

ZAŁOŻENIA PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW W CELU ELIMINACJI PRZEPISÓW DYKSRYMINUJĄCYCH MAŁŻEŃSTWA

Obecne brzmienie niektórych przepisów prowadzi do dyskryminacji osób pozostających w związkach małżeńskich, co w sposób oczywisty jest sprzeczne z aksjologią polskiej Konstytucji. Istnieją prawne uwarunkowania, które zamiast wzmacniać więzi między małżonkami, tworzą realne zagrożenie dla stabilności instytucji małżeństwa i niosą ze sobą wiele społecznie niepożądanych skutków. Naruszenie tej stabilności bezpośrednio prowadzi do osłabienia więzi rodzinnych, a w skrajnych przypadkach do rozpadu podstawowej komórki społeczeństwa, co w sposób szczególnie szkodliwy oddziałuje na wychowywane w rodzinie dzieci.

1. Obszary występowania nieuzasadnionej dyskryminacji małżeństw

Problem dyskryminacji małżeństw przejawia się przede wszystkim w preferencyjnym traktowaniu osób niepozostających w związkach małżeńskich, a czasem wręcz w uprzywilejowaniu relacji cechujących się wątpliwymi korzyściami społecznymi. Niejednokrotnie w wyniku niedoprecyzowania przepisów zapewnia się osobom, które porzucają współmałżonka na rzecz konkubenta przywileje równie korzystne – o ile nie korzystniejsze – co pełnym rodzinom opartym na małżeństwie. W ten sposób zamiast wspierać konstytucyjne wartości rodziny i małżeństwa, stwarza się sytuacje mogące skutkować rozpadem rodziny, sankcjonując niestabilność relacji małżeńskich.

Nierówne traktowanie małżeństw przejawia się między innymi w przepisach określających zasady przyznawania **zasilków rodzinnych**¹. Ze zrozumiałych przyczyn zasiłek rodzinny przysługuje również osobie samotnie wychowującej dziecko, której przydzielone zostało świadczenie alimentacyjne – przy czym wymienione jest kilka wyjątków od wymogu alimentacyjnego, m.in. śmierć drugiego z rodziców. Ustawodawca posługuje się jednak niejednoznaczną definicją „osoby samotnie wychowującej dziecko” – obejmuje one wszystkie osoby stanu wolnego, które nie wychowują żadnego dziecka wspólnie z jego rodzicem, co tworzy istotną przestrzeń do nadużyć. Z tej ustawowej definicji wynika, że – nawet gdy rozpatrywać ją w świetle wymogu przyznania świadczenia alimentacyjnego – zasiłek rodzinny przysługuje matce, która rozwiodła się z mężem w celu nawiązania konkubinatu i wspólnego wychowywania dziecka z innym mężczyzną, niebędącym ojcem dziecka. Co więcej, kryterium

¹ Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2220).

samotnego wychowywania dziecka w takim ujęciu będzie spełniał również rodzic pozostający w jednopłciowym konkubinacie.

Dyskryminacja małżeństw występuje ponadto w przepisach określających kryteria **rekrutacji do publicznych placówek przedszkolnych**², wśród których znajduje się m.in. „samotne wychowywanie kandydata w rodzinie”. Podobnie jak w przypadku ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawodawca posługuje się nieprecyzyjnym pojęciem „samotnego wychowywania dziecka”, które opatrzone zostało identyczną definicją. Jednak w tym przypadku nie występuje wymóg przyznania alimentów, a weryfikację rzeczonego stanu przeprowadza się wyłącznie na podstawie oświadczenia podpisanego przez rodzica. Takie brzmienie przepisów nie tylko uprzywilejowuje samotnych rodziców względem rodzin pełnych, ale wręcz nadaje przywilej osobie, która wychowuje dziecko z osobą niebędącą jego biologicznym rodzicem. Aby zostać uznanym za osobę samotnie wychowującą dziecko wystarczy bowiem posiadanie stanu wolnego oraz „niewychowywanie żadnego dziecka wspólnie z jego rodzicem”, dopuszczalna jest więc interpretacja, wedle której przywilej przysługuje wszystkim rodzicom pozostającym w konkubinacie z osobą inną niż drugi, biologiczny rodzic dziecka. Ponadto, ze względu na mało efektywny system weryfikacji, istnieje przestrzeń do nadużyć przez biologicznych rodziców pozostających we wspólnym konkubinacie.

