



Opinia

Dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-309/21 – propozycja nowelizacji Prawa oświatowego w celu zakończenia dyskryminacji dzieci rodziców pozostających w związku małżeńskim w toku rekrutacji do przedszkoli publicznych

Spis treści

1. GŁÓWNE WNIOSKI	2
2. STAN FAKTYCZNY: UPRZYWILEJOWANIE KONKUBINATÓW Z POKRZYWDZENIEM MAŁŻEŃSTW NA PRZYKŁADZIE SYSTEMU REKRUTACJI DO MIEJSKIEGO PRZEDSZKOLA W GDYNI.....	2
2.1. POSTĘPOWANIA PRZED WSA W GDAŃSKU (SYGN. III SA/Gd 455/20 i III SA/Gd 1166/20).....	2
2.2. PETYCJA ZŁOŻONA W SEJMIE RP W DNIU 19 STYCZNIA 2021 R.	4
3. AKTUALNY STAN PRAWNY	6
3.1. ART. 131 I 150 PRAWA OŚWIATOWEGO – RODZINNY WYWIAD ŚRODOWISKOWY	6
3.2. WYMÓG PRZEDSTAWIENIA DOWODU USTALENIA ŚWIADCZENIA ALIMENTACYJNEGO.....	8
3.3. WYROK TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 18 MAJA 2005 R. (SYGN. K 16/04).....	11
4. REKOMENDACJE INSTYTUTU NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS	11

1. Główne wnioski

- Dziecko rodziców pozostających w związku małżeńskim nie zostało przyjęte do przedszkola publicznego w Gdyni. Przyjęto do niego natomiast dziecko, które otrzymało tę samą liczbę punktów rekrutacyjnych, jednak jego rodzice pozostają w konkubinacie, a matka dziecka w procesie rekrutacyjnym fałszywie oświadczyła, że wychowuje je samotnie.
- Art. 131 ust. 2 pkt 6 Prawa oświatowego przewiduje ulgi rekrutacyjne dla dzieci samotnych rodziców, a art. 150 ust. 2 pkt 1 lit. c nakazuje złożenie pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenia o samotnym wychowywaniu dziecka oraz niewychowywaniu żadnego dziecka wspólnie z jego rodzicem.
- Art. 150 ust. 8 Prawa oświatowego przewiduje jednak bardzo nieskuteczny model weryfikacji fałszywych oświadczeń, polegający na fakultatywnej możliwości przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, który w praktyce nie jest w stanie ustalić prawdy.
- Nie ulega wątpliwości, że sytuacja ta zaprzecza samej istocie konstytucyjnej zasady ochrony małżeństwa. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego tego typu regulacja „wywiera niepożądane skutki społeczne, nie sprzyja bowiem umocnieniu autorytetu instytucji małżeństwa, któremu z mocy art. 18 Konstytucji państwo ma zapewnić nie tylko ochronę, ale i opiekę”.
- 25 stycznia 2022 r. sejmowa Komisja Petycji jednogłośnie uchwaliła dezyderat do Ministra Edukacji i Nauki, w którym podkreślono konieczność znowelizowania Prawa oświatowego w celu zwiększenia skuteczności modelu weryfikacji oświadczeń o samotnym rodzicielstwie (petycja nr BKSP-144-IX-309/21).
- Aby zapewnić skuteczność mechanizmowi weryfikacji oświadczeń o samotnym wychowywaniu dziecka, model fakultatywnego rodzinnego wywiadu środowiskowego należy uzupełnić o obowiązek przedstawienia dowodu ustalenia świadczenia alimentacyjnego przez biologicznego rodzica dziecka.
- Regulacja taka funkcjonowała już w polskim porządku prawnym – w art. 15b ust. 4 i art. 24a ust. 4-6 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz art. 8 ust. 2 i art. 19 ust. 4-6 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.
- Proponowana regulacja zawierałaby niezbędne wyjątki, dotyczące sytuacji, w której drugi rodzic nie żyje lub pozostaje nieznany albo gdy została ustanowiona opieka naprzemienna.
- Luka w obecnych regulacjach prowadzi do dyskryminacji małżeństw w polityce społecznej samorządu. Proponowane zmiany pozwolą na rzetelną weryfikację składanych oświadczeń i wniosków, a tym samym przyczynią się do pobierania świadczeń tylko przez faktycznie do tego uprawnionych.

