

MAREK ANDRZEJEWSKI

ŚWIADCZENIA Z POMOCY SPOŁECZNEJ A OBOWIĄZKI ALIMENTACYJNE CZŁONKÓW RODZINY

I. WSTĘP

Analiza decyzji wydawanych przez instytucje pomocy społecznej i organy odwoławcze, orzeczeń wydawanych przez sądy w sprawach o alimenty, a także wypowiedzi przedstawicieli doktryny nie pozostawia wątpliwości, że relacja pomiędzy świadczeniami, jakie wypłacane są osobom ubogim na podstawie ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej¹, a alimentami należnymi im od wskazanych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym członków ich rodzin jest zagadnieniem wzbudzającym wątpliwości i kontrowersje. Ranga tego problemu wymaga podjęcia starań na rzecz spójnego i konsekwentnego jego ujęcia. Poza ważkim aspektem prawnym (trafność orzeczeń sądów i decyzji administracyjnych), istotny jest również ekonomiczny oraz moralny kontekst problemu. W ramach pomocy społecznej wypłacane są każdego roku znaczące kwoty², których wydatkowanie winno być racjonalne, to znaczy przeznaczane na rzecz tych, którym pomoc jest rzeczywiście niezbędna. Tymczasem wśród pobierających świadczenia znajdują się osoby, które mogłyby samodzielnie skutecznie uporać się ze swymi problemami oraz takie, które winny uzyskiwać wsparcie od członków swej rodziny³. W konsekwencji dochodzi do przeniesienia obowiązków ekonomicznych z rodzin na barki podatników. Sytuacja ta budzi kontrowersje – przez wielu jest akceptowana, inni zaś stanowczo twierdzą, że dochodzi w ten sposób zarówno do marnotrawienia środków, jak i do demoralizowania tych, którzy mogliby i powinni utrzymywać się samodzielnie lub też tych, którzy winni poczuwać się do obowiązku udzielania im wsparcia. Problem ma swe głębokie ekonomiczne, prawne oraz polityczne korzenie, a jego rozstrzygnięcie nie jest możliwe bez wniknięcia w spór o model polityki społecznej wobec rodziny.

II. MODELE POLITYKI SPOŁECZNEJ

1. Stanowczo głoszone są dziś poglądy, iż państwo winno wykazywać troskę o rodziny, gdyż niewystarczająca aktywność w tym obszarze przy-

¹ Tekst jednolity Dz. U. 1998, Nr 64, poz. 414 z późn. zm.

² Zob. J. E. Głowacka, *Charakterystyka polskiego systemu pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 6, s. 15 - 21; S. Golinowska, *Publiczne wydatki społeczne*, w: *Polityka społeczna w latach 1994 - 1996. Procesy regulacyjne i ich potencjalne skutki*, Raport IPiSS, z. 11, red. S. Golinowska, Warszawa 1996, s. 41 - 43.

³ Niestety tego powszechnego wśród pracowników socjalnych i niewątpliwie trafnego poglądu nie da się wesprzeć wynikami badań empirycznych – nikt bowiem takowych dotychczas nie przeprowadził.

czynia się do obniżenia przyrostu naturalnego, osłabienia zdrowotności, niższego poziomu wykształcenia, upowszechnienie postaw egoistycznych, atomizacji i innych⁴. Tak jak trudno się z tym nie zgodzić, tak samo stanowczo stwierdzić trzeba, że nie ma jednej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób ma przejawiać się owa pożądana aktywna polityka prorodzinna państwa. Tworzenie nowego ustroju społecznego sprzyja podjęciu omawianego zagadnienia. Dotycząc relacji jednostka-rodzina-państwo należy ono bowiem do kwestii kluczowych dla określenia ładu społecznego w państwie, zwłaszcza, gdy chodzi o państwo, w którym znaczna część społeczeństwa cierpi niedostatek⁵. Czyni to omawiane zagadnienie aktualnym niezależnie od tego, kto, tj. przedstawiciele jakiej opcji politycznej, sprawują aktualnie władzę, bowiem każdy rząd rozstrzygnąć musi kwestię: czy – a jeżeli tak, to w jakich sytuacjach, w jakich formach i na jakich zasadach – należy wspierać osoby znajdujące się w potrzebie?

2. Spór o relację pomiędzy świadczeniami z funduszy publicznych, a obowiązkami alimentacyjnymi, ma swoją historię. Jest ona wpleciona w nurt rozważań na temat koncepcji realizowanej przez państwo polityki społecznej, a co najmniej koncepcji systemu zabezpieczenia społecznego⁶. Omawiane zagadnienie sytuuje się w głównym nurcie sporu pomiędzy indywidualistyczno-liberalną a kolektywistyczną (opartą na poglądach socjalistycznych) wizją rodziny w społeczeństwie⁷. Pierwsza, związana z koncepcją polityki społecznej tzw. państwa minimalnego, zmierza do tego, by uznać rodzinę za sprawę prywatną i w konsekwencji zwalnia państwo z jakichkolwiek zobowiązań wobec rodziny⁸. W państwie minimalnym rządzący koncentrują się na ochronie prawa do życia, wolności i własności, nie angażując się w rozwiązywanie socjalnych problemów obywateli. Uznając je za indywidualne sprawy każdego z nich, stoją na stanowisku, że każdy – stosownie do własnych umiejętności i determinacji – winien sam sobie z nimi radzić. W ten sposób każdy osobiście ponosi odpowiedzialność za to, w jaki sposób ułoży sobie życie⁹.

Tendencja kolektywistyczna, jako przeciwna wizji indywidualistyczno-liberalnej, zmierza natomiast do podporządkowania rodziny państwu nakładając na państwo obowiązek troski o rodzinę i jednocześnie przyznając mu prawo do interwencji w życie rodzinne¹⁰. Jest ona związana z modelem

⁴ L. Dyczewski, *Rodzina – społeczeństwo – państwo*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1994, s. 7 - 8.

⁵ A. Rajkiewicz, *Polityka społeczna wobec Europejskiej Karty Socjalnej*, w: *Polityka społeczna na drodze do Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Pracy Socjalnej, Wrocław 1997, s. 27 - 38; T. Kowalak, E. Leś, *Kwestia ubóstwa*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, J. Sipińska, M. Książkowski, Interart, Warszawa 1996, s. 143 i n.

⁶ Na ten temat zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999; T. Smyczyński, *Alimentacja członków rodziny w świetle systemu zabezpieczenia społecznego*, Ossolineum 1989, s. 177 - 208.

⁷ L. Dyczewski, op. cit., s. 64 - 66, 175 - 183; zob. też L. Morawski, *Prawa jednostki a dobro wspólne (Liberalizm versus komunitaryzm)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 11, s. 26 - 42.

⁸ Tamże, s. 180.

⁹ J. Aulaytner, *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*, WSP TWP, Warszawa 1997, s. 236; szerzej w: B. Urbaniak, *Zmiany polityki społecznej po przejściu do gospodarki rynkowej*, w: *Polityka społeczna na drodze do Unii Europejskiej*, s. 75 i n.

¹⁰ L. Dyczewski, op. cit., s. 180. Warto zwrócić uwagę na swoiste potwierdzenie tego w liczbie spraw dotyczących ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej rozstrzyganych przez Trybunał Praw Człowieka, wśród których przeważają skargi wniesione przez obywateli krajów skandynawskich, które w sposób szczególnie aktywny podejmowały próby realizacji koncepcji państwa opiekuńczego.

państwa opiekuńczego, czyli z organizacją polityczną, kwestionującą tezę, że rynek jest w stanie rozwiązywać problemy socjalne obywateli, a oni sami są samowystarczalni. W związku z tym, że tak nie jest, należy stosować interwencjonizm socjalny, którego zakres nie jest bliżej określony¹¹.

3. Zarysowane modele podejścia do omawianego problemu nie występują w żadnym demokratycznym państwie w swej „czystej postaci”. W poszczególnych krajach gospodarki rynkowej można obserwować realizowanie polityki społecznej przez liberałów, którzy nie uchylają się przed elementami interwencjonizmu państwowego lub sprawowanie władzy przez rządy o nacylieniu socjalistycznym, a częściej socjaldemokratycznym, które – czy to wskutek złych doświadczeń wynikających z realizacji koncepcji opiekuńczych, czy też z obserwacji jeszcze gorszych efektów gospodarki centralistycznej krajów komunistycznych – mają już za sobą myślenie, że państwo jest dobre na wszystko¹².

Zgoda co do tego, że realizacja koncepcji skrajnych, tracąc doktrynerstwem, nie przynosi dobrych efektów, pozwoliła na znalezienie obszaru wspólnego dla obu modeli. Poza sporem jest dziś bowiem pogląd – wyrażony nawet przez klasyków koncepcji skrajnie liberalnych takich jak Friedman i Hayek – o obowiązku państwa zapewnienia świadczeń gwarantujących jednostkom egzystencję na zasadach pozaubezpieczeniowych¹³. Zapewnienie każdemu przynajmniej pewnego minimum egzystencji, opieki zdrowotnej i wykształcenia jest bowiem warunkiem koniecznym, by mógł korzystać z prawa do wolności kształtowania swego życia na swój sposób, a to w doktrynie liberalnej jest wszak dobrem najważniejszym¹⁴.

Zgoda ekonomistów w kwestii zasadności działań na rzecz zaspokajania przez wszystkich członków społeczności swych materialnych potrzeb co najmniej na poziomie minimum egzystencji nie wynika jedynie z ekonomicznych badań i przemyśleń. Nic nie ujmując ich randze stwierdzić trzeba, że pogląd powyższy jest w dużej mierze efektem rozwoju ruchów politycznych i socjalnych praw człowieka. Doprowadziły one do uznania prawa każdego człowieka do zabezpieczenia mu minimum egzystencji bez względu na jego cechy, przynależność narodową i społeczną, religijną i polityczną¹⁵. Istotę dokonanych przemian oddaje myśl, że „O ile [...] w XIX wieku udzielenie pomocy czy przyznanie beneficjów wynikało z 'mądrości politycznej' elit – państwo interweniowało tam, gdzie rachunek korzyści pokazywał zyski – o tyle wiek XX przyniósł zasadniczą zmianę sytuacji – miejsce pomocy społecznej zajęły roszczenia”¹⁶.