Kolejnym obszarem, na którym występuje nierówne traktowanie małżonków w stosunku do osób stanu wolnego, jest przywilej **rozliczania podatku dochodowego wspólnie z dzieckiem**³, który przysługuje wyłącznie osobom samotnie wychowującym dzieci. Wątpliwości budzi sama zasadność objęcia tą preferencyjną formą rozliczania wyłącznie osób samotnie wychowujących dziecko i wykluczenia z niego rodziców pozostających z związku małżeńskim. Rozwiązanie takie razi szczególnie w świetle analizy systemów podatkowych stosowanych przez inne państwa – wspólne rozliczanie rodziców z dziećmi niejednokrotnie stanowi wręcz podstawę systemu fiskalnego, z czym mamy do czynienia m.in. we Francji. Co więcej, ustawa określa, że aby otrzymać przywilej podatnik musi w roku podatkowym „samotnie wychowywać dzieci”, jednak to pojęcie nie zostało odrębnie zdefiniowane. Doświadczenie pokazuje, że niejednoznaczność tego określenia prowadzi do różnych interpretacji, które mają odzwierciedlenie w wyrokach sądów, szczególnie w przypadku, gdy matka dziecka pozostaje we wspólnym pożyciu z mężczyzną niebędącym ojcem dziecka.

² Ustawa Prawo Oświatowe z dnia 14 grudnia 2016 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1148).

³ Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1387).

Niektóre internetowe portale informacyjne kierują do rodziców przekaz, że żyjąc w konkubinacie posiadają status samotnego rodzica i ergo z tego tytułu przysługuje im preferencyjna metoda rozliczania podatku dochodowego.

Problem dyskryminacji osób pozostających w związku małżeńskim występuje również w ustawie określającej funkcjonowanie **narodowego programu mieszkaniowego**⁴. Przepisy określające warunki otrzymania dopłat do czynszu nie stwarzają preferencji na rzecz rodziców samotnie wychowujących dzieci, lecz z niezrozumiałych przyczyn uprzywilejowują jednoosobowe gospodarstwa domowe, czyli de facto osoby samotne. Średni miesięczny dochód jednoosobowego gospodarstwa domowego starającego się o dofinansowanie nie może przekraczać 100% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Natomiast dochód pozostałych gospodarstw domowych może stanowić maksymalnie 100% tegoż przeciętnego wynagrodzenia, zwiększonego o dodatkowe 40 punktów procentowych na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym. Oznacza to, że osobie samotnej jest o wiele łatwiej otrzymać dofinansowanie, gdyż jej dochód wynosić może 100% przeciętnego wynagrodzenia, podczas gdy na każdego z małżonków przypada jedynie 70%. Zastrzeżenia budzą również proponowane w ustawie kryteria pierwszeństwa, które uprzywilejowują m.in. osoby zmieniające miejsce zamieszkania w celu podjęcia pracy lub nauki poza miejscem obecnego zamieszkania czy kandydatów posiadających Kartę Polaka, a jednocześnie w żaden sposób nie wspierają instytucji małżeństwa. Jedynym kryterium prorodzinnym występującym w tym zestawieniu jest to traktujące o sytuacji, gdy „w gospodarstwie domowym jest co najmniej jedno dziecko”. Jednak tak zdefiniowany warunek stawia konkubinaty na równi z małżeństwem, jednocześnie pomijając rodziny wielodzietne.

⁴ Ustawa o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1540).

2. Zasadność i potrzeba zmiany przepisów

Wyżej wymienione przepisy są w sposób rażący sprzeczne z aksjologią polskiego prawa, szczególnie godząc w art. 18 Konstytucji, który stanowi, że „małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”.

Normy ustawowe powinny być tak formułowane, aby osoby pozostające w związku małżeńskim były przez państwo wspierane, a już na pewno nie powinny być przez nie dyskryminowane, co wynika z aksjologii przyjętej w obowiązującej w Polsce Konstytucji, w świetle której „rodzina i małżeństwo są wartościami, które zajmują szczególnie wysoką rangę w hierarchii wartości konstytucyjnych”⁵. Obowiązek zapewnienia małżeństwom należnego im wsparcia ze strony państwa jest ściśle związany z ich szczególną rolą w społeczeństwie oraz niebagatelną odpowiedzialnością jaka wiąże się z zawarciem związku małżeńskiego, ze względu na stabilność oraz szczególnie ważne zadanie jakim jest wychowywanie dzieci.

Przeciwko dyskryminacji małżeństwa opowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08, zgodnie z którym „ochrona rodziny realizowana przez władze publiczne musi uwzględniać przyjętą w Konstytucji wizję rodziny jako trwałego związku mężczyzny i kobiety nakierowanego na macierzyństwo i odpowiedzialne rodzicielstwo (vide: art. 18 Konstytucji). Celem regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu rodziny jest bowiem nałożenie na państwo, a zwłaszcza na ustawodawcę, obowiązku podejmowania takich działań, które «umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami» (wyrok z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04) (...) Rozwiązania te nie mogą jednak prowadzić, choćby nawet pośrednio, do osłabiania trwałości więzów rodzinnych przez takie rozwiązania, które preferowałyby wychowywanie dzieci tylko przez jednego z rodziców albo nawet przez oboje z nich, ale bez zawierania związku małżeńskiego”.