2. Stan faktyczny: uprzywilejowanie konkubinatów z pokrzywdzeniem małżeństw na przykładzie systemu rekrutacji do miejskiego przedszkola w Gdyni

2.1. Postępowania przed WSA w Gdańsku (sygn. III SA/Gd 455/20 i III SA/Gd 1166/20)

W dniu 2 marca 2020 r. A. D.-M. oraz jej małżonek P. M. złożyli wniosek do Dyrektora Publicznego Przedszkola w Gdyni o przyjęcie ich syna S. M. do tego przedszkola na rok

szkolny 2020/2021, wskazując je jako pierwsze z trzech wskazanych preferowanych placówek. W dniu 8 kwietnia 2020 r. Komisja Rekrutacyjna podjęła decyzję rozstrzygającą o odmowie przyjęcia S. M. do przedszkola, wyjaśniając, że:

1. w toku rekrutacji na 27 wolnych miejsc w przedszkolu wnioski o przyjęcie złożyli rodzice 152 dzieci,
2. liczba punktów uzyskanych przez S. M. w postępowaniu rekrutacyjnym prowadzonym z wykorzystaniem systemu elektronicznego na podstawie art. 130 ust. 7 Prawa oświatowego wyniosła 35 punktów,
3. przyjęcie kandydatów nastąpiło w kolejności ustalonej na podstawie wyników uzyskanych w postępowaniu rekrutacyjnym wspomagany elektronicznym systemem przydziału, przy czym najmniejsza liczba punktów uprawniająca do przyjęcia wynosiła 35 punktów.

A.D.- M. złożyła odwołanie od decyzji, wnosząc o ponowne rozpatrzenie wniosku ze względu na popełnione błędy w działaniu rekrutacyjnym. Wskazała, że **na skutek oświadczania przez rodziców kandydatów nieprawdy (a w konsekwencji przyznaniem im nienależnej punktacji podczas rekrutacji), do placówki zostali przyjęci kandydaci realnie spełniający mniej kryteriów kwalifikacyjnych niż syn skarżącej**. Powołała się w tym przypadku na rozmowę z rodzicami jednego z kandydatów, których zna osobiście, a którzy oświadczyli, że **pomimo tego, że mieszkają razem i dziecko wychowują wspólnie, to jednak pozostają w związku nieformalnym, tak więc podpisali oświadczenie poświadczające nieprawdę**. W związku z powyższym skarżącą wniosła o weryfikację oświadczeń o samotnym wychowywaniu dziecka przez jednego rodzica złożonych w postępowaniu rekrutacyjnym.

Dyrektor Przedszkola decyzją z dnia 17 kwietnia 2020 r. utrzymał w mocy rozstrzygnięcie Komisji Rekrutacyjnej, powołując się m.in. na fakt, że kryteria rekrutacyjne zostały określone w art. 131 ust. 2 Prawa oświatowego oraz w uchwale Rady Miasta Gdyni nr VI/82/15 z dnia 25 lutego 2015 r.¹.

A. D.-M. zaskarżyła rozstrzygnięcie Dyrektora Przedszkola do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, wnosząc o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości oraz orzeczenia go poprzedzającego, a także o zwrot kosztów postępowania. Skarżąca podkreśliła m.in., że wedle jej wiedzy **wielu rodziców we wnioskach rekrutacyjnych podało informacje nieprawdziwe, dotyczące samotnego wychowywania kandydata w rodzinie, podczas gdy rodzice owych kandydatów mieszkają wspólnie i tworzą jedno gospodarstwo domowe, dlatego informacje te powinny zostać przez organ zweryfikowane celem prawidłowego przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego**. W odpowiedzi na skargę Dyrektor Przedszkola uznał ją za niezasadną, ponownie przywołując fakt, że kryteria rekrutacji określone są w Prawie oświatowym oraz w uchwale Rady Miasta Gdyni.

¹ Uchwała Nr VI/82/15 Rady Miasta Gdyni z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie: określenia kryteriów naboru do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miasta Gdynia na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, ustalenia liczby punktów za każde z tych kryteriów oraz dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia, <https://bip.um.gdynia.pl/module/Files/controller/Default/action/downloadFile/hash/1d53d0f9df0493486c995dfb98f6f414> (dostęp: 25.02.2022).

