

ŚWIADCZENIA RODZINNE

Komentarz

redakcja naukowa Piotr Rączka

Tomasz Brzezicki, Bartłomiej Chludziński
Aleksandra Głowczewska, Tomasz Kuczyński
Łukasz Maszewski, Piotr Rączka, Karolina Rokicka-Murszewska
Dorota Sylwestrzak, Dominika Zawacka-Klonowska

KOMENTARZE

WYDANIE **2**

ŚWIADCZENIA RODZINNE

Komentarz

redakcja naukowa Piotr Rączka

Tomasz Brzezicki, Bartłomiej Chludziński
Aleksandra Głowczewska, Tomasz Kuczyński
Łukasz Maszewski, Piotr Rączka, Karolina Rokicka-Murszewska
Dorota Sylwestrzak, Dominika Zawacka-Klonowska

KOMENTARZE

WYDANIE **2**

Stan prawny na 1 września 2025 r.

Wydawca
Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Elżbieta Lipińska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne artykuły skomentowali:

Tomasz Brzezicki – art. 3, 23–24
Bartłomiej Chłudziński – art. 16–17b, 18, 19
Aleksandra Głowczewska – art. 13, 24a, 25a–27, 29, 32a
Tomasz Kuczyński – art. 22a–22c, 33, 71, 72
Łukasz Maszewski – art. 9–11, 12, 12a, 14, 15
Piotr Rączka – art. 25, 28, 30–32
Karolina Rokicka-Murszewska – art. 1, 2, 4–8
Dorota Sylwestrzak – art. 17c, 20–22, 47–70a
Dominika Zawacka-Klonowska – art. 11a, 15a–15c, 34–46

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-857-1
2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych	17
Rozdział 1. Przepisy ogólne	19
Art. 1. [Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy]	19
Art. 2. [Katalog świadczeń rodzinnych]	51
Art. 3. [Definicje]	60
Rozdział 2. Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego	120
Art. 4. [Prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku]	120
Art. 5. [Warunki przyznania zasiłku rodzinnego]	139
Art. 6. [Okres pobierania i wysokość zasiłku rodzinnego]	164
Art. 7. [Negatywne przesłanki przyznania zasiłku rodzinnego]	177
Art. 8. [Katalog dodatków do zasiłku rodzinnego]	199
Art. 9. [Dodatek z tytułu urodzenia dziecka]	204
Art. 10. [Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego]	234
Art. 11. (uchylony)	262
Art. 11a. [Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka]	264
Art. 12. (utracił moc)	282
Art. 12a. [Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej]	284

Art. 13.	[Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka]	296
Art. 14.	[Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego]	307
Art. 15.	[Dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania]	331
Art. 15a.	[Uprawnienie rady gminy do podniesienia kwot dodatków]	351
Rozdział 2a. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka		359
Art. 15b.	[Becikowe]	359
Art. 15c.	(uchylony)	400
Rozdział 3. Świadczenia opiekuńcze		402
Art. 16.	[Zasiłek pielęgnacyjny]	402
Art. 16a.	(uchylony)	424
Art. 17.	[Świadczenie pielęgnacyjne]	424
Art. 17a.	[Forma rzeczowa świadczenia rodzinnego]	439
Art. 17b.	(uchylony)	444
Rozdział 3a. Świadczenie rodzicielskie		445
Art. 17c.	[Świadczenie rodzicielskie]	445
Rozdział 4. Zasady weryfikacji świadczeń rodzinnych		473
Art. 18.	[Weryfikacja kryterium dochodowego i wysokości świadczeń]	473
Art. 19.	[Tryb postępowania weryfikacyjnego]	477
Rozdział 5. Podmioty realizujące zadania w zakresie świadczeń rodzinnych		482
Art. 20.	[Obowiązek realizacji zadań w zakresie świadczeń rodzinnych]	482
Art. 21.	[Zadania wojewody]	501
Art. 22.	[Zadania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego]	510
Art. 22a.	[Becikowe gminne]	514
Art. 22b.	[Dodatkowe świadczenia ustanawiane przez gminy]	526
Art. 22c.	[Monitorowanie realizacji świadczeń rodzinnych]	536

Rozdział 6. Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych	540
Art. 23. [Wniosek o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych]	540
Art. 23a. [Sytuacje objęte przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego]	569
Art. 23b. [Obowiązek samodzielnego uzyskiwania danych przez organy]	586
Art. 24. [Okresy zasiłkowe]	598
Art. 24a. [Wezwanie do uzupełnienia wniosku]	610
Art. 25. [Obowiązek poinformowania o zmianach w stanie faktycznym osób pobierających świadczenia]	628
Art. 25a. (uchylony)	649
Art. 26. [Wypłata świadczeń rodzinnych]	653
Art. 27. [Zbieg praw do świadczeń]	661
Art. 28. [Odmowa przyznania i wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych]	673
Art. 29. [Przetwarzanie danych osobowych. Wydawanie zaświadczeń]	709
Art. 30. [Nienależnie pobrane świadczenia rodzinne]	721
Art. 30a. [Obowiązek zwrotu świadczeń przekazanych po dniu śmierci osoby uprawnionej]	777
Art. 31. [Wypłata świadczeń rodzinnych w przypadku wadliwych działań właściwych podmiotów]	790
Art. 32. [Zmiana decyzji w sprawie prawa do świadczeń rodzinnych]	803
Art. 32a. [Przekazywanie informacji na adres poczty elektronicznej]	829
Rozdział 7. Finansowanie świadczeń rodzinnych	831
Art. 33. [Dotacja celowa]	831
Rozdział 8. Zmiany w przepisach obowiązujących	842
Art. 34. [Zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego]	842
Art. 35. [Zmiana ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji]	844
Art. 36. [Zmiana ustawy o funduszu alimentacyjnym]	845
Art. 37. [Zmiana ustawy o pomocy społecznej z 29.11.1990 r.]	846

Art. 38.	[Zmiana ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników]	846
Art. 39.	[Zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych]	847
Art. 40.	[Zmiana ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych]	847
Art. 41.	[Zmiana ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu]	849
Art. 42.	[Zmiany w Kodeksie karnym]	850
Art. 43.	[Zmiany w Ordynacji podatkowej]	851
Art. 44.	[Zmiana ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych]	851
Art. 45.	[Zmiana ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych]	853
Art. 46.	[Zmiana ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia]	854
Rozdział 9. Przepisy przejściowe i dostosowujące		857
Art. 47.	[Wysokość zasiłku rodzinnego w okresie przejściowym]	857
Art. 48.	[Organy właściwe w okresie przejściowym]	858
Art. 48a.	[Koszty obsługi świadczeń rodzinnych w okresie przejściowym]	863
Art. 48b.	[Świadczenia rodzinne za maj 2004 r.]	863
Art. 49.	[Organy właściwe w okresie przejściowym]	864
Art. 49a.	[Dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej]	865
Art. 50.	[Zmiana podmiotu realizującego świadczenia rodzinne]	866
Art. 51.	[Przeniesienia wydatków budżetowych]	867
Art. 51a.	[Przeniesienia wydatków budżetowych]	868
Art. 52.	[Zaliczenie kwot świadczeń rodzinnych na poczet należnych składek na ubezpieczenia społeczne]	869
Art. 53.	[Wniosek do ZUS o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych]	870
Art. 54.	[Kontrola sprawowana przez ZUS]	870
Art. 55.	[Kontrola sprawowana przez organy uprawnione do wydania decyzji]	872

Art. 56.	[Odwołania od decyzji w okresie przejściowym]	874
Art. 56a.	[Dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka]	875
Art. 57.	[Zachowanie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego]	876
Art. 58.	[Osoby otrzymujące zasiłek stały]	877
Art. 59.	[Osoby otrzymujące zasiłek wychowawczy]	880
Art. 59a.	[Gwarantowany zasiłek okresowy]	883
Art. 59b.	[Utrzymanie prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka]	884
Art. 60.	[Osoby otrzymujące świadczenia na podstawie przepisów o funduszu alimentacyjnym]	885
Art. 61.	[Wliczenie renty socjalnej do dochodu]	886
Art. 62.	[Postępowanie w sprawie nienależnie pobranych zasiłków]	887
Art. 63.	[Likwidacja funduszu alimentacyjnego]	889
Art. 64.	[Likwidacja funduszu alimentacyjnego]	890
Art. 65.	[Sprawy o świadczenia z funduszu alimentacyjnego]	891
Art. 66.	[Świadczenia bezpodstawnie pobrane z funduszu alimentacyjnego]	891
Art. 67.	[Egzekucja należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego]	892
Art. 68.	[Umorzenie należności likwidowanego funduszu alimentacyjnego]	893
Art. 69.	[Środki uzyskane z likwidacji funduszu alimentacyjnego]	896
Art. 70.	[Przestępstwo niealimentacji]	897
Art. 70a.	[Prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka]	897
Rozdział 10. Przepisy uchylające i przepisy o wejściu w życie		901
Art. 71.	[Przepis derogacyjny]	901
Art. 72.	[Wejście w życie ustawy]	903
Bibliografia		905
O autorach		915

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- dyrektywa 2016/801 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z 11.05.2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair (Dz.Urz. UE L 132, s. 21)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)

Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Konwencja o prawach dziecka	–	Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.)
p.a.s.c.	–	ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 594 ze zm.)
p.p.s.a.	–	ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
pr. ośw.	–	ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 1043 ze zm.)
r.s.t.p.	–	rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 6.07.2023 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz.U. poz. 1340)
r.w.d.r.	–	rozporządzenie Rady Ministrów z 13.08.2024 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna (Dz.U. poz. 1238)
rozporządzenie – 2016/679	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)

rozporządzenie – 883/2004	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie – 987/2009	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16.09.2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 284, s. 1, ze zm.)
u.c.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2025 r. poz. 1079)
u.e.r.	– ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1631 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2023 r. poz. 1989 ze zm.)
u.p.d.a.	– ustawa z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732 ze zm. – akt uchylony)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.)
u.p.p.w.d.	– ustawa z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2024 r. poz. 1576 ze zm.)
u.p.r.	– ustawa z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1176 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1214)
u.r.z.s.z.	– ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 913)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153)

u.ś.r.	–	ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1208)
u.ś.w.	–	ustawa z 7.07.2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. poz. 1429 ze zm.)
u.u.s.r.	–	ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2025 r. poz. 197 ze zm.)
u.w.r.s.p.	–	ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2025 r. poz. 49)
u.z.r.p.w.	–	ustawa z 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm. – akt uchylony)
ustawa COVID	–	ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 764)

Czasopisma, zbiory orzeczeń

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
OwSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

EKSMOoN	–	Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności
EOG	–	Europejski Obszar Gospodarczy
KRUS	–	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	–	sąd apelacyjny
SKO	–	samorządowe kolegium odwoławcze
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
UE	–	Unia Europejska
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

USTAWA

z dnia 28 listopada 2003 r.

o świadczeniach rodzinnych

(tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 1208)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy]

1. Ustawa określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń.

2. Świadczenia rodzinne przysługują:

- 1) obywatelom polskim;
- 2) cudzoziemcom:
 - a) do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego,
 - b) jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym,
 - c) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127, art. 137a lub art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2025 r. poz. 1079), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej sta-

tusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

- d) posiadającym kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, z wyłączeniem obywateli państw trzecich, którzy uzyskali zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego na okres nieprzekraczający 6 miesięcy, obywateli państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów lub pracy sezonowej oraz obywateli państw trzecich, którzy mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy,
- e) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
 - na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 139a ust. 1 lub art. 139o ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub
 - w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa na warunkach określonych w art. 139n ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach
 - jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z członkami rodzin, z wyłączeniem cudzoziemców, którym zezwolono na pobyt i pracę na okres nieprzekraczający 9 miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej,
- f) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
 - na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 151 lub art. 151b ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach,

- na podstawie wizy krajowej w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych,
- w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej naukowca na warunkach określonych w art. 156b ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach
 - z wyłączeniem cudzoziemców, którym zezwolono na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres nieprzekraczający 6 miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

3. Świadczenia rodzinne przysługują osobom, o których mowa w ust. 2, jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia rodzinne, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

1. Uwagi ogólne

System świadczeń rodzinnych w Polsce jest podstawowym instrumentem polityki rodzinnej, rozumianej jako całokształt norm prawnych, działań i środków, które państwo kieruje na stworzenie odpowiednich warunków sprzyjających powstaniu i funkcjonowaniu rodziny¹. Wszelkie działania państwa będą więc wyrazem dążenia do tego, aby wspierać rodzinę w realizowaniu wszystkich ważnych jej funkcji: prokreacyjnej, opiekuńczej, wychowawczej oraz edukacyjnej². Świadczenia rodzinne

¹ Zob. A. Kubów, *Znaczenie świadczeń rodzinnych w kształtowaniu poziomu życia rodziny* [w:] *Polityka rodzinna w Polsce z perspektywy wybranych aspektów polityki społecznej i ekonomii. Doświadczenia innych państw europejskich*, red. A. Kubów, J. Szczepaniak-Sienniak, Wrocław 2014, s. 33.

² Zob. A. Durasiewicz, *Świadczenia rodzinne w Polsce, Niemczech i Wielkiej Brytanii – aspekt porównawczy* [w:] *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, red. K. Piątek, A. Karwacki, Toruń 2007, s. 414.

stanowią przy tym główny filar wsparcia rodziny. Nie każda rodzina może być jednak objęta przedmiotowym wsparciem, lecz jedynie taka, która znajduje się w trudnej sytuacji materialnej³. Nie należy jednak zapominać, że zasadą jest utrzymywanie się poszczególnych osób, opierając się na własnych środkach, zaś pomoc państwa powinna mieć charakter akcesoryjny i być świadczona wyłącznie w stosunku do tych jednostek, które nie potrafią zaspokoić swych potrzeb we własnym zakresie. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie świadczeń rodzinnych wyraźnie wskazuje na możliwość podstawowego wsparcia w utrzymywaniu dziecka lub dorosłego członka rodziny o niskim dochodzie i wymagającego opieki, nie zaś na potencjalne pełne utrzymywanie rodziny⁴.

Świadczenia rodzinne stanowią część polskiego systemu ubezpieczenia społecznego od czasów dwudziestolecia międzywojennego. Pierwszym istotnym aktem prawnym, ujednolicającym pruskie i austriackie przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych funkcjonujące na terenie Polski, była ustawa z 28.03.1933 r. o ubezpieczeniu społecznym⁵. Jak wskazuje Z. Szymański, „ubezpieczenie społeczne okresu międzywojennego stało się punktem wyjścia dla jego rozwoju w PRL. W latach 1945–1955 objęto zakresem ubezpieczenia wszystkich pracowników. Tym samym ubezpieczenie społeczne przestało być urządzeniem ograniczonym do zasięgu najsłabszych gospodarczo grup pracowniczych”⁶. Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 dekretu z 28.10.1947 r. o ubezpieczeniu rodzinnym⁷ utworzono osobę prawną prawa publicznego – Fundusz Zasiłków Rodzinnych, którego celem było wykonywanie ubezpieczenia rodzinnego. Była to pierwsza koordynacja systemu świadczeń rodzinnych ze świadczeniami innych rodzajów ubezpieczeń oraz wynagrodzeniami pracow-

³ Por. G. Krawiec, *Nienależnie pobrane świadczenia rodzinne a dobro rodziny – kilka uwag na tle stosowania art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016/XVI(1), s. 213.

⁴ Wyrok WSA w Opolu z 18.06.2019 r., II SA/Op 167/19, LEX nr 2696290; por. wyrok NSA z 15.01.2008 r., I OSK 554/07, LEX nr 491370.

⁵ Dz.U. Nr 51, poz. 396 ze zm.

⁶ Z. Szymański, *Charakter prawny powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego pracowników*, RPEiS 1967/29(3), s. 52.

⁷ Dz.U. Nr 66, poz. 414 ze zm.

niczymi⁸. Dekret o ubezpieczeniu rodzinnym został uchylony przez ustawę z 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych⁹. Ustawa początkowo regulowała przesłanki i zasady ustalania uprawnień do zasiłku rodzinnego i pielęgnacyjnego, od 1999 r. – także zasiłku wychowawczego. Została uchylona przez aktualnie obowiązującą ustawę z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹⁰.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych stanowi część systemu zabezpieczenia społecznego i jest w całości aktem normatywnym służącym realizacji takich zasad konstytucyjnych, jak zasada sprawiedliwości społecznej, równości wobec prawa, solidarności społecznej, zapewnienia minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenia podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli¹¹. Zabezpieczenie społeczne jest uważane za „system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny”¹². Posiadanie rodziny stanowi więc jedną ze szczególnych sytuacji, narażonych na potencjalne ryzyko, która wymaga interwencji ze strony państwa. Należy przy tym zasygnalizować, że przewidywana pomoc państwa w przypadku świadczeń rodzinnych może być przesłanką wyborów dokonywanych przez jednostkę (również tych o skutkach długotrwałych, np. powiększenie rodziny o kolejne dziecko albo rezygnacja z pracy w celu zapewnienia osobistej opieki nad niepełnosprawnym

⁸ Z. Szymański, *Charakter prawny...*, s. 52.

⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

¹⁰ Por. komentarz do art. 72 u.ś.r.

¹¹ Por. wyrok TK z 25.02.1997 r., K 21/95, OTK 1997/1, poz. 7; zob. również wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.06.2020 r., II SA/Bd 145/20, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 4.11.2020 r., II SA/Łd 315/20, CBOSA; wyrok NSA z 8.02.2022 r., I OSK 1489/19, LEX nr 3325140; wyrok NSA z 8.02.2022 r., I OSK 2768/19, LEX nr 3328006.

¹² Zob. postanowienie TK z 21.09.2004 r., SK 45/04, OTK-A 2004/8, poz. 87; por. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, art. 67, nb 3.

dzieckiem)¹³. Do świadczeń wspierających zalicza się świadczenia służące poprawie lub też wyrównaniu ciężarów związanych z posiadaniem rodziny (w tym m.in. zasiłki rodzinne, opiekuńcze, wychowawcze)¹⁴.

Posiadanie rodziny nie oznacza jednak, że świadczenia rodzinne przysługują każdemu, jak również, że przyznawane będą w sposób automatyczny. Z uwagi na to, że konieczny jest wniosek uprawnionego i przeprowadzenie odpowiedniego postępowania administracyjnego w sprawie świadczenia rodzinnego, samo znalezienie się w trudnej sytuacji materialnej, zdrowotnej czy osobistej nie uprawnia do przyznania i pobierania świadczeń rodzinnych. Nie wynika to w szczególności z uregulowanej w art. 31 Konstytucji RP zasady równości wobec prawa¹⁵. Ustrojodawca wspomina w ustawie zasadniczej o prawie do zabezpieczenia społecznego, ale powoływanie się na przepisy konstytucyjne (np. na art. 67 lub wspomniany art. 31) nie stanowi podstawy do udzielania świadczeń rodzinnych¹⁶.

Świadczenia rodzinne nie są przyznawane przez organy na podstawie decyzji uznaniowej¹⁷. Organy te nie mogą kierować się zasadami współżycia społecznego czy słuszności nawet w sytuacji, gdy rodzina wnioskodawcy znajduje się w bardzo ciężkich okolicznościach życiowych. Żadne inne niż określone w ustawie kryteria (jak np. sytuacja finansowa,

¹³ M. Pułło, *Ekspektatywa jako przedmiot ochrony w procesie tworzenia i stosowania norm prawa administracyjnego na przykładzie ustawy o świadczeniach rodzinnych* [w:] *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2014, s. 1115.

¹⁴ K. Ślebzak [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 67, nb 32.

¹⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z 7.03.2017 r., II SA/Ol 73/17, LEX nr 2261421.

¹⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z 7.03.2017 r., II SA/Ol 73/17, LEX nr 2261421, wraz z powołanym tam wyrokiem SN, wydanym na tle świadczeń z pomocy społecznej, z 14.03.2002 r., III RN 141/01, OSNP 2002/24, poz. 584.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 3.12.2019 r., I SA/Wa 465/19, LEX nr 2976534; zob. wyrok WSA w Olsztynie z 7.03.2017 r., II SA/Ol 73/17, LEX nr 2261421; wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2009 r., I SA/Wa 50/09, LEX nr 533503.

społeczna czy też zdrowotna strony) nie mogą decydować o przyznaniu świadczenia rodzinnego¹⁸.

2. Treść przepisu

Od momentu wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych, tj. od 1.05.2004 r., zakres przedmiotowy ustawy, określony w art. 1 ust. 1 u.ś.r., nie zmienił się. Ustawa od początku określała warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń. W sposób zasadniczy zmienił się natomiast zakres podmiotowy, który początkowo obejmował obywateli polskich oraz cudzoziemców posiadających obywatelstwo państwa członkowskiego UE lub EOG, jak również przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, posiadających status uchodźcy lub zezwolenie na osiedlenie się w Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zamieszkują łącznie z członkami rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wraz z kolejnymi nowelizacjami dookreślano w sposób coraz bardziej szczegółowy zakres podmiotów uprawnionych do świadczeń rodzinnych – zmiany dotyczyły jednak przede wszystkim cudzoziemców.

Zanim jednak poddane zostaną analizie zmiany w art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., zwrócić uwagę należy na wprowadzenie do art. 1 u.ś.r. ust. 3, który od 1.09.2005 r. uzależnił prawo do świadczeń rodzinnych obywateli polskich i cudzoziemców od zamieszkiwania i przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 1 roku przed złożeniem wniosku oraz przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia rodzinne¹⁹. Z dniem 14.01.2006 r. z tego ustępu zniknęła przesłanka przebywania²⁰. Dotychczas warunkiem otrzymania świadczeń

¹⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z 7.03.2017 r., II SA/Ol 73/17, LEX nr 2261421; por. wyrok WSA w Lublinie z 5.05.2011 r., II SA/Lu 223/11, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z 24.06.2009 r., II SA/Rz 76/09, LEX nr 563805; wyrok WSA w Warszawie z 3.12.2019 r., I SA/Wa 465/19, LEX nr 2976534.

¹⁹ Ust. 3 został dodany do art. 1 u.ś.r. przez art. 27 pkt 1 u.p.d.a.

²⁰ Zmiana wprowadzona przez art. 1 pkt 1 ustawy z 29.12.2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 267, poz. 2260).

rodzinnych było zarówno zamieszkiwanie, jak i przebywanie w Polsce. Dzięki tej nowelizacji krótki okres wyjazdu za granicę osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych nie stanowi przyczyny utraty prawa do świadczeń rodzinnych. Do tej pory organy musiały badać również przesłankę przebywania, co mogło utrudniać prowadzenie postępowania, a to z tego względu, że o ile można określić granice pojęcia zamieszkiwania w danym miejscu, o tyle pojęcia przebywania nie definiuje się ustawowo²¹.

Pierwszą zmianę w kwestii cudzoziemców wprowadzono do art. 1 ust. 2 pkt 3 u.ś.r. ustawą z 22.04.2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw²². Prawo do świadczeń uzyskali cudzoziemcy przebywający w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zgody na pobyt tolerowany lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy.

Kolejne zmiany zostały wprowadzone w art. 1 ust. 2 i ust. 3 u.ś.r. mocą ustawy z 24.05.2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym²³. Od momentu wejścia w życie nowelizacji, tj. od 6.07.2007 r., świadczenia rodzinne przysługują obywatelom polskim i cudzoziemcom, do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, umowy dwustronne, albo przebywających na terytorium Polski na podstawie zezwolenia na osiedlenie

²¹ Jedynie dla porządku należy wskazać, że najbliższe pojęcia przebywania są administracyjnoprawne terminy „pobyt stały” i „pobyt czasowy”, o których mowa w art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2025 r. poz. 274 ze zm.); odpowiednio są to art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 – obowiązującej w dniu wejścia w życie zmian w art. 1 ust. 3 u.ś.r. – ustawy z 10.04.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.). Niemniej stwierdzenie zarówno „pobytu stałego”, jak i „pobytu czasowego”, jako że są to kategorie związane z administracyjnoprawnym zameldowaniem, ma charakter wyłącznie porządkowy.

²² Dz.U. Nr 94, poz. 788.

²³ Dz.U. Nr 109, poz. 747.

się, zezwolenia na czas oznaczony, zgody na pobyt tolerowany lub w związku z uzyskaniem w Polsce statusu uchodźcy, jeżeli zamieszkują wraz z rodzinami na terytorium Polski przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia rodzinne. Z ust. 3 usunięto warunek zamieszkiwania przez okres co najmniej 1 roku przed złożeniem wniosku na terytorium Polski i pozostawiono jedynie konieczność zamieszkiwania przez okres zasiłkowy. Poczyniono także w ust. 3 *in fine* zastrzeżenie, „chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej”, co prowadzi do wniosku, że w takiej sytuacji klauzula zamieszkiwania nie obowiązuje.

Z dniem 1.05.2014 r. przepisem art. 486 pkt 2 ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach²⁴ do art. 1 ust. 2 pkt 2 dodano nową lit. d i uregulowano sytuację cudzoziemców posiadających kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”.

Kolejna zmiana była spowodowana koniecznością wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z 15.05.2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa²⁵. W związku z tym ustawą z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw²⁶ dodano do art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. nową lit. e. Wskazana dyrektywa wymagała uwzględnienia możliwości nabycia prawa do świadczeń rodzinnych przez cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w celu wykonywania pracy i mobilności długoterminowej w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa.

²⁴ Brzmienie pierwotne ustawy zob. Dz.U. poz. 1650.

²⁵ Dz.Urz. UE L 157, s. 1.

²⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 107.

Dostosowywanie prawa polskiego do norm unijnych, a dokładniej – do norm dyrektywy 2016/801, było przyczyną wprowadzenia zmienionego katalogu cudzoziemców uprawnionych do świadczeń rodzinnych ustawą z 22.02.2019 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 27.04.2019 r.²⁷ Jednocześnie rozszerzono go o nowe kategorie uprawnionych²⁸. Celem zmian dokonanych w art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. było uwzględnienie możliwości nabycia prawa do świadczeń rodzinnych przez cudzoziemców, którzy przebywają na terytorium Polski na podstawie zezwoleń na pobyt czasowy udzielonych w celu prowadzenia badań naukowych oraz w celu mobilności krótkoterminowej naukowca, na podstawie wizy krajowej w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych, jak również w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej naukowca lub z mobilności studenta.

Ostatnią zmianą dokonaną w art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. jest dodanie w lit. c tego przepisu kolejnej przesłanki (okoliczności) warunkującej udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, co nastąpiło na podstawie ustawy z 24.04.2025 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw²⁹, która weszła w życie 1.06.2025 r. Do dotychczasowego wyliczenia w art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. (art. 127 oraz 186 ust. 1 pkt 3 u.c.) dodano art. 137a u.c., dotyczący zezwolenia na pobyt czasowy w celu mobilności długoterminowej posiadacza Niebieskiej Karty UE.

3. Zakres przedmiotowy ustawy

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.ś.r. w ustawie zostały określone:

- 1) warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych,
- 2) zasady ustalania świadczeń rodzinnych,

²⁷ Dz.U. poz. 577.

²⁸ P. Mrozek [w:] P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, M. Rączka, M. Sarna, *Zmiany w świadczeniach – wychowawczym, rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego, dobry start*, Warszawa 2019, s. 248.

²⁹ Dz.U. poz. 619.

- 3) zasady przyznawania świadczeń rodzinnych,
- 4) zasady wypłacania świadczeń rodzinnych.

Pojęcie świadczeń rodzinnych zostało przez ustawodawcę zdefiniowane w art. 2 u.s.r. Zgodnie z treścią tego przepisu świadczeniami rodzinnymi są zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, które zostały wskazane w art. 8 u.s.r., świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny oraz świadczenie pielęgnacyjne), zapomoga wypłacana przez gminy na podstawie art. 22a u.s.r., świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b u.s.r., jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, świadczenie rodzicielskie. Natomiast odnosząc się do użytych w art. 1 ust. 1 u.s.r. wyrażen „warunki” i „zasady” wskazać trzeba, że ich rozumienie winno być interpretowane w sposób odmienny. Przez warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych należy rozumieć przesłanki, które spełnić musi dana osoba, aby móc ubiegać się o ustalenie prawa do danego świadczenia, przy czym w stosunku do każdego świadczenia ustawodawca formułuje przesłanki w odrębnych przepisach. Przesłanki mogą przy tym zarówno przesądzać w sposób pozytywny o tym, jakiego rodzaju okoliczności powinny zaistnieć (a więc jakie właściwości, cechy powinien posiadać uprawniony, czy też jakich aktów staranności powinien dopełnić³⁰), jak i w sposób negatywny – poprzez wskazanie sytuacji powodujących niemożność przyznania prawa do danego świadczenia.

Tymczasem przez zasady ustalania, przyznawania i wypłacania świadczeń rozumieć należy pewne określone reguły postępowania, które mają na celu uściślenie sposobu postępowania przez organ administracji³¹.

Jak podkreśla A. Kawecka, choć wskazane instytucje są różne i uregulowane odrębnie, to jednocześnie cechuje je prawna, jednokierunkowa zależność, oznaczająca, że instytucja wymieniona w art. 1 ust. 1 u.s.r. nie

³⁰ Por. A. Korcz-Maciejko [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. W. Maciejko, Warszawa 2019, s. 7.

³¹ Por. wyrok NSA z 14.02.2024 r., I OSK 2373/21, LEX nr 3824704. Zob. także wyrok NSA z 2.12.2022 r., I OSK 1057/20, LEX nr 3457482.

może zaistnieć prawnie bez instytucji wymienionych przed nią³². Każdy z tych etapów jest odrębny i nie jest wykluczone, że danemu podmiotowi zostanie np. ustalone prawo do świadczeń rodzinnych, ale ostatecznie organ odmówi ich przyznania³³.

4. Podmioty uprawnione do świadczeń rodzinnych

W art. 1 ust. 2 u.ś.r. ustawodawca wprowadza wspólną regulację odnośnie do zakresu podmiotowego beneficjentów wszystkich świadczeń rodzinnych. Mogą nimi być obywatele polscy oraz cudzoziemcy spełniający szczegółowe warunki określone w art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. Oznacza to, że organ powinien – zanim przystąpi do badania, czy dany podmiot spełnia przesłanki szczegółowe – uprzednio upewnić się, że dany podmiot mieści się w katalogu podmiotów określonych w art. 1 ust. 2 u.ś.r. Tego rodzaju badanie wydaje się szczególnie istotne w sytuacji, gdy dziecko posiada obywatelstwo polskie, zaś rodzic (rodzice) – nie (por. uwagi w pkt 5 „Sytuacja dzieci posiadających obywatelstwo polskie, których rodzice są cudzoziemcami”).

4.1. Obywatele polscy

Zgodnie z art. 34 ust. 1 Konstytucji RP obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa o obywatelstwie polskim. Zgodnie z art. 4 u.o.p., obywatelstwo polskie nabywa się:

- 1) z mocy prawa,
- 2) przez nadanie obywatelstwa polskiego,
- 3) przez uznanie za obywatela polskiego,
- 4) przez przywrócenie obywatelstwa polskiego.