¹¹ J. Aulaytner, op. cit., s. 236.

¹² Zobacz np. T. Blair, G. Schroder, *Manifest socjaldemokratyczny*, „Gazeta Wyborcza” z 10 - 11 VII 1999 z, w gruncie rzeczy, drugoczącą krytyką koncepcji państwa opiekuńczego („W przeszłości [...] dążenie do sprawiedliwości społecznej było czasem mylone z narzucaniem równości”; „wrażliwości społecznej nie można mierzyć sumą wydatkowanych pieniędzy. Dla społeczeństwa prawdziwym sprawdzianem polityki społecznej jest skuteczność ich wykorzystania i stopień, w jakim umożliwiają one ludziom samodzielność”) oraz R. Dahrendorf, *Kwadratura Trzeciej Drogi*, „Gazeta Wyborcza” z 17 - 18 VII 1999.

¹³ N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań 1993, s. 265; J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 1991, s. 88.

¹⁴ L. Morawski, op. cit., s. 30.

¹⁵ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1994, s. 164 i n.

¹⁶ L. Dziewięcka-Bokun, op. cit., s. 15, 167 - 184.

Recepcja ideologii praw człowieka, jaka nastąpiła na przestrzeni kilku ostatnich dekad, niemal odwróciła w wielu krajach dotychczasowy układ jednostka-państwo. Jednym z czołowych zadań państw demokratycznych stała się ochrona realizacji przysługujących obywatelom praw im przyrodzonych (a nie nadanych przez sprawujących władzę). Rozwój ubezpieczeń społecznych oraz świadczeń z zakresu zaopatrzenia społecznego (zawsze opartych na roszczeniu) oraz przemiany zachodzące w pomocy społecznej stymulowane były przez podejście, zgodnie z którym „Występowanie o beneficja nie odpowiada świadomości wolnego obywatela [...]. Oznacza to bowiem, że trzeba liczyć się z odmową. 'Domagamy się' i 'nie idziemy na kompromis' – to jest styl zgłaszania żądań w walce politycznej”¹⁷. W konsekwencji doszło do tego, że konstrukcje prawne przyjmowane w ramach pomocy społecznej w obecnej dobie są również coraz częściej oparte na roszczeniu. Warto to podkreślić, gdyż w powszechnym mniemaniu z dziedziną tą kojarzone są raczej przede wszystkim świadczenia wypłacane na podstawie uznaniowej decyzji administracyjnej¹⁸.

4. Powszechna zgoda co do obowiązku państwa zapewnienia każdemu minimum egzystencji nie przesądza jeszcze sposobu w jaki ma ono realizować ten cel. Spornym pozostaje zarówno zakres należnego wsparcia (czy powinno ono być wyższe niż poziom egzystencji, czy też nie) oraz to, kto konkretnie ma realizować zadanie zapewnienia ubogim owego minimum. Jednoznaczne wskazanie konkretnych realizatorów prawa do zapewnienia minimum egzystencji wydaje się szczególnie istotnym warunkiem, by mogło ono realnie funkcjonować¹⁹.

Stwierdzenia, że państwo zapewnia każdemu minimum egzystencji nie należy rozumieć jako deklaracji przejęcia przez państwo wszelkich związanych z tym ciężarów ekonomicznych. Należy je rozumieć, jako obowiązek przejęcia przez państwo odpowiedzialności za doprowadzenie do stanu, w którym zaspokajanie potrzeb na określonym pułapie będzie udziałem wszystkich obywateli. Realizując to prawo państwo może oczywiście zbudować system wsparcia ekonomicznego w postaci różnego rodzaju wypłacanych z budżetu zasiłków, ale może też np. stworzyć prawo zobowiązujące do wspierania ubogich przez inne podmioty (jednostki, instytucje), sobie pozostawiając rolę swego rodzaju gwaranta realizacji tych obowiązków. Ta druga droga bliska jest tradycyjnemu pogładowi, że realizatorem obowiązku zapewnienia ubogim minimum środków utrzymania winny być osoby najbliższe potrzebującej jednostce, czyli przede wszystkim rodzina. Co się jednak dzieje, gdy rodzina, lub inaczej wyznaczony krąg najbliższych, nie jest zdolna do zagwarantowania tych roszczeń? Pytanie to zyskało w XX w. na aktualności wobec długotrwałego, destrukcyjnego oddziaływania na rodzinę procesów industrializacji i urbanizacji. Dla omawianego problemu szczególnie istotne znaczenie ma ewolucja w wykonywaniu przez współczesne rodziny ich funkcji (w tym zwłaszcza funkcji ekonomicznej) oraz

¹⁷ N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, PWN, Warszawa 1994, s. 39 - 40.

¹⁸ Zob. H. Szurgacz, *Wprowadzenie do prawa pomocy społecznej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo CCXX, Wrocław 1993, s. 86 - 109.

¹⁹ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, s. 172.

głębokie zmiany w strukturze współczesnych rodzin²⁰. Dawną spoiwość rodziny, współodpowiedzialność za siebie jej członków, solidarność tej grupy, cementowała wspólna praca w rodzinnym warsztacie, czy gospodarstwie rolnym. Wskutek osłabienia więzi rodzinnych uwidacznia się proces zanikania poczucia współodpowiedzialności za swój los. Doprowadza to do coraz częściej obserwowalnego stanu, w którym postawa pasywności i obojętności wobec znajdujących się w potrzebie członków rodziny odbierana jest jako zachowanie usprawiedliwione, spotykające się ze zrozumieniem i akceptacją. Występowanie takiej postawy sprawia, że pytanie o adresata roszczeń ubogich staje się szczególnie natarczywe. Pamiętać przy tym trzeba, że poza osobami, które nie chcą wspierać swoich bliskich są też i tacy, dla których udzielenie wsparcia wiąże się z istotnymi wyrzeczeniami, czy wręcz z zagrożeniem popadnięciem samemu w ubóstwo.

5. Ostatnimi laty coraz większe znaczenie w rozstrzyganiu omawianego sporu (i wielu innych) ma odwołanie się do zasady subsydiarności. Jej – uznawana za klasyczną – definicja zawarta jest w encyklice papieża Piusa XI „*Quadragesimo anno*”: „Co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać²¹. Zgodnie z tą zasadą istnieje kolejność ponoszenia odpowiedzialności wobec podmiotu, który nie jest w stanie sprostać swym zadaniom. Jest ona wyznaczana „oddaleniem” od niego. Tak więc, wobec jednostki odpowiedzialna jest w pierwszym rzędzie rodzina, wobec rodziny – społeczność lokalna, wobec gminy – powiat, wobec państwa – wspólnota państw itd. Odpowiedzialność z bliższego kręgu zostaje automatycznie przeniesiona na dalszy, gdy ten bliższy krąg nie ma możliwości wypełnienia roszczenia²². Jednocześnie obowiązek interwencji po stronie grupy dalszej powstanie jedynie wówczas, gdy grupa pierwotna, nie jest w stanie sobie pomóc i gdy chce skorzystać z czyjejś pomocy²³.

Zasadę pomocniczości traktuje się jako dyrektywę dla „doskonalenia stosunków, procedur i struktur społecznych opierającą się na uznaniu priorytetu jednostki nad społecznością oraz społeczności czy grup mniejszych, szczebla podstawowego (takich jak rodzina i społeczność lokalna) nad społecznościami szczebli wyższych (w tym zwłaszcza nad państwem). Oznacza to jednocześnie, że owe grupy podstawowe powinny być w rozmaity sposób wspomagane w swych działaniach przez grupy ‘wyższe’, które z kolei nie

²⁰ F. Adamski, *Socjologia małżeństwa i rodziny*, Warszawa 1984, s. 206 - 208; Z. Tyszka, *Socjologia rodziny*, Warszawa 1979, s. 111 - 114; tenże, *Struktura i funkcje rodziny oraz świadomość rodzinna*, w: Z. Tyszka, A. Wachowiak, *Podstawowe pojęcia i zagadnienia socjologii rodziny*, Poznań 1997, s. 43 - 60.

²¹ Cytuję za: „Nauczanie społeczne Kościoła”, *Miesięcznik ZNAK* 1982, nr 7 - 9, s. 707 - 708. Na temat zasady pomocniczości: C. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, ZNAK Kraków 1995; A. Dylus, *Idea subsydiarności a integracja europejska*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 5 s. 52 i n. i podana tam literatura; *Subsydiarność*, red. D. Miłczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996.

²² S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, s. 172 - 173.

²³ Tamże, s. 173.

powinny przejmować uprawnień grup 'niższych' i spełniać tylko takie zadania, jakie nie mogą być właściwie wypełniane przez owe grupy 'niższe'²⁴.

Zasada pomocniczości kształtuje rozwiązania szeregu aktów międzynarodowych i to niekiedy również tych, w których nie została ona wprost wymieniona²⁵. Zgodnie z nią uregulowano w art. 27 Konwencji o Prawach Dziecka „prawo dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu”. Stwierdzono tam mianowicie, że to nie kto inny, jak tylko „Rodzice (rodzic) lub inne osoby odpowiedzialne za dziecko ponoszą główną odpowiedzialność za zabezpieczenie, w ramach swych możliwości, także finansowych, warunków życia niezbędnych do rozwoju dziecka”. Obowiązkiem państwa jest wspieranie w tym dziele rodziców, jednakże w żadnym razie nie może to prowadzić do zastępowania ich (art. 27 ust. 3). Nie ma tu nic do rzeczy sytuacja ekonomiczna danego państwa, w tym zwłaszcza to, że budżet niektórych z nich mógłby – na krótszą lub dalszą metę – udźwignąć ciężary związane z przejęciem tych rodzinnych obowiązków. Istota rzeczy nie tkwi bowiem w możliwościach ekonomicznych, lecz w przyjętych zasadach postępowania. Pierwszeństwo rodziców zostało w KoPD zaakcentowane również poprzez podjęcie postanowienia o oddziaływaniu prawem wobec tych, na których spoczywa obowiązek utrzymywania dzieci. Konwencja zawiera w tym względzie deklarację Państw-Stron tego dokumentu, iż: „[...] podejmą wszelkie właściwe kroki dla zapewnienia łożenia na utrzymanie dziecka ze strony rodziców lub innych osób ponoszących odpowiedzialność finansową za dziecko, zarówno na terenie Państwa-Strony, jak i za granicą”²⁶.