Wyrok w omawianej sprawie zapadł w dniu 26 sierpnia 2020 r. (sygn. akt III SA/Gd 455/20²). Odnosząc się do wątku samotnego wychowywania, Wojewódzki Sąd Administracyjny potwierdził, że „powołana regulacja prawna daje organom uczestniczącym w postępowaniu rekrutacyjnym możliwość weryfikacji załączonej do wniosku o przyjęcie do placówki dokumentacji, m.in. oświadczenia o samotnym wychowywaniu dziecka, w sytuacji, gdy okoliczności sprawy wskazują na wątpliwości co do wiarygodności (prawdziwości) tych oświadczeń. Ponieważ **organ – jak zostało powyżej zauważone – nie odniósł się w ogóle do zgłaszanych w tym zakresie przez skarżącą wątpliwości**, a – co wynika z treści odpowiedzi na skargę – z uwagi na spełnienie powyższego kryterium określonego w art. 131 ust. 2 pkt 5 u.p.o. przyjętych zostało do przedszkola 11 kandydatów, **okoliczność ta wymaga wyjaśnienia i wytłumaczenia przez organ stanowiska w tym zakresie**”.

23 października 2020 r. dyrektor, pomimo zobowiązania go do ponownego rozpatrzenia sprawy, podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko. W odpowiedzi z dnia 28 grudnia 2020 r. na złożoną ponownie skargę do WSA, w aspekcie samotnego wychowywania dyrektor stwierdził, że „nie popiera także zarzutu, jakoby nie dokonał w procesie rekrutacji czynności sprawdzających rzekome nieprawidłowości wynikających z oświadczeń rodziców zawartych w treści wniosków rekrutacyjnych”. Stwierdził, że „składając wnioski rekrutacyjne, rodzice/opiekunowie prawni składają w załączeniu oświadczenie o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Tym samym w procesie rekrutacji organ opiera się na treści złożonych przez rodziców oświadczeń oraz załączonych, dodatkowych dokumentów. W przypadku zarzutów zgłoszonych przez matkę skarżącego [...], jakoby jeden z rodziców [...] podała nieprawdziwe dane (gdyż w rzeczywistości nie jest samotną matką) podjęto odpowiednie czynności weryfikacyjne. Na wniosek organu opisała ona bardzo szczegółowo sytuację rodzinną. Złożone oświadczenie w ocenie tut. Organu było wystarczające i nie potwierdzało zarzutów skarżącej”.

W dniu 17 lutego 2021 r. przeprowadzona została w przedszkolu kontrola doraźna Pomorskiego Kuratorium Oświaty (znak sprawy: SNP.021.12.2021.EO.MBr). W jej trakcie nie odnoszono się jednak do wątku oświadczeń o samotnym wychowywaniu dziecka.

Wyrokiem z dnia 13 maja 2021 r. (sygn. akt III SA/Gd 1166/20³) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku ponownie uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie oraz utrzymane nim w mocy rozstrzygnięcie Komisji Rekrutacyjnej Przedszkola, nie odnosząc się jednak również do aspektu oświadczeń dotyczących samotnego wychowywania.

2.2. Petycja złożona w Sejmie RP w dniu 19 stycznia 2021 r.

W dniu 19 stycznia 2021 r., a zatem już po zapadnięciu pierwszego z wyroków WSA w Gdańsku, lecz przed zapadnięciem drugiego spośród nich, do Sejmu złożona została petycja w

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 455/20, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/81880F3D42> (dostęp: 25.02.2022).

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 1166/20, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8A5BF5D139> (dostęp: 25.02.2022).

sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zasad rekrutacji do przedszkoli publicznych, której nadano nr BKSP-144-IX-309/21⁴.

W petycji tej autorka, A. D.-M., przywołuje opisaną wyżej sytuację, podkreślając, że „są osoby, które otwarcie przyznają się do składania fałszywego oświadczenia z racji tego, że żyją w związkach nieformalnych. Jest to bardzo gorzka lekcja dla osób składających oświadczenia w sposób uczciwy. [...] Ustawa co prawda reguluje sposób postępowania w sytuacji podejrzenia o składanie fałszywego oświadczenia, jednak z mojej wiedzy wynika, że nikt nie chce z niej korzystać”. Autorka petycji wnosi zatem o „skonstruowanie przepisów, które dadzą możliwość oraz będą kładły większy nacisk na organy odpowiedzialne za weryfikację stanu faktycznego w przypadku podejrzenia składania fałszywych oświadczeń podczas procesu rekrutacji do placówek oświatowych”.

