



Warszawa, 25-06-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

III.7064.112.2024.JA

Pani dr Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Minister Rodziny, Pracy i Polityki
Społecznej
e-PUAP

Szanowna Pani Minister,

pragnę zasygnalizować Pani Minister problem z dostępem do świadczenia wychowawczego dzieci, dla których po śmierci rodzica do czasu umieszczenia w pieczy zastępczej nie został powołany opiekun prawny.

Wskazywany problem obrazuje przedstawiona w jednej ze skarg sytuacja małoletniego dziecka, którego rodzice nie żyją. Do listopada 2022 r. (tj. do czasu uzyskania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych informacji o śmierci ojca dziecka w październiku 2022 r.) rodzinie było wypłacane świadczenie 500+. Babcia dziecka przejęła opiekę faktyczną nad dzieckiem, a w kwietniu 2023 r. po wydaniu w postępowaniu opiekuńczym postanowienia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, ustanowieniu rodziną zastępczą i opiekunem prawnym złożyła do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wnioski o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego. Świadczenie zostało przyznane od dnia objęcia dziecka pieczą zastępczą, a za okres od dnia śmierci ojca dziecka do czasu ustanowienia dla dziecka pieczy wydano decyzję odmowną z uwagi na treść art. 18 ust. 2b ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2024 r. poz. 421) – dalej ustawa o p.p.w.d. Rodzina zastępcza złożyła wniosek po upływie przewidzianego w tym przepisie

terminu, gdyż w okresie od dnia śmierci ojca dziecka do czasu ustanowienia rodziny zastępczej tj. od października 2022 r. do marca 2023 r. sąd opiekuńczy nie powołał dla dziecka opiekuna prawnego, a zatem w tym okresie nie było osoby uprawnionej do wnioskowania o świadczenie wychowawcze.

Zgodnie z art. 4 ustawy o p.p.w.d. celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Przysługuje ono m.in. matce albo ojcu, jeżeli dziecko wspólnie zamieszkuje i pozostaje na utrzymaniu matki albo ojca albo opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli dziecko wspólnie zamieszkuje i pozostaje na utrzymaniu opiekuna faktycznego albo opiekunowi prawnemu dziecka, a ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego oraz jego wypłata następują odpowiednio na wniosek matki, ojca, opiekuna faktycznego dziecka albo opiekuna prawnego dziecka (art. 13 ust. 1 ustawy o p.p.w.d.). W art. 18 ust. 2b ustawy o p.p.w.d. ustawodawca postanowił, iż jeżeli w terminie 3 miesięcy, licząc od dnia śmierci m.in. rodzica, któremu zostało przyznane świadczenie wychowawcze, m.in. opiekun prawny dziecka, opiekun faktyczny dziecka, rodzic zastępczy, złoży wniosek o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego na dane dziecko, prawo to ustala się, począwszy od dnia śmierci rodzica, nie wcześniej jednak niż od pierwszego dnia miesiąca następującego po ostatnim miesiącu, za który zmarłemu rodzicowi wypłacono ostatnie świadczenie wychowawcze.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich charakter i cel świadczenia wychowawczego winny mieć nadrzędne znaczenie przy ustalaniu prawa do niego. Świadczenie to służy bowiem zaspokojeniu potrzeb dziecka, dbałości o jego dobro i ochronę. Skierowane jest zaś do podmiotów, które sprawują faktyczną opiekę nad dzieckiem. Na realizację zasad i celów ustawy o p.p.w.d. należy zatem patrzeć przede wszystkim przez pryzmat dzieci oraz ich dobra. Z tego względu trudna do zaakceptowania jest sytuacja, gdy z powodu śmierci osoby uprawnionej do otrzymania świadczenia wychowawczego w pewnym okresie, przy spełnianiu warunków ustawowych do uzyskania świadczenia, dziecko może znaleźć się poza tym wsparciem z uwagi na brak ustawienia opieki prawnej.

W art. 72 ust. 1 zd. 1 i ust. 2 Konstytucji RP zapisano, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych. Ustawa zasadnicza nie ogranicza się więc do zapewnienia dziecku ochrony, ale wprowadza też prawo do żądania od organów władzy publicznej opieki i pomocy. Pomoc władz publicznych jest szczególnie

niezbędna w przypadku dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej, stąd art. 72 ust. 2 nakłada na władze tego rodzaju obowiązek (por. Wiesław Skrzydło, Komentarz do art. 72 Konstytucji RP, LEX).

Zgodnie z art. 20 Konwencji o Prawach Dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., a ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską dnia 30 kwietnia 1991 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526), dziecko pozbawione czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego lub gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostawać w tym środowisku, będzie miało prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa. We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną powinno być jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka (art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka).

Osoba odpowiedzialna za utrzymanie dziecka, która faktycznie sprawuje pieczę nad jego wychowaniem i rozwojem, ma prawo skutecznego domagania się od Państwa pomocy w sprawowaniu tej opieki, w tym również pomocy finansowej. Ograniczenie uprawnień w dostępności do świadczeń w tym czasie stanowi naruszenie praw dziecka, wynikających wprost z Konstytucji RP i Konwencji o Prawach Dziecka. Państwo ma bowiem obowiązek uznawać prawo każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu. Rodzice lub inne osoby odpowiedzialne za dziecko ponoszą główną odpowiedzialność za zabezpieczenie, w ramach swych możliwości, także finansowych, warunków życia niezbędnych do rozwoju dziecka. Natomiast Państwo zgodnie z warunkami krajowymi oraz odpowiednio do swych środków, ma obowiązek podejmować właściwe kroki dla wspomaganie rodziców lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko w realizacji tego prawa oraz udzielać, w razie potrzeby, pomocy materialnej oraz innych programów pomocy - art. 27 Konwencji.

Na gruncie przepisów ustawy o p.p.w.d. beneficjentem świadczenia wychowawczego jest nie samo dziecko, ale zasadniczo jeden z jego rodziców, opiekun faktyczny lub opiekun prawny. W przypadku śmierci osoby uprawnionej do świadczenia wychowawczego, świadczenie nie przechodzi automatycznie na kolejnego opiekuna dziecka, ale świadczenie takie wygasa z mocy prawa i konieczne jest złożenie wniosku przez osobą uprawnioną.

Mimo treści art. 18 ust. 2b ustawy o p.p.w.d. sytuacja, z którą zwracam się do Pani Minister nie została przewidziana przez ustawodawcę, natomiast adresaci norm prawnych, osierocone dzieci, nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji braku aktywności uprawnionych do działania instytucji. Na gruncie przedstawionej sprawy – sądu opiekuńczego zobowiązanego do ustalenia opieki prawnej dla dziecka. Koniecznym więc wydaje się wprowadzenie do ustawy o p.p.w.d. stosownej regulacji umożliwiającej zachowanie ciągłości wypłaty świadczenia wychowawczego.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich sygnalizowany problem dostępu do świadczenia wychowawczego wynika także z nieadekwatnej do potrzeb i różnorodności sytuacji definicji opiekuna faktycznego stosowanej również przy ustalaniu uprawnienia do innych świadczeń o charakterze socjalnym – świadczeń rodzinnych i świadczenia „Dobry start”.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323) – dalej u.ś.r. prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku przysługuje rodzicom, jednemu z rodziców, opiekunowi prawnemu dziecka, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie uczącej się. Ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek m.in. małżonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, rodziny zastępczej, osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka, dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej, dyrektora regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej albo dyrektora interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego osoby uczącej się, pełnoletniej osoby niepełnosprawnej lub innej osoby upoważnionej do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej, a także osób, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny (art. 23 ust. 1 u.ś.r.). Ustawa o świadczeniach rodzinnych w art. 3 pkt 14 zawiera legalną definicję opiekuna faktycznego, za którego może być uznana osoba faktycznie opiekująca się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu opiekuńczego o przysposobienie dziecka.

