

Received: 15.03.2020  
Accepted: 17.04.2020  
Published: 30.09.2020

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2020, XX, z. 3: s. 69-79  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0014.4221  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Grzegorz Krawiec\*  
Nr ORCID: 0000-0003-2949-5361

## ZASADA DOBRA RODZINY CONTRA ZASADA RÓWNOŚCI NA PRZYKŁADZIE BONU WYCHOWAWCZEGO

### THE PRINCIPLE OF THE GOOD OF THE FAMILY CONTRA THE PRINCIPLE OF EQUALITY ON THE EXAMPLE OF THE EDUCATIONAL VOUCHER

**Streszczenie:** W niniejszym opracowaniu problematyka bonu edukacyjnego posłużyła jako egzemplifikacja istniejącego w prawie, nauce i życiu publicznym sporu między zasadą dobra rodziny a zasadą równości. Są gminy, w których taki bon został ustanowiony. W niektórych gminach bon przyznano jednak wyłącznie biologicznym lub adopcyjnym rodzicom dzieci pozostającym w związku małżeńskim. Wprowadzenie takiego warunku – zdaniem niektórych – oznacza naruszenie zasady równości. Wydawałoby się, że między zasadą dobra rodziny a zasadą równości nie ma sprzeczności i można je pogodzić. I rzeczywiście, w wielu obszarach zasady nie kolidują ze sobą, a jeśli są właściwie stosowane, mogą przyczynić się do rzeczywistej pewności dobra rodziny.

**Słowa kluczowe:** rodzina, dobro rodziny, zasada równości, bon wychowawczy, Rzecznik Praw Obywatelskich

**Summary:** The work presents the issue of an educational voucher - benefits that can be granted by the commune council as one of the forms of assistance for the family. In one of the communes such a voucher has been established. However, it was intended only for families based on marriage. This standpoint was criticized by the Polish Ombudsman. He pointed out that such a solution constitutes a violation of the principle of equality. It would seem that between the principle of the good of the family and the principle of equality, there is no contradiction and they can be reconciled. And indeed, in many areas, the principles

---

\* dr hab.; prof. UP, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: grzegorz.krawiec@up.krakow.pl

do not interfere with each other, and when applied correctly, they can contribute to the real assurance of the good of the family.

**Keywords:** family, good of the family, principle of equality, educational voucher, ombudsman

## I

Konstytucja jest ustawą zasadniczą, w której zawarte są m.in. podstawowe zasady ustrojowe oraz zasady odnoszące się do życia społecznego. Mamy więc w Konstytucji m.in. zasadę dobra rodziny (art. 18 Konstytucji, który wskazuje, że m.in. rodzina znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej, czy art. 71 Konstytucji, który w ustępie 1 stanowi m.in., że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny). W Konstytucji znajduje się również fundamentalna w wielu obszarach życia publicznego zasada równości – art. 32 Konstytucji.

Wydawać by się mogło, iż między zasadą dobra rodziny a zasadą równości nie ma sprzeczności i można je pogodzić. I rzeczywiście, w wielu obszarach zasady nie kolidują ze sobą, a stosowane prawidłowo mogą przyczyniać się do realnego zapewnienia dobra rodziny.

Praktyka stosowania prawa wskazuje jednak, iż są obszary, w których zasadę dobra rodziny przeciwstawia się zasadzie równości. W Polsce (ale nie tylko) widoczne jest ścieranie się stanowiska progresywnego (rewizjonistycznego), operującego pojęciem płci społeczno-kulturowej (*gender*) ze stanowiskiem tradycyjnym (zachowawczym), przez oponentów określanym jako fundamentalistyczne, które preferuje koncepcję płci biologicznej<sup>1</sup>.

Przedstawiciele stanowiska progresywnego są zwolennikami polityki równości płci, przedstawiciele zaś stanowiska tradycyjnego operują pojęciem dobra rodziny.

