo do świadczeń alimentacyjnych osób, które posiadają własne dziecko, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

5.1. Zasada równości wszystkich wobec prawa zawarta w art. 32 ust. 1 Konstytucji wyraża nakaz traktowania podmiotów podobnych w sposób podobny, dopuszczając jednocześnie traktowanie podmiotów odmiennych w sposób odmienny. Takie jej rozumienie utrzymało się, począwszy od czasów starożytnych, kiedy to powstało klasyczne sformułowanie Arystotelesa, że równość oznacza równe traktowanie równych, a nierówne nierównych (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 32 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003 r.). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego niezmienna pozostała zaś formuła wyrażona jeszcze w porządku prawnym pod rządami Konstytucji z 1952 r., że konstytucyjna zasada równości polega na tym, iż wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną, mają być traktowani równo. Równe traktowanie znaczy traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Definicja ta ugruntowała się również w obecnym porządku konstytucyjnym (zob. m.in. orzeczenia z: 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK ZU w 1988 r., poz. 1; 20 grudnia 1994 r., sygn. K 8/94, OTK ZU w 1994 r., poz. 43; wyroki z: 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że równość oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych adresatów norm prawnych. Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem.

Nierówne potraktowanie podmiotów przynależnych do tej samej klasy oznacza, że doszło do wprowadzenia różnicowania. Wówczas mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, co jednak nie zawsze jest równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania (wyrok TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24). W odniesieniu do każdej regulacji Trybunał musi najpierw ustalić na podstawie jakiego kryterium dokonano różnicowania adresatów normy prawnej, a następnie rozważyć, czy różnicowanie to było uzasadnione (wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70). Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania muszą mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Muszą ponadto spełniać wymóg proporcjonalności, wyrażający się w tym, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

Wreszcie, zróżnicowanie musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok sygn. K 10/04).

Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości, Trybunał musi przede wszystkim ustalić, czy w ogóle zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc, czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Uznanie, że podmioty są podobne, pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Stwierdzenie zaś, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (wprowadza zróżnicowanie), wymaga zbadania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja...*, zob. także orzeczenie sygn. K 10/96).

5.2. Trybunał Konstytucyjny najpierw ustalił zatem cechę istotną wyróżniającą podmioty będące adresatami zakwestionowanej normy w celu przesądzenia, czy w niniejszej sprawie w ogóle mamy do czynienia z podmiotami podobnymi. Krąg podmiotów uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych ustanawiają art. 9 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 11 ustawy alimentacyjnej. Osobą uprawnioną do świadczeń alimentacyjnych jest zatem osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja alimentów okazała się bezskuteczna, do ukończenia przez nią 18 roku życia, chyba że pobiera naukę w szkole lub szkole wyższej – wówczas świadczenie alimentacyjne przysługuje jej do ukończenia 25 roku życia – albo jest niepełnosprawna w znacznym stopniu – w takiej sytuacji świadczenie przysługuje jej bezterminowo. Zaskarżony art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej wyłącza z kręgu osób uprawnionych osobę pełnoletnią, która posiada własne dziecko. Należy zgodzić się z Rzecznikiem, że ustawodawca zróżnicował osoby pełnoletnie, które nie skończyły 25 roku życia, pobierają naukę w szkole lub szkole wyższej i legitymują się wyrokiem sądowym (lub innym tytułem zatwierdzonym przez sąd) zasądzającym na ich rzecz alimenty od rodzica, których egzekucja okazała się bezskuteczna. Do jednej grupy należą osoby, które, spełniając powyższe przesłanki, mają prawo do świadczeń alimentacyjnych. Do drugiej grupy należą natomiast osoby, które spełniają powyższe przesłanki i dodatkowo posiadają własne dziecko. Tym osobom świadczenia alimentacyjne nie przysługują. Art. 10 ust. 2 pkt

2 ustawy alimentacyjnej różnicuje sytuacje podmiotów podobnych – osób, które są pełnoletnie, lecz nie ukończyły 25 roku życia, uczą się w szkole lub szkole wyższej, mają zasądzone alimenty od rodzica, które próbują bezskutecznie egzekwować i znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i na tych podstawach są uprawnione do świadczeń alimentacyjnych – na podstawie kryterium posiadania własnego dziecka.

