



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Dziecka
Marek Michalak

Warszawa, 21 grudnia 2017 roku

ZSM.422.22.2017.AC

**Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej**

w trosce o dobro i ochronę praw małoletnich obywateli polskich, których rodzic nie posiada obywatelstwa naszego kraju, chciałbym przedstawić Pani Minister złożony problem dostępu tych dzieci do świadczeń przewidzianych przepisami:

- **ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci** (Dz. U. z 2017 r. poz. 1851 – dalej: u.p.p.w.d.),
- **ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych** (Dz. U. z 2017 r. poz. 1952 – dalej: u.ś.r.).

W szczególności zwracam uwagę na problemy interpretacyjne, na które napotykają organy administracji przy rozstrzyganiu tego rodzaju spraw oraz na powstałe – przy wsparciu Rzecznika – prokonstytucyjne orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie.

Analiza spraw zgłaszanych do Biura RPD pozwala na stwierdzenie, że organy administracji w niektórych sytuacjach mają poważne trudności z dokonaniem – zgodnej z Konstytucją RP¹ oraz z Konwencją o prawach dziecka² – wykładni przepisów obydwu ww. ustaw w zakresie ustalenia kręgu osób objętych tymi regulacjami (art. 1 ust. 2 u.ś.r. oraz art. 1 ust. 2 u.p.p.w.d.) oraz podmiotów, którym przysługują przewidziane w nich świadczenia (art. 4 ust. 2 u.ś.r. i art. 4 ust. 2 u.p.p.w.d.).

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.).



Ma to miejsce zwłaszcza w sprawach rodzin polsko-cudzoziemskich, gdzie dziecko posiada obywatelstwo polskie, ale już jego rodzic (formalnie występujący z wnioskiem o przyznanie świadczenia) nie. W przypadkach, gdy drugi rodzic (obywatel polski) nie może z różnych przyczyn (śmierci, porzucenia rodziny, odbywania kary pozbawienia wolności itp.) złożyć wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych lub świadczenia wychowawczego, nieprzeprowadzenie przez organy celowościowej i systemowej wykładni ww. przepisów (o czym szerzej poniżej), prowadzi do sytuacji pokrzywdzenia dziecka i naruszenia jego prawa do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego. Prawo to znajduje swoje oparcie zarówno w art. 26 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, jak i w art. 18 oraz art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP, które nakazują otoczyć rodzinę szczególną ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej oraz zapewnić rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzinom niepełnym, szczególną pomoc władz publicznych.

Z obserwacji poczynionych przez Rzecznika wynika, że organy administracji – kierując się literalnym brzmieniem art. 4 ust. 2 u.ś.r.³ i art. 4 ust. 2 u.p.p.w.d.⁴ – dokonują w sprawach rodzin polsko-cudzoziemskich jedynie sprawdzenia, czy status prawny rodzica albo opiekuna dziecka pozwala na uznanie, że osoba ta spełnia przesłanki określone w art. 1 ust. 2 u.ś.r. albo art. 1 ust. 2 u.p.p.w.d. Oba te przepisy stanowią, że świadczenia przysługują osobom posiadającym obywatelstwo polskie oraz cudzoziemcom objętym przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, dwustronnymi umowami międzynarodowymi o zabezpieczeniu społecznym lub posiadającym kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, tzn. m.in. obcokrajowcom korzystającym z zezwolenia na pobyt stały lub pobyt rezydenta długoterminowego UE, statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej, zgody na pobyt ze względów humanitarnych, czy też niektórych zezwoleń na pobyt czasowy.

Zdaniem Rzecznika Praw Dziecka, stanowisko to – ograniczające badanie spełnienia powyższych warunków jedynie do rodzica lub opiekuna dziecka – nie jest prawidłowe. Ustawodawca posłużył się wprawdzie w art. 4 ust. 2 u.ś.r. i w art. 4 ust. 2 u.p.p.w.d. sformułowaniami stwierdzającymi, że właściwe świadczenia przysługują rodzicom albo opiekunom małoletnich, uregulowań tych nie można jednak odczytywać w oderwaniu

³ Art. 4 ust. 2 u.ś.r.: *Prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku przysługuje: 1) rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka; 2) opiekunowi faktycznemu dziecka; 3) osobie uczącej się.*

⁴ Art. 4 ust. 2 u.p.p.w.d.: *Świadczenie wychowawcze przysługuje matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka.*

od wcześniejszych jednostek redakcyjnych tych przepisów określających cele obu ustaw (art. 4 ust. 1 u.ś.r.⁵ i art. 4 ust. 1 u.p.p.w.d.⁶).

Jeżeli celem zarówno ustawy o świadczeniach rodzinnych, jak i ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci jest wsparcie rodzin (które ma służyć przede wszystkim dobru dziecka), organy administracji nie mogą niejako „uprzedmiotawiać” małoletnich, ograniczając się przy rozstrzyganiu o prawie do świadczeń jedynie do oceny sytuacji prawnej ich rodziców albo opiekunów, pomijając zaś zupełnie sytuację dziecka.

Tego rodzaju ocena byłaby dokonywana także w oderwaniu od zasad wyrażonych w art. 2 i art. 32 Konstytucji RP, tzn. zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równego traktowania przez władze publiczne podmiotów podobnych (w tym przypadku: małoletnich obywateli polskich – niezależnie od kryterium obywatelstwa i statusu pobytowego ich rodzica).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt SK 4/98: *[...] wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. [...] argumenty te muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzone różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. [...] argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych*⁷.

Bez wątplenia różnicowanie sytuacji małoletnich obywateli polskich w zakresie dostępu do świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego jedynie z powodu obywatelstwa i statusu pobytowego ich rodzica albo opiekuna (co niestety, mimo utrwalonego orzecznictwa sądowego, powtarza się w praktyce orzeczniczej organów administracji) pozostaje w sprzeczności z art. 2, art. 18, art. 32, art. 71 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, jak również z art. 2 ust. 2 w zw. z art. 26 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka.

⁵ Art. 4 ust. 1 u.ś.r.: *Zasilek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka.*

⁶ Art. 4 ust. 1 u.p.p.w.d.: *Celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokajaniem jego potrzeb życiowych.*

⁷ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 24 lutego 1999 r., Sygn. akt SK 4/98.

Na potwierdzenie tego stanowiska należy przywołać m.in. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 listopada 2004 r. Sąd ten, rozpoznając skargę obywatelki Ukrainy – matki dziecka (będącego obywatelem polskim) na decyzję o odmowie przyznania zasiłku rodzinnego stwierdził wówczas: *Jest okolicznością bezsporną, że skarżąca jest obywatelką Ukrainy... [...] Skarżąca nie należy zatem do kręgu osób wymienionych w przywołanym przepisie [dop. – art. 1 ust. 2 u.ś.r.]. Do kręgu tego należy natomiast jej córka M., która jest obywatelką polską. [...] Rozważenia wymaga w tej sytuacji, czy o prawie do zasiłku rodzinnego decydować powinno obywatelstwo matki, jako osoby formalnie uprawnionej do świadczeń, czy też obywatelstwo dziecka.* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie przeprowadził taką analizę, dochodząc do wniosku, że: *[...] nie do przyjęcia jest taka interpretacja przepisów ustawy, która pozbawiałaby przewidzianej w ustawie pomocy finansowej dziecko, zamieszkałe w Polsce i będące obywatelem polskim. Klóciłoby się to z konstytucyjną zasadą równego traktowania wszystkich obywateli oraz poczuciem sprawiedliwości*⁸.

Warto odwołać się także do oceny prawnej wyrażonej w analogicznej sprawie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyrok z dnia 2 października 2014 r.), który wskazał: *W art. 18 Konstytucji zastrzeżono, że rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwinięcie tej zasady znajduje się w art. 71 ust. 1 Konstytucji... [...] W ocenie sądu organy administracji popełniły błąd, interpretując przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych w oderwaniu od zasad określonych w Konstytucji. Zastosowana przez Kolegium wykładnia przepisów ustawy postawiła dzieci Skarżącej w gorszej sytuacji od ich rówieśników – również obywateli polskich. [...] nie można odmówić przyznania świadczeń rodzinnych, przeznaczonych do wykorzystania dla obywateli tegoż państwa tylko dlatego, że wniosek złożyła osoba korzystająca ze zgody na pobyt tolerowany. Sąd podkreśla, że zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka (art. 4 ust. 1 u.ś.r.)...⁹.*

Rzecznik Praw Dziecka w pełni podziela cytowane powyżej stanowiska Sądu.

Mimo, iż zostały one sformułowane na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w pełni zachowują swoją aktualność do spraw rozstrzyganych na podstawie przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

⁸ Uzasadnienie wyroku WSA w Lublinie z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/Lu 546/04.

⁹ Uzasadnienie wyroku WSA w Poznaniu z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 227/14.

Potwierdził tę tezę także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w dniu 7 listopada 2017 r. – po rozpoznaniu skargi Rzecznika Praw Dziecka na decyzję o odmowie przyznania cudzoziemce (obywatelce Ukrainy) świadczenia wychowawczego – stwierdził jednoznacznie, że choć: [...] *matka dzieci, będących obywatelami polskimi, nie należy do kręgu osób, wskazanych w art. 1. Nie oznacza to jednak, że do tego kręgu nie należą jej dzieci. Wykładnia powołanych przepisów nie może być dokonana w oderwaniu od celu, jakiemu służyć mają uregulowania ustawowe, dotyczące świadczenia wychowawczego. [...] świadczenie, mimo iż formalnie rzecz ujmując przysługuje rodzicom lub jednemu z nich, zaspokaja potrzeby dziecka. [...] nie do przyjęcia jest interpretacja przepisów ustawy [dop. która] pozbawiałoby dziecko, zamieszkałe w Polsce i będące obywatelem polskim, przewidzianej w ustawie pomocy finansowej, tylko dlatego, że jednym z jego rodziców jest cudzoziemiec. Stoi to w opozycji do elementarnego poczucia sprawiedliwości [...] Formalne wyłączenie całej rodziny z systemu zasiłkowego tylko z uwagi na to, że jeden z jej członków jest cudzoziemcem, nieposiadającym dostępu do rynku pracy, nie może być w istocie przyczyną odebrania stosownych praw obywatelom polskim¹⁰.*