Stanowisko progresywne, inspirowane ideologiami feministycznymi, uznaje, iż należy dążyć do zmiany struktury rodziny, ponieważ to ona trwale reprodukuje nierówności między kobietami i mężczyznami, a przyjmowanie *a priori* założenia, że rodzina tradycyjna jest ze swej natury sprawiedliwa, jest założeniem niesłusznym<sup>2</sup>. Natomiast zwolennicy drugiego stanowiska (tradycyjnego) pragną zachowania dotychczasowego porządku, a „ideologię *gender*” traktują jako główną przyczynę rozkładu dotychczasowego porządku społecznego, w tym tradycyjnego modelu rodziny i małżeństwa.

Przedstawiciele stanowiska progresywnego uznają za priorytet zasadę równości. Nie stoi ona rzecz jasna w sprzeczności z zasadą dobra rodziny. Reprezentanci tego stanowiska wskazują jednak, że ochronie podlega rodzina, niezależnie od tego, czy jest oparta na małżeństwie. Pojęcie rodziny traktują oni bardzo szeroko. Z kolei zwo-

<sup>1</sup> Por. G. Krawiec, *Koncepcje płci a prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 247-252.

<sup>2</sup> A. Zygmunt, *Spór o tradycyjny model rodziny w świetle dyskursu na temat równości płci*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Sociologica” 2009/34, s. 35.

lennicy podejścia tradycyjnego (konserwatywnego), mówiąc o dobru rodziny, mają na myśli tradycyjną rodzinę opartą na małżeństwie i nastawioną na funkcję prokreacyjną. Wykazując potrzebę ochrony rodziny, mają na myśli taką tradycyjną rodzinę.

## II

Istotną rolę w realizacji zasady dobra rodziny odgrywa samorząd terytorialny, w tym samorząd gminny. Jednym z zadań własnych gminy, polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, jest wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 1 ust 1 pkt 6a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>). Zadania własne obejmują również sprawy polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej (art. 7 ust. 1 pkt 16 u.s.g.).

Jedną z ustaw, które określają kompetencje gminy w zakresie dobra rodziny, jest ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>4</sup>. W preambule tej ustawy podkreśla się znaczenie dobra rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa oraz naturalnym środowiskiem rozwoju i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci.

W systemie prawa znajdziemy jednak wiele innych przepisów, które przewidują wsparcie jednostek samorządu terytorialnego dla rodziny. W ustawie o świadczeniach rodzinnych<sup>5</sup> znajduje się przepis, którego stosowanie może spowodować kolizję między zasadą dobra rodziny a zasadą równego traktowania. Chodzi o art. 22b, który upoważnia radę gminy do ustanowienia dla osób zamieszkałych na terenie jej działania świadczenia na rzecz rodziny inne niż przewidziane w tej ustawie. Ustanawiając taką pomoc, rada gminy bierze pod uwagę lokalne potrzeby w zakresie świadczeń na rzecz rodziny.

Na tle tego artykułu głośna była sprawa ustanowienia bonu wychowawczego przez Radę Miejską w Nysie. Na sesji w dniu 12 października 2016 r. Rada Miejska w podjęła uchwałę nr XXV/381/16 w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego”. W § 5 regulaminu przyznawania bonu wychowawczego stanowiącego załącznik do ww. uchwały Rada Miejska w Nysie uregulowała materię pierwszeństwa w przyznawaniu bonu. W przepisie tym wskazano, jakie przesłanki musi łącznie spełniać wnioskodawca. Jedną z tych przesłanek została określona w następujący sposób: „Wnioskodawcy są biologicznymi lub adopcyjnymi rodzicami dzieci pozostającymi w związku małżeńskim i wychowującymi wspólnie co najmniej dwoje dzieci, z których drugie i każde kolejne dziecko spełnia kryterium wieku określone w § 2”. Uchwała ta została w całości

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506, dalej jako: u.s.g.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1111.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 111, ze zm.), dalej jako: u.ś.r.

uchylona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 lutego 2018 r., II SA/Op 67/17 – na skutek skargi wniesionej m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jak wynika ze stanowiska Rady Miejskiej w Nysie<sup>6</sup>, wartości, cele i motywy, którymi kierowała się Rada, wprowadzając „bon wychowawczy” zawarła w odpowiedzi na skargę, wskazując, że uchwała została skierowana do tych rodzin, które zostały pominięte w polskim systemie wsparcia, tzn. rodzin pełnych, formalnie usankcjonowanych, aktywnych zawodowo i zaradnych życiowo.