5.3. Jak już Trybunał podkreślał, odmienne potraktowanie adresatów danej normy nie przesądza o niekonstytucyjności dokonanego przez ustawodawcę zróżnicowania. Konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego ustawodawca dokonał zróżnicowania. Jak już zostało wspomniane, kryterium tym jest posiadanie przez pełnoletnią osobę własnego dziecka. Dokonana przez Trybunał Konstytucyjny analiza przebiegu prac legislacyjnych (zob. punkt 4.1. uzasadnienia) nie dała odpowiedzi na pytanie, jaka była *ratio legis* pozbawienia prawa do świadczeń alimentacyjnych na podstawie tego właśnie kryterium. Trybunał podkreślił, że uzasadnienie pozostałych wyłączeń zawartych w art. 10 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy alimentacyjnej nie budzi wątpliwości, zwłaszcza ze względu na cel regulacji. Przywołał również brzmienie odpowiedniego przepisu ustawy o zaliczce alimentacyjnej, przewidującego przesłankę negatywną związaną z posiadaniem własnego dziecka, zgodnie z którym zaliczka alimentacyjna nie przysługiwała osobie uprawnionej do zasiłku rodzinnego na własne dziecko. Poprzednia regulacja nie pozbawiała zatem prawa do zaliczki alimentacyjnej ze względu na posiadanie własnego dziecka. Co więcej, nie było przeszkód, żeby osoba pełnoletnia, kontynuująca naukę, posiadająca własne dziecko i pobierająca zasiłek rodzinny na siebie, pobierała także zaliczkę alimentacyjną.

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca świadomie ograniczył krąg uprawnionych do otrzymania świadczenia z funduszu. Zasadniczo przysługują one tylko dzieciom, a więc osobom, które nie ukończyły 18 lat, pochodzącym z rodzin, w których dochód na osobę nie przekracza określonej w przepisach kwoty. Uzyskiwanie świadczeń przez osoby dorosłe dopuszczalne jest jedynie w sytuacji, gdy osoby te uczą się w szkole lub szkole wyższej, i to nie dłużej niż do 25 roku życia. Wyjątek dotyczy także osób niepełnosprawnych w znacznym stopniu, które mają przyznane prawo do świadczeń alimentacyjnych bezterminowo. Osoby te muszą oczywiście spełniać pozostałe kryteria warunkujące prawo do świadczeń alimentacyjnych. Ograniczenia powyższe są zgodne z celem ustawy alimentacyjnej, ogólnie wyrażonym w jej preambule, jakim jest pomoc państwa dla tych osób ubogich (w szczególności dzieci), które nie są w stanie samodzielnie

zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego wsparcia ze strony osób, na które został nałożony w stosunku do nich obowiązek alimentacyjny. Przyznając prawo do świadczeń alimentacyjnych osobom, które są pełnoletnie, ale kontynuują naukę, ustawodawca dał wyraz aprobaty dla zdobywania wykształcenia, które jest środkiem ułatwiającym znalezienie zatrudnienia i późniejsze uzyskanie samodzielności.

5.4. W związku z powyższym tym bardziej nieuzasadnione staje się pozbawienie prawa do świadczeń alimentacyjnych osoby pełnoletniej, samotnie wychowującej dziecko, która uczy się w szkole lub szkole wyższej (należy podkreślić, że chodzi tylko o takie osoby, gdyż osobom pełnoletnim, jeśli nie kontynuują nauki, nie przysługuje prawo do świadczeń alimentacyjnych, podobnie w wypadku osób, które posiadają własne dziecko i pozostają w związku małżeńskim), znajdującą się w trudnej sytuacji materialnej i bezskutecznie egzekwującej zasądzone na jej rzecz alimenty od rodzica. Słusznie zwraca uwagę Rzecznik (zob. s. 6 uzasadnienia wniosku), że sytuacja takiej osoby jest niewątpliwie trudniejsza, tak materialnie, jak i społecznie, od sytuacji osoby uczącej się i nieposiadającej własnych dzieci.

Zasada równości, jak było już wspomniane, nie ma charakteru bezwzględnego. Różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z Konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego (zob. wyrok TK sygn. K 8/97). W rozpatrywanej sprawie konieczna jest zatem ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę kryterium różnicowania znajduje podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach.