6. Wynikający z zasady pomocniczości akcent na współodpowiedzialność i solidarność grupy rodzinnej, tak wyraźnie zaakcentowany w opartej na niej Konwencji o Prawach Dziecka, nie jest powszechnie aprobowany. W krajach zachodnich, realizujących w praktyce gwarancje dotyczące minimalnego dochodu, daje się zauważyć zróżnicowane podejście w definiowaniu adresatów roszczeń. Niekiedy też odrzuca się zasadę wskazywania

²⁴ D. Milczarek, *Wprowadzenie*, w: *Subsydiarność*, s. 26. W całej Europie mówić można o jej renesansie po tym, jak odwołano się do niej w art. 3b Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej („Wspólnota działa w ramach uprawnień przyznanych jej niniejszym traktatem i celów w nim wyznaczonych. W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być realizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast, z uwagi na skalę i skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę. Żadne działanie Wspólnoty nie wkróczy poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym traktacie”) a także w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej („Cele Unii będą osiągnane [...] z poszanowaniem zasady subsydiarności określonej w art. 3b traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską”).

²⁵ Zob. M. Andrzejewski, *Pomocnicza rola państwa w świetle Konwencji o Prawach Dziecka i prawa polskiego*, w: *Współczesne kierunki w opiece nad dzieckiem. Wybór tekstów*, red. W. Z. Stelmaszuk, Wydawnictwo Akademickie ŻAK, Warszawa 1999, s. 94 - 113.

²⁶ Wcześniej, bo 4 II 1982 r., Komitet Ministrów Rady Europy w podobnym duchu ujął rekomendację Nr R (82)2 w sprawie wypłacania przez państwo zaliczek na poczet świadczeń alimentacyjnych należnych dzieciom (tekst w: *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. I, *Prawo rodzinne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1994, s. 264 - 266). Na temat doświadczeń utworzonej niedawno w Wielkiej Brytanii Agencji Pomocy dla Dzieci (Child Support Agency) mającej na celu dyscyplinowanie rodziców uchylających się od alimentowania dzieci zobacz w: S. Tann, *Zmiany w polityce i zmiany w rodzinie*, w: *Rodzina w zmieniającym się społeczeństwie*, red. P. Kryczka, RW KUL, Lublin 1997, s. 128 - 130.

rodziny jako głównego ich adresata²⁷. Zwolenników ma bowiem również pogląd przeciwny prymatowi obowiązków rodzinnych i uzupełniającej roli świadczeń socjalnych. Głosi on, iż w niesieniu pomocy ubogim państwo powinno wyprzedzać dalszych krewnych tych osób, gdyż coraz słabsze więzi pomiędzy spokrewnionymi w dalszym stopniu członkami grupy rodzinnej powodowałyby powstawanie konfliktów w razie obciążenia ich wzajemnymi obowiązkami²⁸. Źródłem tej idei były widoczne w wielu krajach skutki atomizacji członków rodzin i dezintegracji tych grup społecznych wskutek procesów urbanizacji i industrializacji, wzmacniane długotrwałym realizowaniem koncepcji państwa opiekuńczego²⁹. Pojawia się poza tym istotny czynnik psychologiczny dotyczący zwłaszcza osób starszych, które krępują się – a czasami czują się upokorzone – żądając od dzieci środków utrzymania³⁰.

7. Omawiany spór ma również w Polsce swą literaturę prawniczą, wielokrotnie był też przedmiotem rozważań i rozstrzygnięć Sądu Najwyższego. Poglądy głoszone w latach 70 i 80 – czyli w okresie funkcjonowania w Polsce ustroju tzw. realnego socjalizmu – układały się w dwa nurty. Dla pierwszego reprezentatywne było stwierdzenie, że „niezależnie od służb socjalnych rodzina ma w ostateczności służyć zapewnieniu jednostce niezbędnej pomocy w potrzebie, nawet kosztem najdalej idących wyrzeczeń jej członków”³¹. W tym kontekście art. 79 ust. 3 Konstytucji PRL („Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia wykonywanie praw i obowiązków alimentacyjnych”) rozumiano jako deklarację zapewnienia podejmowania przez państwo działań zmierzających (zmuszających) do wykonywania tych obowiązków przez członków rodziny, a nie jako zamiar przejęcia ciężarów ekonomicznych związanych z utrzymaniem i wychowaniem obywateli³².

Konsekwencją licznych sporów i niejednorodnego orzecznictwa sądów w sprawach alimentacyjnych, a w tym m.in. w sprawach dotyczących relacji

²⁷ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, s. 173

²⁸ D. Markowska, *Rodzina – teraźniejszość i przyszłość*, w: *Perspektywiczna polityka społeczna*, red. J. Danecki, Warszawa 1981, s. 453 - 464 i podana tam literatura.

²⁹ A. Aarnio, *Koncepcja zakresu świadczeń alimentacyjnych w prawie fińskim*, Studia Cywilistyczne, t. XXX, Warszawa 1979, s. 8; M. Helin, *Elatuksen Turvaaminen*, w: *Lapsioikeuden Paapiirteet*, red. H. E. S. Mattila, Helsinki 1981, s. 217; M. Helin, A. Helenius, M. Kinnunen, V. Terava, *Elatustuen korvaamisesta vapauttamisesta elatusrasituksen vaikuttavana tekijana*, Defensor Legis 1981, s. 308 - 319 (obydwa teksty omówione w: M. Andrzejewski, *Istnienie obowiązku alimentacyjnego jako przesłanka powstania prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego*, RPEiS 1985, z. 1, s. 106 - 109). Na temat rozwiązań przyjętych w innych krajach i ich skutków zob. też: T. Pilch, *System pomocy socjalnej wobec problemów społecznych Danii*, w: *Pomoc rodzinie*, red. G. Olszewska-Baka, L. Pytka, Wydawnictwo eRBe, Białystok 1999, s. 189 - 202; W. Turnowiecki, *Polityka społeczna RFN*, w: *Polityka społeczna w rozwiniętych krajach kapitalistycznych*, red. K. Podoski, PWN, Warszawa 1984, s. 120 - 122; J. Głowacka, *Polityka społeczna Szwecji*, w: tamże, s. 253 - 262. Na temat Niemiec zob. też w P. Gabriel, *Państwo socjalne a chrześcijańska etyka społeczna*, „Przegląd Powszechny” 1998, nr 2, s. 176 - 177, 180, a także w: S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, s. 175 - 179; J. Auleytner, *Polityka społeczna w gospodarce rynkowej – przykład niemiecki*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, Interart, Warszawa 1996, s. 81 i n.

³⁰ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, s. 173 - 174.

³¹ Z. Ziemiński, *Unormowania prawne a unormowania moralne w sferze prawa rodzinnego*, RPEiS 1977, z. 2, s. 11.

³² Z. Radwański, *Zmiany konstytucyjne PRL dotyczące rodziny*, RPEiS 1977, z. 2, s. 6; zob. też W. Michalski, K. Krzekotowska, *Prawna ochrona rodziny (próba ujęcia systemowego)*, RPEiS 1980, z. 1, s. 137 - 138; T. Smyczyński, *Obowiązki alimentacyjne a opiekuńcza funkcja państwa*, w: *Prace z prawa cywilnego wydane dla uczczenia pracy naukowej prof. J. S. Piątkowskiego*, Ossolineum 1985, s. 311; tenże, *Alimentacja członków rodziny w świetle systemu zabezpieczenia społecznego*, Ossolineum 1989, s. 199 - 208.

między istnieniem i zakresem obowiązku alimentacyjnego a pobieraniem rozmaitych świadczeń socjalnych, było wydanie w grudniu 1987 r. przez Sąd Najwyższy wytycznych w zakresie wykładni prawa i praktyki sądowej w sprawach o alimenty³³. Stwierdzono tam na wstępie, że skoro jednym z podstawowych założeń polskiego prawa rodzinnego jest obowiązek wzajemnego wspierania się członków rodziny, to najważniejszą rolę w zapewnieniu rodzinie środków utrzymania spełniają instytucje prawne zawarte w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym czyli obowiązki alimentacyjne.

Spośród też zawartych w wytycznych najistotniejsza dla niniejszych rozważań jest teza X. Dotyczy ona relacji pomiędzy alimentami a świadczeniami z funduszu alimentacyjnego. Świadczeń tych nie można zaliczyć do środków wypłacanych w ramach pomocy społecznej, gdyż odwołując się do podziału świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego na świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym, zaopatrzeniowym i pomocy społecznej³⁴ zaliczają się one do tej drugiej grupy³⁵. Trudno jednak nie dostrzec istotnych podobieństw pomiędzy techniką zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej (zwłaszcza tego, że są to świadczenia dla osób ubogich, których wysokość jest limitowana, przyznawane w konsekwencji braku własnych możliwości zaspokojenia potrzeb) by nie powiedzieć zacierania się różnic pomiędzy nimi. Stwierdzenie, że „działalność funduszu można traktować jak pomoc społeczną o szczególnym charakterze”³⁶ wydaje się trafne zwłaszcza wobec kierunku ewolucji pomocy społecznej zmierzającej ku zatarciu podstawowej jeszcze niedawno różnicy pomiędzy roszczeniowymi świadczeniami zaopatrzeniowymi a nie mającymi takiego charakteru, wypłacanymi często w ramach uznania administracyjnego, świadczeniami o charakterze pomocowym³⁷. Wobec dynamicznej ewolucji pomocy społecznej wypłacane w jej ramach świadczenia uzyskują – jak już wyżej wspomniano – roszczeniowy charakter a ponadto dochodzenie ich – wobec funkcjonowania NSA – podlega kontroli sądowej³⁸.

