

51/6/A/2007

WYROK

z dnia 29 maja 2007 r.

Sygn. akt P 8/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Miroslaw Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 maja 2007 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu:

czy art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza z pojęcia osoby uczącej się osobę pełnoletnią, uczącą się i niepozostającą na utrzymaniu rodziców w związku z ugodą sądową, na mocy której rodzice zobowiązali się do płacenia alimentów, które to wyłączenie skutkuje nieprzysługiwaniem takiej osobie prawa do zasiłku, z uwagi na treść art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U z 2006 r. Nr 139, poz. 992 i Nr 222, poz. 1630 oraz z 2007 r. Nr 64, poz. 427) w zakresie, w jakim przy określeniu „osoby uczącej się” wyłącza osobę pełnoletnią uczącą się i niepozostającą na utrzymaniu rodziców z tego powodu, że zobowiązali się oni do jej alimentacji w drodze ugody zawartej przed sądem, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 17 listopada 2005 r. (sygn. akt II SA/Op 112/05) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu (dalej: WSA) zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych) w zakresie, w jakim wyłącza z pojęcia osoby uczącej się osobę pełnoletnią, uczącą się i niepozostającą na utrzymaniu rodziców w związku z ugodą sądową, na mocy której rodzice zobowiązali się do płacenia

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 czerwca 2007 r. w Dz. U. Nr 105, poz. 720.

alimentów, które to wyłączenie skutkuje nieprzysługiwaniem takiej osobie prawa do zasiłku, z uwagi na treść art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Wątpliwości WSA powstały na tle następującego stanu faktycznego. Prezydent Miasta Opola decyzją z 17 listopada 2004 r. odmówił Januszowi Tarasiukowi przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję Prezydenta. Zdaniem organów I i II instancji zainteresowany nie spełnia określonych w art. 3 pkt 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych kryteriów uznania za „osobę uczącą się”, gdyż swoje uprawnienia do alimentów udokumentował ugodą sądową, zamiast wyrokiem sądu. Rozpoznając skargę zainteresowanego, WSA powziął wątpliwości co do zgodności art. 3 pkt 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Zdaniem WSA nie można uznać za zgodną z zasadą państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej sytuacji, w której przepisy prawa cywilnego umożliwiają obywatelom wybór sposobu rozstrzygnięcia sprawy, w drodze ugody sądowej lub wyroku, a z kolei, w innych regulacjach prawnych, z powodu tego wyboru, ograniczają prawa obywatela. Zdaniem WSA kwestionowany przepis różnicuje też w sposób arbitralny podmioty uprawnione do zasiłku rodzinnego, czym narusza konstytucyjną zasadę równości.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 31 października 2006 r. zajął stanowisko, że: „przepis art. 3 pkt 13 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim wyłącza z pojęcia osoby uczącej się osobę pełnoletnią, uczącą się i niepozostającą na utrzymaniu rodziców w związku z ugodą sądową, na mocy której rodzice zobowiązali się do płacenia alimentów, które to wyłączenie skutkuje nieprzysługiwaniem takiej osobie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji”.

Zdaniem Marszałka Sejmu przyjęty w polskim systemie prawnym model postępowania cywilnego preferuje polubowne rozstrzyganie sporów. Wyłączenie z kategorii „osób uczących się”, uprawnionych do zasiłku, korzystających z preferowanego przez ustawodawcę sposobu ustalania alimentów, należy uznać za ich dyskryminację, niezgodną z zasadą jednakowego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji życiowej, naruszającą zasadę równości i zasadę sprawiedliwości.

3. Pismem z 29 listopada 2006 r. Prokurator Generalny zajął w sprawie następujące stanowisko:

„art. 3 pkt 13 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (...), w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2005 r., w zakresie, w jakim określenie «osoba ucząca się» nie obejmuje osoby pełnoletniej uczącej się i niepozostającej na utrzymaniu rodziców, z tego powodu, że zobowiązali się oni do jej alimentacji w drodze ugody zawartej przed sądem, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji”.