Stanowisko takie opiera się na następującym rozumowaniu: w strukturze art. 71 ust. 1 Konstytucji wyróżnić należy dwa przepisy, które mają zróżnicowane znaczenie normatywne. W zdaniu pierwszym tego przepisu zawarto obowiązek państwa uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, natomiast zdanie drugie określa prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych, do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji gwarantuje rodzinom uwzględnianie ich dobra w polityce społeczno-gospodarczej państwa (zdanie pierwsze), a rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (zdanie drugie). Różnica polega na tym, że zdanie pierwsze zobowiązuje państwo do uwzględniania dobra rodziny w prowadzonej przez państwo polityce społecznej i gospodarczej, natomiast zdanie drugie – do udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej albo zapewnieniu, że taka pomoc będzie udzielana przez inne niż państwo władze publiczne, np. samorząd terytorialny.

Jeden z uczestników postępowania w sprawie II SA/Op 67/17<sup>7</sup> porównał art. 18 i 71 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazał, że choć celem obu przepisów ustawy zasadniczej jest dobro rodziny, to art. 71 ust. 1 Konstytucji – co szczególnie unaocznia zdanie drugie przepisu – nakierowany jest na świadczenie pomocy o charakterze socjalnym. Wskazany tu sposób uwzględniania dobra rodziny jest zatem odmienny, a przy tym bardziej sprecyzowany, niż wynikający z ogólniejszego i bardziej wieloaspektowego nakazu ochrony i opieki, o którym mowa w art. 18 Konstytucji. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny skonstatował, że „formy pomocy adresowane do rodzin w trudnej sytuacji materialnej i społecznej skonkretyzowano przede wszystkim w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej”<sup>8</sup>. Realizacja art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji następuje bowiem za pomocą odmiennych instrumentów niż świadczenia rodzinne (czyli nastawione przede wszystkim na wsparcie wynikającego z art. 18 Konstytucji modelu rodziny opartego na małżeństwie jako związku

<sup>6</sup> Vide: powyższy wyrok.

<sup>7</sup> Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, por. *Analiza konstytucyjności uchwały nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – bonu wychowawczego*, dostępny na: <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/analiza-konstytucyjnosci-uchwaly-nr-xxv38116-rady-miejskiej-w-nysie-z-dnia-12>.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, pkt III.4.3.

kobiety i mężczyzny), bez wątpienia zbliżonych, lecz mających za podstawowe kryterium pomoc rodzinom w trudnej sytuacji ekonomiczno-socjalnej<sup>9</sup>.

Jednak argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich opierały się na zarzucie naruszenia zasady równości<sup>10</sup>. Wprowadzenie zasad pierwszeństwa różnicuje sytuację prawną beneficjentów świadczenia, ponieważ w bezpośredni sposób wpływa na możliwość realizacji ich uprawnień. Wprawdzie z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jednak Trybunał określił warunki, jakim odpowiadać muszą kryteria różnicujące prawa obywateli, aby odmienne traktowanie wspomnianych podmiotów nie stanowiło dyskryminacji. Zgodnie z tymi warunkami wspomniane kryteria muszą:

- 1) pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, a zatem być racjonalnie uzasadnione;
- 2) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu służyć ma różnicowanie sytuacji adresatów norm prawnych, musi być proporcjonalna do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania;
- 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych<sup>11</sup>.

