RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 28 lutego 2019 r.

III.7064.1.2019.JA

Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Szanowna Pani Minister,

pragnę przedstawić Pani Minister problem ograniczenia w dostępie do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego i świadczenia Dobry Start osób sprawujących bieżącą opiekę nad dzieckiem w sytuacji, gdy osoby uprawnione do uzyskania świadczeń faktycznie nie sprawują pieczy nad dzieckiem i świadczeń nie otrzymują.

Wskazywany problem obrazuje jedna ze spraw skierowana do Rzecznika Praw Obywatelskich przez dziadków 13-letniego chłopca, którzy od 2-go miesiąca życia sprawują nad Nim wyłączną opiekę, gdyż matka dziecka od lat zmaga się z kryzysem psychicznym - zdiagnozowana schizofrenia. Dziadkowie w trosce o spokojne i bezpieczne dzieciństwo wnuka, za zgodą Jego matki, przejęli trud opieki i wychowania dziecka. Przekazanie prawa opieki do czasu uzyskania przez chłopca pełnoletności, w tym prawa do podejmowania wszelkich decyzji związanych z opieką, zostało wyrażone w formie oświadczenia złożonego przed matkę przed notariuszem. Niezwykle trudna sytuacja relacji w rodzinie wynikająca z choroby córki powoduje, że Jej rodzice, aktualni opiekunowie dziecka, nie dokonali formalnego przejęcia opieki prawnej nad chłopcem, tym bardziej, że matka dziecka nie wyraziła zgody na ingerencję we władzę rodzicielską.

Zaistniała sytuacja powoduje, że dziadkowie chłopca, pomimo, że od 13 lat sprawują nad nim nieprzerwanie opiekę i w praktyce w sposób nieformalny realizują obowiązki

wynikające z opieki prawnej lub władzy rodzicielskiej nie mają możliwości uzyskania jakiejkolwiek pomocy finansowej.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.) 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 małżonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, rodziny zastępczej niezawodowej, 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 ustawy). 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 rodzinnego o przysposobienie dziecka.

Podobny tryb ubiegania się o świadczenia regulują przepisy ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2018 r. poz. 2134 ze zm.) i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry Start" (Dz. U. z 2018 r. poz. 1061). 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 pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry Start").

Ustalanie uprawnienia 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. Na kanwie tak określonych regulacji prawnych w sposób szczególny uwidacznia się problem dostępu do świadczeń osób sprawujących bieżącą pieczę nad dzieckiem, którzy pomimo, iż faktycznie opiekują się dzieckiem to nie spełniają warunków ustawowych. Nie mogą być bowiem uznane za opiekuna faktycznego dziecka, ponieważ nie wystąpili z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka.

Celem świadczenia rodzinnego, wychowawczego oraz Dobry Start jest udzielenie rodzinom z dziećmi wsparcia w postaci częściowego pokrycia wydatków związanych z wychowaniem i utrzymaniem dziecka oraz rozpoczęciem roku szkolnego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich charakter i cel tych świadczeń powinny mieć nadrzędne znaczenie przy ustalaniu do nich prawa, gdyż faktycznie służą zaspokojeniu potrzeb dziecka. Adresatami świadczeń są podmioty, które sprawują opiekę nad dzieckiem, ale na realizację

zasad i celów jakim mają służyć świadczenia należy patrzeć przede wszystkim przez pryzmat dzieci oraz ich dobra. Z tego względu trudna do zaakceptowania jest sytuacja, gdy z powodu wymogów formalnych, przy spełnianiu warunków ustawowych do uzyskania świadczeń, dziecko może znaleźć się poza wsparciem w postaci świadczenia rodzinnego, wychowawczego i Dobry Start.

Normy prawne regulujące dostęp do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego i świadczenia Dobry Start w sposób rygorystyczny ograniczają krąg opiekunów faktycznych tylko do osób, które wystąpiły z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka. Sytuacja taka, zdaniem Rzecznika, pozbawia dziecko, nad którym jest sprawowana bieżąca piecza możliwości uzyskania przynajmniej częściowego pokrycia wydatków związanych z opieką.

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 dziecko, 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 wspomagania 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.

W świetle powyższego, w ocenie Rzecznika, koniecznym 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 uzyskaniach tych świadczeń, pod warunkiem niepobierania świadczeń przez rodziców dziecka niewykonujących obowiązków wynikających z władzy rodzicielskiej.

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 2018 r. poz. 2179) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska odnośnie podjęcia stosownych działań prawodawczych.

Z poważaniem,

(podpis na oryginale)