Prokurator Generalny określa swoje stanowisko wobec wersji przepisu obowiązującego do 31 sierpnia 2005 r., tj. stanu prawnego obowiązującego w czasie wydania zaskarżonej do WSA decyzji. Zdaniem Prokuratora Generalnego wątpliwości sformułowane w pytaniu prawnym są zasadne. Zróznicowanie prawa do zasiłku rodzinnego wynikające z faktu, że rozstrzygnięcie w sprawie alimentacyjnej nastąpiło w drodze ugody sądowej, a nie wyroku, narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej.

Na rozprawę 29 maja 2007 r. stawili się umocowani przedstawiciele sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego. Podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych i udzielili odpowiedzi na pytania Trybunału.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Budzący wątpliwości konstytucyjne WSA art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych), w czasie podejmowania zaskarżonej decyzji, stanowił:

„Art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

(...)

13) osobie uczącej się – oznacza to osobę pełnoletnią uczącą się, niepozostającą na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub z zasądzeniem od rodziców na jej rzecz alimentów”.

Przepis ten został zmieniony przez art. 27 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732), który wszedł w życie z dniem 1 września 2005 r. i aktualnie brzmi:

„13) osobie uczącej się – oznacza to osobę pełnoletnią uczącą się, niepozostającą 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 osobę uczącą się”.

Zmieniony przepis zawiera w istocie dwie normy: 1) w zdaniu głównym powtarza pełną treść przepisu nowelizowanego, co oznacza, że ustawodawca używając terminu „zasądzenie”, bierze nadal pod uwagę wyłącznie „wyrok sądu”; 2) w dodanym zdaniu podrzędnym, od słowa „jeżeli”, ustanawia nowy wymóg: aby wyrok orzekający o alimentach został wydany przed osiągnięciem pełnoletności osoby uprawnionej. Wątpliwości objęte pytaniem prawnym, związane ze zróżnicowaniem praw do otrzymywania zasiłku rodzinnego „osób uczących się” w zależności od tego, czy przyznanie alimentów na ich rzecz nastąpiło w drodze wyroku sądowego, czy ugody sądowej, odnoszą się do zdania głównego tej regulacji i pozostają aktualne również po nowelizacji przepisu, bo ta część regulacji prawnej nie uległa zmianie.

Przedmiotem rozpoznania Trybunału jest pytanie prawne sądu dotyczące zróżnicowania praw „osób uczących się” do otrzymywania zasiłku rodzinnego w zależności od tego, czy przyznanie alimentów na ich rzecz nastąpiło w drodze wyroku sądowego, czy ugody sądowej, i w tym zakresie pytanie to mimo zmiany ustawy zachowało swą aktualność.

2. Istota prawna ugody sądowej w procesie cywilnym stanowiła już przedmiot rozważań Trybunału w sprawie skargi konstytucyjnej w wyroku z 29 listopada 2006 r. (sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156). Trybunał stwierdził wówczas w uzasadnieniu wyroku, że ugoda zawarta przed sądem (art. 223 § 1 k.p.c.) odgrywa doniosłą rolę w postępowaniu sądowym, stanowiąc instrument preferowany i wysoko ceniony przez ustawodawcę. Zdaniem Trybunału: „Zawarcie ugody jest jednym z tych zdarzeń, które czynią zbędnym wydanie wyroku sądowego i – w konsekwencji – stanowią podstawę postanowienia o umorzeniu postępowania na podstawie art. 355 § 1 k.p.c. (zob. T. Ereciński, *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego*, t. I, Warszawa 2002, s. 656). Nie ulega wątpliwości, że ugoda zawarta przed sądem stanowi – na równi z wyrokiem

sądowym – tytuł egzekucyjny. Wynika to *expressis verbis* z art. 777 § 1 k.p.c., który wylicza tytuły egzekucyjne”.

Art. 10 k.p.c. nakłada nawet na sąd obowiązek dążenia w każdym stadium postępowania do ugodowego załatwienia sprawy, jeżeli tylko w sprawie dopuszczalne jest zawarcie ugody. Ugoda sądowa nabiera szczególnego znaczenia w sprawach rodzinnych, które rozstrzygają o sporach osób związanych trwałym węzłem. Ugoda zawarta przed sądem kończy spór między stronami. Pozostaje pod kontrolą sądu, który uznaje ją za niedopuszczalną, jeżeli jej treść jest niezgodna z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo rażąco narusza usprawiedliwiony interes jednej ze stron (art. 184 k.p.c.) Ugoda staje się ostateczna z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia umarzającego postępowanie, w ramach którego została zawarta.