Rzecznik Praw Dziecka przedstawia powyższe stanowisko w przekazywanych mu sprawach indywidualnych, zgłaszając udział w toczących się postępowaniach oraz kierując do właściwych wojewódzkich sądów administracyjnych skargi na wadliwe – z opisanych powyżej przyczyn – decyzje administracyjne o odmowie przyznania wnioskowanych świadczeń.

Mimo tych działań obawiam się, że – z powodu „wprowadzającej w błąd” redakcji art. 4 ust. 2 u.ś.r. i art. 4 ust. 2 u.p.p.w.d. oraz trudności organów z dokonaniem prokonstytucyjnej wykładni tych przepisów z innymi uregulowaniami omawianych ustaw – liczne rodziny polsko-cudzoziemskie są (i byłyby nadal) bezpodstawnie pozbawiane należnego im wsparcia na dzieci, w tym małoletnich obywateli polskich.

Nie ulega wątpliwości, że część osób uprawnionych (zwłaszcza po uzyskaniu nieprawidłowych informacji we właściwym urzędzie gminy / miasta / dzielnicy, opartych na obecnym brzmieniu art. 4 ust. 2 u.ś.r. i art. 4 ust. 2 u.p.p.w.d.) prawdopodobnie w ogóle nie składa wniosku o przyznanie świadczeń rodzinnych lub świadczenia wychowawczego. Duża grupa uprawnionych nie decyduje się też zapewne na zaskarżanie

¹⁰ Uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 938/17.

decyzji odmownych, rezygnując z dalszego ubiegania się o te formy pomocy. Wreszcie, nawet w przypadku tych rodzin, w których rodzice albo opiekunowie korzystają z przysługujących im środków zaskarżenia (zwłaszcza skargi do sądu) – z uwagi na długotrwałe oczekiwanie na korzystne rozstrzygnięcie – dzieci (nie ze swej winy, ale także nie z winy swoich rodziców albo opiekunów) nie mogą w pełni korzystać ze wsparcia wprowadzonego przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci i mającego na celu zabezpieczenie ich dobra i ich praw.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2017 r. poz. 922), zwracam się do Pani Minister z prośbą o rozważenie podjęcia działań zmierzających do nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, która doprowadziłaby do wyeliminowania wszelkich wątpliwości, jak należy traktować sytuacje, gdy rodzic albo opiekun dziecka nie spełnia kryteriów określonych w art. 1 ust. 2 u.ś.r. i art. 1 ust. 2 u.p.p.w.d., ale warunki te są spełnione przez dziecko.

W ocenie Rzecznika, tego rodzaju interwencja legislacyjna powinna sprowadzać się w szczególności do nadania następującego brzmienia przepisom:

- **art. 4 ust. 2 u.ś.r.**

*Prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku **przyznaje się**:*

- 1) rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka;*
- 2) opiekunowi faktycznemu dziecka;*
- 3) osobie uczącej się;*

– jeżeli osoby, o których mowa powyżej lub dziecko spełniają warunki określone w art. 1 ust. 2.

- **art. 4 ust. 2 u.p.p.w.d.**

*Świadczenie wychowawcze **przyznaje się**:*

- 1) rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecku;*
- 2) opiekunowi faktycznemu dziecka;*

– jeżeli osoby, o których mowa powyżej lub dziecko spełniają warunki określone w art. 1 ust. 2.

Podkreślam, że brak nowelizacji tychże ustaw w powyższym zakresie i bierne oczekiwanie na uwzględnienie w praktyce orzeczniczej organów administracji (tj. przez organy 2 478 gmin oraz przez 49 samorządowych kolegiów odwoławczych) jednolitej, prokonstytucyjnej wykładni art. 4 u.ś.r. i art. 4 u.p.p.w.d., oznaczałaby konieczność pogodzenia się z faktem, że – zanim do tego dojdzie – wiele rodzin polsko-cudzoziemskich zostanie bezpodstawnie pozbawionych należnego im wsparcia ze strony Rzeczypospolitej Polskiej.

W przekonaniu Rzecznika Praw Dziecka, zasada wyrażona w art. 3 Konwencji o prawach dziecka, zgodnie z którą: *We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka*, nie pozwala na akceptację takiego stanu rzeczy.

Wypowiedź rzecznika
Michał Szlachetka