³² Zob. A. Kawecka [w:] *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2015, s. 23.

³³ Zob. A. Kawecka [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małysa-Sulińska, s. 23.

Nabycie obywatelstwa z mocy prawa stanowi pierwotny sposób uzyskania obywatelstwa, którego źródłem jest sama ustawa, ustalająca określone zdarzenia prawne czy faktyczne (np. znalezienie małoletniego), z którymi łączy ona „skutek prawny w postaci zaistnienia więzi prawnej pomiędzy państwem a jednostką, czyli obywatelstwa”³⁴. Z mocy prawa obywatelstwo polskie przez urodzenie nabywa małoletni, w przypadku gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim lub urodził się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jego rodzice są nieznani, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone (art. 14 u.o.p.), jak również gdy został znaleziony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jego rodzice są nieznani (art. 15 u.o.p.). Natomiast zgodnie z art. 16 u.o.p. małoletni cudzoziemiec, w przypadku przysposobienia przez osobę lub osoby posiadające obywatelstwo polskie, nabywa obywatelstwo polskie, jeżeli przysposobienie pełne nastąpiło przed ukończeniem przez niego 16 lat. W tym przypadku przyjmuje się, że małoletni cudzoziemiec nabył obywatelstwo polskie z dniem urodzenia (art. 16 zdanie drugie u.o.p.). Nabycie prawa normuje także art. 4 ustawy z 9.11.2000 r. o repatriacji³⁵, do której stosowania odsyła art. 17 u.o.p. Zgodnie z tym przepisem osoba przybywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy art. 18 i n. u.o.p. normują kolejną formę nabycia obywatelstwa polskiego, tj. nadanie obywatelstwa (naturalizację). Jak słusznie wskazuje J. Jagielski, „naturalizacja zakłada władcze, jednostronne rozstrzygnięcie uprawnionej władzy publicznej, dokonane na wniosek osoby fizycznej niebędącej obywatelem danego państwa, a wyrażającej wolę nabycia obywatelstwa tegoż państwa, w efekcie którego to rozstrzygnięcia – związanego częstokroć ze spełnieniem przez zainteresowaną osobę prawem przewidzianych warunków – powstaje węzeł prawny obywatelstwa,

³⁴ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2016, art. 14, nt 1.

³⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1105 ze zm.

łączący tę osobę z tym państwem”³⁶. Zgodnie z art. 18 w zw. z art. 19 ust. 1 u.o.p. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może nadać cudzoziemcowi obywatelstwo polskie wyłącznie na jego wniosek. Co oczywiste, wyklucza to możliwość nadania obywatelstwa z urzędu, bez wniosku (w domyśle – zgody) cudzoziemca.

Uzyskanie przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego w drodze aktu uprawnionej władzy publicznej – obok nadania obywatelstwa – może także nastąpić poprzez uznanie za obywatela polskiego³⁷. W art. 30 u.o.p. ustawodawca uregulował łącznie osiem przypadków, w których cudzoziemcy mogą ubiegać się o uznanie ich za obywateli polskich. Niezbędne jest przy tym spełnienie pewnych określonych warunków, związanych przede wszystkim z przebywaniem na terytorium Polski przez odpowiedni okres³⁸.

Ostatnią formą nabycia obywatelstwa jest nabycie przez przywrócenie obywatelstwa, co następuje w drodze decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wydanej na wniosek złożony przez cudzoziemca, który utracił obywatelstwo polskie przed 1.01.1999 r., w przypadkach określonych w poprzednio obowiązujących aktach prawnych regulujących kwestie obywatelstwa (por. art. 38 ust. 1 u.o.p.). Zgodnie z art. 39 ust. 2 u.o.p. nabycie obywatelstwa polskiego następuje w dniu, w którym decyzja o przywróceniu obywatelstwa polskiego stała się ostateczna.

4.2. Cudzoziemcy

Interpretując pojęcie cudzoziemców, należy bez wątpienia odnieść się do regulacji art. 3 pkt 2 u.c., zgodnie z którym za cudzoziemca uważa się każdego, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Wyróżnikiem jest wyłącznie posiadanie bądź nieposiadanie polskiego obywatelstwa. Cudzoziemcami będą więc osoby fizyczne posiadające obywatelstwo innego

³⁶ J. Jagielski, *Obywatelstwo...*, art. 18, nt 1.

³⁷ Zob. J. Jagielski, *Obywatelstwo...*, art. 30, nt 1.

³⁸ Por. A. Kawecka [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małysa-Sulińska, s. 29.

kraju, jak również te osoby, które nie posiadają obywatelstwa żadnego kraju, tj. bezpaństwowcy (apatrydzi, podmioty o nieokreślonym obywatelstwie)³⁹. Należy jednak wskazać, że z punktu widzenia korzystania ze świadczeń rodzinnych nie ma żadnego znaczenia, którym rodzajem cudzoziemca będzie osoba się o nie ubiegająca. Nie jest więc celowe wyodrębnianie osobnej kategorii „bezpaństwowca” wyłącznie na potrzeby ustawy o świadczeniach rodzinnych, tak jak niecelowe jest, aby osobno przypisywać w innych aktach prawnych uprawnienia cudzoziemcowi i bezpaństwowcowi⁴⁰.

Jak słusznie wskazuje M. Kumela-Romańska, „jednoznaczne odróżnienie cudzoziemca od obywatela jest możliwe wyłącznie na gruncie prawa administracyjnego, które wyposażone jest w takie pojęcia jak obywatelstwo (...). Polska konstytucja traktuje cudzoziemca jako człowieka. Tym samym co do zasady ma on takie same uprawnienia jak obywatel. Ograniczenia mogą mieć charakter wyjątków określonych ustawowo (art. 37 Konstytucji) (...). Natomiast prawo cywilne wychodzi z podstawowego założenia, że wszystkie osoby fizyczne działają w granicach praw podmiotowych i są sobie równe”⁴¹.

Biorąc pod uwagę rozbudowaną regulację art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., należy przywołać klasyfikację statusów (kategorii) cudzoziemców, wyodrębnioną na gruncie ustawy o cudzoziemcach przez J. Jagielskiego⁴². Choć nie jest to podział identyczny z regulacjami art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., ułatwi analizę poszczególnych statusów prawnych cudzoziemców, o których mowa w komentowanym przepisie. Autor ten wskazuje na następujące kategorie:

³⁹ M. Kumela-Romańska, *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Gdańsk 2019, art. 3.

⁴⁰ M. Kumela-Romańska, *Definicje pojęcia „cudzoziemiec” zawarte w innych wybranych ustawowych przepisach szczegółowych dotyczących cudzoziemców od czasów II Rzeczypospolitej* [w:] M. Kumela-Romańska, *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Warszawa 2017.

⁴¹ M. Kumela-Romańska, *Ustawa o cudzoziemcach...*, art. 3.

⁴² J. Jagielski, *Prawne wyznaczniki statusu cudzoziemca* [w:] *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2016, s. 27–28.

- 1) cudzoziemiec zwykły – status podstawowy cudzoziemca, oparty na uniwersalnej regulacji dotyczącej cudzoziemców (ustawa o cudzoziemcach);
- 2) cudzoziemiec posiadający status uchodźcy, azylant, cudzoziemiec objęty ochroną czasową, cudzoziemiec posiadający zgodę na pobyt tolerowany, cudzoziemiec posiadający zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, cudzoziemiec objęty ochroną uzupełniającą – statusy specjalne cudzoziemców, ukształtowane na podstawie ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴³;
- 3) cudzoziemiec unijny, posiadający status obywatela UE i członka jego rodziny⁴⁴;
- 4) cudzoziemiec – repatriant;
- 5) cudzoziemiec – posiadacz Karty Polaka;
- 6) cudzoziemiec – beneficjent unormowania przewidzianego w art. 52 ust. 5 Konstytucji RP⁴⁵.

Odnosząc się do wymienionych powyżej kategorii, warto zasygnalizować, że samo posiadanie Karty Polaka nie jest przesłanką warunkującą przyznanie świadczeń rodzinnych, bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy z 7.09.2007 r. o Karcie Polaka⁴⁶ wprost wynika, że Karta Polaka nie skutkuje nabyciem obywatelstwa polskiego, zaś z pkt 2 tego samego przepisu – że nie uprawnia do przekraczania granicy oraz osiedlania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷. Wskazać należy ponadto, że przepisy prawa polskiego, co do zasady, ograniczają możliwość pobytu i wykonywania pracy na terytorium RP przez cudzoziemców⁴⁸. Nie

⁴³ Dz.U. z 2025 r. poz. 223 ze zm.

⁴⁴ Zob. ustawę z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobyście oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2024 r. poz. 633 ze zm.).

⁴⁵ Art. 52 ust. 5 Konstytucji RP: „Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe”.

⁴⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 192 ze zm.

⁴⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 28.01.2025 r., IV SA/Wr 450/24, LEX nr 3847173.

⁴⁸ Zob. D. Nowak, M. Gajda, *Zatrudnienie cudzoziemca przy pracy sezonowej*, „Monitor Prawa Pracy” 2018/4, s. 26.

oznacza to jednak braku możliwości ubiegania się przez nich o świadczenia rodzinne. Wręcz przeciwnie – uprawnienie do pracy bądź też jego brak (rozumiany jako *de facto* przynależność cudzoziemca do jednej z kategorii określonych w art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r.), połączony z zamieszkiwaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia, i spełnienie wszystkich ustawowych warunków, od których uzależnione jest przyznanie prawa do świadczeń, stanowi podstawę do jego przyznania w Polsce.

4.3. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego

Problematykę koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego normuje przede wszystkim rozporządzenie 883/2004. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego pozwala na wyeliminowanie skutków podlegania różnym systemom zabezpieczenia społecznego różnych państw, przede wszystkim w uwagi na późniejsze zmiany miejsca pobytu lub zamieszkania. Opiera się ona „na uprzednim stwierdzeniu odrębności i niemożliwej do usunięcia różnorodności krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, w stosunku do konkretnej osoby, ma zapobiec nieusprawiedliwionej kumulacji świadczeń”⁴⁹. Zgodnie z pkt 15 preambuły rozporządzenia 883/2004 niezbędne jest poddanie osób przemieszczających się we Wspólnocie systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego w celu uniknięcia zbiegu mających tu zastosowanie przepisów ustawodawstw krajowych oraz komplikacji, które mogłyby z tego wynikać.

Konsolidacja reguł ustalania prawa do świadczeń rodzinnych wynika z art. 67 w zw. z art. 68 rozporządzenia 883/2004. Pierwszy ze wskazanych przepisów przesądza o tym, że osoba jest uprawniona do świadczeń rodzinnych zgodnie z ustawodawstwem właściwego państwa członkowskiego, włącznie ze świadczeniami dla członków rodziny, którzy zamieszkują w innym państwie członkowskim, tak jak gdyby zamieszkali oni w pierwszym państwie członkowskim. Jednak emeryt lub ren-

⁴⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 7.11.2018 r., IV SA/Wr 396/18, LEX nr 2584758.

cista jest uprawniony do świadczeń rodzinnych zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego właściwego ze względu na emeryturę lub rentę. Rozporządzenie 883/2004 wprowadza także reguły pierwszeństwa wypłacania, o których mowa w art. 68, określające, jak wypłacać świadczenia rodzinne, jeżeli za ten sam okres i na tych samych członków rodziny przysługują one na podstawie więcej niż jednego ustawodawstwa państwa członkowskiego⁵⁰.

W art. 1 lit. z rozporządzenia 883/2004 uregulowano definicję świadczeń rodzinnych, które to pojęcie obejmuje wszelkie świadczenia rzeczowe lub pieniężne przeznaczone na pokrycie kosztów utrzymania rodziny, z wyłączeniem zaliczek z tytułu świadczeń alimentacyjnych oraz specjalnych świadczeń porodowych i świadczeń adopcyjnych wspomnianych w załączniku I do rozporządzenia. Oznacza to, że ustawodawca unijny stwarza trwałą możliwość wyłączenia tych świadczeń z zakresu przedmiotowego rozporządzeń i pozostawienia ich poza trybem koordynacji. Mając na uwadze ten przepis, regulację art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. a u.s.r. „należy rozumieć w kontekście zakresu podmiotowego, a nie przedmiotowego przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Przewidziane w nim świadczenia rodzinne przysługują między innymi również cudzoziemcom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jeżeli spełniają pozostałe warunki ustawowe”⁵¹.

Odnosząc się do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wskazać należy również na kwestie procesowe regulujące tryb ustalenia państwa, w którym dana osoba nabywa prawa do świadczeń rodzinnych. Zgodnie z art. 23a ust. 1 u.s.r., jeśli osoba uprawniona do świadczeń lub członek rodziny tej osoby przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, organ właściwy przekazuje

⁵⁰ Zob. I. Wróbel, *Prawo bezrobotnych obywateli Unii Europejskiej do świadczeń rodzinnych dla członków rodziny zamieszkałych w innym państwie członkowskim. Glosa do wyroku TS z dnia 7 lutego 2019 r., C-322/17, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019/8, s. 33.*

⁵¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 7.11.2018 r., IV SA/Wr 396/18, LEX nr 2584758.

wniosek wraz z dokumentami wojewodzie. Jeśli zaś uprawniony przebywa za granicą w momencie wydania decyzji przyznającej świadczenia rodzinne lub po dniu jej wydania, organ właściwy występuje do wojewody o ustalenie, czy w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (art. 23a ust. 2 u.ś.r.). Wojewoda będzie więc organem właściwym w sprawie ustalenia, czy w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Żaden inny „organ właściwy”, o którym mowa w art. 23a u.ś.r. (tj. organ wykonawczy gminy), nie ma kompetencji do weryfikowania prawidłowości stanowiska wojewody, ani też nie ma odpowiednich narzędzi do prowadzenia tego rodzaju kontroli⁵².

4.4. Umowy dwustronne o zabezpieczeniu społecznym

Na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b u.ś.r. świadczenia rodzinne przysługują także cudzoziemcom, jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym. Umowy zapewniają koordynację systemów zabezpieczenia społecznego obowiązujących w Polsce i w drugim umawiającym się państwie, jak również ułatwiają ubezpieczonym nabywanie praw do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Polska zawarła następujące umowy⁵³:

- 1) umowa o ubezpieczeniu społecznym między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii (obecnie umowa dotyczy: Czarnogóry, Serbii, Bośni i Hercegowiny), podpisana w Warszawie 16.01.1958 r., weszła w życie 1.01.1959 r.⁵⁴;

⁵² Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 6.02.2020 r., III SA/Gd 858/19, CBOSA.

⁵³ Zob. *Wykaz umów o zabezpieczeniu społecznym*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/dszwykaz-umow-o-zabezpieczeniu-spoecznym> (dostęp: 11.05.2025 r.); por. także *Umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym*, <https://www.zus.pl/o-zus/wspolpraca-miedzynarodowa-zus/umowy-miedzynarodowe-o-zabezpieczeniu-spoecznym> (dostęp: 11.05.2025 r.).

⁵⁴ Dz.U. z 1959 r. Nr 19, poz. 114.

- 2) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Macedonii o zabezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie dnia 6.04.2006 r., weszła w życie 1.07.2007 r.⁵⁵;
- 3) umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, podpisana w Warszawie 2.04.2008 r., weszła w życie 1.03.2009 r.⁵⁶;
- 4) umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Kanadą, podpisana w Warszawie 2.04.2008 r., weszła w życie 1.10.2009 r.⁵⁷;
- 5) umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Korei, podpisana w Warszawie 25.02.2009 r., weszła w życie 1.03.2010 r.⁵⁸;
- 6) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Australią o zabezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie 7.10.2009 r., weszła w życie 1.10.2010 r.⁵⁹;
- 7) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym, sporządzona w Kijowie 18.05.2012 r., weszła w życie 1.01.2014 r.⁶⁰;
- 8) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Mołdawii o ubezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie 9.09.2013 r., weszła w życie 1.12.2014 r.⁶¹;
- 9) porozumienie z 3.06.2015 r. o zabezpieczeniu społecznym między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Quebecu, weszło w życie 1.09.2018 r.⁶²;
- 10) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Mongolią o zabezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie 24.01.2019 r., weszła w życie 1.07.2019 r.⁶³;

⁵⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 229, poz. 1686.

⁵⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 46, poz. 374.

⁵⁷ Dz.U. z 2009 r. Nr 133, poz. 1095.

⁵⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 35, poz. 192.

⁵⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 172, poz. 1160.

⁶⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 1373.

⁶¹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1460.

⁶² Dz.U. z 2018 r. poz. 1511.

⁶³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1189,.

- 11) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Państwem Izrael o zabezpieczeniu społecznym, podpisana w Jerozolimie 22.11.2016 r., weszła w życie 1.01.2021 r.⁶⁴;
- 12) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Turcji o zabezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie 17.10.2017 r., weszła w życie 1.06.2021 r.⁶⁵;
- 13) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białorusi o zabezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie 13.02.2019 r., weszła w życie 1.04.2022 r.⁶⁶.

Należy wskazać, że zakres przedmiotowy wskazanych umów jest zróżnicowany. Zazwyczaj obejmuje on świadczenia: emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinne, zasiłki chorobowe. Niemniej umowy mogą też regulować kwestie dotyczące m.in. zasiłków rodzinnych.

4.5. Zezwolenia na pobyt, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c u.ś.r.

W art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c u.ś.r. ustawodawca wskazuje, że świadczenia rodzinne przysługują cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127, art. 137a lub art. 186 ust. 1 pkt 3 u.c., lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 195 ust. 1 u.c. zezwolenia na pobyt stały udziela się cudzoziemcowi na czas nieoznaczony, na jego wniosek, jeżeli spełni wska-

⁶⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 505.

⁶⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 770.

⁶⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 575.

zane w tym przepisie warunki. Decyzja o zezwoleniu na pobyt stały, wydana na skutek złożonego wniosku, ma charakter konstytutywny, jest przy tym decyzją związaną, co oznacza, że spełnienie przesłanek uzasadniających uwzględnienie wniosku warunkuje brak możliwości odmowy przez organ udzielenia zezwolenia⁶⁷. Natomiast warunki udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE na czas nieoznaczony określa art. 211 ust. 1 u.c., przy czym warunkiem podstawowym jest przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej legalnie i nieprzerwanie co najmniej przez 5 lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku (art. 211 ust. 1 zdanie wstępne u.c.).

Uzyskanie przez cudzoziemca zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji lub w celu mobilności długoterminowej posiadacza Niebieskiej Karty UE związane jest ze spełnianiem przez cudzoziemca celu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji) oraz przesłanek określonych w art. 127 pkt 1–3 u.c. (zezwoleń – zawód wymagający wysokich kwalifikacji) lub w art. 137a pkt 1–2 u.c. (zezwoleń – posiadacz Niebieskiej Karty UE). Natomiast zgodnie z art. 186 ust. 1 pkt 3 u.c. zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności udziela się cudzoziemcowi, jeżeli posiada zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE udzielone przez inne państwo członkowskie UE oraz zamierza wykonywać pracę lub prowadzić działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie na tym terytorium lub zamierza podjąć lub kontynuować na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej studia lub szkolenie zawodowe, lub wykaze, że zachodzą inne okoliczności uzasadniające jego zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej (status uchodźcy lub ochrona uzupełniająca) prowadzi się na zasa-

⁶⁷ J. Chlebny [w:] *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2020, art. 195, nb 1.

dach określonych w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 13 ust. 1 tej ustawy cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Natomiast jak stanowi art. 15 wskazanej powyżej ustawy, cudzoziemcowi udziela się ochrony uzupełniającej w przypadku, gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, tortury, niehumanitarne lub poniżające traktowanie albo karanie, poważne i indywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego – i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia.

4.6. Karta pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”

Ustawodawca przewiduje możliwość ubiegania się o świadczenia rodzinne przez cudzoziemców posiadających kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, jeżeli zamieszkują w Polsce z członkami rodzin, z wyłączeniem obywateli państw trzecich, którzy uzyskali zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy, obywateli państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów oraz obywateli państw trzecich, którzy mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy. Dokonanie wykładni literalnej art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.s.r. prowadzi w istocie do wniosku, że adnotacja „dostęp do rynku pracy” na karcie pobytu jest ustawowym warunkiem uzyskania przez cudzoziemca danego świadczenia. Jednocześnie jednak z art. 244 ust. 1 pkt 11 u.c. wynika, że na karcie pobytu cudzoziemca adnotację „dostęp do rynku pracy” umieszcza się w przypadku zezwolenia udzielonego cudzoziemcowi, który jest uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jest zwolniony z wymogu posiadania zezwolenia na pracę. Jak wskazał NSA w jednym

ze swych wyroków, zestawienie tych dwóch przepisów prowadzi do wniosku, że prawo do świadczeń rodzinnych cudzoziemca legitymującego się kartą pobytu uzależnione jest od posiadania przez niego uprawnienia do wykonywania pracy na terytorium Polski. Uprawnienie to może przy tym wynikać z posiadanego zezwolenia na pracę lub z mocy przepisów zwalniających cudzoziemca z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę⁶⁸.

Jednocześnie jednak podmiotowe uprawnienie do uzyskania świadczenia przez cudzoziemca legitymującego się kartą pobytu, uprawnionego do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie zależy od tego, czy uprawnienie to zostało ujawnione przez właściwy organ na karcie pobytu, czy też nie, lecz jedynie od posiadania przez cudzoziemca uprawnienia do wykonywania pracy na terenie Polski⁶⁹. Jeśli cudzoziemcowi uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce przysługuje z mocy prawa, to adnotacja na karcie pobytu, jako potwierdzająca to uprawnienie, ma wyłącznie charakter informacyjny⁷⁰.

4.7. Zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy wewnątrz przedsiębiorstwa, mobilności krótkoterminowej lub długoterminowej pracownika

Świadczenia rodzinne przysługują cudzoziemcom przebywającym na terytorium Polski na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 139a ust. 1 lub art. 139o ust. 1 u.c. Zgodnie ze wskazanymi przepisami zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy albo w celu mobilności długoterminowej pracownika kadry kierowniczej,

⁶⁸ Por. wyrok NSA z 14.03.2018 r., I OSK 1164/16, LEX nr 2560018.

⁶⁹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 8.10.2019 r., II SA/Lu 311/19, LEX nr 2744585; wyrok WSA w Kielcach z 5.03.2020 r., II SA/Ke 163/20, LEX nr 2978036. Por. na tle świadczenia wychowawczego wyroki WSA w Warszawie: z 7.10.2016 r., I SA/Wa 1197/16, LEX nr 2158412; z 15.11.2016 r., I SA/Wa 1388/16, LEX nr 2404604; wyrok WSA w Gliwicach z 7.12.2016 r., IV SA/Gl 663/16, LEX nr 2176942; wyrok WSA w Olsztynie z 3.11.2016 r., II SA/Ol 995/16, LEX nr 2156521; wyrok WSA w Rzeszowie z 27.04.2017 r., II SA/Rz 1783/16, LEX nr 2290703.

⁷⁰ Zob. wyrok NSA z 1.12.2017 r., I OSK 2337/17, LEX nr 2446477.

specjalisty lub pracownika odbywającego staż w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa udziela się, gdy celem pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest wykonywanie pracy w jednostce przyjmującej, mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w charakterze pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż, oraz są spełnione łącznie warunki określone w art. 139a ust. 1 oraz art. 139o ust. 1 u.c.

Świadczenia przysługują także cudzoziemcom w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa na warunkach określonych w art. 139n ust. 1 u.c. Głównym celem pobytu cudzoziemca ma być przy tym wykonywanie pracy w jednostce przyjmującej mającej siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej w charakterze pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa⁷¹.

Wszyscy cudzoziemcy spełniający warunki, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. e u.s.r., muszą również zamieszkiwać na terytorium Polski z członkami rodzin. Warunek ten nie dotyczy cudzoziemców, którym zezwolono na pobyt i pracę na okres nieprzekraczający 9 miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

4.8. Zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych, mobilności krótkoterminowej lub długoterminowej naukowca

Ostatnią kategorią cudzoziemców uprawnionych do świadczeń rodzinnych są osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 151 lub

⁷¹ M. Kumela-Romańska, *Ustawa o cudzoziemcach...*, art. 139n.

151b u.c., na podstawie wizy krajowej w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych oraz w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej naukowca na warunkach określonych w art. 156b ust. 1 u.c. Przyznanie uprawnień tego rodzaju cudzoziemcom było uwarunkowane koniecznością implementowania do polskiego porządku dyrektywy 2016/801. Zgodnie z możliwością przewidzianą w art. 22 ust. 2 lit. b dyrektywy 2016/801, na podstawie art. 1 ust. 2 lit. f *in fine* u.s.r., uprawnienia do świadczeń rodzinnych zostały ograniczone w stosunku do cudzoziemców, którym zezwolono na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej⁷².

Zezwolenia, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. f u.s.r., będą udzielane cudzoziemcom posiadającym status naukowca. Pojęcie naukowca należy przy tym interpretować w kontekście terminu „naukowiec” zdefiniowanego w art. 3 pkt 2 dyrektywy 2016/801, gdzie oznacza obywatela państwa trzeciego, który posiada stopień doktora lub odpowiednie kwalifikacje uzyskane w ramach szkolnictwa wyższego umożliwiające temu obywatelowi państwa trzeciego dostęp do programów doktoranckich, wybieranego przez instytucję badawczą i przyjmowanego na terytorium państwa członkowskiego w celu prowadzenia działalności badawczej, do której takie kwalifikacje są zwykle wymagane.

5. Sytuacja dzieci posiadających obywatelstwo polskie, których rodzice są cudzoziemcami

Osobnego rozważenia wymaga sytuacja dzieci cudzoziemców, które mają obywatelstwo polskie (np. małoletniego, który z mocy prawa nabyla obywatelstwo polskie poprzez urodzenie, w przypadku gdy matka

⁷² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 3072, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D0715351AD6D9DFAC125835A00386F32/%24File/3072.pdf> (dostęp: 11.05.2025 r.).

jest Polką, zaś ojciec – cudzoziemcem bądź odwrotnie, czy też małoletniego, który nabył obywatelstwo z powodu urodzenia się na terytorium Polski, zaś jego rodzice są apatrydami⁷³). Sygnalizacja tego zagadnienia jest nie bez znaczenia z uwagi na obszerne orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące uprawnień do świadczeń rodzinnych takich podmiotów.

W swoich orzeczeniach sądy administracyjne krytycznie odnosiły się do takiej interpretacji ustawy o świadczeniach rodzinnych przez organy, które pozbawiały pomocy finansowej dziecko, zamieszkałe w Polsce i będące obywatelem polskim, tylko dlatego, że jeden jego rodzic nie jest obywatelem polskim⁷⁴. Organy wprowadzały bowiem pozaustawowe kryterium przyznania świadczeń rodzinnych odnoszące się do braku posiadania obywatelstwa polskiego przez rodziców dziecka⁷⁵. Podkreślić należy, że w orzeczeniach sądy rozważały sytuacje, w których status rodzica wnioskującego o przyznanie zasiłku rodzinnego nie mieścił się także w ramach art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. (cudzoziemiec posiadający wskazane tam uprawnienia do świadczeń).

Na tle zasiłku rodzinnego przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 u.ś.r., w którym wskazuje się, że prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków przysługuje rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu, należy interpretować z uwzględnieniem zarówno celu tego zasiłku (częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka – art. 4 ust. 1 u.ś.r.), jak i przepisu art. 1 ust. 2 pkt 1 u.ś.r. przesądzającego o przysługiwaniu świadczeń rodzinnych obywatelom polskim. Skoro więc dziecko jest obywatelem polskim, zaś wykładnia logiczna i celowościowa art. 1 ust. 2 w zw. z art. 4 u.ś.r. prowadzi do wniosku, że faktycznie podmiotem

⁷³ Por. art. 14 pkt 1 i 2 u.o.p.

⁷⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z 12.04.2018 r., II SA/Bk 158/18, CBOSA; por. wyrok WSA w Lublinie z 30.11.2004 r., II SA/Lu 546/04, CBOSA.

⁷⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 7.11.2017 r., I SA/Wa 1205/17, CBOSA.

uprawnionym do zasiłku jest dziecko⁷⁶, to organ nie może pozbawiać go świadczenia tylko dlatego, że o zasiłek wnioskuje rodzic – cudzoziemiec, niemieszczący się w katalogu cudzoziemców uprawnionych do świadczeń⁷⁷.

Powyższe wynika również z zasad konstytucyjnych: demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) i ochrony rodziny (art. 18 Konstytucji RP). Niezgodny w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest fakt, że obywatel polski – dziecko – znalazł się na skutek działania organu w gorszej sytuacji niż inne podobne podmioty, przy jednoczesnym braku obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia odmiennego ich traktowania⁷⁸. Nie jest uprawnione różnicowanie sytuacji prawnej dzieci ze względu na ich pochodzenie i narodowość ich rodziców⁷⁹. Stanowiłoby to pozaprawne kryterium przyznania zasiłku rodzinnego⁸⁰. Jak wskazał WSA w Warszawie, „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 w istocie być przyczyną odebrania stosownych praw obywatelom polskim. Wskazać bowiem należy, iż w sytuacji gdyby to ojciec dziecka wystąpił o to świadczenie, wówczas literalna wykładnia przepisu art. 1 ust. 2 ustawy nakazywałaby wypłacić świadczenie rodzinne na rzecz wskazanych dzieci. Ta ostatnia okoliczność jeszcze raz potwierdza, że błędnie zostały zinterpretowane przepisy,

⁷⁶ Por. wyrok NSA z 14.03.2018 r., I OSK 1164/16, LEX nr 2560018; wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2020 r., VIII SA/Wa 76/20, LEX nr 3036945; szerzej zob. komentarz do art. 4 u.ś.r.

⁷⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2020 r., VIII SA/Wa 76/20, LEX nr 3036945.

⁷⁸ Wyrok WSA w Opolu z 23.07.2015 r., II SA/Op 211/15, CBOSA; por. wyrok WSA w Poznaniu z 2.10.2014 r., IV SA/Po 227/14, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 25.02.2009 r., IV SA/Wr 464/08, CBOSA.

⁷⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z 26.06.2020 r., I SA/Wa 2437/19, LEX nr 3078376.

⁸⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 15.03.2022 r., I SA/Wa 1612/21, LEX nr 3339492.

bowiem przy ich wykładni pominięto cel, który przyświecał ustawodawcy we wprowadzeniu ich do systemu prawnego”⁸¹.

6. Zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy jako przesłanka przyznania świadczeń rodzinnych

Zgodnie zaś z art. 1 ust. 3 u.ś.r. świadczenia rodzinne przysługują obywatelom polskim, jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy. Zamieszkiwanie na terytorium Polski stanowi więc, zgodnie z zasadami przyznawania świadczeń rodzinnych, jeden z warunków ich otrzymania⁸². Przyjmuje się, że pojęcie „miejsce zamieszkania”, w związku z brakiem jego definicji legalnej w ustawie o świadczeniach rodzinnych, należy – z uwagi na zasadę jednolitości prawa⁸³ – interpretować w oparciu o definicję tego pojęcia zawartą w art. 25 k.c.⁸⁴ Jest to również uzasadnione z tego względu, że w wielu ustawach prawa administracyjnego ustawodawca posługuje się pojęciem „miejsce zamieszkania” w rozumieniu cywilnoprawnym⁸⁵.

Zgodnie z art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Decydujące są więc dwa czynniki: obiektywny, rozumiany jako przebywanie

⁸¹ Wyrok WSA w Warszawie z 7.11.2017 r., I SA/Wa 1205/17, CBOSA; por. wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2019 r., I SA/Wa 2139/18, CBOSA; zob. także wyrok WSA w Warszawie z 15.03.2022 r., I SA/Wa 1612/21, LEX nr 3339492.

⁸² Wyrok WSA w Szczecinie z 31.08.2016 r., II SA/Sz 301/16, LEX nr 2136120.

⁸³ Wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 77/20, CBOSA; P. Sobolewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Warszawa 2020, art. 25, nb 9.

⁸⁴ Por. wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 2600/19, LEX nr 2974093; wyrok WSA w Warszawie z 24.11.2020 r., I SA/Wa 2063/20, LEX nr 3167176. W orzecznictwie przyjmuje się, że brak definicji danego pojęcia w danym akcie normatywnym oznacza, że w przypadku istnienia jego definicji w innej gałęzi prawa należy oprzeć się na definicji legalnej. Por. uchwałę SN z 9.06.1976 r., VI KZP 13/75, OSNKW 1976/7–8, poz. 86; wyrok NSA z 9.09.2020 r., I OSK 364/20, LEX nr 3054777.

⁸⁵ Zob. art. 101 ust. 1 u.p.s. czy też art. 8 pkt 15 i 16 ustawy z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2025 r. poz. 274 ze zm.); por. K. Bagan-Kurluta [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2020, art. 25, nb 2.

w sensie fizycznym w określonej miejscowości (*corpus*), oraz subiektywny, którym jest wola, zamiar stałego pobytu, wyrażony przez dany podmiot (*animus*). Oba te elementy muszą występować łącznie. Należy więc uznać, że gdy określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności danej dorosłej osoby fizycznej, to przebywa ona w danym miejscu z zamiarem stałego pobytu⁸⁶. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, „o zamieszkiwaniu w jakiejś miejscowości można mówić wówczas, gdy występujące okoliczności pozwalają przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosków, że określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności danej osoby fizycznej i stanowi jej centrum życiowe”⁸⁷.

Miejsce zamieszkania stanowi przejaw indywidualizacji danej osoby⁸⁸. Na gruncie prawa cywilnego funkcję indywidualizacji osoby w przestrzeni unicestwia jednak powszechnie przyjmowany w doktrynie pogląd, zgodnie z którym miejscem zamieszkania jest miejscowość, nie zaś konkretny adres czy konkretny lokal⁸⁹. Funkcja indywidualizacji osoby nie jest jednak przedmiotowo ważna z punktu widzenia prawa administracyjnego. Określanie miejsca zamieszkania, o którym mowa w art. 1 ust. 3 u.s.r. czy też art. 101 ust. 1 u.p.s., ma bowiem na celu przede wszystkim przesądzenie o właściwości miejscowej organów administracji publicznej, nie zaś określenie adresu konkretnej jednostki. Nawet jeśli podmiot wnioskujący o przyznanie świadczeń rodzinnych musi podać we wniosku swój adres zamieszkania, nie jest to jednoznaczne z doręczaniem mu korespondencji pod danym adresem. Adres zamieszkania służy podjęciu decyzji o dalszym procedowaniu wniosku przez organ, do którego trafił. Doręczenia zaś mogą być dokonywane pod adresem

⁸⁶ Wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 77/20, CBOSA.

⁸⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z 13.05.2021 r., II SA/Bk 268/21, LEX nr 3177396; postanowienie NSA z 30.03.2006 r., I OW 265/05, LEX nr 198360; wyrok WSA w Gliwicach z 4.07.2019 r., II SA/Gl 466/19, LEX nr 2713479.

⁸⁸ K. Bagan-Kurluta [w:] *Kodeks cywilny...*, red. M. Załucki, art. 25, nb 1.

⁸⁹ Por. M. Domański, *Rozstrzygnięcie w wyroku rozwodowym o miejscu pobytu dziecka*, „Przegląd Sądowy” 2016/11, s. 108; por. P. Sobolewski [w:] *Kodeks cywilny...*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, art. 25, nb 1.

korespondencyjnym, który nie musi być tożsamy z adresem zamieszkania. Z tego względu organy nie mogą działać automatycznie i doręczać korespondencji na adres zamieszkania czy zameldowania, jeśli strona podaje inny adres dla doręczeń⁹⁰. W toku postępowania w sprawie świadczeń rodzinnych organ powinien dogłębnie zbadać twierdzenie strony o zamieszkiwaniu w danym miejscu, ponieważ adres zameldowania nie przesądza o miejscu zamieszkania osoby fizycznej⁹¹. Organ winien więc badać zamiar stałego pobytu, jak również to, czy dana miejscowość rzeczywiście jest głównym ośrodkiem działalności danej osoby fizycznej i stanowi jej centrum życiowe⁹².

W przypadku osób pozostających pod władzą rodzicielską miejsce ich zamieszkania jest wyznaczane przez miejsce zamieszkania rodziców (czy miejsce zamieszkania rodzica, któremu powierzono wykonywanie władzy rodzicielskiej)⁹³. Jeżeli władza rodzicielska przysługuje na równi obojgu rodzicom mającym osobne miejsce zamieszkania, miejsce zamieszkania dziecka jest u tego z rodziców, u którego dziecko stale przebywa (art. 26 § 2 k.c.). W sytuacji gdy dziecko nie przebywa stale u żadnego z rodziców, jego miejsce zamieszkania określa sąd opiekuńczy⁹⁴. Natomiast miejscem zamieszkania osoby pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania opiekuna (art. 27 k.c.).

W toku postępowania w sprawie świadczeń rodzinnych organ winien w szczególności zbadać kwestię miejsca zamieszkania dziecka pod kątem tego, czy jest ono zbieżne z miejscem zamieszkania rodzica (opiekuna). Natomiast badając sprawę wyjazdu za granicę w stosunku do osób mających miejsce zamieszkania w kraju, organ powinien zbadać, czy dana osoba wyjechała za granicę na pobyt czasowy, który to zamiar należy

⁹⁰ Wyrok NSA z 9.04.2014 r., I OSK 2338/12, LEX nr 1484828.

⁹¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 31.08.2016 r., II SA/Sz 301/16, LEX nr 2136120; por. postanowienie NSA z 24.09.2014 r., I OW 96/14, CBOSA.

⁹² Por. postanowienie NSA z 30.03.2006 r., I OW 265/05, LEX nr 198360.

⁹³ Zob. M. Domański, *Rozstrzygnięcie w wyroku...*, s. 107.

⁹⁴ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 12.06.2019 r., II SA/Gl 418/19, LEX nr 2691914.

oceniać na podstawie całokształtu okoliczności⁹⁵. Zazwyczaj tymczasowa zmiana miejsca pobytu nie wpływa na miejsce zamieszkania. O stałości pobytu na określonym terytorium decyduje bowiem przede wszystkim takie przebywanie, które ma na celu założenie tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów⁹⁶. Faktyczne przebywanie nie oznacza zaś stałości (permanentności) przebywania w określonej miejscowości⁹⁷. „Jeśli osoba zamieszkująca w Polsce, tj. mająca w kraju swoje centrum interesów życiowych, wyjeżdża na czas określony za granicę (...) wówczas zdarzenie to nie oznacza, że w czasie takiej nieobecności nie zamieszkiwała na terenie Polski”⁹⁸. Dotyczy to zwłaszcza wyjazdu na studia, w misji dyplomatycznej, wyjazdu służbowego, wyjazdu w celach zarobkowych, w szczególności w ramach pracy sezonowej, wyjazdu w celach zdrowotnych (lecznicznych)⁹⁹.

Obywatel polski lub cudzoziemiec spełniający przesłanki określone w art. 1 ust. 2 pkt 2 u.s.r. musi zamieszkiwać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy, którym jest okres od 1 listopada do 31 października następnego roku kalendarzowego, na jaki ustala się prawo do świadczeń rodzinnych (art. 3 pkt 10 u.s.r.). Istotą świadczeń rodzinnych jest wynikająca z ustawy o świadczeniach rodzinnych zasada, że świadczenia te przyznawane są na czas przyszły w stosunku do wniosku (okres zasiłkowy)¹⁰⁰. Zasada ta dotyczy także świadczeń jednorazowych. Realizacja uprawnienia do świadczeń jednorazowych (np. jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka) jest uzależniona od zaistnienia przesłanki wynikającej z art. 1 ust. 3 u.s.r., tj. od zamieszkiwania przez osobę uprawnioną na terytorium Rzeczypospoli-

⁹⁵ Zob. wyroki NSA: z 21.09.2021 r., I OSK 4311/18, LEX nr 3240082; z 17.11.2022 r., I OSK 228/22, LEX nr 3450644.

⁹⁶ Wyrok NSA z 5.04.2019 r., I OSK 1527/17, LEX nr 2681634.

⁹⁷ Wyroki WSA w Białymstoku: z 13.05.2021 r., II SA/Bk 268/21, LEX nr 3177396; z 19.12.2019 r., II SA/Bk 749/19, LEX nr 2763178.

⁹⁸ Decyzja SKO we Wrocławiu z 14.07.2006 r., SKO 4318/4/06, OwSS 2007/1, poz. 4.

⁹⁹ Zob. wyrok NSA z 5.04.2019 r., I OSK 1527/17, LEX nr 2681634; por. także decyzja SKO we Wrocławiu z 14.07.2006 r., SKO 4318/4/06, OwSS 2007/1, poz. 4.

¹⁰⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z 19.11.2019 r., II SA/Rz 953/19, LEX nr 2761372.

tej Polskiej przez okres zasiłkowy¹⁰¹. Co istotne, nie przeczy tej zasadzie brzmienie przepisu art. 24 u.ś.r., nakazującego ustalać prawo do świadczeń rodzinnych na okres zasiłkowy z wyjątkiem świadczeń enumeratywnie wymienionych w ust. 1.

Art. 2. [Katalog świadczeń rodzinnych]

Świadczeniami rodzinnymi są:

- 1) **zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego;**
- 2) **świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny oraz świadczenie pielęgnacyjne;**
- 3) **zapomoga wypłacana przez gminy, na podstawie art. 22a;**
- 3a) **świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b;**
- 4) **jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka;**
- 5) **świadczenie rodzicielskie.**

1. Uwagi ogólne

W przepisie art. 2 u.ś.r. ustawodawca formułuje definicję legalną pojęcia „świadczenia rodzinne”, przez które rozumie się zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego (którymi – zgodnie z treścią art. 8 u.ś.r. – są dodatki z tytułu: urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania), świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny oraz świadczenie pielęgnacyjne, zapomoga wypłacana przez gminy na podstawie art. 22a u.ś.r., świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b u.ś.r., jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, świadczenie rodzicielskie.

¹⁰¹ Zob. A. Kawecka [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małyś-Sulińska, s. 38; por. wyrok WSA w Warszawie z 3.10.2008 r., I SA/Wa 1129/08, LEX nr 555667.

Definicja ustawowa jest ujmowana w literaturze przedmiotu jako pojęcie świadczeń rodzinnych *sensu stricto*, w odróżnieniu od szerokiego rozumienia tego pojęcia¹⁰². Przez świadczenia rodzinne *sensu largo* należy bowiem rozumieć nie tylko świadczenia wymienione w art. 2 u.ś.r., ale także wszystkie inne świadczenia na rzecz rodziny, wyodrębnione ze względu na cel, jakim jest wsparcie materialne rodziny i dostarczanie środków na jej utrzymanie: renta rodzinna z ubezpieczenia społecznego, świadczenia z funduszu alimentacyjnego czy pomoc dla rodzin zastępczych¹⁰³. Z tego względu przyjmuje się, że dostęp do świadczeń rodzinnych ma relatywnie największa grupa beneficjentów świadczeń przyznawanych w ramach wsparcia społecznego¹⁰⁴.

Definiując świadczenia rodzinne, warto również zwrócić uwagę na definicję określenia „świadczenie rodzinne” w rozporządzeniu 883/2004. W przepisie art. 1 lit. z tego rozporządzenia wskazuje się, że określenie to „oznacza wszelkie świadczenia rzeczowe lub pieniężne, które mają odpowiadać wydatkom rodziny, z wyłączeniem zaliczek z tytułu świadczeń alimentacyjnych oraz specjalnych świadczeń porodowych i świadczeń adopcyjnych wspomnianych w załączniku I”. Tak szerokie rozumienie pojęcia „świadczenia rodzinne” oznacza, że pewne świadczenia, nieznajdujące się w katalogu zawartym w art. 2 u.ś.r., takie jak np. świadczenia wychowawcze, świadczenie wspierające, również należy traktować jako świadczenia rodzinne. Jak słusznie wskazał WSA w Gliwicach, definicja zawarta w art. 1 lit. z rozporządzenia 883/2004 „jest bardzo szeroka i swoim zakresem obejmuje nie tylko świadczenia, które zostały umiejscowione w polskim prawie w ustawie o świadczeniach rodzinnych, ale również inne świadczenia, które mają odpowiadać wydatkom

¹⁰² Por. A. Górnicz-Mulcahy, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Charakter prawny zasiłku rodzinnego według koncepcji prawa socjalnego* [w:] *Różnorodność w jedności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. B. Godlewska-Bujok, K. Walczak, Warszawa 2019, s. 244.

¹⁰³ A. Górnicz-Mulcahy, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Charakter prawny zasiłku rodzinnego według koncepcji prawa socjalnego...*, s. 244.

¹⁰⁴ Por. M. Kopacz, *Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane w trybie pozakodeksowym (na podstawie przepisów szczególnych)*, Olsztyn 2018, s. 16.

rodziny”¹⁰⁵. Z tego względu swoim zakresem bliżej jej do definicji świadczeń rodzinnych *sensu largo* niż *sensu stricto*.

2. Treść przepisu

Definicja świadczeń rodzinnych w brzmieniu pierwotnym obejmowała jedynie dwa typy świadczeń: zasiłek rodzinny i dodatki do niego oraz świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne. Zaznaczyć należy, że zgodnie z pierwotnie obowiązującą treścią art. 8 u.ś.r. dodatkami do zasiłku rodzinnego były dodatki z tytułu: urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania, samotnego wychowywania dziecka, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania¹⁰⁶.

Instytucja jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka wprowadzona została ustawą z 29.12.2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych¹⁰⁷. W art. 2 u.ś.r. dodano pkt 3 i 4 w brzmieniu: „3) zapomoga wypłacana przez gminy, na podstawie art. 22a; 4) jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka”. Zapomoga gminy, przyznawana na podstawie art. 22a u.ś.r., również określona przez ustawodawcę jako „jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka”, jest świadczeniem odrębnym pod względem charakteru prawnego. Świadczenie, o którym mowa w art. 2 pkt 3 i art. 22a u.ś.r., może funkcjonować w danej gminie, jeśli tak postanowi w swej uchwale rada danej gminy określająca warunki jego przyznania. Przysługuje ono wyłącznie osobom zamieszkałym na terenie działania danej rady gminy, w związku z czym bywa określane jako „becikowe gminne”¹⁰⁸. Natomiast „jednorazowa zapo-

¹⁰⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 14.06.2018 r., IV SA/Gl 37/18, LEX nr 2517043.

¹⁰⁶ Szerzej zob. komentarz do art. 8 u.ś.r.

¹⁰⁷ Dz.U. z 2006 r. Nr 12, poz. 67.