Biuro Analiz Sejmowych w opinii z dnia 9 lipca 2021 r. (nr BAS-WAP-546/21⁵) stwierdziło, że „w orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntowany jest pogląd, wedle którego fakt zawarcia nowego związku małżeńskiego przez rodzica samotnie wychowującego dziecko bądź fakt pozostawania w związku konkubenckim przez rodzica wychowującego dziecko pochodzące z innego związku nie ma wpływu na sferę władzy rodzicielskiej i obowiązków alimentacyjnych względem tego dziecka. Dlatego też uznaje się, że dziecko wychowujące się w rodzinie rekonstruowanej nie traci statusu osoby wychowywanej przez samotnego rodzica”. W konkluzji przyznało natomiast, że „zagadnienie, które poruszył wnoszący petycję, leży w zakresie legislacyjnej swobody ustawodawcy i pozostaje do jego oceny, jeśli ustawodawca uzna za zasadne dokonanie zmian. Należy jednak podkreślić, że przedstawiony w petycji problem to przede wszystkim kwestia właściwego stosowania i egzekwowania prawa. Obowiązujące przepisy umożliwiają weryfikację składanych oświadczeń, które – co należy podkreślić – są składane pod groźbą odpowiedzialności karnej”.

Podczas posiedzenia Komisji do spraw Petycji z dnia 21 lipca 2021 r. zapadła decyzja o uchwaleniu dezyderatu w opisywanej sprawie. Krzysztof Pater, ekspert Komisji, wyraził również opinię, że **„mechanizm złożenia oświadczenia, i to co wskazuje BAS, możliwość weryfikacji według trybu wywiadu środowiskowego jest delikatnie mówiąc mało realny**. Po pierwsze, pracownicy, którzy przeprowadzają wywiady środowiskowe, nie mają przeszkolenia na tyle, żeby zgromadzić materiał dowodowy, który mógłby być później podstawą do postępowania karnego związanego ze złożeniem fałszywego oświadczenia. Po drugie, w warunkach wielkomiejskich jest to szalenie trudne, bo przypomina szukanie igły w stogu siana. W warunkach małych miast może bardziej realne, bo wiele osób się zna, ale tam z kolei przez to, że wiele osób się zna, to też nie wszyscy będą skłonni do tego, aby przedstawiać pod swoim nazwiskiem określone informacje. Efekt tego jest taki, że szczególnie w dużych miastach, na nowych osiedlach praktycznie bardzo często dzieci, które mają rodziców, którzy

⁴ Petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zasad rekrutacji do przedszkoli publicznych Nr BKSP-144-IX-309/21, 19.01.2021, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-144-IX-309/21> (dostęp: 25.02.2022).

⁵ Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-309/21 w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zasad rekrutacji do przedszkoli publicznych, BAS-WAP-546/21, 09.07.2021, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/IX-309/\\$file/IX-309.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/IX-309/$file/IX-309.pdf) (dostęp: 25.02.2022).

zawarli związek małżeński po prostu nie mają szans na to, żeby trafić do przedszkola, już nie powiem w najbliższej okolicy, ale w ogóle w okolicy”⁶.

W dniu 25 stycznia 2022 r. Komisja do spraw Petycji jednogłośnie przyjęła zaproponowany dezyderat nr 183⁷. Stwierdzono w nim, że „obowiązujący mechanizm złożenia oświadczenia i możliwość jego weryfikacji według trybu wywiadu środowiskowego nie zawsze się sprawdza. W przekonaniu Komisji należy rozważyć możliwość skuteczniejszej weryfikacji spełniania warunków, dzięki którym rodzice mają pierwszeństwo w zakresie przyjęcia dziecka do przedszkola. Jak wynika z treści przedmiotowej petycji, w praktyce mogą zdarzać się sytuacje, w których na potrzeby rekrutacji do placówek przedszkolnych rodzice pozostający w związku nieformalnym, prowadzący wspólne gospodarstwo domowe i razem wychowujący dziecko, składają oświadczenie o samotnym rodzicielstwie. Czy takie sytuacje rzeczywiście odpowiadają definicji samotnego wychowywania dziecka? Czy obowiązujące przepisy nie przyczyniają się do zmniejszenia skłonności do zawierania związków małżeńskich, skoro tak pojmowane samotne wychowywanie dziecka powoduje potencjalne korzyści? Weryfikacja wszystkich okoliczności wskazywanych w oświadczeniach rodziców wydaje się trudna, szczególnie w środowisku wielkomiejskim, a weryfikacja oświadczeń przez pracowników socjalnych – siłą rzeczy – nie może być kompleksowa. Dochodzić więc może do wybiórczej weryfikacji oświadczeń i nie zawsze udaje się wskazać przypadki nadużyć. Komisja do Spraw Petycji zwraca się o wnikliwą analizę sytuacji prawnej w omawianym zakresie, ocenę skuteczności prowadzonego trybu weryfikacji oświadczeń, a także o wskazanie na rozwiązania, które w odczuciu rodziców, będą bardziej sprawiedliwe, weryfikowalne i czytelne. Komisja prosi również o przedstawienie informacji dotyczącej liczby wszczynanych postępowań karnych, związanych ze składaniem fałszywych oświadczeń w procesie rekrutacji do placówek oświatowych”⁸.