W ocenie Rzecznika kryteria zróżnicowania sytuacji prawnej beneficjentów „bonu wychowawczego” muszą pozostawać w immanentnym związku z realizacją celu ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz wartościami konstytucyjnymi. Muszą zatem łączyć się ze wsparciem opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej funkcji rodziny. Dopuszczalne byłoby zatem udzielenie pierwszeństwa w uzyskaniu świadczenia tym rodzinom, które najbardziej potrzebują takiego wsparcia. Trudno natomiast racjonalnie uzasadnić to, że wsparcia tego najbardziej potrzebują rodziny z tej przyczyny, że rodzice dzieci pozostają w związku małżeńskim albo w stosunku pracy, służbowym lub prowadzą działalność gospodarczą bądź rolniczą. Przyjęte przez Radę Miejską w Nysie kryteria pierwszeństwa nie realizują dyrektyw art. 71 ust. 1 Konstytucji, abstrahując całkowicie od kwestii sytuacji materialnej i społecznej nyskich rodzin. Nie ulega również wątpliwości, iż w następstwie zastosowania kryteriów pierwszeństwa świadczenia mogą zostać pozbawione dzieci wychowujące się w rodzinach niepełnych, a zatem zasługujących według Konstytucji na podwyższony standard ochrony. Brak racjonalności przyjętego rozwiązania powoduje, że zróżnicowanie sytuacji prawnej beneficjentów świadczenia nie spełnia także wymogu proporcjonalności<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Por. *Analiza konstytucyjności uchwały nr XXV/381/16...* op. cit.

<sup>10</sup> Vide: wyrok II SA/Op 67/17.

<sup>11</sup> Por. np. wyroki TK: z 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06, OTK nr 9/2007/A, poz. 110; z 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07, OTK nr 9/2008/A, poz. 156; z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08, OTK ZU nr 1/2011/A, poz. 1.

<sup>12</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13, OTK nr 11/2014/A, poz. 117.

## III

Przechodząc do analizy przedmiotowej sprawy, na początku wskazać należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Dyspozycja przywołanego przepisu Konstytucji RP wskazuje, że podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo zatem w akcie rangi ustawowej powinno być zawarte upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Akty prawa miejscowego nie mogą być bowiem wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Nie ulega też wątpliwości, że nie mogą one regulować materii ustawowych, ani też wykraczać poza unormowania ustawowe<sup>13</sup>.

Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie przepisu rangi ustawowej: artykułu 22b ust. 1 i 2 u.s.r. Rada gminy dysponuje znaczną swobodą w tym zakresie. Nie będąc skrepowana szczegółowymi postanowieniami ustawy, rada może określić krąg osób uprawnionych (ustawa o świadczeniach rodzinnych stanowi bowiem o „osobach zamieszkałych na terenie jej działania”).

Ustalając kategorię osób uprawnionych i zasady przyznawania uprawnienia do świadczeń na rzecz rodziny na podstawie ww. art. 22b u.s.r., rada gminy musi więc – zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich – w szczególności uwzględnić wynikający z art. 32 Konstytucji nakaz równego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się<sup>14</sup>, że równość wobec prawa zakłada istnienie wspólnej cechy istotnej, uzasadniającej równe traktowanie podmiotów. Ustalenie określonej cechy relewantnej ma dla oceny konstytucyjności przepisów podstawowe znaczenie, ponieważ przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne albo

<sup>13</sup> Taka interpretacja art. 94 Konstytucji nie budziła i nie budzi wątpliwości. Potwierdzają ją również aktualne akty stosowania prawa: por. np. uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 7 marca 2018 r. \*/432/2018, *Legalis*: „Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Treść tego przepisu wskazuje, że podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest wyraźne upoważnienie zawarte w ustawie. Podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

<sup>14</sup> M.in. wyrok z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10, OTK nr 6/2011/A, poz. 49; wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt P 41/11, OTK nr 4/2012/A, poz. 41; wyrok z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12, OTK nr 6/2014/A, poz. 62.

odmienne. Cechą tą, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i cecha prawna, a jej istnienie ustala się z uwzględnieniem treści i celu przepisów zawierających kontrolowane unormowanie<sup>15</sup>.