Teza X wytycznych zawierała banalne w swej istocie stwierdzenie, iż „Przyznanie uprawnionemu świadczeń z funduszu alimentacyjnego nie zwalnia zobowiązanego z obowiązku płacenia alimentów”. Uznanie przez Sąd Najwyższy za celowe wyeksponowanie myśli tak oczywistej (wszak powstanie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego uzależnione jest od istnienia obowiązku alimentacyjnego³⁹) pośrednio acz dobitnie do-

³³ Monitor Polski Nr 6 z 1988 r., poz. 60.

³⁴ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne – problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 168 - 192; M. Książkowski, G. Magnuszewska-Otulak, R. Gierszewska, *Zabezpieczenie społeczne*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, Interart, Warszawa 1996, s. 245 - 266; T. Smoczyński, *Obowiązek alimentacyjny rodziców względem dziecka a polityka socjalna państwa*, Ossolineum 1978, s. 136 i n.; tenże, *Alimentacja członków rodziny*, s. 237 i n.

³⁵ T. Smoczyński, *Obowiązek alimentacyjny*, s. 143; M. Andrzejewski, *O potrzebie reformy funduszu alimentacyjnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 1, s. 15.

³⁶ Uzasadnienie uchwały 7 SN z dnia 1995 r. III CZP 178/94, OSNCP 1995, Nr 10, poz. 136.

³⁷ J. Piotrowski, op. cit., s. 190.

³⁸ H. Szurgacz, op. cit., s. 97 - 109; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, PWN, Warszawa 1995, s. 157 - 158.

³⁹ Zob. zwłaszcza preambuła i art. 4 ust. 1 do ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (tj. Dz. U. 1991, Nr 90, poz. 200); M. Andrzejewski, *Istnienie obowiązku alimentacyjnego*, s. 95 i n.

wodzi opinii o skali niezrozumienia wśród adresatów wytycznych relacji pomiędzy alimentami a świadczeniami z funduszu.

Uzasadnienie przytoczonej tezy jest kompilacją kilku wydanych wcześniej przez Sąd Najwyższy orzeczeń⁴⁰ i podobnie jak owe orzeczenia nie jest ono niestety spójne. Szczególne wątpliwości wzbudza zwłaszcza jego końcowy fragment, w którym stwierdzono, że celem ustawy o funduszu alimentacyjnym jest przejmowanie przez państwo obowiązku utrzymania osób uprawnionych do alimentacji, jeżeli egzekucja alimentów od oznaczonego w tytule egzekucyjnym dłużnika okaże się bezskuteczna i zwolnienie z tego obowiązku osób zobowiązanych w dalszej kolejności⁴¹. Wyrażono tam pogląd, że „W sytuacji, gdy dziecko pobiera świadczenia z funduszu alimentacyjnego wobec niemożności wyegzekwowania alimentów zasądzonych od jego ojca, a mimo to jego usprawiedliwione potrzeby nie są zaspokojone, nie ma przeszkód, ażeby dochodziło ono uzupełniających alimentów od dziadków na podstawie art. 132 k.r.o.” W związku z obowiązującą wówczas przesłanką uzależniającą wypłacanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego od uzyskiwania określonego prawem niskiego dochodu, Sąd Najwyższy zadał sobie trud wyliczenia, w jakiej wysokości można zasądzić alimenty od dziadków, aby dziecko nie straciło świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Ustalając w ten sposób zakres obowiązku alimentacyjnego Sąd Najwyższy pominął zawarte w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym kategorii usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego i możliwości zarobkowych i majątkowych zobowiązanego, określając wysokość alimentów na podstawie ...ustawy o funduszu alimentacyjnym⁴². Skutkiem takiego rozumowania Sąd Najwyższy nie dopuścił do przeniesienia ciężarów związanych z utrzymaniem uprawnionego z barków społeczeństwa (*via* dotowany z budżetu fundusz alimentacyjny) na barki – mających wszak po temu odpowiednie możliwości zarobkowe i majątkowe – jego (uprawnionego) dziadków. Ta preferencja instytucji prawa socjalnego przed obowiązkami rodzinnymi stała w sprzeczności z trafnymi uwagami zawartymi w uchwale Sądu Najwyższego z 9 marca 1976 r., w której stwierdzono, iż ustawa o funduszu alimentacyjnym nie zwolniła od obowiązku alimentacyjnego osób zobowiązanych z mocy przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ani nie zmieniła zakresu ich obowiązku. Podkreślono, że ustawę tę wydano „w celu wzmocnienia opieki nad dziećmi i innymi osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania świadczeń alimentacyjnych oraz zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych

⁴⁰ Zob. zwłaszcza: Uchwała SN 17 stycznia 1981, CZP 86/79, OSNCP 1980, Nr 5, poz. 88; wyrok SN z 6 marca 1980, IV CR 129/80, OSNCP 1980, Nr 10, poz. 199; wyrok SN z 24 września 1980, III CRN 167/80, OSNCP 1981, Nr 2 - 3, poz. 44; wyrok SN z 28 października 1977, III CRN 275/77 (niepublikowane); wyrok SN z 14 marca 1978, III CRN 20/78, OSNCP 1978, Nr 5 - 6, poz. 104.

⁴¹ Orzeczenie SN z 6 III 1980 (zaakceptowane m.in. w: J. Winiarz, *Prawo rodzinne*, wyd. IV, Warszawa 1983, s. 269 - 270, a w nowszej literaturze aprobująco przytoczone w: J. Gajda, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, C.H. Beck 1999, s. 462 – co musi dziwić zważywszy, że od 10 lat orzeczenie to jest nieaktualne ze względu na zmianę stanu prawnego i uchylenie przesłanki uzależniającej przyznanie świadczeń od niezyskiwania prawem określonej wysokości dochodu (Dz. U. 1989, Nr 35, poz. 191).

⁴² Szerzej M. Andrzejewski, *Fundusz alimentacyjny. Komentarz do ustawy z dnia 18 lipca 1974 r.*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 1995, s. 112 - 114.

do alimentacji” (preambuła), a skoro tak to zobowiązuje to sądy „do wydawania wyroków zasądających alimenty **w pełni według zasad określonych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym** (podkreślenie moje – M.A.)”.

Słowem, bliskie sobie poglądy dotyczące relacji pomiędzy alimentami a świadczeniami z funduszu alimentacyjnego, oraz na roli państwa i roli rodziny we wspieraniu osób ubogich, odnaleźć mogli w orzecznictwie Sądu Najwyższego z tamtego okresu zwolennicy obu przeciwstawnych poglądów.

8. Spośród przyjętych w minionych latach i obowiązujących do dziś rozwiązań legislacyjnych dotyczących relacji pomiędzy alimentami a świadczeniami socjalnymi, tytułem przykładu, chcę zwrócić uwagę na dwie regulacje.

Pierwsza dotyczy rodzin zastępczych. W 1992 r. Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie świadczeń wypłacanych rodzinom zastępczym na potrzeby związane z utrzymaniem dziecka przeciwstawił się wypłacaniu kwoty o połowę mniejszej na rzecz tych dzieci, które przebywają w rodzinie zastępczej u swych dziadków. Zdaniem rzecznika rozwiązanie to naruszało konstytucyjną zasadę równości i było w związku z tym rażąco niesprawiedliwe⁴³. Równość i sprawiedliwość, w rozumieniu Rzecznika Praw Obywatelskich, winna przejawiać się w wypłacaniu z budżetu równych kwot na każde dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej. Wystąpienie było niezwykle skuteczne, gdyż spowodowało zmianę obowiązujących przepisów. W konsekwencji od tamtej pory świadczenia na potrzeby utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej nie są różnicowane w zależności od tego, czy rodzinę tę tworzą osoby zobowiązane do alimentowania dziecka, czy też nie⁴⁴.

Drugą ze wspomnianych regulacji prawnych zawiera ustawa o funduszu alimentacyjnym⁴⁵. Otóż, przepisy dotyczące przesłanek powstania prawa do świadczeń z tego funduszu nakazują ich wypłacanie osobom, które wykazą, że prowadzą bezskuteczną egzekucję alimentów wobec pierwszego w kolejności wskazanej w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym dłużnika alimentacyjnego. Jednocześnie w ustawie tej nie ma żadnych przepisów pozwalających na oddziaływanie w kierunku wzmocnienia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji w dalszej kolejności. Artykuł 132 tego kodeksu, statuujący (z mocy prawa) ich obowiązek, w konsekwencji utworzenia funduszu alimentacyjnego przestał funkcjonować, a rolę drugiego, niezastąpionego dłużnika zobowiązanego do dostarczania środków utrzymania uprawnionemu przyjął... Zakład Ubezpieczeń Społecznych (czyli podatnicy)⁴⁶.

⁴³ Biuletyn RPO. Materiały, Warszawa 1994, s. 213.

⁴⁴ Zobacz par. 13 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 X 1993 r. (Dz. U. 1993, Nr 103, poz. 470) oraz par. 15 nowego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie rodzin zastępczych z 8 VII 1999 r. (Dz. U. Nr 63, poz. 713).

⁴⁵ Tekst jednolity Dz. U. 1991, Nr 45, poz. 200.

⁴⁶ Szerzej w: M. Andrzejewski, *O potrzebie reformy funduszu alimentacyjnego*, s. 14; T. Smyczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, C.H. Beck, Warszawa 1997, s. 212.

III. ŚWIADCZENIA Z POMOCY SPOŁECZNEJ A OBOWIĄZKI ALIMENTACYJNE W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW

A. Konstytucja RP z 1997 r.

Dla rozważań prawniczych, jak też dla ram, w których realizowana jest przez aktualnie sprawujących władzę polityka społeczna, najistotniejsze w państwie demokratycznym są rozwiązania przyjęte w ustawie zasadniczej. Na szczególną uwagę zasługują dwa fragmenty polskiej konstytucji. Pierwszym jest art. 71 ust. 1, który stanowi, że „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”. Przepis ten odczytywać należy jako zobowiązanie do prowadzenia w sposób aktywny prorodzinnej polityki społecznej. Niestety niewiele on jednak w tej materii konkretyzuje. Jeżeli chodzi o sposób realizowania tej polityki, to istotne znaczenie przypisać należy drugiemu z owych fragmentów, a mianowicie końcowemu sformułowaniu preambuły, gdzie wskazano, że ustanowionym w Konstytucji prawom przyświecają idee poszanowania wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz, dialogu społecznego oraz – co dla tych rozważań jest najistotniejsze – umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot zasadzie pomocniczości. Zważywszy rangę Konstytucji w systemie źródeł prawa nakazuje to patrzeć na relację pomiędzy obowiązkami rodziny a świadczeniami z zakresu pomocy społecznej przez pryzmat tej właśnie zasady. Warto przy okazji zwrócić uwagę, że pomocniczość (zwana też subsydiarnością) już wcześniej – bo na gruncie tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. (!) – postrzegana była jako zasada ustrojowa państwa⁴⁷. Dziś potwierdzają to preambuła i przepisy aktualnie obowiązującej Konstytucji, rozwiązania przyjęte w szeregu obowiązujących w Polsce ustaw⁴⁸ oraz treść niektórych spośród przejętych (dzięki przecinającemu wszelkie wcześniejsze spory artykułowi 87 Konstytucji) do systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa umowach międzynarodowych.