3. Aktualny stan prawny

3.1. Art. 131 i 150 Prawa oświatowego – rodzinny wywiad środowiskowy

W aktualnym stanie prawnym zagadnienie samotnego rodzicielstwa jako kryterium różnicującego przy rekrutacji do publicznego przedszkola regulują przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jednolity: Dz.U. 2021 poz. 1082):

Art. 131.

1. Do publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego przyjmuje się kandydatów zamieszkałych na obszarze danej gminy.

⁶ Zapis przebiegu posiedzenia Komisji do spraw Petycji, 21.07.2021, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknrnr=PET-75> (dostęp: 25.02.2022).

⁷ Komisja do spraw Petycji, Zapis przebiegu posiedzenia, 25.01.2022, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknrnr=PET-92> (dostęp: 25.02.2022).

⁸ Dezyderat nr 183 Komisji do Spraw Petycji do Ministra Edukacji i Nauki w sprawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe w odniesieniu do procesu rekrutacji do placówek uchwalony na posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2022 r., [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/pet_d183/\\$file/pet_d183.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/pet_d183/$file/pet_d183.pdf) (dostęp: 25.02.2022).

2. W przypadku większej liczby kandydatów spełniających warunek, o którym mowa w ust. 1, niż liczba wolnych miejsc w publicznym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego są brane pod uwagę łącznie następujące kryteria:

- 1) wielodzietność rodziny kandydata;
- 2) niepełnosprawność kandydata;
- 3) niepełnosprawność jednego z rodziców kandydata;
- 4) niepełnosprawność obojga rodziców kandydata;
- 5) niepełnosprawność rodzeństwa kandydata;
- 6) **samotne wychowywanie kandydata w rodzinie;**
- 7) objęcie kandydata pieczą zastępczą.

3. Kryteria, o których mowa w ust. 2, mają jednakową wartość.

4. W przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego lub jeżeli po zakończeniu tego etapu dane publiczne przedszkole, oddział przedszkolny w danej publicznej szkole podstawowej albo dana publiczna inna forma wychowania przedszkolnego nadal dysponuje wolnymi miejscami, na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego są brane pod uwagę kryteria określone przez organ prowadzący, z uwzględnieniem zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnych potrzeb społecznych. Organ prowadzący określa dokumenty niezbędne do potwierdzenia tych kryteriów. [...]

6. Organ prowadzący określa nie więcej niż 6 kryteriów, o których mowa w ust. 4 i 5, oraz przyznaje każdemu kryterium określoną liczbę punktów, przy czym każde kryterium może mieć różną wartość.

Art. 150 ust. 2 pkt 1. lit. c Prawa oświatowego stwierdza, że do wniosku dołącza się dokumenty potwierdzające spełnianie przez kandydata kryteriów, o których mowa w art. 131 ust. 2 – odpowiednio prawomocny wyrok sądu rodzinnego orzekający rozwód lub separację lub akt zgonu oraz oświadczenie o samotnym wychowywaniu dziecka oraz niewychowywaniu żadnego dziecka wspólnie z jego rodzicem, natomiast ust. 2 pkt 2. stawia wymóg dołączenia do wniosku również dokumentów potwierdzających spełnianie przez kandydata kryteriów określonych przez organ prowadzący, o których mowa w art. 131 ust. 4.

Art. 150 ust. 8 zd. 2 Prawa oświatowego stanowi, że **oświadczenie o samotnym wychowywaniu dziecka może być zweryfikowane w drodze wywiadu przeprowadzanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce zamieszkania kandydata.** Do wywiadu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące **rodzinnego wywiadu środowiskowego** przeprowadzanego w celu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego, o którym mowa w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tekst jednolity: Dz.U. 2019 poz. 2407, dalej: u.p.p.w.d.).

Zagadnienie rodzinnego wywiadu środowiskowego uregulowano w art. 15 ust. 1 u.p.p.w.d. Zgodnie z przepisem tego artykułu, jeżeli w stosunku do osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia wychowawczego lub osoby pobierającej to świadczenie wystąpią wątpliwości dotyczące sprawowania opieki nad dzieckiem, wydatkowania świadczenia wychowawczego, organ właściwy oraz wojewoda mogą zwrócić się do kierownika ośrodka pomocy społecznej [...] o przeprowadzenie **rodzinnego wywiadu środowiskowego**, o którym mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz.U. 2020 poz. 1876, dalej: u.p.s.), w celu weryfikacji tych wątpliwości. Szczegółowe regulacje dotyczącego rodzinnego wywiadu środowiskowego znajdują się w art. 107 u.p.s.