Celem ustawy o świadczeniach rodzinnych jest budowa systemu świadczeń rodzinnych, wspierającego rodziny w realizacji ich funkcji, głównie opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej<sup>16</sup>. W rozumieniu tej ustawy – zgodnie z art. 3 pkt 16 – pojęcie „rodzina” oznacza odpowiednio następujących członków rodziny: „małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. poz. 567); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko”. Jak podaje się w orzecznictwie sądowym, w definicji legalnej rodziny, zawartej w tym przepisie, ustawodawca posłużył się zwrotem „odpowiednio”, wskazując na różnych członków rodziny. Dlatego stosowanie tego pojęcia również winno zwrot ten uwzględniać. Chodzi o rodzinę, którą tworzą aktualni, a nie byli małżonkowie, a także rodzice dziecka pozostający w nieformalnym związku, pod warunkiem wspólnego prowadzenia gospodarstwa domowego, w ramach którego wychowują wspólne dzieci<sup>17</sup>. Odnotować także należy następujące stanowisko: „W obowiązującym stanie prawnym nie istnieje jedna legalna definicja pojęcia rodziny, a jej sens powinien odpowiadać celom ustawy, w której został użyty. Dlatego też, dla potrzeb interpretacji tego pojęcia w ustawie o świadczeniach rodzinnych należy użyć wykładni nie tylko gramatycznej, literalnej, ale przede wszystkim celowościowej, zwłaszcza w następstwie zachwiania podstawowej formy rodziny opartej na pokrewieństwie. Obecnie głównym kryterium »rodziny« jest wspólnota ekonomiczna (pozostawanie we wspólnym gospodarstwie domowym), wspólne zamieszkanie, faktyczne pożycie, powiązanie, bliskość”<sup>18</sup>.

Za cechę wspólną adresatów uchwały, relewantną z punktu widzenia możliwości wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego na rzecz rodziny, należy uznać pozostawanie osób zamieszkałych na terenie Gminy Nysa w relacjach rodzinnych zdefiniowanych w art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

<sup>15</sup> Tak np. wyrok z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117.

<sup>16</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Po 15/18.

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 stycznia 2018 r., II SA/Sz 1199/17.

## IV

Jako kryterium pierwszeństwa w uzyskaniu świadczenia wskazano w uchwalę między innymi pozostawanie rodziców dzieci w związku małżeńskim. Wskazać należy, że kryteria uzyskania pierwszeństwa, podobnie jak kryteria uzyskania świadczenia, nie mogą mieć charakteru dyskryminującego. Zastosowanie kryteriów pierwszeństwa w sytuacji braku wystarczających środków dla wszystkich beneficjentów, prowadzi do pozbawienia osób uprawnionych wypłaty należnego im świadczenia. Tryb uzyskania świadczenia nie może prowadzić do nieuzasadnionego faworyzowania jednych podmiotów, a dyskryminowania innych.

Zasada równości należy do kanonu zasad ogólnych w poszczególnych systemach prawnych. Przede wszystkim należy podkreślić, że organy administracji publicznej, „stanowiąc prawo, a zwłaszcza je stosując, powinny dbać o jednakowe traktowanie adresatów swoich działań, jeżeli pozostają oni w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej”<sup>19</sup>. A zatem podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej należy traktować w podobny, o ile nie w identyczny sposób. Poszanowanie zasady równości wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmiennie nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione<sup>20</sup>.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań – zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących<sup>21</sup>. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa obowiązująca we wszystkich sferach funkcjonowania społeczeństwa oznacza więc, że wszystkie charakteryzujące się określoną, istotną cechą podmioty prawa, których dotyczą konkretne normy prawne, traktowane być muszą równo, tzn. według jednakowej miary.

Celem ustawy o świadczeniach rodzinnych jest wsparcie rodziny w realizacji ich funkcji, głównie opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej. W myśl art. 2 ust. 3a tej u.ś.r. świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b u.ś.r. są świadczeniami rodzinnymi. A zatem pozostawanie osób zamieszkałych na terenie Gminy Nysa w relacjach rodzinnych z punktu widzenia tej regulacji ma charakter relewantny i stanowi podstawę do ich równego traktowania. Uchwałodawca, korzystając z możliwości

<sup>19</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 102.