Postulowany kierunek zmian stanowiłby bezpośrednią kontynuację opinii wyrażonej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 maja 2005 r. sygn. akt K 16/04, która stanowiła odpowiedź na wprowadzenie zmian legislacyjnych, które zamiast wspierać konstytucyjne wartości rodziny i małżeństwa, prowadziły do osłabiania więzi między małżonkami. Wprowadzono wtedy w ustawie o świadczeniach rodzinnych przepisy, na mocy których ustanowione zostały odrębne świadczenia finansowe z tytułu samotnego wychowywania

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.5.2005 r., K 16/04.

dziecka. Wskutek wprowadzonych przepisów formalny rozpad rodziny mógł przynieść małżonkom większe korzyści, w tym korzyści finansowe niż podtrzymywanie związku małżeńskiego. W ww. wyroku, który stwierdził niezgodność przepisów przyznających świadczenia samotnym rodzicom z ustawą zasadniczą, Trybunał oświadczył, że „nakaz wyrażony w art. 18 Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje traktować osobę mającą rodzinę inaczej (lepiej), niż osobę samotną. Przepis ten nakazuje natomiast podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami”⁶.

3. Proponowane zmiany dotyczące przyznawania świadczeń rodzinnych

Przepisy zawarte w ustawie o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2220) w obecnym brzmieniu tworzą lukę prawną poprzez niejednoznaczność przepisów, umożliwiając otrzymywanie świadczeń rodzinnych z tytułu samotnego wychowywania dziecka przez osoby rozwiedzione pozostające w konkubinatach. Postuluje się sprecyzowanie definicji osoby samotnie wychowującej dziecko, określonej w art. 3 pkt. 17a, tak aby obejmowała wyłącznie osoby, które zupełnie same, tj. bez udziału drugiej osoby, zajmują się wychowywaniem dziecka, z zastrzeżeniem, aby za osobę samotnie wychowującą dziecko nie można było uznać żadnej z dwóch osób pozostających we wspólnym pożyciu ani osoby wychowującej wspólnie co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem.

4. Proponowane zmiany dotyczące kryteriów rekrutacji do publicznych placówek oświatowych (przedszkolnych)

Zgodnie z art. 131 ust. 2 pkt. 6 ustawy Prawo Oświatowe z dnia 14 grudnia 2016 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1148) jednym z kryteriów branych pod uwagę na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego jest „samotne wychowywanie kandydata w rodzinie”. Z powodu niejednoznacznej definicji samotnego wychowywania dziecka określonej w art. 4 pkt. 43 możliwa jest interpretacja przepisów, zgodnie z którą definicja ta obejmuje rodzica rozwiedzionego i żyjącego w konkubinacie z osobą niebędącą rodzicem dziecka. Celem wyeliminowania niejednoznaczności i przestrzeni do nadużyć, zaleca się sprecyzowanie definicji osoby samotnie wychowującej dziecko tak, aby obejmowała wyłącznie osoby,

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.5.2005 r., K 16/04.

które zupełnie same, tj. bez udziału drugiej osoby, zajmują się wychowywaniem dziecka, z zastrzeżeniem, aby za osobę samotnie wychowującą dziecko nie można było uznać żadnej z dwóch osób pozostających we wspólnym pożyciu ani osoby wychowującej wspólnie co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem. Proponuje się również wprowadzenie systemu weryfikacji stanu faktycznego i potwierdzającego, że rodzic nie żyje w konkubinacie i faktycznie samotnie wychowuje dziecko.

5. Rozliczanie podatku dochodowego a samotne wychowywanie dziecka

Art. 6 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r. nadaje rodzicowi samotnie wychowującemu dziecko przywilej rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych wspólnie z dzieckiem. Ustawa nie uwzględnia jednak definicji „samotnego wychowywania dziecka”, ani też nie precyzuje sposobu weryfikacji wymaganego stanu faktycznego, co skutkuje różniącymi się interpretacjami i stwarza przestrzeń do nadużyć przez podatników żyjących w konkubinacie. Nie bez znaczenia jest fakt, że osoby pozostające w konkubinatach jednopłciowych w każdym przypadku spełniać będą przesłankę samotnego wychowywania dziecka – ze swej istoty nie mogą one zostać sformalizowane, a rodzicowi biologicznemu przysługiwałby przywilej wspólnego rozliczania z dzieckiem.