Podobny tryb ubiegania się o świadczenia regulują przepisy ustawy o p.p.w.d. i rozporządzenia Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu "Dobry start" (Dz. U. poz. 1092). Także zdefiniowane pojęcie opiekuna faktycznego uprawnionego do uzyskania świadczenia wychowawczego i „Dobry Start” są identyczne jak w ustawie o świadczeniach rodzinnych (art. 2 pkt 10 ustawy o p.p.w.d., § 3 pkt 3 rozporządzenia).

Ustalanie uprawnień do świadczeń odbywa się w oparciu o powołane wyżej przepisy, których kształt nie pozostawia organowi żadnego luzu decyzyjnego w ramach którego mógłby, uwzględniając wyjątkowe okoliczności, ustalić prawo do świadczeń. Normy prawne regulujące dostęp do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego i świadczenia „Dobry Start” w sposób rygorystyczny ograniczają bowiem krąg opiekunów faktycznych tylko do osób, które wystąpiły z wnioskiem do sądu opiekuńczego o przysposobienie dziecka. Na kanwie tak określonych regulacji prawnych w sposób szczególny uwidacznia się problem dostępu do świadczeń osób sprawujących bieżącą pieczę nad dzieckiem, którzy pomimo, że faktycznie opiekują się dzieckiem, to nie spełniają warunków ustawowych. Nie są bowiem w rozumieniu definicji opiekuna faktycznego uprawnionymi do ubiegania się o świadczenia socjalne osoby, którym sąd opiekuńczy powierzył sprawowanie pieczy bieżącej nad dzieckiem. Sytuacja taka pozbawia dziecko, nad którym jest sprawowana bieżąca piecza możliwości uzyskania należnych świadczeń socjalnych, a ich opiekunów przynajmniej częściowego pokrycia wydatków związanych z opieką.

W świetle ugruntowanego już orzecznictwa sądowno-administracyjnego¹, z którego wynika, że prawo do świadczeń pomocowych przysługuje opiekunom pieczy bieżącej, którym na mocy prawomocnego postanowienia sądu rodzinnego powierzono pieczę nad dzieckiem oraz opinii przedstawionej na wniosek Rzecznika Praw Dziecka przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w publikacji „Podstawa oraz skutki umieszczenia dziecka w tzw. pieczy bieżącej”², zasadne jest wprowadzenie do unormowań określających dostęp do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego i świadczenia „Dobry Start” stosownej regulacji umożliwiającej uzyskanie przez osoby faktycznie opiekujące się dzieckiem prawa do świadczeń socjalnych.

¹ m.in. wyroki: z dnia 16 października 2018 r. sygn. akt II SA/Łd 532/18 i sygn. akt II SA/Łd 533/18, z dnia 27 października 2021 r. sygn. akt II SA/Po 25/21, z dnia 2 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Po 127/21, z dnia 4 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Po 1950/20 i sygn. akt IV SA/Po 1940/20, z dnia 23 marca 2022 r. sygn. akt I OSK 1284/21, z dnia 28 czerwca 2022 r. sygn. akt II SA/Bd 133/22, z dnia 6 września 2022 r. sygn. akt IV SA/Wr 119/22, IV SA/Wr 120/22, IV SA/Wr 121/22 i IV SA/Wr 122/22, z dnia 21 lutego 2023 r. sygn. akt II SA/GI 1623/22, z dnia 13 czerwca 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 281/23

² https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2023/11/2023_PrawoR_M_Domanski_Podstawa_oraz_skutki_umieszczania_dziecka_w_tzw_pieczy_biezacej.pdf

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska odnośnie podjęcia stosownych działań prawodawczych.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pani Monika Horna-Cieślak

Rzecznik Praw Dziecka

e-PUAP