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (Wielka Izba) z dnia 15 kwietnia 2008 r., *Nuova Agricast Srl v. Ministero delle Attivita Produttive*, sprawa C-390/06, Dz.Urz. UE C 142/6 z 7.06.2008. Por. również wyrok z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-44/94, *Fishermen's Organisations i in.*, ECR 1995, s. I-03115, i wyrok z dnia 30 marca 2006 r. w sprawach połączonych C-87/03 i C-100/03, *Hiszpania v. Rada*, ECR 2006, s. I-02915

<sup>21</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2001, sygn. K 22/01, OTK nr 7/2001, poz. 215.

wprowadzenia odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, dokonał zróżnicowania ich sytuacji w ten sposób, że tylko niektórym z nich przyznał pierwszeństwo w uzyskaniu świadczenia. Takie rozwiązania – jak wskazywał sąd w ww. wyroku oraz Rzecznik Praw Obywatelskich – nie służą jednak realizacji celu ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani nie pozostają w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi wymagającymi szczególnej ochrony.

Rodzinę stanowi każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, składający się z co najmniej jednej osoby dorosłej i dziecka, oparty na więzach emocjonalnych, prawnych, a przeważnie także i na więzach krwi. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że wychowywanie i utrzymywanie dzieci jest podstawowym i niezbędnym wyznacznikiem pojęcia rodziny oraz determinuje sposób rozumienia pozostałych pojęć zastosowanych w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji<sup>22</sup>. Jeden z najśłynniejszych badaczy problemu rodziny, Franciszek Adamski zauważył: „Rodzina jest grupą złożoną z osób połączonych stosunkiem małżeńskim i stosunkiem rodzice - dzieci. Jest grupą określoną przez trwałe i zalegalizowane stosunki seksualne dwojga osób dających życie swym dzieciom i uzależniających je od siebie w początkowej fazie życia, a jednocześnie przyjmujących na siebie zadanie wprowadzenia ich w życie. Jako instytucja społeczna jest oparta na sformalizowanym związku małżeńskim kobiety i mężczyzny i powołana dla pełnienia określonych funkcji na rzecz społeczeństwa i swych członków”<sup>23</sup>.

Rodzina przeżywa trudności – spowodowane m.in. przez transformację społeczno-gospodarczą, emigrację zarobkową członków rodziny, zwiększenie ilości patologii w rodzinie, brak prokreacji i inne; wszystkie te czynniki powodują m.in. zmianę funkcji rodziny. W literaturze wskazuje się więc na konieczność wypracowania racjonalnej, opartej na naukowych podstawach długofalowej polityki społecznej, która ułatwiłaby rozwiązywanie problemów społecznych<sup>24</sup>. Tradycyjna rodzina – oparta na małżeństwie – jest nadal silna. Niemniej jednak coraz więcej jest osób żyjących w rodzinnych modelach nietradycyjnych. W literaturze podaje się kilka procesów i zjawisk typowych dla rodziny w epoce postindustrialnej; są to m.in.: znaczny wzrost zatrudnienia kobiet, egalitaryzacja w małżeństwie i rodzinie, zmniejszenie wartości dzieci dla rodziców, autonomizacja członków rodziny, dezintegracja rodziny, wzrost liczby rozwodów, wzrost osób pozostających w kohabitacji, patologizacja społeczna<sup>25</sup>.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji

<sup>22</sup> Zob. wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08, OTK ZU nr 3/2011/A, poz. 22, cz. III, pkt 4.2.

<sup>23</sup> F. Adamski, *Małżeństwo i rodzina w strukturze społeczno-prawnej i społecznej świadomości*, [w:] K. Slany, A. Małek, I. Szczepaniak-Wiecha (red.), *Systemy wartości a procesy demograficzne*, Kraków 2003, s. 95.

<sup>24</sup> Z. Tyszka, *Relacja „rodzina – społeczeństwo globalne” w okresie transformacji*, [w:] M. Ziemska (red.), *Rodzina współczesna*, Warszawa 2005, s. 29.

<sup>25</sup> Z. Tyszka, *Rodzina współczesna – jej geneza i kierunki przemian*, [w:] M. Ziemska (red.), *Rodzina współczesna*, Warszawa 2005, s. 198.

materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. W wyroku z 18 listopada 2014 r.<sup>26</sup> Trybunał zwrócił uwagę, że Konstytucja gwarantuje rodzinom wielodzietnym i niepełnym, które spełniają warunek trudnej sytuacji materialnej i społecznej (por. art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), więcej niż zwykłą pomoc. Pomoc, która ma mieć charakter szczególny, oznacza konieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzającego konstytucyjną ochronę o „zwykłej” intensywności, i musi pozwolić każdej takiej rodzinie na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Posłużenie się w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji terminem „szczególny” odczytywać należy jako skierowany do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego wspomagania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują. W tym sensie ochrona przewidziana w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji oznaczać ma wyraźne podwyższenie tego standardu ochrony i pomocy, który ustrojodawca przyznaje wszystkim rodzicom i rodzinom.

## V

W świetle powyższego nie zawsze można zatem mówić o tym, że zasada dobra rodziny kłóci się z zasadą równości. Jedna ze stron sporu powołuje się na zasadę dobra rodziny (rozumianej w sposób tradycyjny i oparty na małżeństwie), druga zaś wskazuje, że wszelkie rodziny, w tym także niepełne i nie oparte na małżeństwie, podlegają ochronie, a ich wykluczenie z określonych świadczeń jest naruszeniem zasady równości. Spór więc powstanie wtedy, gdy pewne świadczenia przyznajemy wybranym rodzinom (tym „tradycyjnym”), a innym rodzinom (tym „nietradycyjnym”, których podstawy nie stanowi małżeństwo), odmawiamy takiego świadczenia. Pojęcie rodziny zmienia się. Rodzina „tradycyjna” oparta na małżeństwie jest nadal silna, jednak taki model nie jest jedyny. Przewidziany w art. 18 Konstytucji RP obowiązek ochrony i opieki małżeństwa należy rozumieć w ten sposób, iż osoby pozostające w związku małżeńskim nie mogą być traktowane gorzej niż osoby wspólnie żyjące, które nie zawarły małżeństwa. W innym wypadku ustawodawca mógłby przyczynić się do osłabienia więzi między małżonkami i zniechęcać do zawierania małżeństw. Argumentacja Trybunału Konstytucyjnego odnosząca się do art. 18 Konstytucji RP nie daje jednakże podstaw do usprawiedliwiania gorszego traktowania rodzin, które nie są tworzone przez małżeństwo. Co więcej, w jednym z wyroków<sup>27</sup> Trybunał stwierdził dobitnie, że „nakaz wyrażony w art. 18 Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje traktować osobę mającą rodzinę inaczej (lepiej), niż osobę samotną”.

<sup>26</sup> Sygn. akt SK 7/11 (OTK ZU nr 10/2014/A, poz. 112).

<sup>27</sup> Por. wyrok TK z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 19/07 (OTK-A 2007/8/94).

## Bibliografia

### Literatura:

Adamski F., *Małżeństwo i rodzina w strukturze społeczno-prawnej i społecznej świadomości*, [w:] K. Slany, A. Małek, I. Szczepaniak-Wiecha (red.), *Systemy wartości a procesy demograficzne*, Kraków 2003.

Krawiec G., *Koncepcje płci a prawo administracyjne*, Warszawa 2015.

Tyszka Z., *Relacja „rodzina – społeczeństwo globalne” w okresie transformacji*, [w:] M. Ziemska (red.), *Rodzina współczesna*, Warszawa 2005.

Tyszka Z., *Rodzina współczesna – jej geneza i kierunki przemian*, [w:] M. Ziemska (red.), *Rodzina współczesna*, Warszawa 2005.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Zygmunt A., *Spór o tradycyjny model rodziny w świetle dyskursu na temat równości płci*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Sociologica” 2009/34.

### Inne:

Analiza konstytucyjności uchwały nr XXV/381/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa świadczenia pieniężnego – bonu wychowawczego, dostępna na: <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/analiza-konstytucyjnosci-uchwaly-nr-xxv38116-rady-miejskiej-w-nysie-z-dnia-12>.