3. Zdaniem Trybunału, obywatele, którzy postępują zgodnie z zalecanym przez ustawodawcę sposobem postępowania i pod nadzorem sądu osiągają porozumienie pozwalające na ugodowy sposób rozstrzygnięcia sprawy, nie mogą ponosić ujemnych następstw w postaci nierównego traktowania w porównaniu z osobami, o których sytuacji rozstrzyga wyrok sądowy. Osoby uczące się, korzystające z należnych alimentów, nie mogą być traktowane nierówno tylko dlatego, że o ich prawach alimentacyjnych rozstrzyga ugoda sądowa, a nie wyrok sądu. W obu wypadkach o przyznaniu alimentów decyduje postępowanie przed sądem. Każda z tych osób ma sądowy tytuł egzekucyjny.

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega związku między kryterium formy tytułu egzekucyjnego a celem regulacji ustawowej. Kryterium to nie znajduje również uzasadnienia w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. Przyjęcie – jako cechy wyłączającej prawo do zasiłku rodzinnego – formy prawnej tytułu egzekucyjnego orzekającego alimenty – nosi cechy nieuzasadnionej dyskryminacji. To zaś prowadzi do jednoczesnego naruszenia także art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża zasadę sprawiedliwości społecznej. Zasada równości i zasada sprawiedliwości społecznej w analizowanym kontekście normatywnym ma zbliżony zakres treściowy, nakazuje bowiem równo traktować podmioty wykazujące takie same cechy istotne w przypadku przyznawania określonego dobra.

Zróznicowanie ich uprawnień do zasiłku nie znajduje więc uzasadnienia faktycznego ani prawnego i narusza wyprowadzaną z art. 32 Konstytucji zasadę równego traktowania obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji.

4. Trybunał aprobuje dążenie ustawodawcy zmierzające do rozszerzania polubownego sposobu załatwiania sporów, wzmacniające odpowiedzialność obywateli za ich zachowania, promujące normy społeczeństwa obywatelskiego i odciażające wymiar sprawiedliwości. Tymczasem zakwestionowany przepis pozostaje w sprzeczności z tymi założeniami.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych określa przesłanki nabycia praw do świadczeń rodzinnych. Realizuje określone Konstytucją obowiązki państwa (art. 71 ust. 1). Zasiłek rodzinny przysługuje rodzicom, opiekunowi dziecka, a także „osobie uczącej się”, pełnoletniej, niepozostającej na utrzymaniu rodziców (art. 4 ustawy). Ustawodawca, definiując w art. 3 pkt 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych, „osoby uczące się” uprawnione do zasiłku, wyłącza z kręgu uprawnionych te z nich, które świadczenia alimentacyjne od rodziców uzyskują na podstawie ugody sądowej, a przyznaje uprawnienia osobom uczącym się, którym świadczenia alimentacyjne przyznano wyrokiem sądowym. Postępowanie to narusza, określoną w art. 2 Konstytucji, zasadę sprawiedliwości, pozbawiając część „osób uczących się” uprawnień do konstytucyjnie chronionego prawa do zasiłku rodzinnego.

Zróżnicowanie prawa do zasiłku „osób uczących się” tworzy przy tym rażąco niespójność prawa między przepisami postępowania cywilnego i przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych. Z jednej strony ustawodawca nakłania strony do ugodowego zakończenia sporu w postępowaniu cywilnym, z drugiej – ogranicza prawo świadczenia, konstytucyjnie chronione, osobie, która z zalecenia ustawodawcy skorzystała. Jest to rodzaj pułapki prawnej, niezgodnej z zasadami przyzwoitej legislacji; zostało naruszone zaufanie obywateli do stanowionego przez państwo prawa. Zasada zaufania, określana też jako zasada lojalności państwa wobec adresatów norm prawnych, ma utrwaloną pozycję w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56; 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.