B. Ustawa o pomocy społecznej

Podkreślić trzeba, że pomocniczość jest podstawą, na której oparto uregulowania zawarte w obowiązującej od 29 listopada 1990 r. ustawie

⁴⁷ E. Popławska, *Wpływ zasady pomocniczości na przemiany ustrojowe w Polsce*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 147 i n.; zob. też L. Wiśniewski, *Państwo a jedność w projekcie Konstytucji RP*, w: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha i A. Pułło, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, s. 84.

⁴⁸ Co do Konstytucji, to wskazać trzeba przede wszystkim na przepisy mówiące o wolności zrzeszania się w partii (art. 11) w związku zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia ruchu obywatelskie, inne dobrowolne stowarzyszenia oraz fundacje (artykuły 12, 59), a także na unormowania stanowiące o decentralizacji władzy publicznej i o samorządzie terytorialnym (artykuły 15, 16, 163 - 172). Jeśli chodzi o ustawy zwykle to poza ustawami, do których nawiązują powołane przepisy Konstytucji (o związkach zawodowych, o partiach politycznych, o samorządzie terytorialnym, stowarzyszeniach czy też o fundacjach) wymienić trzeba przede wszystkim wspomnianą już wyżej ustawę o pomocy społecznej, o której niżej będzie mowa, a poza nią wyraźne odwołania do zasady pomocniczości znaleźć można w ustawach o ochronie zdrowia psychicznego, o zakładach opieki zdrowotnej, o systemie oświaty i w szeregu innych.

o pomocy społecznej⁴⁹. Tezy tej dowodzą warte przytoczenia uregulowania zawarte w jej początkowych przepisach: „Art. 1. 1. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. [...] 3. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej [...]. Art. 2. 1. [...] Pomoc społeczna powinna w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem”. Zawarty w tych przepisach pomysł oddziaływania oparty jest wprost na schemacie wypracowanym w literaturze dotyczącej zasady pomocniczości. Sprowadza się on do następujących tez:

- Bez koniecznej potrzeby nie ingerować w życie jednostek ani rodzin (zakaz odbierania). Nie wolno bowiem – szanując ich autonomię – narzucać się również z niesieniem pomocy. Co więcej, pomocy można, a niekiedy należy, odmawiać, jeżeli zwracający się po nią ma możliwości samodzielnego uporania się ze swymi problemami (być może istnieje konieczność uświadomienia mu tych możliwości).
- Jeżeli zaistnieje konieczność, wówczas należy jednostkę (rodzinę) wesprzeć (subsidiarne towarzyszenie) kierując się nadrzędnym celem, którym jest życiowe usamodzielnienie świadczeniobiorcy (pomoc do samopomocy)⁵⁰.
- Po udzieleniu pomocy należy wycofać się pozwalając dotychczasowemu świadczeniobiorcy na samodzielność (subsidiarna redukcja)⁵¹.

Istotę oddziaływania wobec świadczeniobiorców pomocy społecznej ująć można nieco trywialnie stwierdzając, że celem świadczenia pomocy jest doprowadzenie do sytuacji, w której przestanie ona być potrzebna (świadczycy, by możliwe prędko móc zaprzestać to czynić)⁵². Ważne jest bowiem, aby uniknąć zagrożenia, na które zwracają uwagę krytycy państwowej polityki społecznej twierdząc, że „uprzywilejowanie socjalne obywateli w dłuższym przedziale czasu może prowadzić do ich uzależnienia od pomocy, a tym samym do ich socjalnego ubezwłasnowolnienia. W ten sposób zamiast pomagać czynią szkodę uprawnionym do pomocy”⁵³.

⁴⁹ H. Szurgacz, op. cit., s. 47; G. Szpor, S. Nitecki, C. Martysz, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 1998, s. 8.

⁵⁰ „Podkreślenie, że celem działania jest zmiana sytuacji wspomaganego na taką, w której osiągnie on maksymalną samodzielność w zaspokajaniu swych potrzeb, stanowiło jedną z przesłanek zastępowania pojęcia opieki społecznej pojęciem pomocy społecznej.” – G. Szpor, S. Nitecki, C. Martysz, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 1998, s. 15.

⁵¹ Por. A. Dylus, *Idea subsydiarności*, s. 55 i n.; zob. też M. Andrzejewski, *Prawna ochrona rodziny*, WSiP, Warszawa 1999, s. 65 - 67.

⁵² Por. S. Rainko, *Opiekuństwo i etyka*, w: *Praca socjalna służbą człowiekowi*, red. L. Malinowski, M. Orłowska, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 1998, s. 70.

⁵³ L. Dziewęcka-Bokun, op. cit., s. 191; por. S. Kawula, *Dziecko w rodzinie ryzyka – zagrożenia socjalne*, w: S. Kawula, J. Brągiel, A. W. Janke, *Pedagogika rodziny. Obszary i panorama problematyki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 294 - 297; T. Pilch, op. cit., s. 201 - 202. Szczególnie trafnie rzecz ujął L. M. Mead (*Religion and Welfare State*, w: *Comparative Social Research. An Annual Publication. The Welfare State 1883 - 1993*, R. F. Thomasson (ed.), JAI Press, Greenwich 1983, vol. 6, s. 51 - 56 podając za L. Dziewęcką-Bakun, s. 191/192): „dopóki biedni są tak biedni, że wymagają pomocy, dopóty bezwarunkowa pomoc dla nich nie zmienia niczego w ich sytuacji. Pozostają bezsilni wobec własnego losu. Czego biedni naprawdę potrzebują – to samowystarczalności”.

Artykuł 6 ustawy o pomocy społecznej zawiera instrumenty służące pracownikom socjalnym do skłaniania świadczeniobiorców, aby starali się dzięki własnej aktywności poszukiwać rozwiązań swej trudnej sytuacji, a także aby współdziałali z instytucją udzielającą wsparcia pod rygorem wstrzymania lub zaprzestania wypłacania świadczeń⁵⁴. Intencje ustawodawcy trafnie odczytuje Naczelny Sąd Administracyjny odwołując się w swych orzeczeniach do przytoczonych przepisów regulujących zasady funkcjonowania pomocy społecznej i dostrzegając w nich instrumenty oddziaływania pedagogicznego wobec osób ubiegających się o świadczenia⁵⁵.

Reasumując należy stwierdzić, że w myśl przepisów ustawy pomoc społeczna bierze na siebie wspieranie jedynie tych osób, które nie są w stanie samodzielnie sprostać swym problemom i wspiera je zmierzając – tam gdzie to możliwe – do ich usamodzielnienia lub przeniesienia obowiązku wspierania ich na rodzinę. Temu ostatniemu celowi służy między innymi:

- możliwość oddziaływania na osobę wspieraną, by wystąpiła o alimenty,
- możliwość występowania przez ośrodki pomocy społecznej z pozwami alimentacyjnymi na rzecz swoich klientów (art. 6 ust. 2a w związku z art. 46 ust. 4) oraz
- możliwość dochodzenia od członków rodziny świadczeniobiorcy zwrotu wydatków poniesionych w związku z realizacją świadczeń (art. 34 i 35 ustawy, a także stosowne przepisy o odpłatności za pobyt w rodzinie zastępczej i w placówkach opiekuńczo-wychowawczych). Należności te podlegają ściągnięciu przymusowemu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a tytułem egzekucyjnym jest wykaz należności, sporządzony przez właściwy organ. Zobowiązany może złożyć do sądu pozew o ustalenie, że należność nie istnieje w całości lub w części albo uległa przedawnieniu (art. 40).

C. Prawo alimentacyjne a pomoc społeczna

1. Omówienie problematyki prawa alimentacyjnego w kontekście relacji pomiędzy alimentami, a świadczeniami z pomocy społecznej, dobrze będzie rozpocząć od analizy wydanego niedawno (a więc dowodzącego nie tylko społecznej doniosłości ale i aktualności problemu) orzeczenia Sądu Najwyższego⁵⁶. Wienńczyło ono spór, w którym zważnione strony – tak jak i poszczególne instancje sądowe – zaprezentowały, rzecz można „w czystej postaci”, dwa przeciwstawne stanowiska odpowiadające dwóm omówionym wyżej modelom polityki społecznej.

⁵⁴ G. Szpor, S. Nitecki, C. Martysz, op. cit., s. 33 - 35.

⁵⁵ Na gruncie tych przepisów zapadło stanowcze i trafne rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym odmówiono przyznania zasiłku celowego osobie odmawiającej współpracy z ośrodkiem pomocy społecznej w celu zaradzenia problemom ekonomicznym osoby ubiegającej się o zasiłek przy wykorzystaniu przysługujących jej uprawnień (Wyrok z 4 października 1991 r. II SA 643/91, ONSA 1993, Nr 1, poz. 4; zob. też wyrok z 24 października 1991 r. II SA 842/91, ONSA 1993, Nr 1, poz. 6.

⁵⁶ Wyrok z dnia 3 września 1998 r I CKN 908/97, OSN IC 1999, Nr 3, poz. 53.

Sprawa dotyczyła roszczenia alimentacyjnego, z którym powódka wystąpiła wobec byłego męża. Ich rozwód orzeczono w marcu 1996 r. z winy obu stron. Mieszkają wspólnie, jednakże odrębnie gospodarują. Powódka, będąc inwalidą I grupy nie mogła podjąć pracy. Z tytułu inwalidztwa otrzymywała miesięczną rentę w kwocie około 350 zł, a z miejskiego ośrodka pomocy społecznej abonament na posiłki i skierowanie do domu dziennego pobytu. Ze świadczeń z pomocy społecznej powódka jednak zrezygnowała, co stało się w sporze kością niezgody.

Zważywszy, iż powódka znajdowała się w niedostatku, a rozwód orzeczony był z winy obojga małżonków Sąd Rejonowy uznał, iż spełnione są przesłanki z art. 60 par. 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i zasądził na rzecz powódki od jej byłego męża alimenty w kwocie po 150 zł miesięcznie począwszy od lipca 1996 r.

Od wyroku tego apelację złożył pozwany. Sąd Wojewódzki oddalił skierowane przeciwko niemu powództwo alimentacyjne argumentując, że skoro powódce, poza rentą inwalidzką i zasiłkiem pielęgnacyjnym, przysługiwało świadczenie z pomocy społecznej (gdyby uczęszczała do domu dziennego pobytu – przysługiwałyby jej trzy posiłki dziennie o wartości 95 zł miesięcznie), z których jednak zrezygnowała, to rezygnacja ta nie może powodować obciążenia pozwanego finansowymi skutkami.

W konsekwencji kasacji wniesionej przez powódkę sprawa trafiła do Sądu Najwyższego, który podzielił pogląd I instancji i orzekł, że: „Odmowa korzystania ze świadczeń pomocy społecznej przez rozwiedzionego małżonka, znajdującego się w niedostatku, nie wyłącza obowiązku dostarczania mu środków utrzymania, obciążającego drugiego małżonka rozwiedzionego w zakresie określonym w art. 60 par. 1 k.r.o. W uzasadnieniu wyroku Sąd Najwyższy uznał, iż kwota stanowiąca miesięczny dochód powódki w pełni uzasadnia twierdzenie, iż pozostaje ona w niedostatku, w związku z czym należą jej się od byłego męża alimenty. Na temat najistotniejszej w sporze kwestii znaczenia w sprawie świadczeń z pomocy społecznej i ich relacji wobec alimentów Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Niewątpliwie niedostatek stanowi usprawiedliwioną przesłankę obowiązku alimentacyjnego wtedy, gdy jego przyczyną są okoliczności niezależne od woli ubiegającego się o alimenty. Powódce nie przysługiwałyby alimenty, gdyby była zdolna do pracy i z własnej winy nie wykorzystwała swoich zdolności, albo bez uzasadnionej przyczyny zrezygnowała z innych dochodów. [...] Odmowy korzystania z pomocy społecznej nie można jednak traktować tak samo jak zrezygnowania z innych możliwych dochodów”. Pomoc społeczna przysługuje bowiem „osobom, które nie mają żadnych innych, wystarczających źródeł dochodu, także alimentacyjnych. Wprawdzie [...] gmina nie może odmówić pomocy osobie potrzebującej, pomimo istniejącego obowiązku innych osób do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych, lecz art. 39 ust. 1 tej ustawy nakłada na zobowiązanego do alimentacji, w granicach i na zasadach określonych w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, obowiązek zwrotu wydatków na świadczenia pomocy społecznej. Oznacza to, że obowiązek alimentacyjny, z mocy art. 60 par. 1 k.r.o. ciążyący na rozwiedzionym małżonku, wyprzedza obowiązek pomocy społecznej”.

Stanowisko Sądu Najwyższego jest trafne. Warto jednak, zarówno tezę jak i uzasadnienie, rozbudować. Sąd Najwyższy wyraził bowiem pogląd, który ma szerszy walor niż tylko jako rozstrzygnięcie sporu o relację pomiędzy alimentami świadczonymi przez byłych małżonków, a świadczeniami z zakresu pomocy społecznej.

2. Zaczniemy więc od tego, iż nie tylko obowiązek dostarczania środków utrzymania pomiędzy małżonkami wyprzedza obowiązek pomocy społecznej – dotyczy to bowiem każdego obowiązku alimentacyjnego. Poza obowiązkami pomiędzy małżonkami (zarówno w czasie trwania małżeństwa – art. 27 k.r.o., jak i po rozwodzie – art. 60 k.r.o.) obowiązki alimentacyjne istnieć mogą również pomiędzy osobami spokrewnionymi w linii prostej (art. 128 k.r.o.; bez ograniczeń co do stopnia pokrewieństwa oraz w obu kierunkach, tzn. zarówno wstępnym wobec zstępnych jak i na odwrót), rodzeństwem (art. 128 i 134 k.r.o.), osobami powiązаныmi stosunkiem adopcji (art. 128 i 131 k.r.o.; z możliwością kontynuowania także po rozwiązaniu przysposobienia – art. 125 par. 1 k.r.o.), powinowatymi w relacji ojczym/macoch – pasierb/pasierbica (art. 144 k.r.o.) oraz na podstawie art. 141 k.r.o. pomiędzy mężczyzną, którego ojcostwo zostało uprawdopodobnione, a kobietą w okresie porodu i urodzonym przez nią dzieckiem (art. 141 i 142 k.r.o.)⁵⁷.

Istnienie możliwości dostarczania środków utrzymania osobie potrzebującej przez kogokolwiek spośród tak zakreślonego kręgu rodzinnego, czy jak w przypadku obowiązku z art. 141 quasi-rodzinnego, wyprzedza obowiązek udzielenia pomocy społecznej⁵⁸.

Dodać trzeba, że normy prawa alimentacyjnego mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a wzajemne uprawnienia i obowiązki alimentacyjne powstają z mocy prawa. Odnosi się to zarówno do obowiązku osoby zobowiązanej w pierwszej kolejności, jak i do obowiązku osób – z jakiegokolwiek powodu wymienionego w art. 132 k.r.o. – zobowiązanych w dalszej kolejności. Ta cecha prawa do alimentacji w szczególności nadaje mu pierwotny charakter w zestawieniu z uprawnieniami do korzystania z pomocy społecznej, które powstają dopiero w razie niemożności rozwiązania problemu przez osobę ubogą pomimo wykorzystania przysługujących jej własnych uprawnień i jako takie mają wobec alimentów charakter wtórny i uzupełniający.

3. Odnieść się należy do poglądu głoszonego w omówionym sporze przez stronę pozwaną, że świadczenia z pomocy społecznej są dochodami własnymi, a w związku z tym rozmyślna rezygnacja z nich – jako działanie powodujące wprowadzenie się w stan niedostatku – powinna powodować uznanie żądania alimentów za działanie sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, a więc jako nadużycie prawa (art. 5 Kodeksu cywilnego). Kwestii tej dotyczy uzasadnienie do tezy III wytycznych z 1987 r. gdzie Sąd Najwyższy stwierdził, że zaspokojenie potrzeb każdego człowieka powinno

⁵⁷ J. Gwiazdomorski, w: *System prawa rodzinnego i opiekuńczego*, red. J. S. Piątowski, Ossolineum 1985, s. 994 - 1003; J. Ignatowicz, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem*, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 1990, s. 525 i n.; T. Smyczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, C. H. Beck, Warszawa 1997, s. 192 - 193; zob. też uzasadnienie tezy III wytycznych Sądu Najwyższego powołanych w przypisie 33.

⁵⁸ T. Smyczyński, *Alimentacja członków rodziny*, s. 207 - 208.

nastąpić przede wszystkim z jego własnych środków (dochodów z pracy, z majątku, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, renty przyznanej na podstawie art. 444, 446 par. 2 i 903 - 907 Kodeksu cywilnego oraz z umowy o dożywocie. O niedostatku można natomiast mówić w odniesieniu do osób, które nie mogą zaspokoić własnymi siłami swych usprawiedliwionych potrzeb, gdyż nie zarabiają pracą, nie przysługuje im emerytura ani renta, a nadto nie mają dochodów z własnego majątku⁵⁹. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że dochodem własnym żądającego alimentów jest również zasiłek rodzinny (teza XI wytycznych), a w jednym z nowszych orzeczeń ten swoisty katalog uzupełnił o zasiłek dla bezrobotnych⁶⁰.

Nie są natomiast dochodem własnym żądającego alimentów – a w związku z tym nie można tych świadczeń traktować jako jego własne środki – przyznawane mu uznaniowo w formie pomocy socjalnej stypendia⁶¹. Podobnie rzecz się ma z wypłacanymi przez ZUS świadczeniami z funduszu alimentacyjnego, a także – a właściwie należałoby powiedzieć, że przede wszystkim – świadczeniami z pomocy społecznej. Świadczeń tych nie można traktować, jako uzyskiwanych przez daną osobę w ramach jej własnych możliwości, gdyż z ich natury wynika, że można je otrzymywać jedynie w razie niemożności samodzielnego zaspokojenia przez świadczeniobiorców swych podstawowych potrzeb.

4. W sprawach o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej zdarza się, że instytucja, która je wypłaca skorzysta z przysługującej jej kompetencji do wystąpienia z powództwem o alimenty na rzecz świadczeniobiorcy, a ten pozew wycofuje. Przyczyną takich zachowań jest z reguły obawa przed doprowadzeniem do konfliktu w rodzinie, a niekiedy też chęć czerpania środków zarówno od dłużnika alimentacyjnego (rzekomo tylko uchylającego się od wykonywania swych obowiązków) jak i z funduszy publicznych. Nie jest jednak rolą instytucji pomocy społecznej dociekanie motywów wycofania pozwu o alimenty, a jedynie wyciągnięcie konsekwencji wobec takiego zachowania. W istocie swej jest ono wszak rezygnacją przez świadczeniobiorcę z możliwości pokonania swej trudnej sytuacji materialnej przy wykorzystaniu przysługujących mu jego własnych uprawnień (art. 1 ust. 1 *in fine*). Taka postawa stawia dotychczasowego świadczeniobiorcę poza nawiasem osób, dla których świadczenia z pomocy są przeznaczone. Daje to podstawę (a właściwie obliguje) do wydania decyzji o odmowie wypłacania świadczeń lub o wstrzymaniu wypłaty świadczeń już przyznanych.