Zaleca się wprowadzenie do ustawy jednoznacznej definicji „samotnego wychowywania dziecka”, która obejmowałaby wyłącznie osoby, które zupełnie same, tj. bez udziału drugiej osoby, zajmują się wychowywaniem dziecka, z zastrzeżeniem, aby za osobę samotnie wychowującą dziecko nie można było uznać żadnej z dwóch osób pozostających we wspólnym pożyciu.

Postuluje się również wprowadzenie systemu weryfikacji w celu potwierdzenia, że rodzic nie żyje w konkubinacie i faktycznie samotnie wychowuje dziecko. Jednym z możliwych sposobów weryfikacji stanu faktycznego jest mechanizm wykorzystany w art. 7 pkt. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który warunkuje możliwość przyznania przywileju podatkowego przyznaniem rodzicowi świadczeń alimentacyjnych. Jednak system z ustawy o świadczeniach rodzinnych nie wyklucza nadużyć ze strony rodziców rozwiedzionych, którzy nawiązali konkubinaty – konieczne jest więc zaprojektowanie nowego instrumentu kontrolnego.

Niejednoznaczność rzeczonego przepisu wpływa też na interpretację przepisu z art. 27f, traktującego o odliczeniach od podatku dochodowego na dzieci. W ust. 2 prawodawca

wskazuje, że wysokość dochodu podatnika niepozostającego w związku małżeńskim nie może przekroczyć 56 000 zł, co stanowi połowę maksymalnego dochodu obojga małżonków. Jednak wyjątek stanowi podatek samotnie wychowujący małoletnie dziecko, wymieniony w art. 6 ust. 4, do którego zastosowanie ma kwota 112 000 zł, przysługująca obojgu małżonków. W przypadku braku weryfikacji stanu faktycznego lub wydania wyroku, który pozwala na uznanie konkubenta za osobę samotnie wychowującą dziecko, przepis ten stanowi kolejny potencjalny obszar nadużyć. Ponieważ w art. 27f ustawy znajduje się bezpośrednie nawiązanie do art. 6 ust. 4 („za wyjątkiem podatnika samotnie wychowującego małoletnie dziecko wymienionego w art. 6 ust. 4”), zaleca się zmianę brzmienia ww. przepisu tak, aby uwzględniał pozostałe zmiany, tj. aby uwzględniał system weryfikacji stanu faktycznego oraz odnosił się wyłącznie do podatników samotnie wychowujących dzieci w zawężonej definicji.

6. Proponowane zmiany w ustawie regulującej program „Mieszkanie Plus”

Obecne brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1540), gdzie określone są dochodowe warunki otrzymania dopłat, kreuje warunki otrzymania dopłat do czynszu od państwa, które o wiele trudniej jest spełnić osobom pozostającym w związkach małżeńskich niż pozostałym kandydatom, a w szczególności osobom samotnym. Obecnie średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego jednoosobowego nie może przekraczać 100% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, natomiast w przypadku pozostałych gospodarstw domowych – 100% zwiększonego o dodatkowe 40 punktów procentowych na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym.

Proponuje się zmianę art. 5 ust. 1 pkt. 2 w taki sposób, aby dochód w przypadku pozostałych gospodarstw domowych nie mógł przekraczać 100% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, zwiększonego, w przypadku małżeństw, o 100 punktów procentowych na drugiego z małżonków oraz o kolejne 100 punktów procentowych na każde dziecko w gospodarstwie domowym przez nich wychowywane, oraz o 50 punktów procentowych na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym. Skutkiem wprowadzenia takiego rozwiązania będzie uwzględnienie dochodu przypadającego na osobę w rodzinie oraz uwspółmiernienie progu dochodowego warunkującego otrzymanie dofinansowania ze względną zamożnością gospodarstwa domowego.

W celu spełnienia obowiązku konstytucyjnego wspierania małżeństwa i rodziny, proponuje się również zmianę niektórych punktów art. 8 ust. 2 rzeczzonej ustawy, gdzie ujęte są możliwe

kryteria pierwszeństwa w przyznaniu dofinansowania określone ostatecznie przez gminę. Obok już istniejącego kryterium z pkt. 2 – „w gospodarstwie domowym jest co najmniej jedno dziecko” – postuluje się dodanie kryterium pierwszeństwa w postaci wielodzietności rodziny oraz nadania pierwszeństwa małżeństwom nad osobami pozostającymi w konkubinatach. Proponuje się też wykreślenie pkt. 11 z art. 8 ust. 2, które z niezrozumiałych przyczyn nadaje przywilej pierwszeństwa z tytułu posiadania Karty Polaka, a które znacznie odbiega od pozostałych kryteriów, wyszczególniających głównie osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej.