



Warszawa, 25-03-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**III.7067.1.2024.JA**

**Pani Agnieszka Dziemianowicz-Bąk**

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki  
Społecznej**

**e-PUAP**

Szanowna Pani Minister,

uprzejmie informuję Panią Minister, że na tle jednej ze spraw skierowanych w ostatnim czasie do Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem dostępu ojca wychowującego co najmniej czworo dzieci do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego.

Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym<sup>1</sup> - dalej jako: ustawa o r.ś.u. określa warunki i tryb przyznawania oraz zasady wypłacania i finansowania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, zwanego dalej: świadczeniem. Celem świadczenia jest zapewnienie niezbędnych środków utrzymania osobom, które zrezygnowały z zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej albo ich nie podjęły ze względu na wychowywanie dzieci (art. 1 ustawy o r.ś.u.). W art. 3 ust. 1 ustawy o r.ś.u. określono, iż świadczenie może być przyznane:

- matce, która urodziła i wychowała lub wychowała co najmniej czworo dzieci (pkt 1);
- ojcu, który wychował co najmniej czworo dzieci, w przypadku śmierci matki dzieci albo porzucenia dzieci przez matkę lub w przypadku długotrwałego zaprzestania wychowywania dzieci przez matkę (pkt 2).

---

<sup>1</sup> ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1051)

Kształt art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o r.ś.u. w sposób jednoznaczny uzależnia prawo ojca do uzyskania świadczenia od określonych przesłanek związanych z osobą matki. Stanowi bowiem, że ojcu przysługuje prawo do świadczenia z tytułu wychowania co najmniej czworga dzieci wyłącznie w sytuacji, gdy nie może skorzystać z niego matka. Uprawnienie ojca do świadczenia zostało zatem unormowane w sposób zasadniczo odmienny od uprawnienia matki, a wręcz potraktowane jako zastępcze i posiłkowe. Takie ukształtowanie prawa ojca do świadczenia może, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, budzić zasadnicze wątpliwości co do zgodności art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o r.ś.u. z art. 33 ust. i 2 Konstytucji RP.

Założenie ustawodawcy, że pierwszeństwo do uzyskania świadczenia ma matka wychowująca co najmniej czworo dzieci, a ojciec wychowujący co najmniej czworo dzieci nabędzie uprawnienie tylko w ograniczonych ściśle warunkach (śmierć matki dzieci, porzucenie dzieci albo długotrwałe zaprzestania wychowywania dzieci) w sposób nierówny traktuje rodziców dzieci. Może prowadzić do powielania i utrwalania nieuprawnionych twierdzeń, że w realizacji prawa rodziców do wychowania dzieci to prawo matki nabiera uprzywilejowanego charakteru, a w zakresie obowiązków rodzicielskich, obowiązek wychowywania dzieci obciąża co do zasady matkę, a jedynie w wyjątkowych przypadkach ojca.

Ustawodawca przesądzając o pierwszeństwie kobiety/matki w realizacji prawa do świadczenia w porównaniu z mężczyzną/ojcem, w sytuacji, gdy oboje spełniają warunki dla uzyskania tego świadczenia z tytułu wychowania co najmniej czworga dzieci, wprowadził nierówność w prawach i obowiązkach rodziców dzieci. Zróżnicowanie takie, w ocenie Rzecznika, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Wymaga wskazania, że art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o r.ś.u. w sposób pośredni wkracza w sferę wolnych od ingerencji państwa wyborów rodziców wychowujących dzieci, nie wiążąc tego wkroczenia z żadnymi okolicznościami znajdującymi oparcie w obowiązujących przepisach prawa i normach konstytucyjnych.

Artykuł 18 Konstytucji RP statuuje zasadę ochrony małżeństwa i rodziny. Rodzicielstwo, jako określenie konstytucyjne, zostało wprowadzone do art. 18 przede wszystkim dlatego, by nie nastąpiło konstytucyjne pominięcie roli ojca<sup>2</sup>. Rodzicielstwo odnosi się więc zarówno do matki, jak i do ojca. Obejmuje swym zakresem autonomię rodziców do decydowania o prokreacji oraz stanowi podstawę władzy rodzicielskiej.

---

<sup>2</sup> P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023, art. 18

Znajduje rozwinięcie w art. 48 Konstytucji, który reguluje prawo rodziców do wychowania dzieci oraz warunki ingerencji państwa w prawa rodzicielskie. Celem art. 48 jest zagwarantowanie rodzicom konstytucyjnej ochrony ich praw przed dowolną i arbitralną ingerencją państwa.

Prawa rodzicielskie nie mają charakteru absolutnego i mogą zostać ograniczone, a nawet całkowicie odebrane, przy czym może to nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego. Zgodnie z art. 93 § 1 i art. 95 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>3</sup> władza rodzicielska przysługuje obojgu rodzicom i obejmuje w szczególności obowiązek i prawo do sprawowania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka. Rodzice, którzy nie mają pełnej zdolności do czynności prawnych uczestniczą w sprawowaniu bieżącej pieczy nad osobą dziecka i w jego wychowaniu, chyba że sąd opiekuńczy ze względu na dobro dziecka postanowi inaczej (art. 96 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego).

Zgodnie z art. 33 Konstytucji RP kobieta i mężczyzna mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym (ust. 1). Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń (ust. 2). Nakaz równego traktowania kobiet i mężczyzn oznacza, że obie grupy należy traktować tak samo, gdy znajdują się w identycznej lub podobnej sytuacji, oraz traktować je odmiennie, gdy znajdują się w odmiennej sytuacji faktycznej. Nakaz ten dotyczy płaszczyzny stanowienia i stosowania prawa.