3.2. Wymóg przedstawienia dowodu ustalenia świadczenia alimentacyjnego

Weryfikacja oświadczenia o samotnym wychowywaniu dziecka może być jednak znacznie prostsza. Rozwiązaniem ustawodawczym alternatywnym wobec rodzinnego wywiadu środowiskowego jest wymóg **przedstawienia przez osobę samotnie wychowującą dziecko dowodu ustalenia świadczenia alimentacyjnego**. Wymóg taki wprowadzono do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz.U. 2017 poz. 1428), którą znowelizowano art. 15b ust. 4 i art. 24a ust. 4-6 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity: Dz.U. 2020 poz. 111, dalej: u.ś.r.) oraz art. 8 ust. 2 i art. 19 ust. 4-6 u.p.p.w.d.

Art. 15b, regulujący instytucję jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, czyli tzw. „becikowego”, został dodany do u.ś.r. nowelą z dnia 29 grudnia 2005 r. (Dz.U. 2006 nr 12 poz. 67), natomiast art. 24a, regulujący kwestię postępowania z nieprawidłowo złożonym wnioskiem, dodano nowelą z dnia 17 października 2008 r. (Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1456). W myśl nowego brzmienia przepisu art. 15b ust. 4 pkt 2, **jednorazowa zapomoga nie przysługuje, jeżeli osobie samotnie wychowującej dziecko nie zostało ustalone, na rzecz danego dziecka od jego rodzica, świadczenie alimentacyjne na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, chyba że:**

- a) rodzice lub jedno z rodziców dziecka nie żyje,
- b) ojciec dziecka jest nieznany,
- c) powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone,
- d) sąd zobowiązał jedno z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka i nie zobowiązał drugiego z rodziców do świadczenia alimentacyjnego na rzecz tego dziecka,
- e) dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obojga rodziców sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach.

Dodane do art. 24a przepisy ust. 4-6 regulują natomiast sposób postępowania z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczeń, złożonym przez osobę, która nie dołączyła do wniosku tytułu wykonawczego, na podstawie którego zasądzone świadczenie alimentacyjne. **Wniosek taki jest przyjmowany przez podmiot realizujący świadczenia, wyznaczając jednak termin 3 miesięcy na dostarczenie tytułu wykonawczego.**

Art. 8 u.p.p.w.d. stanowił w uchwalonej postaci, że świadczenie wychowawcze nie przysługuje, jeżeli:

- 1) dziecko pozostaje w związku małżeńskim;
- 2) dziecko zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w pieczy zastępczej;
- 3) pełnoletnie dziecko ma ustalone prawo do świadczenia wychowawczego na własne dziecko;
- 4) członkowi rodziny przysługuje za granicą na dziecko świadczenie o podobnym charakterze do świadczenia wychowawczego, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

Nowelizacja z 2017 r. dodawała do art. 8 ust. 2, w myśl którego **świadczenie wychowawcze na dane dziecko nie przysługuje, jeżeli osobie samotnie wychowującej dziecko nie zostało ustalone, na rzecz tego dziecka od jego rodzica, świadczenie alimentacyjne na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd**, chyba że:

- 1) drugie z rodziców dziecka nie żyje;
- 2) ojciec dziecka jest nieznany;
- 3) powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone;
- 4) sąd zobowiązał jedno z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka i nie zobowiązał drugiego z rodziców do świadczenia alimentacyjnego na rzecz tego dziecka;
- 5) dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obojga rodziców sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach.

W uzasadnieniu rządowego projektu nowelizacji z 2017 r. projektodawca uzasadniał zmianę w następujący sposób:

„W związku z napływającymi do MRPiPS sygnałami o pojawiających się przypadkach **składania przez rodziców dziecka, którzy nie są małżeństwem, niezgodnych ze stanem faktycznym oświadczeń, że są osobami samotnie wychowującymi dziecko**, przede wszystkim w celu wyłączenia drugiego z rodziców ze składu rodziny i jego dochodu, proponuje się wprowadzenie dla osoby deklarującej samotne wychowywanie dziecka **wymogu ustalenia alimentów na rzecz dziecka od drugiego rodzica**. Założeniem proponowanego przepisu art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci jest, by **świadczenie wychowawcze na dziecko było przyznawane osobie samotnie wychowującej dziecko dopiero po wyczerpaniu możliwości dochodzenia świadczeń alimentacyjnych od drugiego rodzica dziecka, chyba że z przyczyn obiektywnych, tj. np. gdy drugi z rodziców nie żyje lub ojciec dziecka jest nieznany, jest to niemożliwe**.