Wbrew pogładowi wielu pracowników socjalnych przeszkody do takiej reakcji nie stanowi art. 9 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej („Gmina i powiat, obowiązane zgodnie z przepisami ustawy do wykonywania zadań pomocy społecznej, nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, pomimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspoka-

⁵⁹ Zob. przypis 33. Zob. też wyrok z 4 maja 1972 r. III CRN 48/72, RPEiS 1973, z. 2, s. 360.

⁶⁰ Uchwała SN z 18 maja 1995 III CZP 59/95 OSNCP 1995, Nr 10, poz. 140: „Otrzymywanie przez dziecko zasiłku dla bezrobotnych może, w zależności od okoliczności sprawy, być podstawą do uznania, że jest ono w stanie utrzymać się samodzielnie w rozumieniu art. 133 par. 1 k.r.o.”

⁶¹ Wyrok SN z 8 maja 1975 III CRN 36/75, OSPiKA 1976, Nr 6, poz. 117 z głosem M. Nazara („Pobieranie przez dziecko stypendium [...] nie ma wpływu na obniżenie obowiązku alimentacyjnego rodziców w stosunku do tego dziecka”); por. wyrok SN z 20 01 1972 III CRN 470/71 niepublikowany.

jania jej niezbędnych potrzeb życiowych⁶²). Przepis ten nie może być bowiem podstawą dla przyznawania i wypłacania świadczeń z pomocy społecznej osobom, które w ogóle nie chcą podjąć starań, by zaspokoić swoje potrzeby przy wykorzystaniu własnych uprawnień (w tym poprzez wystąpienie o przysługujące im alimenty); co więcej, wycofują pozwy o alimenty złożone w ich imieniu przez instytucje pomocy społecznej. Inne jego rozumienie prowadziłoby do rozwiązań sprzecznych z treścią art. 1 ust. 1, jednoznacznie wyrażającym ideę, że pomoc społeczna jest dla tych, którzy nie są w stanie pokonać trudności „wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia”.

Wyrażonego w art. 9 ust. 2 zakazu wydawania decyzji odmawiających wypłaty świadczeń nie można odczytywać bez dostrzegania szerszego kontekstu. Odnosi się on do sytuacji, w których istnieje w danym momencie konieczność udzielenia wsparcia (dokładna sytuacja osoby potrzebującej wsparcia może np. nawet nie być rozeznana) a osoba ubiegająca się o pomoc ma rodzinę, od której mogłaby uzyskiwać wsparcie. W momencie przyznawania świadczeń osobie potrzebującej można tymczasowo pominąć kwestię, czy osoba ta dochodziła należnych jej alimentów, czy też nie podjęła dotychczas takich działań. Zgodnie z omawianym przepisem gmina lub powiat mają obowiązek udzielenia tej osobie wsparcia. Obowiązkiem instytucji pomocy społecznej jest jednak podjęcie działań na rzecz przezwyciężenia trudnej sytuacji klienta, czy to poprzez działania socjalne, czy też również poprzez wykorzystanie jego uprawnień. Jeżeli, jak powiedziano, w omawianym przypadku klient ma rodzinę i mógłby od niej uzyskiwać wsparcie, wówczas aktywność gminy lub powiatu sprowadzać się powinna do: a) odzyskania wypłaconych świadczeń od krewnych świadczeniobiorcy (art. 34 ustawy o pomocy społecznej), b) wystąpienia o alimenty na jego rzecz lub nakłonienie go by wystąpił z pozwem osobiście. Jeżeli tego nie uczyni, lub jeśli sprzeciwi się dochodzeniu alimentów w drodze powództwa wytoczonego przez organy pomocy społecznej, wówczas zakaz wyrażony w art. 9 ust. 2 przestanie funkcjonować.

Odnosząc powyższe ustalenia do sytuacji, na tle której doszło do przedstawionego wyżej rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego należy podkreślić, iż powódka (była małżonka) nie pobierając świadczeń z pomocy społecznej, a występując z roszczeniem alimentacyjnym na podstawie art. 60 k.r.o., starała się – zgodnie z dyrektywą zawartą w art. 1 ustawy o pomocy społecznej – pokonać swą trudną sytuację przy wykorzystaniu przysługujących jej uprawnień. Można postawić pytanie, co stałoby się, gdyby nie występowała o alimenty zwracając się jedynie o pomoc społeczną? Otóż, na ile znam praktykę funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej, niestety przyznanoby jej żądane świadczenia. Pracownicy socjalni niechętnie bowiem kierują swych klientów ku poszukiwaniu wsparcia u osób zobowiązanych do alimentacji. Praktyka wypłacania w takich sytuacjach świadczeń z pomocy społecznej jest oczywiście błędna i pora podjąć działania by przestała być tak powszechna.

⁶² Brzmienie nadane w art. 64 pkt 2 ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668).

D. Uwaga proceduralna

Determinację instytucji pomocy społecznej w oddziaływaniu w kierunku obciążania członków rodziny obowiązkami związanymi z utrzymywaniem bliskich osłabiają przepisy proceduralne. Stroną postępowania odwoławczego w sprawach, w których ośrodek pomocy społecznej odmówił wypłat świadczeń z pomocy społecznej lub wydał decyzję o zaprzestaniu ich wypłacania jest bowiem w praktyce wyłącznie adresat owej decyzji. Wobec wydania przez organ odwoławczy korzystnej dla niego decyzji (uchylającej trafną decyzję o odmowie lub zaprzestaniu wypłaty wydaną przez ośrodek pomocy społecznej) nie ma kompetentnego podmiotu, który skierowałby skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Linia orzecznicza kolegiów odwoławczych rozpatrujących odwołania od decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej jest nad wyraz przychylna osobom ubiegającym się o świadczenia. Świadczy o tym pośrednio znikoma liczba orzeczeń z zakresu funkcjonowania pomocy społecznej ogłaszanych w urzędowych zbiorach NSA. Często natomiast można spotkać się z irytacją pracowników socjalnych, którym przychodzi wypłacać świadczenia w sprawach, w których wydali w I instancji zasadne decyzje o odmowie przyznania lub o zaprzestaniu wypłaty świadczeń.

Na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jedynym rozwiązaniem, które może pomóc zmienić tę niedobłą sytuację, wydaje się być przekazywanie przez ośrodki pomocy społecznej prokuratorowi dokumentacji tych spraw, w których organy odwoławcze przyznały świadczenia wbrew zasadzie pomocniczości i przepisom ustawy o pomocy społecznej. Prokurator ma bowiem kompetencję do wnoszenia skarg w tego rodzaju sprawach do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 33 i następane ustawy z dnia 11 maja 1995 o NSA⁶³).

IV. WNIOSKI

Wśród wielu postulatów stawianych prawu wysokie miejsce przypisuje się idei kształtowania go w taki sposób, aby należące doń normy postępowania tworzyły system, a więc aby były one wewnętrznie spójne tzn. wolne od formalnych lub prakseologicznych niezgodności⁶⁴. Naturalnym adresem postulatu spójności owego systemu jest ustawodawca, który stara się mu sprostać o ile stanowi prawo w sposób racjonalny⁶⁵. Postrzeganie norm postępowania obowiązujących w państwie, jako spójnego systemu jest też istotne przy stosowaniu prawa. W odniesieniu do norm dotyczących zagadnienia wspierania ubogich mamy do czynienia zarówno z istnieniem niespójności

⁶³ Dz. U. 1995, Nr 74 z późn. zm.

⁶⁴ S. Wronkowska, *System prawny a porządek prawny i ład społeczny*, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, PWN, Warszawa 1993, s. 218 i n.

⁶⁵ Na temat modelu racjonalnego tworzenia prawa zob. w: S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Wyd. UAM, Poznań 1982, zwłaszcza s. 149 - 179.

zawartych w przyjętych regulacjach, jak i z przykładami interpretowania spójnych w swej istocie przepisów w sposób zapoznający przynależność ich do jednego systemu.

Najczęstszym przypadkiem stosowania ustawy o pomocy społecznej w taki sposób jakby nie należała ona do jednego systemu prawa z normami prawa alimentacyjnego jest przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej osobom, które mają możliwość uzyskiwania alimentów. Z kolei w orzecznictwie sądów rodzinnych spotkać się można z niezrozumieniem charakteru świadczeń z pomocy społecznej poprzez traktowanie ich jako własnych możliwości uzyskiwania dochodu przez osobę dochodzącą alimentów. Powoduje to wydawanie wadliwych orzeczeń w sprawach alimentacyjnych.

Dla właściwego stosowania norm ustawy o pomocy społecznej, uwzględniającego we właściwy sposób ich relację z prawem alimentacyjnym, przydatne wydaje się odwołanie do pojęcia **prawa dotyczącego rodziny**. Prawo dotyczące rodziny to zbiór norm, który nie jest gałęzią prawa wyodrębnioną wedle klasycznych kryteriów, lecz zbiorem wyodrębnionym pod kątem ich funkcji, jaką jest ochrona rodziny. Do tak określonego zbioru należą normy wyrażone w przepisach bardzo wielu rozmaitych aktów prawnych. Prawo rodzinne w ścisłym znaczeniu, czyli zawarte w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, określając zasadnicze ramy grupy rodzinnej, formy jej przekształceń, a także podstawowe konsekwencje istnienia więzów rodzinno-prawnych, jest dla prawa dotyczącego rodziny swoistą częścią ogólną⁶⁶. Konsekwencją zakwalifikowania jakichś norm do prawa dotyczącego rodziny jest dyrektywa takiego ich interpretowania by tworzyły zharmonizowaną całość z odpowiadającymi im normami prawa rodzinnego rozumianego ściśle⁶⁷. Użyteczność wyodrębnienia prawa dotyczącego rodziny przejawia się przede wszystkim w łatwiejszym dostrzeżeniu wzajemnej relacji pomiędzy prawem rodzinnym (rozumianym ściśle) i różnymi normami regulującymi życie rodziny rozrzuconymi w szeregu ustaw oraz postrzeganiu wszystkich tych norm jako elementów jednego systemu.