¹⁰⁸ Zob. J. Sapeta [w:] *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2015, s. 42.

moga z tytułu urodzenia się dziecka”, o której mowa art. 15b u.s.r., określana jako „becikowe”¹⁰⁹, jest świadczeniem obligatoryjnym, przyznawanym na wniosek w związku z urodzeniem się dziecka żywego.

Kolejnym świadczeniem rodzinnym, dodanym do katalogu zawartego w art. 2 u.s.r. przez art. 1 pkt 1 ustawy z 7.12.2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw¹¹⁰, był specjalny zasiłek opiekuńczy, ujęty jako jedno ze świadczeń opiekuńczych (obok zasiłku pielęgnacyjnego i świadczenia pielęgnacyjnego) w art. 2 pkt 2 u.s.r. Specjalny zasiłek opiekuńczy stanowi swoistą rekompensatę przyznaną osobom, „które rezygnują z zatrudnienia, żeby sprawować opiekę nad członkiem rodziny, niezdolnym do samodzielnego funkcjonowania ze względu na niepełnosprawność”¹¹¹. Od 1.01.2024 r. specjalny zasiłek opiekuńczy został wykreślony z katalogu świadczeń opiekuńczych, zawartego w art. 2 pkt 2 u.s.r., na mocy art. 43 pkt 1 u.s.w.

Ustawą z 24.07.2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw¹¹² w pkt 3a art. 2 u.s.r. dodano świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b, zaś w pkt 5 – świadczenie rodzicielskie. Zróżnicowano jedynie moment początku obowiązywania nowych świadczeń, albowiem zgodnie z art. 22 powołanej ustawy z 24.07.2015 r. art. 1 pkt 1 lit. a tejże ustawy, wprowadzający nowy art. 2 pkt 3a u.s.r., wszedł w życie 5.09.2015 r., zaś art. 1 pkt 1 lit. b, wprowadzający art. 2 pkt 5 u.s.r. – 1.01.2016 r.

W tym konsekwentnym poszerzaniu katalogu świadczeń rodzinnych wyraźnie widać zamiysł ustawodawcy, aby z jednej strony objąć zakresem świadczeń możliwie szeroki katalog podmiotów, z drugiej zaś – aby konkretne potrzeby były zaspokajane przez ściśle określone świadczenia.

¹⁰⁹ J. Sapeta [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małysa-Sulińska, s. 42.

¹¹⁰ Dz.U. poz. 1548 ze zm.

¹¹¹ Por. M. Rozbicka-Ostrowska [w:] *Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2015, s. 376.

¹¹² Dz.U. poz. 1217 ze zm.

3. Forma definicji świadczeń rodzinnych i jej znaczenie dla całej ustawy

Ustawodawca zdecydował się na uregulowanie najistotniejszych terminów ustawowych w tzw. słowniku pojęć w art. 3 u.s.r. Zdefiniowanie pojęcia świadczeń rodzinnych w art. 2 u.s.r. (poprzedzającym przepis objaśniający pojęcia ustawowe) powoduje wzmocnienie jego znaczenia dla całej regulacji prawnej. Odwoływanie się do tego pojęcia w ustawie o świadczeniach rodzinnych zapewnia spójność i kompatybilność całego systemu świadczeń rodzinnych, nie tylko samej ustawy o świadczeniach rodzinnych, ale także innych ustaw odnoszących się do świadczeń rodzinnych.

Definicja świadczeń rodzinnych stanowi typowy przykład definicji zakresowej¹¹³, o której mowa w § 153 ust. 1 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹¹⁴, wyliczającej elementy składowe zakresu danego pojęcia. Tego rodzaju definicja musi być sformułowana w taki sposób, aby nie było wątpliwości co do tego, czy ma ona charakter zupełny¹¹⁵.

Do momentu dodania do ustawy o świadczeniach rodzinnych art. 22b¹¹⁶ w literaturze przyjmowano, że brak użycia sformułowania „w szczególności” w art. 2 u.s.r. oznacza, że wyliczenie świadczeń rodzinnych ma charakter wyczerpujący, zaś katalog świadczeń rodzinnych – charakter

¹¹³ Zob. Z. Czarnik, L. Żukowski, *Glosa do uchwały NSA z 11.12.2012 r., I OPS 5/12*, OSP 2014/3, s. 27.

¹¹⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

¹¹⁵ Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, § 153 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, nb 1.

¹¹⁶ Przepis art. 22b został dodany ustawą z 24.07.2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 5.09.2015 r.

zamknięty¹¹⁷. Działo się tak, ponieważ ustawodawca konstruował przepis na zasadzie posługiwania się terminami, które – choć niezdefiniowane wprost w art. 2 u.ś.r. – były jednakże wyczerpywane w innych przepisach. Przede wszystkim należy wskazać w tym zakresie na art. 8 u.ś.r., dzięki któremu jest oczywiste, co kryje się pod pojęciem dodatków do zasiłku rodzinnego. Jednocześnie zastanawiająca jest w tym zakresie pewna niekonsekwencja ustawodawcy, który definiuje świadczenia opiekuńcze w art. 2 pkt 2 u.ś.r., ale nie rozwija katalogu dodatków do zasiłku rodzinnego w art. 2 pkt 1 u.ś.r.¹¹⁸

Należy jednak wskazać, że twierdzenie o zamkniętym katalogu świadczeń rodzinnych nie do końca znajduje swoje odzwierciedlenie w obowiązującym stanie prawnym. Z momentem wejścia w życie art. 22b u.ś.r. koncepcja ta uległa zmianie, albowiem przepis ten – do którego odwołuje się komentowany art. 2 u.ś.r. – ma konstrukcję otwartą, pozwalającą radzie gminy na podjęcie własnej decyzji co do rodzaju świadczenia na rzecz rodziny, które ustanowić może dla osób zamieszkałych na terenie jej działania. Jedynym warunkiem, oprócz lokalnych potrzeb w zakresie świadczeń na rzecz rodziny, ma być niepokrywanie się nowo uchwalonego świadczenia z tymi określonymi w art. 2 pkt 1–3, 4 i 5 u.ś.r. Oznacza to, że nie ma możliwości precyzyjnego dookreślenia wszystkich świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 2 u.ś.r., skoro nie można dookreślić świadczeń, o których mowa w art. 22b u.ś.r. Jedynie tytułem przykładu można wskazać na odmienne świadczenia, w zakresie których rady gmin podejmowały uchwały na podstawie art. 22b u.ś.r.: gminny bon żłobkowy¹¹⁹, bon wychowawczy¹²⁰, „bilet dla ucznia”¹²¹.

¹¹⁷ Zob. J. Sapeta [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małysa-Sulińska, s. 42; por. B.K. Godlewska-Bujok, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 2, nt 5; M. Stych, *Świadczenia rodzinne i alimentacyjne jako przykład lokalnej polityki społecznej w gminach*, Częstochowa 2011, s. 34.

¹¹⁸ Zob. W. Maciejko [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. W. Maciejko, Warszawa 2019, s. 16.

¹¹⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 18.12.2019 r., II SA/Gl 1371/19, CBOSA.

¹²⁰ Wyrok WSA w Opolu z 27.02.2018 r., II SA/Op 67/17, LEX nr 2462722.

¹²¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 13.03.2020 r., NK-I.4131.41.2020. TDOM (Dz.Urz. Woj. Lubus. poz. 891), którym co prawda wojewoda stwierdził nieważ-

Swoboda rady gminy w zakresie świadczeń, o których mowa w art. 22b u.ś.r., prowadzić może do otwarcia katalogu świadczeń rodzinnych wskazanych w art. 2 u.ś.r. Z drugiej strony jednak pojęciem świadczeń rodzinnych ustawodawca posługuje się, mając na myśli jedynie te kreowane na podstawie ustawy. Jest to w szczególności jasne na gruncie postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych, albowiem szczegółowe zasady przyznawania świadczeń, ustanawianych uchwałą rady gminy na podstawie art. 22b u.ś.r., muszą zostać uregulowane w tej samej uchwale, nie stosuje się zaś do nich rozdziałów 4, 6 i 7 u.ś.r. Podobnie sytuacja kształtuje się w przypadku jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, którą rada gminy może przyznać uchwałą wydaną na podstawie art. 22a u.ś.r. Podstawowe znaczenie dla całej regulacji mają więc wyłącznie te świadczenia, które wynikają wprost z ustawy, a więc zasiłki rodzinne i dodatki do nich, świadczenia opiekuńcze, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka oraz świadczenie rodzicielskie.

4. Klasyfikacja świadczeń rodzinnych

Świadczenia rodzinne można sklasyfikować na kilka sposobów, w zależności od użytego kryterium podziału. Klasyfikacji świadczeń rodzinnych dokonuje w pewien sposób sam ustawodawca, niejako grupując je w art. 2 u.ś.r. Pierwszą grupę świadczeń stanowi zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, o których mowa w art. 8 u.ś.r., drugą – świadczenia opiekuńcze wskazane w art. 2 pkt 2 u.ś.r. Do trzeciej grupy zaliczymy zaś zapomogi w związku z urodzeniem dziecka, tj. zapomogę wypłacaną przez gminy na podstawie art. 22a u.ś.r. oraz jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka¹²². Ostatnią grupę, którą określić można jako świadczenia związane z rodzicielstwem i rodziną, tworzą świadczenia wypłacane przez gminę na podstawie art. 22b u.ś.r. (z istoty swej niedookreślone wprost) oraz świadczenie rodzicielskie. To ostatnie,

ność uchwały rady gminy w zakresie świadczenia, ale co do zasady nie zanegował możliwości jego przyznawania.

¹²² Zob. J. Sapeta [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małysa-Sulińska, s. 42 wraz ze wskazaną tam literaturą.

choć często będzie ściśle związane z urodzeniem dziecka, nie może być zakwalifikowane jako zapomoga z tego tytułu z uwagi na fakt, że będzie przyznawane również rodzinom zastępczym oraz osobom przysposabiającym dziecko.

Drugą typologię świadczeń rodzinnych wyróżnić można z uwagi na kryterium czasu, na jaki przyznawane będzie dane świadczenie. Jak wskazuje B.K. Godlewska-Bujok, „w zależności od charakteru świadczenia mogą być przyznawane okresowo (zasiłki rodzinne wraz z dodatkami) albo jednorazowo (jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka)”¹²³. W ramach kategorii czasu P. Mrozek wskazuje także na możliwość wyodrębnienia świadczeń z uwagi na ich przyznanie bądź nie na „okres zasiłkowy”¹²⁴. Okres zasiłkowy, zgodnie z art. 3 pkt 10 u.s.r., jest to okres od 1 listopada do 31 października następnego roku kalendarzowego, na jaki ustala się prawo do świadczeń rodzinnych. W pojęciu tym ustawodawca określił granice czasowe przysługującego świadczenia¹²⁵. W związku z tym można wyróżnić świadczenia przyznawane na okres zasiłkowy (równoważne ze wskazanymi powyżej świadczeniami przyznawanymi okresowo) oraz nieprzyznawane na okres zasiłkowy: zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, świadczenie rodzicielskie¹²⁶. W przypadku tego ostatniego rodzaju świadczeń definicja okresu zasiłkowego może mieć jednak znaczenie dla określenia, z którego roku dochody będą podstawą do ustalenia dochodu rodziny¹²⁷.

¹²³ B.K. Godlewska-Bujok, *Ustawa o świadczeniach...*, art. 2, nt 2; tak również J. Sapeta [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małysa-Sulińska, s. 42.

¹²⁴ Por. P. Mrozek [w:] P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, *Świadczenia rodzinne. Procedury i zasady przyznawania prawa do świadczeń rodzinnych w praktyce*, Warszawa 2017, s. 2.

¹²⁵ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 13.04.2011 r., II SA/Sz 210/11, CBOSA; por. również komentarz do art. 3 u.s.r.

¹²⁶ Zob. P. Mrozek [w:] P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, *Świadczenia rodzinne...*, s. 2.

¹²⁷ Zob. wyrok NSA z 23.01.2020 r., I OSK 3909/18, CBOSA; por. także wyrok WSA w Szczecinie z 20.04.2017 r., II SA/Sz 1450/16, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 5.12.2017 r., IV SA/GI 555/17, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 7.03.2019 r., II SA/Łd 1011/18, CBOSA; wyrok NSA z 15.12.2008 r., I OSK 124/08, CBOSA.

Innym podziałem świadczeń rodzinnych może być wyróżnienie ich z uwagi na kryterium zależności od przyznania innego świadczenia. Z tego względu wskazać można na świadczenia o charakterze akcesoryjnym – niesamodzielnym, oraz świadczenia o charakterze samoistnym. Za świadczenia o charakterze akcesoryjnym uznaje się dodatki do zasiłku rodzinnego, których byt jest zależny i pochodny od bytu zasiłku rodzinnego¹²⁸. Brak samoistności uznaje się w tym przypadku także za powód braku wyszczególnienia dodatków do zasiłku rodzinnego w art. 2 pkt 1 u.ś.r.¹²⁹ Pozostałe świadczenia rodzinne, wskazane w art. 2 u.ś.r., uznaje się za świadczenia o charakterze samoistnym z tego względu, że ich przyznanie zależne jest od spełnienia kryteriów wskazanych ustawowo (bądź uchwałą rady gminy), nie zaś od przyznania innego świadczenia rodzinnego.

Wreszcie sklasyfikować świadczenia rodzinne można z uwagi na kwestie dotyczące uzależnienia przyznania prawa do świadczenia od spełnienia kryterium dochodowego: świadczenia uzależnione od dochodu (zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka) oraz niezależne od dochodu (zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne, świadczenie rodzicielskie)¹³⁰.

Za istotne należy także uznać wyodrębnienie w art. 2 u.ś.r. świadczeń rodzinnych kreowanych ustawowo (zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, świadczenia opiekuńcze, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, świadczenie rodzicielskie) oraz tworzonych odpowiednią uchwałą rady gminy (zapomoga wypłacana przez gminy na podstawie art. 22a oraz świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b u.ś.r.). Podział ten sugeruje sam ustawodawca, postanawiając, że do świadczeń przyznawanych uchwałą rady gminy nie znajdują zastosowania przepisy rozdziałów 4, 6 i 7 (art. 22a ust. 2 oraz art. 22b ust. 3 u.ś.r.), a więc wyłączając zasady dotyczące zasad weryfikacji świad-

¹²⁸ Por. W. Maciejko [w:] *Świadczenia...*, red. W. Maciejko, 2019, s. 167.

¹²⁹ Por. J. Sapeta [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małysa-Sulińska, s. 42.

¹³⁰ Zob. P. Mrozek [w:] P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, *Świadczenia rodzinne...*, s. 1.

czeń, postępowania w sprawie ich wypłacania i przyznawania oraz finansowania świadczeń rodzinnych. Wszystko to, jak również przesłanki materialnoprawne, warunkujące przyznanie świadczenia, reguluje rada gminy w odpowiedniej uchwale.

Art. 3. [Definicje]

Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) **dochodzie** – oznacza to, po odliczeniu kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób:
 - a) **przychody** podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c, art. 30e i art. 30f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, 340, 368, 620, 680 i 1022), pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne,
 - b) **dochód z działalności** podlegającej opodatkowaniu na podstawie Dz. U. z 2022 r. poz. 2647, z późn. zm. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne,
 - c) **inne dochody** niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych:
 - renty określone w przepisach o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin,
 - renty wypłacone osobom represjonowanym i członkom ich rodzin, przyznane na zasadach określonych w przepisach o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin,
 - świadczenie pieniężne, dodatek kompensacyjny oraz ryczałt energetyczny określone w przepisach o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących

- żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych,
- dodatek kombatancki, ryczałt energetyczny i dodatek kompensacyjny określone w przepisach o kombatan-
tach oraz niektórych osobach będących ofiarami re-
presji wojennych i okresu powojennego,
 - świadczenie pieniężne określone w przepisach
o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom
deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzo-
nym w obozach pracy przez III Rzeszę Niemiecką lub
Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich,
 - ryczałt energetyczny, emerytury i renty otrzymywane
przez osoby, które utraciły wzrok w wyniku działań
wojennych w latach 1939–1945 lub eksplozji pozosta-
łych po tej wojnie niewypałów i niewybuchów,
 - renty inwalidzkie z tytułu inwalidztwa wojennego,
kwoty zaopatrzenia otrzymywane przez ofiary wojny
oraz członków ich rodzin, renty wypadkowe osób, któ-
rych inwalidztwo powstało w związku z przymusowym
pobytem na robotach w III Rzeszy Niemieckiej w la-
tach 1939–1945, otrzymywane z zagranicy,
 - zasiłki chorobowe określone w przepisach o ubezpie-
czeniu społecznym rolników oraz w przepisach o sy-
stemie ubezpieczeń społecznych,
 - środki bezzwrotnej pomocy zagranicznej otrzymywa-
ne od rządów państw obcych, organizacji międzyna-
rodowych lub międzynarodowych instytucji finanso-
wych, pochodzące ze środków bezzwrotnej pomocy
przyznanych na podstawie jednostronnej deklaracji
lub umów zawartych z tymi państwami, organizacjami
lub instytucjami przez Radę Ministrów, właściwego
ministra lub agencje rządowe, w tym również w przy-
padkach, gdy przekazanie tych środków jest dokony-
wane za pośrednictwem podmiotu upoważnionego do

- rozdzielania środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej na rzecz podmiotów, którym służyć ma ta pomoc,
- należności ze stosunku pracy lub z tytułu stypendium osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przebywających czasowo za granicą – w wysokości odpowiadającej równowartości diet z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju ustalonych dla pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej na podstawie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 i 807),
 - należności pieniężne wypłacone policjantom, żołnierzom, celnikom i pracownikom jednostek wojskowych i jednostek policyjnych użytych poza granicami państwa w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznich, misji pokojowej, akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom, a także należności pieniężne wypłacone żołnierzom, policjantom, celnikom i pracownikom pełniącym funkcje obserwatorów w misjach pokojowych organizacji międzynarodowych i sił wielonarodowych,
 - należności pieniężne ze stosunku służbowego otrzymywane w czasie służby kandydackiej przez funkcjonariuszy Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Służby Więziennej, obliczone za okres, w którym osoby te uzyskały dochód,
 - dochody członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych z tytułu członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne,
 - alimenty na rzecz dzieci,

- stypendia doktoranckie przyznane na podstawie art. 209 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, z późn. zm.), stypendia sportowe przyznane na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 oraz z 2025 r. poz. 28, 620 i 769) oraz inne stypendia o charakterze socjalnym przyznane uczniom lub studentom,
- kwoty diet nieopodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych, otrzymywane przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich,
- należności pieniężne otrzymywane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym osobom przebywającym na wypoczynku oraz uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób,
- dodatki za tajne nauczanie określone w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 i 1871 oraz z 2025 r. poz. 620 i 1019),
- dochody uzyskane z działalności gospodarczej prowadzonej na podstawie zezwolenia na terenie specjalnej strefy ekonomicznej określonej w przepisach o specjalnych strefach ekonomicznych,
- ekwiwalenty pieniężne za deputaty węglowe określone w przepisach o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”,
- ekwiwalenty z tytułu prawa do bezpłatnego węgla określone w przepisach o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006,
- świadczenia określone w przepisach o wykonywaniu mandatu posła i senatora,
- dochody uzyskane z gospodarstwa rolnego,

- dochody uzyskiwane za granicą Rzeczypospolitej Polskiej, pomniejszone odpowiednio o zapłacone za granicą Rzeczypospolitej Polskiej: podatek dochodowy oraz składki na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne i obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne,
- renty określone w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- zaliczkę alimentacyjną określoną w przepisach o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej,
- świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów,
- pomoc materialną o charakterze socjalnym określoną w art. 90c ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2025 r. poz. 881 i 1019) oraz świadczenia, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1–3 i 5 oraz art. 212 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce,
- kwoty otrzymane na podstawie art. 27f ust. 8–10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych,
- świadczenie pieniężne określone w ustawie z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 906),
- świadczenie rodzicielskie,
- zasiłek macierzyński, o którym mowa w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników,

- stypendia dla bezrobotnych finansowane ze środków Unii Europejskiej lub Funduszu Pracy, niezależnie od podmiotu, który je wypłaca,
- przychody wolne od podatku dochodowego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 148 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne oraz składki na ubezpieczenia zdrowotne,
- przychody wolne od podatku dochodowego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 152 lit. a, b i d oraz pkt 153 lit. a, b i d ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, oraz art. 21 ust. 1 pkt 154 tej ustawy w zakresie przychodów ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy, z umów zlecenia, o których mowa w art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, zasiłku macierzyńskiego, o którym mowa w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne oraz składki na ubezpieczenia zdrowotne,,
- przychody wolne od podatku dochodowego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 152 lit. c, pkt 153 lit. c oraz pkt 154 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych z pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowanych według zasad określonych w art. 27 i art. 30c tej ustawy, pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne oraz składki na ubezpieczenia zdrowotne,
- dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowanej w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 152 lit. c, pkt 153 lit. c i pkt 154 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fi-

- zycznych, ustalone na podstawie oświadczenia dotyczącego każdego członka rodziny;
- 2) dochodzie rodziny – oznacza to sumę dochodów członków rodziny;
 - 2a) dochodzie członka rodziny – oznacza to przeciętny miesięczny dochód członka rodziny osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4–4c;
 - 3) dochodzie osoby uczącej się albo dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego – oznacza to przeciętny miesięczny dochód uzyskany w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4–4c;
 - 4) dziecku – oznacza to dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną;
 - 5) emeryturach i rentach – oznacza to emerytury i renty inwalidzkie oraz renty z tytułu niezdolności do pracy, w tym renty szkoleniowe określone w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, o ubezpieczeniu społecznym rolników, o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, a także uposażenia w stanie spoczynku określone w przepisach prawa o ustroju sądów powszechnych, przepisach o prokuraturze oraz w przepisach o Sądzie Najwyższym, a także renty szkoleniowe i renty z ty-

tułu niezdolności do pracy określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, renty z tytułu niezdolności do pracy określone w przepisach o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach, a także renty strukturalne określone w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich;

- 6) gospodarstwie rolnym – oznacza to gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym;
- 7) instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie – oznacza to dom pomocy społecznej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, areszt śledczy, zakład karny, szkołę wojskową lub inną szkołę, jeżeli instytucje te zapewniają nieodpłatnie pełne utrzymanie;
- 8) koszyku żywnościowym – oznacza to asortyment artykułów spożywczych, określony wartościowo i ilościowo w badaniach prognozy wsparcia dochodowego rodzin, których spożycie jest niezbędne do prawidłowego rozwoju dziecka w określonym wieku;
- 9) niepełnosprawnym dziecku – oznacza to dziecko w wieku do ukończenia 16. roku życia legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności określonym w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- 10) okresie zasiłkowym – oznacza to okres od dnia 1 listopada do dnia 31 października następnego roku kalendarzowego, na jaki ustala się prawo do świadczeń rodzinnych;
- 11) organie właściwym – oznacza to wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamiesz-

- kania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne;
- 12) osobach pozostających na utrzymaniu – oznacza to członków rodziny utrzymujących się z połączonych dochodów tych osób;
 - 13) osobie uczącej się – oznacza to osobę pełnoletnią uczącą się, niepozostającą na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub w związku z ustaleniem wyrokiem sądowym lub ugodą sądową prawa do alimentów z ich strony;
 - 14) opiekunie faktycznym dziecka – oznacza to osobę faktycznie opiekującą się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka;
 - 15) pełnoletniej osobie niepełnosprawnej – oznacza to osobę pełnoletnią, legitymującą się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, a także osobę, która ukończyła 75 lat;
 - 15a) przepisach o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – oznacza to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 72) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 284 z 30.10.2009, s. 1);
 - 16) rodzinie – oznacza to odpowiednio następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla

opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1297 oraz z 2023 r. poz. 1429); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko;

- 16a) rodzinie wielodzietnej – oznacza to rodzinę wychowującą troje i więcej dzieci mających prawo do zasiłku rodzinnego;
- 17) (*utracił moc*)
- 17a) osobie samotnie wychowującej dziecko – oznacza to pannę, kawalera, wdowę, wdowca, osobę pozostającą w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, chyba że wychowuje wspólnie co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem;
- 18) szkole – oznacza to szkołę podstawową, szkołę ponadpodstawową oraz szkołę artystyczną, w której realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki, a także młodzieżowy ośrodek socjoterapii, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania oraz ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy;
- 19) szkole wyższej – oznacza to uczelnię w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce oraz kolegium pracowników służb społecznych;
- 20) umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – oznacza to:
 - a) niepełnosprawność w umiarkowanym stopniu w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
 - b) całkowitą niezdolność do pracy orzeczoną na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
 - c) posiadanie orzeczenia o zaliczeniu do II grupy inwalidów;

- 21) znacznym stopniu niepełnosprawności – oznacza to:
 - a) niepełnosprawność w stopniu znacznym w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
 - b) całkowitą niezdolność do pracy i samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
 - c) stałą albo długotrwałą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym i do samodzielnej egzystencji albo trwałą lub okresową całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym i do samodzielnej egzystencji, orzeczoną na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników w celu uzyskania świadczeń określonych w tych przepisach,
 - d) posiadanie orzeczenia o zaliczeniu do I grupy inwalidów,
 - e) niezdolność do samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników;
- 22) zatrudnieniu lub innej pracy zarobkowej – oznacza to wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą oraz wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych, a także prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej;
- 23) utracie dochodu – oznacza to utratę dochodu spowodowaną:
 - a) uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego,
 - b) utratą zasiłku lub stypendium dla bezrobotnych,
 - c) utratą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej,
 - d) utratą zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, a także emerytury lub renty, renty rodzin-

nej, renty socjalnej, dodatku dopełniającego, rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1051 oraz z 2025 r. poz. 620), lub świadczenia pieniężnego przyznanego na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 lutego 2023 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym członkom rodziny funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, których śmierć nastąpiła w związku ze służbą albo podjęciem poza służbą czynności ratowania życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia (Dz. U. poz. 658),

- e) (*uchylona*)
- f) wykreśleniem z rejestru pozarolniczej działalności gospodarczej lub zawieszeniem jej wykonywania w rozumieniu art. 16b ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2025 r. poz. 197, 620 i 621) lub art. 36aa ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, 620, 622, 769, 820 i 1083),
- g) (*uchylona*)
- h) utratą zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego, przysługujących po utracie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej,
- i) utratą zasądzonych świadczeń alimentacyjnych w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do tych świadczeń lub utratą świadczeń pieniężnych wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do świadczeń alimentacyjnych;
- j) utratą świadczenia rodzicielskiego,
- k) utratą zasiłku macierzyńskiego, o którym mowa w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników,

- l) utratą stypendium doktoranckiego określonego w art. 209 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce;
- 24) uzyskaniu dochodu – oznacza to uzyskanie dochodu spowodowane:
 - a) zakończeniem urlopu wychowawczego,
 - b) uzyskaniem zasiłku lub stypendium dla bezrobotnych,
 - c) uzyskaniem zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej,
 - d) uzyskaniem zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, a także emerytury lub renty, renty rodzinnej, renty socjalnej, dodatku dopełniającego, rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, lub świadczenia pieniężnego przyznanego na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 lutego 2023 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym członkom rodziny funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, których śmierć nastąpiła w związku ze służbą albo podjęciem poza służbą czynności ratowania życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia,
 - e) (*uchylona*)
 - f) rozpoczęciem pozarolniczej działalności gospodarczej lub wznowieniem jej wykonywania po okresie zawieszenia w rozumieniu art. 16b ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników lub art. 36aa ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych,
 - g) (*uchylona*)
 - h) uzyskaniem zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego, przysługujących po utracie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej,
 - i) uzyskaniem świadczenia rodzicielskiego,
 - j) uzyskaniem zasiłku macierzyńskiego, o którym mowa w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników,

- k) uzyskaniem stypendium doktoranckiego określonego w art. 209 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.**

1. Uwagi ogólne

Przepis art. 3 u.ś.r. wprowadza katalog pojęć ustawowych związanych z komentowaną regulacją. Stanowi on swego rodzaju przewodnik związany z poszczególnymi instytucjami uregulowanymi w ustawie. Stosowanie poszczególnych instytucji jest wprost powiązane z zakresem zdefiniowanych pojęć.

Komentowany przepis ma istotne znaczenie praktyczne z uwagi na fakt, że zdefiniowane w nim pojęcia często są autonomiczne w systemie prawa publicznego, a także szeroko rozumianym systemie świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Stanowią one samoistny katalog – lub nawet system – związany tylko z komentowaną ustawą. Od pojemności zawartych definicji zależy w praktyce możliwość przyznania świadczenia. Przyjęte definicje mają co do zasady charakter kazuistyczny i zostały ustanowione wyłącznie dla potrzeb komentowanej ustawy. Tylko w wyjątkowych sytuacjach zdefiniowanych w ustawie pojęć można używać w zakresie stosowania innych aktów.

Zwrócić należy uwagę na fakt, że zakres zdefiniowanych pojęć w ujęciu podmiotowo-przedmiotowym determinuje stosowanie poszczególnych instytucji uregulowanych w komentowanej ustawie, a także możliwość przyznania konkretnych świadczeń. W tym zakresie zwrócić należy uwagę, że w przepisie art. 3 zostały zdefiniowane m.in. takie terminy, jak „rodzina”, „opiekun faktyczny dziecka”, „szkoła”, „szkoła wyższa”, a także kardynalne z punktu widzenia przyznania świadczenia pojęcie doходу czy też jego uzyskania bądź utraty.

2. Treść przepisu

Komentowana jednostka redakcyjna istnieje od wejścia w życie ustawy. W trakcie jej obowiązywania podlegała wielokrotnym nowelizacjom, które dostosowały wyrażenia ustawowe do innych merytorycznych zmian wprowadzonych w jej przepisach, a także w regulacjach szczególnych.

Warto jednak odnotować zmiany, które nastąpiły już w początkowym okresie obowiązywania ustawy, dokonane ustawą o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, która wprowadziła do słownika wyrażen ustawowych m.in. pojęcie rodziny wielodzietnej, a także utraty i uzyskania dochodu.

3. Dochód

Ustawa w sposób autonomiczny i kompletny reguluje pojęcie dochodu w art. 3 pkt 1 u.ś.r. Takie ujęcie oznacza, że wyliczenie zawarte w komentowanym przepisie ma charakter enumeratywny. Nie jest więc możliwe zaliczenie do dochodu innych składników niż wprost wymienione w ustawie. Ustawodawca, definiując pojęcie dochodu, posłużył się odwołaniem do innych ustaw. W praktyce powoduje to sytuację, w której obliczając dochód, należy zastosować np. ustawę z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹³¹ czy ustawę z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹³². Podkreślenia wymaga, że do dochodu nie wlicza się kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

W omawianej ustawie bardzo szeroko określa się pojęcie dochodu. W zasadzie tym terminem objęte są wszystkie składniki wpływające na sytuację materialną rodziny w zakresie uzyskiwanych składników mo-

¹³¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 163 ze zm.