Proponowana zmiana jest ponadto zgodna z konstytucyjną zasadą pomocniczości państwa, zgodnie z którą **państwo wspiera rodziny z dziećmi, jednak w pierwszej kolejności obowiązek zaspokojenia potrzeb dziecka spoczywa na jego rodzicach**. Jak zostało wyżej wskazane, analogiczne rozwiązanie od 2005 r. sprawdza się w ustawie o świadczeniach

rodzinnych, w zakresie prawa do zasiłku rodzinnego dla osób deklarujących samotne wychowywanie dziecka. [...]

Powyższa zmiana ma na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych organów właściwych realizujących zadania z zakresu świadczeń rodzinnych. Zaproponowane przepisy są analogiczne jak funkcjonujące od 2005 r. zasady ustalania prawa do zasiłku rodzinnego”⁹.

Ponadto argumentację ustną za projektowaną zmianą przedstawił podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Bartosz Marczuk: „Oczywiste jest, że to jest przepis bardzo sprawiedliwiściowy, ponieważ zasada pomocniczości jest taka, że osoba, która jest samotna, oczywiście w pierwszej kolejności powinna występować do drugiego partnera o alimenty. To, tak naprawdę, chroni te dzieci. Natomiast, w sytuacji, kiedy rzeczywiście jest taka samotna pani, to nie ma mowy o jakimś ograniczeniu jej świadczeń. To jest przepis, który w świadczeniach rodzinnych obowiązuje od 2005 r. Gminy zgłaszają go wielokrotnie. I umówmy się, że **jeżeli dochodzi do takiej sytuacji, że mama decyduje się z dwójką dzieci wystąpić jako rodzina, podczas gdy partner, bo nie małżonek, jest z tej rodziny wykluczony – mówiąc w cudzysłowie – ze względu na to, że ona nie chce widzieć jego dochodów w rodzinie, to taka sytuacja nie jest pożądana ani z punktu widzenia podatnika, ani osób, które uczciwie ubiegają się o świadczenia.** W związku z tym, ten przepis jest absolutnie sprawiedliwiściowy”¹⁰.

Przepis u.ś.r, o którym wspomina projektodawca, został do niej wprowadzony w drodze art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. (Dz.U. 2005 nr 267 poz. 2260) oraz art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. (Dz.U. 2007 nr 109 poz. 747). Dodany w drodze tych nowelizacji art. 11a ust. 1 stanowi, że **dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługuje samotnie wychowującym dziecko matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego z rodziców dziecka, ponieważ:**

- 1) drugi z rodziców dziecka nie żyje;
- 2) ojciec dziecka jest nieznany;
- 3) powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone.

W drodze kolejnej nowelizacji u.p.p.w.d. poprzez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. (Dz.U. 2019 poz. 924) uchylono jednak omówione wyżej przepisy, funkcjonujące przez niemal 2 lata, stwierdzając w uzasadnieniu projektu, że zmiana ta „oznacza likwidację obowiązującej obecnie (500 tys. postępowań) czasochłonnej i kosztochłonnej procedury wystawiania i doręczania wezwań do uzupełnienia wniosku o tytuł wykonawczy ustalający

⁹ Druk Sejmu VIII kadencji nr 1625, Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin, 07.06.2017, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1625> (dostęp: 25.02.2022).

¹⁰ Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, 22.06.2017, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=PSR-82> (dostęp: 25.02.2022).

alimenty”¹¹. **Przepisy u.ś.r. pozostały natomiast bez zmian.** Oba przykłady wciąż stanowią natomiast istotny punkt odniesienia dla dalszych rozważań.

3.3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2005 r. (sygn. K 16/04)

Zagadnienie samotnego rodzicielstwa było również omawiane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2005 r. (sygn. akt K 16/04), w którym Trybunał orzekł niezgodność z Konstytucją art. 3 pkt 17, art. 8 pkt 3 i 4, art. 11 i art. 12 **u.ś.r.**, dotyczących definicji samotnego wychowania dziecka oraz warunków uzyskania z tego tytułu zasiłku rodzinnego. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że art. 18 Konstytucji nakazuje podejmowanie przez państwo działań, „które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami”. W ocenie Trybunału sytuacja, w której do otrzymania świadczenia wystarczyło jednostronne oświadczenie o samotnym wychowywaniu dziecka „wywiera niepożądane skutki społeczne, nie sprzyja bowiem umocnieniu autorytetu instytucji małżeństwa, któremu z mocy art. 18 Konstytucji państwo ma zapewnić nie tylko ochronę, ale i opiekę”. Trybunał powołał się również na fatalne skutki ocenianych przepisów, które doprowadziły do drastycznego wzrostu liczby rozwodów, podczas gdy w ocenie Trybunału „samo wystąpienie z żądaniem orzeczenia separacji lub rozwodu jest dowodem osłabienia więzi istniejących między małżonkami”.

