



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Dziecka
Mikołaj Pawlak

Warszawa, 14 grudnia 2020 roku

ZSM.422.11.2020.AC

Pani
Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki Społecznej

w trosce o zabezpieczenie najlepszego interesu małoletnich obywateli polskich pozostających w naszym kraju pod opieką rodziców cudzoziemców, a także małoletnich cudzoziemców przebywających w Polsce z rodzicami ubiegającymi się tu o udzielenie kolejnych zezwoleń pobytowych, proszę Panią Minister o pomoc w doprowadzeniu do zmiany obecnej, nieodpowiedniej praktyki organów samorządowych, które coraz częściej bezzasadnie odmawiają rozpatrywania wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego i świadczeń rodzinnych. W mojej opinii zagraża to dobru dzieci i narusza prawa gwarantowane polską konstytucją.

W orzecznictwie sądów administracyjnych – m.in. dzięki aktywności Rzecznika Praw Dziecka w tego rodzaju sprawach – utrwaliło się na przestrzeni ostatnich lat ze wszech miar słuszne stanowisko, że prawo do ww. świadczeń pomocowych przysługuje mieszkającym w Polsce:

- **rodzinom, w których wychowują się małoletni obywatele polscy,**
 - niezależnie od tego, kto wnioskuje o przyznanie świadczeń, w szczególności niezależnie od tego, czy wnioskodawcą jest rodzic cudzoziemiec, jaki jest jego status pobytowy w Polsce i czy ma on prawo do pracy w naszym kraju¹;
- **rodzinom cudzoziemców, w których rodzice dzieci przebywają w Polsce legalnie i posiadają prawo do pracy,**

¹ m.in. wyroki o sygn. akt: I OSK 1164/16; II SA/Lu 546/04; IV SA/Po 227/14; II SA/Op 211/15; I SA/Wa 938/17; II SA/Bk 942/17; I SA/Wa 2139/18; VIII SA/Wa 117/19; I SA/Wa 1889/19; I SA/Wa 1890/19.



- niezależnie od tego, z czego wynika prawo rodzica do pracy, w szczególności niezależnie od tego, czy wnioskodawca posiada kartę pobytu z umieszczoną na niej adnotacją „dostęp do rynku pracy”².

Dzięki stosunkowo bogatemu już orzecznictwu sądowemu w tego rodzaju sprawach, organy administracji zaczęły prokonstytucyjnie (w zgodzie z art. 18, art. 32 i art. 72 ust. 1 Konstytucji) interpretować, a następnie stosować przepisy ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci³ i ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴.

Niestety, jak wykazuje analiza spraw kierowanych do Biura Rzecznika Praw Dziecka, praktyka organów samorządowych, rozpatrujących wnioski o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego oraz świadczeń rodzinnych, uległa w ostatnim czasie zmianie, zagrażającej prawom małoletnich obywateli polskich wychowywanych przez ich rodziców cudzoziemców oraz prawom małoletnich cudzoziemców, których rodzice legalnie pracują w naszym kraju.

Z moich obserwacji wynika, że organy samorządowe z różnych części Polski (nie ma tu żadnej prawidłowości terytorialnej) coraz częściej – nadinterpretując przepis art. 19 ust. 2 u.p.p.w.d. i art. 24a ust. 2 u.ś.r. – pozostawiają bezzasadnie bez rozpoznania wnioski takich rodzin o przyznanie wsparcia ze strony naszego państwa.

Powodem uznania, że wniosek o ustalenie prawa do świadczeń został złożony „bez wymaganych dokumentów” (jak o tym mowa w przepisach obu ustaw), jest najczęściej okoliczność nieprzedstawienia przez rodzica wnioskodawcę karty pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”. Problem polega jednak na tym, że rodzic cudzoziemiec bardzo często – z przyczyn obiektywnych – nie może takiego dokumentu przedstawić, ponieważ:

- **w przypadku rodzin, w których wychowują się małoletni obywatele polscy:**

- po złożeniu wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium RP, oczekuje na wydanie decyzji, przebywając w Polsce legalnie na podstawie art. 108 ustawy o cudzoziemcach⁵;

² m.in. wyroki o sygn. akt: I OSK 1164/16; I SA/Wa 1197/16; I SA/Wa 1492/16; II SA/Bd 1191/16; II SA/Sz 90/17; II SA/Sz 390/17; IV SA/Wr 118/17.

³ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r. poz. 2407 – dalej: u.p.p.w.d.).

⁴ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 – dalej: u.ś.r.).

⁵ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35 – dalej: u.c.).

- z uwagi na konieczność zapewnienia osobistej opieki nad dzieckiem nie mógł uzyskać zezwolenia na pobyt uprawniającego do pracy w Polsce i przebywać w naszym kraju np. na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 187 pkt 6 i 7 ustawy o cudzoziemcach (nieudającego prawa do pracy) i potwierdzającej to zezwolenie karty pobytu bez adnotacji „dostęp do rynku pracy”;
- **w przypadku rodzin cudzoziemców, w których rodzice małoletnich przebywają w Polsce legalnie i posiadają prawo do pracy:**
 - po złożeniu wniosku o udzielenie kolejnego zezwolenia pobytowego oczekuje na wydanie stosownej decyzji, przebywając w Polsce legalnie (art. 108 ustawy o cudzoziemcach) i najczęściej nadal wykonując tu legalnie (art. 87 ust. 2 pkt 5 i 9 ustawy o promocji zatrudnienia⁶) pracę, płacąc podatki itp.

Wydaje się, że organy samorządowe nie radzą sobie z analizą tego rodzaju złożonych spraw i mimo wyjaśnień udzielanych im przez strony postępowania (odnośnie decydującego kryterium posiadania przez małoletnich obywatelstwa polskiego – w pierwszej grupie spraw / decydującego kryterium prawa rodziców cudzoziemców do pobytu i pracy w Polsce, które jednak może wynikać także z mocy samego prawa, np. art. 108 u.c. w zw. z art. 87 ust. 2 pkt 5 i 9 u.p.z. – w drugiej grupie spraw), bardzo często bezzasadnie pozostawiają wnioski o świadczenia bez rozpoznania.

Takie działanie w sposób oczywisty narusza jednak obowiązek kierowania się przez organy w pierwszej kolejności najlepszym interesem dziecka (art. 3 Konwencji o prawach dziecka), deprecjonuje bogate orzecznictwo sądowe w tego rodzaju sprawach, a także narusza konstytucyjną zasadę równego traktowania podmiotów podobnych – rodzin, którym Polska na podstawie art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. d) u.p.p.w.d. oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 lit. d) u.ś.r. zagwarantowała wsparcie w procesie wychowywania dzieci.

Co istotne, pozostawienie wniosku rodziców dzieci bez rozpoznania (wobec braku prostego środka zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia, jakim przy decyzji administracyjnej jest odwołanie) znacząco utrudnia poszkodowanym rodzinom dochodzenie ich praw. Pozostaje im w zasadzie jedynie droga skarżenia bezczynności organu I instancji ponagleniem

⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1409 – dalej: u.p.z.).

i ewentualnie skarga na bezczynność do właściwego sądu administracyjnego. Analiza kierowanych do mnie spraw wykazuje, że cudzoziemcy najczęściej nie mają wiedzy o tego rodzaju możliwościach, nie są też o nich informowani w pismach pozostawiających ich wnioski bez rozpoznania.

Boleśnie odbija się to na sytuacji materialnej tych rodzin, pozbawiając dzieci – często przez wiele miesięcy – możliwości korzystania z należnych im i gwarantowanych przez prawo świadczeń pomocowych ze strony naszego państwa. W skrajnych przypadkach narusza to prawo tych małoletnich do dorastania w godnych warunkach socjalnych.

Zdając sobie sprawę, że Pani Minister nie może kierować do organów samorządowych wiążących wytycznych odnośnie interpretacji lub stosowania przepisów ustaw, biorąc jednak pod uwagę, że resort rodziny przygotowuje i przekazuje tym organom „podręczniki” / przewodniki / wskazówki co do sposobu realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych – na podstawie art. 10a ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka – zwracam się do Pani Minister z prośbą o możliwie najszybsze poinformowanie organów samorządowych o stanowisku resortu co do pożądanej praktyki załatwiania spraw administracyjnych rodzin, których dotyczy niniejsze wystąpienie.

Zależałoby mi zwłaszcza na jednoznacznym przedstawieniu stanowiska kierowanego przez Panią Minister resortu odnośnie:

- konieczności zapewnienia wsparcia **wszystkim rodzinom, w których wychowują się małoletni obywatele polscy** (niezależnie od statusu pobytowego i prawa do pracy ich rodzica cudzoziemca);
- konieczności zapewnienia wsparcia **wszystkim rodzinom, w których rodzice dzieci posiadają legalny pobyt i prawo do pracy w Polsce** (niezależnie od ich statusu pobytowego, w szczególności – także w okresie oczekiwania przez nich na udzielenie kolejnego zezwolenia pobytowego i pobytu w naszym kraju na podstawie art. 108 u.c.).

Łukaszy Wójcik

RZECZNIK PRAW DZIECKA
Mikołaj Pawlak
Mikołaj Pawlak