Jeśli chodzi o pozostawanie w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy alimentacyjnej, należy stwierdzić, że pozbawienie prawa do świadczeń alimentacyjnych osoby pełnoletniej uczącej się w szkole lub szkole wyższej ze względu na posiadanie własnego dziecka nie realizuje jednego z celów świadczeń z funduszu, jakim jest pomoc państwa osobom pełnoletnim w zdobyciu wykształcenia, które umożliwi im następnie samodzielne zaspokajanie ich potrzeb. Nie budzi wątpliwości, że osoba ucząca się w szkole lub szkole wyższej, która nie osiągnęła 25 roku życia, nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i wymaga dostarczenia środków utrzymania. Jeśli rodzice nie wypełniają ciążącego na nich obowiązku alimentacyjnego, czasowego wsparcia ze środków publicznych udziela takim osobom państwo. Pozbawienie prawa do świadczeń osób pełnoletnich uczących się ze względu na posiadanie własnego dziecka

może doprowadzić do sytuacji, jak zauważa Rzecznik (zob. s. 5 uzasadnienia wniosku), że osoby takie będą musiały zrezygnować z dalszego kształcenia z braku środków utrzymania. Skoro ustawodawca uznał za celowe wsparcie świadczeniami alimentacyjnymi osób pełnoletnich uczących się, to nie znajduje racjonalnego uzasadnienia wyeliminowanie z tego kręgu osób pełnoletnich uczących się, które posiadają własne dziecko i nie mogą wyegzekwować należnej im pomocy ze strony rodziców.

Zastosowane przez ustawodawcę kryterium nie pozostaje również w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania pełnoletnich osób uczących się w szkole lub szkole wyższej, które nie są w stanie wyegzekwować alimentów od swoich rodziców. Jak słusznie zauważa Marszałek Sejmu (zob. s. 13-14 stanowiska Sejmu), już sam brak możliwości zidentyfikowania *ratio legis* zaskarżonych przepisów uniemożliwia analizowanie dochowania zasady proporcjonalności. Ustawodawca nie wskazał bowiem celu wyłączenia zawartego w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej, tym samym nie można ustalić, czy została zachowana właściwa relacja między celem ustawy a dokonany przez ustawodawcę odstępstwem od zasady równości.

Zastosowane przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania nie pozostaje także w związku z innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby odmienne traktowanie osób należących do tej samej kategorii podmiotów uprawnionych do świadczeń z funduszu. Grupa tych osób nie otrzymuje świadczeń tylko dlatego, że charakteryzuje się dodatkową cechą – posiadaniem własnego dziecka – która to cecha nie ma w tej sytuacji relewantnego charakteru i nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji.

W wyroku o sygn. K 10/96 Trybunał podkreślił, że różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma większe szanse na uznanie za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zakwestionowana regulacja nie spełnia również tego wymogu. Pozostaje zatem w sprzeczności zarówno z art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 2 Konstytucji, z którego wywodzona jest zasada sprawiedliwości społecznej, a który został przywołany przez Rzecznika w związku z zasadą równości.

6. Powołany jako wzorzec kontroli pozostający w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji art. 71 ust. 1 Konstytucji zobowiązuje państwo do uwzględniania w jego polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny. W rozpatrywanej sprawie znaczenie ma

zdanie drugie tego przepisu, w którym ustrojodawca przyznaje prawo do szczególnej pomocy ze strony państwa rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzinom wielodzietnym i niepełnym. Pełnoletnie, uczące się osoby uprawnione do świadczeń alimentacyjnych, które samotnie wychowują dziecko, stanowią rodzinę niepełną w rozumieniu art. 71 ust. 1 Konstytucji. Nie ulega wątpliwościom, że ich sytuacja materialna i społeczna jest szczególnie trudna. Wyłączenie tych osób z kręgu uprawnionych do świadczeń z funduszu może doprowadzić do pozbawienia ich możliwości kontynuowania nauki, a w konsekwencji znacznie ograniczy ich szanse usamodzielnienia ekonomicznego.

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

7. Umorzenie postępowania.

Wskutek cofnięcia przez Rzecznika na rozprawie wniosku w części, w jakiej dotyczył art. 9 ust. 1 ustawy alimentacyjnej, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

8. Skutki wyroku.

Skutkiem wyroku Trybunału jest utrata mocy obowiązującej przez art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy alimentacyjnej. Oznacza to, że z porządku prawnego zostaje wyeliminowana dotychczasowa negatywna przesłanka nabycia prawa do świadczeń alimentacyjnych w postaci posiadania dziecka przez pełnoletnią osobę uczącą się w szkole lub szkole wyższej. Tym samym oznacza to powrót do zasad ogólnych, na podstawie których osoby pełnoletnie i uczące się, które nie osiągnęły 25 roku życia, mogą otrzymywać świadczenia z funduszu, niezależnie od tego, czy posiadają własne dziecko.

Dotychczasowi adresaci niekonstytucyjnego przepisu mają prawo, po wejściu w życie wyroku Trybunału (z chwilą ogłoszenia sentencji w Dzienniku Ustaw), złożyć stosowny wniosek w urzędzie gminy lub miasta, zgodnie z wymogami określonymi w art. 15 i n. ustawy alimentacyjnej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk

