



RZECZNIK PRAW DZIECKA
Monika Horna-Cieślak

Warszawa, 28 września 2025 r.

ZSM.422.9.2025.KH

(w odpowiedzi należy podać ten znak sprawy)

Szanowna Pani
dr Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Ministro,

w związku z potrzebą zapewnienia pełnej i skutecznej ochrony praw dzieci będących obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej, których jeden z rodziców nie posiada polskiego obywatelstwa, uprzejmie zwracam Pani uwagę na narastający i złożony problem ograniczonego dostępu tych dzieci do świadczeń przewidzianych w obowiązującym porządku prawnym. W szczególności dotyczy to regulacji zawartych w:

- ustawie z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. 2025 poz. 619, dalej: u.p.p.w.d.),
- ustawie z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1208, dalej: u.ś.r.).

Z analizy spraw wpływających do Biura Rzecznika Praw Dziecka wynika, że organy administracji publicznej w określonych przypadkach napotykać istotne trudności w prawidłowej, to jest zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz Konwencją o prawach dziecka przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 roku (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.), interpretacji przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Dotyczy to zwłaszcza

przepisów regulujących zakres podmiotowy obu aktów prawnych, jak również określających krąg osób uprawnionych do otrzymywania świadczeń.

Trudności te szczególnie uwidaczniają się w sprawach dotyczących rodzin o mieszanym statusie obywatelskim, w których dziecko posiada obywatelstwo polskie, natomiast wnioskujący o świadczenie rodzic – posiada obywatelstwo innego kraju. Problematyczna staje się sytuacja, gdy drugi z rodziców, będący obywatelem polskim, nie może wystąpić z wnioskiem z uwagi na okoliczności losowe, takie jak: śmierć, porzucenie rodziny czy pozbawienie wolności.

W wielu takich przypadkach organy administracji pomijają celowościową i systemową wykładnię przepisów, w szczególności art. 4 ust. 1 u.p.p.w.d. (świadczenie wychowawcze) oraz art. 4 ust. 1 u.ś.r. (zasiłek rodzinny), traktując status pobytowy wnioskującego rodzica jako przesłankę negatywną, nawet wtedy, gdy dziecko jest obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej i mieszka na terytorium Polski.

Szczególne zastrzeżenia budzi obecnie obowiązująca praktyka, zgodnie z którą prawo do świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego uzależniane jest od statusu pobytowego cudzoziemca wnioskującego o świadczenie, w szczególności od posiadania prawa do legalnego wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Kryterium to, choć przewidziane przepisami prawa, prowadzi niekiedy do całkowitego wykluczenia z systemu wsparcia dzieci będących obywatelami Polski, których rodzic lub opiekun – cudzoziemiec – nie posiada określonego typu dokumentu uprawniającego do pracy (np. zezwolenia na pobyt czasowy i pracę).

Tymczasem, zdolność do wykonywania pracy przez rodzica nie może warunkować prawa dziecka do podstawowego zabezpieczenia socjalnego, jeżeli dziecko jest obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej i mieszka w Polsce. W praktyce obecne rozwiązania prowadzą do sytuacji, w której dzieci – polscy obywatele – są różnicowane pod względem dostępu do świadczeń – nie z powodu swojej sytuacji – lecz z powodu statusu administracyjnego opiekuna. Taka konstrukcja przepisów i ich wykładnia skutkuje niedopuszczalnym przeniesieniem ciężaru konsekwencji prawnych na dziecko.

Powiązanie prawa do świadczeń z dostępem do rynku pracy może w określonych przypadkach prowadzić do błędnego koła wykluczenia społecznego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych, w których to właśnie rodzic nieposiadający określonego typu dokumentu uprawniającego do pracy sprawuje stałą, faktyczną opiekę nad dzieckiem. Pozbawienie takiej rodziny wsparcia pochodzącego z systemu świadczeń uniemożliwia prawidłowe i niedyskryminujące zabezpieczenie potrzeb dziecka oraz skutecznie utrudnia integrację społeczną, wbrew celom polityki społecznej państwa.

Podkreślenia wymaga, że z samej treści ustaw, jak i z ich uzasadnień wynika, że beneficjentem świadczeń jest dziecko, a świadczenia mają służyć zaspokojeniu jego podstawowych potrzeb życiowych.

Brak pogłębionej, systemowej i celowościowej wykładni przedmiotowych przepisów przez właściwe organy skutkuje w takich przypadkach nie tylko odmową przyznania świadczeń, ale również naruszeniem fundamentalnych praw dziecka – w tym prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 26 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka¹. Dodatkowo, sytuacja wykluczenia omawianej grupy dzieci pozostaje w sprzeczności z art. 18² oraz art. 71 ust. 1 zdanie drugie³ Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które zobowiązują państwo do zapewnienia rodzinie – zwłaszcza rodzinie niepełnej i znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej – szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Wskazane wyżej akty prawne, mające na celu wspieranie rodzin w realizacji obowiązków wychowawczych oraz zabezpieczenie potrzeb socjalnych dzieci, w praktyce mogą nie obejmować w pełni tych najmłodszych obywateli, jeśli ich rodzic lub opiekun prawny – w szczególności ten sprawujący faktyczną opiekę nad dzieckiem – nie spełnia kryterium odpowiedniego statusu pobytowego.

¹ Państwa-Strony będą uznawać prawo każdego dziecka do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczeń socjalnych, oraz będą podejmowały niezbędne kroki do osiągnięcia pełnej realizacji tego prawa zgodnie z ich prawem wewnętrznym.

² Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

³ Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Jeśli celem świadczenia wychowawczego, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka – w tym z zapewnieniem mu opieki oraz zaspokojeniem jego podstawowych potrzeb życiowych – to realizacji tego celu, a tym samym konstytucyjnemu obowiązkowi Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wspierania dobra dziecka, nie może służyć praktyka różnicowania sytuacji dzieci będących obywatelami polskimi wyłącznie na podstawie kryterium statusu pobytowego ich rodzica lub opiekuna. Takie podejście prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia dostępu do świadczenia ze względu na czynniki niezależne od dziecka i stoi w sprzeczności zarówno z zasadą równości, jak i z nadrzędną zasadą ochrony najlepszego interesu dziecka płynącą wprost z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka⁴. Zasada ta ma charakter uniwersalny i bezwzględnie obowiązujący, a jej pomijanie prowadzi do decyzji sprzecznych zarówno z literą, jak i duchem prawa.

Praktyka stosowania przepisów w sposób pomijający wykładnię celowościową i systemową, zwłaszcza w sprawach dotyczących dzieci będących obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej, których rodzice nie posiadają obywatelstwa lub odpowiedniego statusu pobytowego, nieuchronnie prowadzi do rezultatów sprzecznych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencją o prawach dziecka. Traktowanie dzieci obywateli polskich w sposób zróżnicowany ze względu na status administracyjny ich rodziców stanowi formę pośredniej dyskryminacji, której skutki obciążają nie rodziców, lecz dzieci – będące przecież pełnoprawnymi beneficjentami ochrony gwarantowanej przez porządek konstytucyjny i międzynarodowy.

Trafne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 listopada 2004 roku⁵, gdy jednoznacznie stwierdził, że niedopuszczalna jest taka wykładnia przepisów ustawy, która prowadziłaby do wyłączenia spod przewidzianej w niej pomocy finansowej dziecka będącego obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej i zamieszkującego na jej terytorium. Tego rodzaju interpretacja pozostawałaby w sprzeczności

⁴ 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.

⁵ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 listopada 2004 r. o sygn. akt II SA/Lu 546/04

zarówno z konstytucyjną zasadą równego traktowania wszystkich obywateli (art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), jak i z elementarnym poczuciem sprawiedliwości społecznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w dniu 7 listopada 2017 roku⁶, po rozpoznaniu skargi Rzecznika Praw Dziecka na decyzję o odmowie przyznania cudzoziemce (obywatelce Ukrainy) świadczenia wychowawczego – stwierdził: [...] 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. [...] W niniejszej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że nie do przyjęcia jest interpretacja przepisów ustawy, zaprezentowana przez organy administracji. Takie odczytywanie sensu normatywnego powołanych regulacji pozbawiałaby 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, bowiem jednym z kryteriów przyznania zasiłku organ uczynił brak obywatelstwa polskiego rodzica ubiegającego się o wsparcie, w sytuacji, gdy jego dziecko posiada obywatelstwo polskie i zamieszkuje w kraju. Organ nie mógł zatem oprzeć się na kryterium obywatelstwa rodzica, pomijając obywatelstwo dzieci [...] 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 polskim.”

Stanowisko to zasługuje na pełną aprobatę, jakiegokolwiek ograniczanie uprawnień obywateli wyłącznie z uwagi na sposób interpretacji przepisów – oderwanej od wartości konstytucyjnych – prowadziłoby do naruszenia fundamentów demokratycznego państwa prawa. W kontekście prawa do świadczeń socjalnych, ochrona praw dziecka – jako obywatela

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2017 r. o sygn. akt I SA/Wa 938/17

– powinna być traktowana priorytetowo, niezależnie od innych okoliczności, które nie mają konstytucyjnego umocowania.

Rzecznik Praw Dziecka wyraża stanowczy sprzeciw wobec takiej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, która prowadzi do całkowitego wykluczenia rodziny z systemu wsparcia socjalnego wyłącznie na podstawie braku – najczęściej po stronie jednego z rodziców – określonego statusu pobytowego, w szczególności uprawniającego do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Taka praktyka prowadzi do naruszenia prawa dziecka do równego traktowania, wsparcia socjalnego oraz ochrony ze strony państwa, gwarantowanych między innymi w art. 32, art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 26 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka. Organy administracji publicznej zobowiązane są do stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją i uwzględniającej nadrzędny interes dziecka, którego dobro – jako obywatela Rzeczypospolitej Polskiej – powinno być traktowane priorytetowo przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu świadczeń rodzinnych.

Biorąc pod uwagę powyższe zwracam się do Pani Ministry z uprzejmą prośbą o analizę obecnych przepisów pod kątem zapewnienia pełnej ochrony praw wszystkich dzieci posiadających obywatelstwo polskie – niezależnie od statusu pobytowego ich rodziców – oraz o ewentualne podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do usunięcia istniejących barier systemowych.

Z wyrazami szacunku

Monika Horna-Cieślak

Rzecznik Praw Dziecka

/wydane w postaci elektronicznej i podpisane
kwalifikowanym podpisem elektronicznym/