Podsumowując rozważania na temat relacji pomiędzy świadczeniami z pomocy społecznej a alimentami, czy też pomiędzy normami regulującymi wypłacanie tych świadczeń a prawem alimentacyjnym, można, posiłkując się pojęciem prawa dotyczącego rodziny, zbudować następującą hierarchię:

- a) **Konstytucja** z powołaną w niej zasadą pomocniczości, która to zasada, jako zasada ustroju państwa, jest też przydatna dla wskazania kolejności podmiotów zobowiązanych do wspierania ubogich. W jej kontekście relacja pomiędzy obowiązkami członków rodziny a obowiązkami wspólnot, takich jak samorząd czy naród, jest oczywista i prymat obowiązków rodzinnych jako pierwszych nie może budzić wątpliwości. W konsekwen-

⁶⁶ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 126.

⁶⁷ Zob. Z. Ziemiński, *Wielospektrowość badań nad prawem dotyczącym rodziny*, w: *Metodologiczne problemy badań nad rodziną*, red. Z. Tyszką, Poznań 1980, s. 73; J. Jończyk, *Ubezpieczenie społeczne rodziny – zagadnienia pojęciowe*, w: *Ubezpieczenie społeczne rodziny*, Wrocław 1985, s. 6; Z. Radwański, *Badania nad prawem rodzinnym*, w: *Metodologiczne*, s. 88.

cji równie oczywisty jest prymat norm prawa alimentacyjnego przed regulacjami prawa socjalnego.

- b) **Prawo rodzinne rozumiane ściśle**, czyli w omawianej tu kwestii normy regulujące uprawnienia i obowiązki alimentacyjne. Wskazuje ono na obowiązek podejmowania starań o samodzielne zaspokajanie swych potrzeb oraz na członków rodziny jako pierwszy krąg osób zobowiązanych do udzielenia wsparcia potrzebującemu.
- c) **Prawo dotyczące rodziny** czyli w kontekście niniejszych rozważań ustawa o pomocy społecznej jak też ustawa o funduszu alimentacyjnym. Są to regulacje, do których należy sięgać dopiero wobec niemożności rozwiązania swych problemów w drodze własnej aktywności i poprzez wykorzystanie własnych uprawnień lub (co dotyczy ustawy o funduszu alimentacyjnym) w konsekwencji niemożności wyegzekwowania zasądzonych alimentów.

Powyższy hierarchiczny układ pozwala na dostrzeżenie zamiaru ustawodawcy zbudowania spójnego systemu norm i może pomóc w taki sposób stosować prawo, by uwzględniać ów systemowy kontekst.

Wśród rozległych regulacji dotyczących wspierania ubogich dostrzec można co najmniej dwa przykłady niekonsekwencji. Pierwszym jest omówione wyżej takie uregulowanie przesłanek otrzymywania świadczeń z funduszu alimentacyjnego (prawo dotyczące rodziny), które spowodowało erozję obowiązków alimentacyjnych osób zobowiązanych do alimentacji w dalszej kolejności (art. 132 k.r.o. – prawo rodzinne rozumiane ściśle) i przejmowanie związanych z tym ciężarów ekonomicznych z członków rodzin na podatników. W związku z tym, że w literaturze wielokrotnie bez najmniejszego efektu zwracano na to uwagę warto być może skoncentrować się bardziej na niespójności przepisów o świadczeniach wypłacanych na rzecz dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich przeciw wypłacaniu niższych świadczeń na rzecz dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych u swych krewnych, które zaowocowało zmianą obowiązujących do 1993 r. przepisów (podtrzymanych również w nowym rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie rodzin zastępczych z 1999 r.) jest przykładem dawania prymatu prawu socjalnemu przed rodzinnym i niedostrzegania szerszego kontekstu przepisów rozporządzenia o rodzinach zastępczych. Przypomnijmy, że rzecznik oparł swój wniosek na stwierdzeniu, że dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych wypłacane są świadczenia w różnych wysokościach w zależności od istnienia lub nieistnienia pokrewieństwa pomiędzy dzieckiem a rodziną zastępczą. Stwierdziwszy ów fakt uznał, iż jest on niesprawiedliwy i sprzeczny z konstytucyjną zasadą równości. Ocena ta została sformułowana na podstawie analizy jednego tylko, wyjątego z bardzo szerokiego w tym przypadku kontekstu, przepisu rozporządzenia regulującego wysokość wypłacanych świadczeń. Analiza całokształtu regulacji prawnych dotyczących zapewnienia dzieciom środków utrzymania, w tym zwłaszcza istniejących w polskim systemie prawnym regulacji dotyczących prawa alimentacyjnego, jak też norm dotyczących ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego (zwłaszcza przepisy prawa rentowego), prowadzi do całkowicie odmiennych wniosków. Jeżeli bowiem dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych u krew-

nych przysługują od tychże krewnych alimenty, to – gwoli zapewnienia równości wobec prawa wszystkich dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych – wspomniana grupa winna otrzymywać świadczenia socjalne umniejszone o wysokość owych alimentów. Obecnie jest natomiast tak, że jednym dzieciom przysługują tylko świadczenia socjalne, a innym obok nich przysługują również alimenty. Oceny obowiązujących przepisów, jako wprowadzających nierówność dzieci wobec prawa, nie może zmienić oczywisty ekonomiczny efekt takiej regulacji prawnej polegający na tym, że w praktyce wszystkie dzieci otrzymują równe świadczenia socjalne, zaś krewni tworzący rodzinę zastępczą ...czują się (i w praktyce są) zwolnieni z alimentacji.

Przepisy ustalające równe kwoty świadczeń bez względu na to, czy dzieci umieszczone są u krewnych, czy u osób niespokrewnionych, pomijają ponadto fakt oczywistej nierówności prawa wobec owych krewnych (w praktyce ich dziadków). Jedni z nich (ci, u których umieszczono ich wnuki) – otrzymując świadczenia socjalne na potrzeby związane z utrzymaniem dziecka – zostali zwolnieni z alimentowania swych wnuków, innych zaś (tych, których wnuki nie są umieszczone w rodzinach zastępczych) ten przywilej ominął. Rzecz jest tym bardziej drażliwa (zwłaszcza pod kątem kryterium sprawiedliwości), że dziadkowie tworzący rodziny zastępcze dla swych wnuków czynią to z reguły w konsekwencji nienależytego wychowania swoich własnych dzieci, których postawa doprowadziła do konieczności umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej. Racja przerzucania obowiązku utrzymania ich wnuków na podatników jawi się w tym kontekście jako w jaskrawy sposób niesprawiedliwa.

Obecne uregulowanie wypłacania świadczeń socjalnych na rzecz dzieci przebywających w rodzinach jest niespójne z polskim prawem rodzinnym, które stanowi, że wobec uchylania się od alimentacji przez rodziców obowiązek alimentacyjny wobec dziecka obciąża z mocy prawa osoby zobowiązane do alimentacji w dalszej kolejności (art. 132 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego) i – jako prowadzące do przejmowania przez społeczeństwo obowiązków rodzinnych – sprzeczne z konstytucyjną zasadą pomocniczości.

Postulować należy, aby w przyszłości wspierać świadczeniami jedynie te rodziny zastępcze, które utworzyły osoby spoza kręgu zobowiązanych do alimentacji, a spośród rodzin zastępczych utworzonych przez osoby należące do tego kręgu świadczenia winny być wypłacane tylko tym, które ze względu na brak odpowiednich możliwości majątkowych i zarobkowych, zwolnione są z obowiązków alimentacyjnych⁶⁸.

Wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z prymatem prawa socjalnego przed prawem rodzinnym czyli:

- z wypłacaniem świadczeń z pomocy społecznej osobom uprawnionym do alimentacji, którzy o alimenty nie występują,
- ze zwalnianiem krewnych z obowiązku alimentowania dziecka, które przyjęli do rodziny zastępczej,

⁶⁸ Całkowicie podzielam wyrażony przed dwoma dekadami, iż „Zastosowanie wobec małoletniego jednego ze środków opieki całkowitej nie może być uznane za zdarzenie eliminujące obowiązek alimentacyjny rodziców lub innych osób” gdyż „pomoc materialna państwa powinna mieć charakter subsydiarny w stosunku do przysługujących małoletniemu świadczeń alimentacyjnych” – M. Safjan, *Instytucja rodzin zastępczych*, s. 200.

- z nieściągalnością od krewnych i innych osób bliskich odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, rodzinach zastępczych itp.,
- z wypłacaniem świadczeń z funduszu alimentacyjnego pomimo, iż świadczeniobiorca mógłby otrzymywać wsparcie od osoby zobowiązanej do alimentacji na podstawie art. 132 k.r.o. (co też jest dziś zgodne z prawem)

tam – należy mieć tego pełną świadomość – na podatników przenoszone są ciężary ekonomiczne, jakie winny być ponoszone przez członków rodziny osób potrzebujących.

Kategorię sprawiedliwości zwykło się przywoływać w kontekście moralnego obowiązku wspierania ubogich i innych osób wymagających wsparcia. W sposób szczególny dotyczy to – co zrozumiałe – płaszczyzny polityki społecznej. Realizując tę politykę trzeba jednak również pamiętać o sprawiedliwości wobec tych, którzy wypracowują środki przeznaczone następnie na wspieranie ubogich. Trud ich wypracowania godzien jest szacunku, a najlepszym jego wyrazem byłaby roztropność w gospodarowaniu nimi. Jeśli zważyć, że państwo nie jest twórcą środków, które wypłaca, lecz jedynie ich zarządcą, to postulat tego nie można uznać za wygórowany.

SOCIAL BENEFITS AND OBLIGATIONS OF MAINTENANCE AMONG FAMILY MEMBERS

S u m m a r y

The Author analyses decisions taken by social assistance institutions and respective appellate agencies; decisions issued by courts where an obligation to pay alimony was involved and, finally, utterances of the doctrine representatives in this matter. The Author is critical about presently preferred model of social policy and about its practical functioning; respective legal regulations in the Constitutions from 1997 are also discussed as well as those in the law on social assistance (1990) and those comprised in presently in force Family and Guardianship Code. Also mutual relations between Polish law on alimony payment (and other laws concerning family matters) and the practice of social assistance are appreciated by the Author who is having, on this occasion, recourse to the examples of verdicts issued by the Supreme Court of the Republic of Poland.