W kwestii dostępu ojca wychowującego co najmniej czworo dzieci do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego Rzecznik uzyskał stanowisko Departamentu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>4</sup>, z którego wynika, iż „Nie można zgodzić się z zawartym w wystąpieniu (...) stwierdzeniem, iż przepis określający krąg osób uprawnionych do uzyskania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego dyskryminuje ojców, którzy (w przeciwieństwie do matek) nie mają co do zasady możliwości otrzymania świadczenia. Świadczenie to przysługuje ojcu w przypadku śmierci matki lub porzucenia dzieci przez matkę, analogicznie jak w przypadku prawa do urlopu

---

<sup>3</sup> ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)

<sup>4</sup> pismo z dnia 19 lutego 2024 r. znak DUS-II.052.120.2024.SG

macierzyńskiego i zasiłków macierzyńskich, a także w razie długotrwałego zaprzestania sprawowania przez nią opieki.” Analiza nadesłanych wyjaśnień nie rozwiewa wątpliwości Rzecznika odnośnie kształtu art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o r.ś.u., który nie służy zapewnieniu realizacji wskazanych wyżej wartości konstytucyjnych, w tym faktycznej równości kobiet i mężczyzn. Ustawodawca różnicując prawo do świadczenia dokonał w sposób arbitralny podziału obowiązków rodziców związanych z wychowywaniem dzieci, przesądzając, że matka nie tylko urodziła, ale także co do zasady zajmowała się wychowywaniem dzieci. Wyłączono tym samym możliwość dokonania przez rodziców swobodnego wyboru w tym zakresie, opartego o indywidualną sytuację rodziny. Wychowywanie dzieci przez ojca, w perspektywie uprawnienia do świadczenia, zostało ograniczone do sytuacji, w których było ono niezbędnie konieczne ze względu na wystąpienie po stronie matki istotnych życiowo przeszkód uniemożliwiających jej wypełnianie obowiązków wychowywania dzieci. Omawiana norma wyklucza możliwość przyznania świadczenia ojcu w sytuacji, gdy wychowywanie dzieci przez matkę było możliwe, lecz z jakiś względów praktycznych to ojciec zdecydował się na rezygnację z zatrudnienia. Taka ingerencja ustawodawcy w życie rodzinne nie jest dostatecznie uzasadniona innymi wartościami konstytucyjnymi.

Z uzasadnienia projektu ustawy o r.ś.u.<sup>5</sup> wynika, że podstawowym celem regulacji jest zapewnienie środków utrzymania osobom, które zrezygnowały z zatrudnienia lub go nie podjęły ze względu na wychowywanie dzieci w rodzinach wielodzietnych. Projektowana regulacja podkreśla ważną z punktu widzenia rozwoju kraju funkcję społeczną pełnioną przez rodziców, w większości kobiety, związaną z wychowaniem dzieci. Projekt ustawy jest realizacją zapowiedzi dotyczącej uhonorowania osób, które wychowały co najmniej czworo dzieci i z tytułu długoletniego zajmowania się potomstwem nie wypracowały emerytury w wysokości odpowiadającej co najmniej kwocie najniższej emerytury. Projektowane regulacje doceniają trud wychowawczy rodziców w rodzinach wielodzietnych, przewidując zapewnienie określonych środków po osiągnięciu odpowiedniego wieku.

Prawo do świadczenia zostało przez ustawodawcę powiązane nie tylko z urodzeniem dzieci, ale także z wychowywaniem dzieci rozumianym - zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 9 ustawy o r.ś.u. - jako sprawowanie osobistej opieki nad dziećmi polegającej na stałym, bezpośrednim i ciągłym wykonywaniu ogółu obowiązków spoczywających na rodzicach w ramach praw im przysługujących względem dzieci w celu należytego sprawowania pieczy nad nimi i nad ich majątkiem.

---

<sup>5</sup> <https://sip.lex.pl/#/act-project/102694426?unitId=justification>

Jednocześnie przesądzono - w art. 3 ust. 1 ustawy r.ś.u. - że wychowaniem dzieci zajmowała się przede wszystkim matka, wprowadzając dyskryminującą ojca dzieci nierówność w prawie do świadczenia poprzez uzależnienie tego prawa nie tyle od spełnienia kryterium wychowania co najmniej czworga dzieci, lecz przede wszystkim od wykazania występowania przesłanek związanych z osobą matki, uniemożliwiających jej udział w procesie wychowania dzieci. Równocześnie, co nie pozostaje bez wpływu na krytyczną ocenę kształtu art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o r.ś.u. - nie nałożono na matkę obowiązku wykazania takich przesłanek związanych z osobą ojca przy ubieganiu się o świadczenie.

Warto też wskazać na argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 1999 r. w sprawie P 8/98, w którym uznano, że § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. Nr 28, poz. 149), w zakresie w jakim narusza prawo wyboru rodziców dziecka, uzależniając prawo ojca do przejścia na wcześniejszą emeryturę od określonych w tym przepisie przesłanek związanych z osobą matki - jest niezgodny z art. 33 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>.

W związku z powyższym, 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 wobec sygnalizowanego problemu oraz rozważenie zasadności podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

---

<sup>6</sup> OTK 1999/5/102, Dz. U.1999/61/679, LEX nr 37397