4. Rekomendacje Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Art. 4 pkt 43 Prawa oświatowego definiuje samotne wychowywanie dziecka jako „wychowywanie dziecka przez pannę, kawalera, wdowę, wdowca, osobę pozostającą w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, chyba że osoba taka wychowuje wspólnie co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem”. Jest to definicja zbieżna z definicją osoby samotnie wychowującej dziecko z art. 3 pkt 17a u.ś.r. Omawiany w niniejszej opinii przypadek publicznego przedszkola w Gdyni pokazuje jednak, że jako rzekomi „samotni rodzice” wbrew prawdzie traktowane są osoby pozostające w konkubinacie i w rzeczywistości wychowujące dzieci wspólnie, czerpiąc korzyści ze swojego stanu z pokrzywdzeniem małżeństw.

Nie ulega wątpliwości, że sytuacja ta zaprzecza samej istocie konstytucyjnej zasady ochrony małżeństwa. Obecny model weryfikacji oświadczeń o samotnym wychowywaniu dziecka w drodze fakultatywnego, zależnego wyłącznie od dobrej woli i wolnych środków pozostających w danym momencie do dyspozycji organu prowadzącego przedszkole, rodzinnego wywiadu środowiskowego, ewidentnie się nie sprawdza. W związku z powyższym Instytut Ordo Iuris rekomenduje Ministrowi Edukacji i Nauki oraz Parlamentarzystom uzupełnienie tego mechanizmu poprzez **wprowadzenie do Prawa oświatowego wymogu przedstawienia przez osobę samotnie wychowującą dziecko dowodu ustalenia świadczenia alimentacyjnego**, na wzór rozwiązania wprowadzonego w 2017 r. do ustawy o świadczenia rodzinnych oraz ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

¹¹ Druk Sejmu VIII kadencji nr 3387, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw, 16.04.2019, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3387> (dostęp: 25.02.2022).

Rozwiązanie to nie stanowi pokrzywdzenia dla grupy prawdziwie samotnych rodziców, gdyż uwzględnia odpowiednie wyjątki (rodzice lub jedno z rodziców dziecka nie żyje, ojciec dziecka jest nieznan, powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone, sąd zobowiązał jedno z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka i nie zobowiązał drugiego z rodziców do świadczenia alimentacyjnego na rzecz tego dziecka albo dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obojga rodziców sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach).

Właściwym miejscem na wprowadzenie tego typu rozwiązania jest art. 150 ust. 2 pkt 1 lit. c Prawa oświatowego, który już teraz stwierdza, że wniosek o przyjęcie do publicznego przedszkola z uwzględnieniem kryterium samotnego wychowywania kandydata w rodzinie powinien zawierać prawomocny wyrok sądu rodzinnego orzekający rozwód lub separację lub akt zgonu oraz oświadczenie o samotnym wychowywaniu dziecka oraz niewychowywaniu żadnego dziecka wspólnie z jego rodzicem. Zatem **nawet w obecnym stanie prawnym istnieje obowiązek dokumentowania niektórych przypadków samotnego wychowania dziecka, jednak nie dotyczy on rodziców, którzy nigdy nie pozostawali w związku małżeńskim**. Obowiązek ten nie jest kwestionowany. Proponowane rozwiązanie nie stanowić będzie zatem przesadnej ingerencji w życie prywatne kandydatów i ich rodzin, stanowiąc jedynie konieczne dopełnienie już istniejących regulacji. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania zakończy sytuację rzeczywistej dyskryminacji małżeństw i ich dzieci, objawiającej się w dwóch aspektach: jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w różnej sytuacji faktycznej oraz różne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji. Obecna luka regulacyjna prowadzi bowiem do sytuacji, w której zarówno rodzic rzeczywiście samotnie wychowujący dziecko, jak i rodzice pozostający w związku nieformalnym są tak samo objęci szczególną troską samorządowych placówek wychowawczych. Jednocześnie pary wychowujące dzieci wspólnie są różnicowane ze względu na fakt pozostawania w związku małżeńskim – ze szkodą dla związków formalnych.

Nikodem Bernaciak,
analityk Instytutu Ordo Iuris