¹³² Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.

gących służyć jej utrzymaniu. W judykaturze wręcz podkreśla się, że „nie ulega wątpliwości, że termin «dochód» – w zakresie wskazanym w art. 3 pkt 1 u.ś.r. – ma obejmować wszystko to, co efektywnie wpływa na sytuację materialną rodziny”¹³³. Należy uznać, za utrwaloną zasadą, zgodnie z którą to, co wpływa na sytuację materialną, będzie zaliczane do dochodu, że takim świadczeniem może być jednorazowa wypłata świadczeń emerytalno-rentowych, nawet za okres wsteczny, co oznacza, że świadczenia te podlegają uwzględnieniu w całości przy obliczaniu dochodu dla celów ustalenia prawa do wnioskowanego świadczenia¹³⁴, natomiast takim świadczeniem nie będą przychody niepodlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych¹³⁵. Przystępując więc do obliczenia dochodu uprawniającego do przyznania świadczenia, właściwy organ w wyniku zastosowania definicji zawartej w art. 3 pkt 1 u.ś.r. jest zobligowany do stosowania przepisów ustaw w nim wymienionych. W praktyce nie oznacza to jednak, że sam organ jest właściwy do stosowania szczegółowych ustaw prawa materialnego w zakresie uzyskania dochodu. Wynika to z faktu, że analiza szczegółowych instytucji komentowanej ustawy sprowadza się do konkluzji, że organ wydający rozstrzygnięcie w sprawie świadczenia przyjmuje dochód wynikający np. z przedłożonych przez wnioskodawcę zaświadczeń. Wydane zaświadczenie wiąże organ wydający merytoryczne rozstrzygnięcie w sprawie, co powoduje, że postępowanie wyjaśniające w sprawie ustalenia dochodu jest prowadzone w ograniczonym zakresie. W zasadzie sprowadza się do weryfikacji prawdziwości złożonych przez stronę informacji, które wynikają z innych, często urzędowych dokumentów lub oświadczeń składanych przez wnioskodawcę (szerzej zob. komentarz do art. 23 u.ś.r.).

Stwierdzić należy, że przy określaniu dochodu uwzględnianego przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych bierze się zasadniczo pod uwagę dochód z roku kalendarzowego poprzedzającego rok wystąpienia

¹³³ Wyrok NSA z 21.11.2019 r., I OSK 869/18, CBOSA.

¹³⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6.11.2024 r., II SA/Go 435/24, CBOSA.

¹³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 19.09.2024 r., II SA/Wa 374/24, CBOSA.

z wnioskiem. Poczynić oczywiście należy zastrzeżenie, że od tej zasady są przewidziane wyjątki związane z dochodem utraconym i dochodem uzyskanym.

Szczególną uwagę przy obliczaniu dochodu należy zwrócić na pojęcie alimentów, gdyż dochód ustala się po odliczeniu kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

W odniesieniu do pojęcia alimentów za utrwalone należy uznać stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym „Interpretując pojęcie «alimentów» należy zatem odnieść je do art. 128 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, z którego wynika, że obowiązek alimentacyjny – co do zasady – obciąża krewnych i rodzeństwo osób uprawnionych. Obowiązek ten sprowadza się do obowiązku osoby zobowiązanej do dostarczania osobie uprawnionej środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania. Krąg osób uprawnionych do takich alimentów wynika z art. 130 i nast. Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Alimony to zatem świadczenia uiszczane na rzecz osoby uprawnionej przez zobowiązanego w związku z realizacją ustawowego obowiązku określonego w art. 128 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Są one przeznaczane na utrzymanie osoby uprawnionej. Przy ustalaniu dochodu wnioskodawcy dla potrzeb zastosowania ustawy o świadczeniach rodzinnych należy zatem uwzględniać wyłącznie alimenty, które świadczy wnioskodawca, jako osoba zobowiązana do tego z ustawy, na rzecz uprawnionych osób wyszczególnionych w art. 130 i nast. Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Wszystkie więc inne należności, niż tak rozumiane alimenty, a zatem i należności regulowane tytułem zwrotu świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego, nie mogą pomniejszać dochodu. Należy bowiem odróżnić określenie «alimentów» od świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego. Te ostatnie takich alimentów nie stanowią. Są one wypłacane osobom uprawnionym do alimentów, gdy egzekucja alimentów wobec dłużnika alimentacyjnego okazała się bezskuteczna. Cel obu wskazanych instytucji jest podobny, gdyż zmierza do dostarczenia środków utrzymania osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb. Zapłaty alimentów świadczonych

przez zobowiązanego na rzecz osoby uprawnionej nie można jednak utożsamiać z wypłatą świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Tym samym zwrotu przez dłużnika alimentacyjnego świadczeń wypłaconych osobie uprawnionej z funduszu alimentacyjnego w żaden sposób nie można traktować jako «świadczenia alimentów na rzecz innej osoby»¹³⁶.

4. Dochód rodziny

Pod pojęciem dochodu rodziny ustawa przyjmuje, że jest to suma dochodów poszczególnych członków rodziny. Natomiast samo pojęcie rodziny zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 16 u.ś.r. Powoduje to sytuację, w której dochód rodziny jest obliczany niezależnie od stosunków faktycznych istniejących w rodzinie. Podkreślenia wymaga, że to nie faktyczne więzi pomiędzy członkami rodziny decydują, czy dochód takiego członka rodziny jest wliczany do jej dochodu. Dla obliczenia dochodu mają znaczenie tylko więzi prawne.

W odniesieniu do obliczenia dochodu rodziny za utrwaloną należy uznać linię orzeczniczą, która uznaje, że „bez znaczenia dla ustalenia, czy określona osoba wchodzi w skład rodziny w rozumieniu przytoczonych przepisów jest fakt wspólnego gospodarowania czy też wspólnego zamieszkiwania. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych w ogóle nie przewidują możliwości badania faktycznych okoliczności dotyczących statusu rodziny, np. wspólnego gospodarowania (por. wyrok NSA z dnia 23 września 2005 r., sygn. akt I OSK 150/05, wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1128/09). Podkreślić należy, że małżonkowie, zgodnie z legalną definicją zawartą w ustawie, aż do chwili ustania małżeństwa zawsze będą stanowili rodzinę. W tym względzie pod pojęciem rodziny należy rozumieć rodzinę w sensie prawnym, co oznacza, że dopóki pomiędzy małżonkami nie zostanie prawomocnie orzeczony rozwód, pozostają oni w dalszym ciągu rodziną, nawet jeżeli wspólnie nie zamieszkują (por. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2018 r.

¹³⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 3.10.2019 r., II SA/Bk 582/19, CBOSA, a także wyroki NSA: z 16.06.2016 r., I OSK 2063/14, CBOSA; z 7.02.2017 r., I OSK 1726/15, CBOSA.

sygn. akt I OSK 133/18). Oznacza to obowiązek uwzględnienia osób wchodzących w skład rodziny bez badania faktycznych okoliczności dotyczących statusu rodziny (wspólnego gospodarowania). Skoro bowiem małżonkowie (a więc osoby pozostające w związku małżeńskim) nie pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym, stanowią rodzinę w rozumieniu art. 3 pkt 16 ustawy z 2003 r. o świadczeniach rodzinnych a dochodem rodziny w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy są dochody członków rodziny, to znaczy, że ustalając dochód rodziny, należy uwzględnić również dochód małżonka niezamieszkującego wspólnie z żoną i dziećmi i niepozostającego z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, sygn. akt I OSK 752/16); «nawet ewentualne pozostawanie z małżonkiem w ‘nieformalnej separacji’ nie pozwala wyłączyć takiego małżonka z grona członków ‘rodziny’ wnioskodawcy w rozumieniu art. 3 pkt 16 ustawy z 2003 r. o świadczeniach rodzinnych» (wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 1155/17)¹³⁷.

Zwrócić uwagę należy, że jeżeli opieka prawna nie łączy się ze stosunkiem rodzinnoprawnym, wobec braku ścisłych więzi rodzinnych pomiędzy opiekunem prawnym i jego pupilem uzasadnione jest na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych wyłączenie dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego z kręgu osób jego dotychczasowej rodziny i – co oczywiste – niezaliczanie go do rodziny opiekuna prawnego. Takiej sytuacji dotyczy art. 3 pkt 16 u.ś.r., gdy wskazuje, że do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego. W tej sytuacji prawo do zasiłku rodzinnego na takie dziecko winno być ustalone wyłącznie z uwzględnieniem dochodu tego dziecka (art. 5 ust. 11 u.ś.r.). Jednakże gdy pomiędzy opiekunem prawnym i jego pupilem zachodzi relacja rodzica z dzieckiem, regulacja art. 5 ust. 11 u.ś.r. nie znajduje zastosowania. Ustanowienie opieki nie niweczy więzów rodzinnych opiekuna i pupila. Opiekun prawny (rodzic) i pupil

¹³⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 30.05.2019 r., II SA/Po 895/18, CBOSA, oraz wyrok NSA z 18.12.2018 r., I OSK 1806/18, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z 19.10.2017 r., III SA/Gd 662/17, CBOSA.

(jego dziecko) nadal tworzą rodzinę w rozumieniu art. 3 pkt 16 u.ś.r., zaś skupienie przez rodzica w jednym ręku zarówno faktycznej pieczy nad dzieckiem, jak i funkcji opiekuna prawnego nie może uzasadniać wyłączenia dziecka z grona członków rodziny tylko dlatego, że pozostaje ono pod opieką prawną swego rodzica. W konsekwencji brak jest także powodów do ustalania prawa do zasiłku rodzinnego na takie dziecko z uwzględnieniem wyłącznie dochodu tego dziecka (art. 5 ust. 11 u.ś.r.), a więc z pominięciem generalnej zasady, iż prawo to ustala się z uwagi na sumę dochodów wszystkich członków rodziny stosownie do art. 3 pkt 2 u.ś.r.¹³⁸

W świetle komentowanego przepisu ustalenie przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jedną osobę w rodzinie w celu ustalenia prawa do świadczenia odbywać się powinno przez zsumowanie dochodów wszystkich członków rodziny uzyskanych w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy; otrzymaną w ten sposób kwotę należy podzielić przez 12, a następnie na liczbę osób w rodzinie¹³⁹. Zaznaczyć należy, że zmiana składu osobowego rodziny wpływa na jej dochód. Dynamika zmian w zakresie składu osobowego nie jest bowiem sytuacją nadzwyczajną i w przypadku zaistnienia takiej zmiany należy ją uwzględnić przy rozpatrywaniu wniosku o przyznanie żądanego świadczenia.

Zaznaczenia wymaga, że kwoty wyegzekwowanych zaległych alimentów za poprzednie lata nie mogą być w całości doliczone do dochodu w roku, w którym zostały one wyegzekwowane. Przy ustalaniu dochodu może być bowiem uwzględniona tylko ta część alimentów, która – zgodnie z tytułem wykonawczym – przypada na dany tzw. rok bazowy. Odmienna wykładnia powyższych przepisów pozostawałaby w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) i stanowiłaby ni czym nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej – z punktu wi-

¹³⁸ Wyrok NSA z 14.07.2021 r., I OSK 4248/18, CBOSA, także wyrok WSA w Gliwicach z 23.04.2025 r., II SA/GI 1472/24, CBOSA.

¹³⁹ Tak m.in. WSA w Krakowie w wyroku z 20.02.2019 r., III SA/Kr 1298/18, CBOSA.

dzenia ustalenia dochodu w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych – osoby, która otrzymuje alimenty od rodziców regularnie, w ustalonych terminach, i osoby, która otrzymuje jednorazowo skumulowaną wypłatę tej samej kwoty alimentów w wyniku skutecznego przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego. Osoba uprawniona, która otrzymuje jednorazowo skumulowaną wypłatę tej samej kwoty alimentów w wyniku skutecznego przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego, okazuje się bowiem być w gorszej sytuacji prawnej z punktu widzenia omawianej ustawy aniżeli osoba, która otrzymuje regularne wpłaty alimentów. Osoba taka bowiem, otrzymując w roku kalendarzowym poprzedzającym okres świadczeniowy zaległe alimenty jednorazowo w całości za poprzednie lata, w których egzekucja okazała się bezskuteczna, nie byłaby uprawniona do świadczenia alimentacyjnego tylko dlatego, że nastąpiły okoliczności niezależne od niej, a występujące po stronie dłużnika alimentacyjnego, które uniemożliwiły regularne otrzymywanie czy też skuteczne wyegzekwowanie alimentów. W takiej sytuacji to zachowanie dłużnika decydowałoby, czy osoba uprawniona otrzyma świadczenie, czy też zostanie pozbawiona tego prawa, co – jak wskazano powyżej – pozostaje w sprzeczności z zasadami konstytucyjnymi¹⁴⁰.

5. Dochód członka rodziny

Dochód członka rodziny oznacza przeciętny miesięczny dochód członka rodziny osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4–4c u.s.r.

Ustawodawca wyraźnie przewidział, że dochód członka rodziny to dochód uzyskany w określonym roku kalendarzowym, nie zaś w okresie zasiłkowym. Zwraca się na to uwagę w judykaturze, gdzie wprost stwierdza się, że „aby ustalić wysokość dochodu rodziny, najpierw należy określić, kto był jej członkiem w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, przy czym nie ma podstaw do przyjęcia, że uznanie za

¹⁴⁰ Wyrok NSA z 26.01.2021 r., I OSK 1508/19, CBOSA.

członka rodziny zdeterminowane jest spełnieniem kryterium uznania za członka rodziny przez cały rok kalendarzowy. Następnie należy zsumować ich dochód i podzielić przez liczbę członków rodziny z okresu, z którego wyliczany jest dochód. Ustalając dochód, należy bowiem zawsze uwzględniać faktyczną sytuację rodziny, w jakiej się wtedy znajdowała¹⁴¹. Powoduje to, że „Na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych ustalenie przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jedną osobę w rodzinie, w celu ustalenia prawa do świadczenia, odbywać się powinno przez zsumowanie dochodów wszystkich członków rodziny uzyskanych w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, a otrzymaną w ten sposób kwotę należy podzielić przez dwanaście, a następnie na liczbę osób w rodzinie. Tak jest w sytuacji, gdy dochody są stałe”¹⁴².

W konkluzji należy uznać, że nie jest możliwe uwzględnienie w dochodzie rodziny uzyskanym w roku poprzedzającym okres zasiłkowy dochodu osoby, która w owym roku nie była członkiem rodziny strony skarżącej¹⁴³.

Na tę kwestię zwraca uwagę także WSA w Gorzowie Wielkopolskim, stwierdzając, że „Ustalając dochód rodziny, należy brać pod uwagę dochody osób zadeklarowanych jako członkowie rodziny wnioskodawcy. Jednakże określając dochód rodziny, w której doszło, w okresie poprzedzającym złożenie wniosku o przyznanie świadczenia na nowy okres zasiłkowy, na przykład do usamodzielnienia się jednego dziecka, które nie tworzy już wraz z wnioskodawcą wspólnego gospodarstwa, należności z tytułu świadczeń alimentacyjnych przyznanych temu dziecku nie należy uwzględniać, ustalając wysokość dochodu rodziny. Dochód rodziny jest dochodem członków tej rodziny, którzy zostali wskazani we wniosku o przyznanie świadczenia”¹⁴⁴. Zatem jak stwierdził NSA, „miarodajnym, wszechstronnym i pozwalającym na odniesienie się do bli-

¹⁴¹ Wyrok WSA w Łodzi z 10.05.2019 r., II SA/Łd 139/19, CBOSA.

¹⁴² Tak WSA w Krakowie w wyroku z 20.02.2019 r., III SA/Kr 1298/18, CBOSA.

¹⁴³ Np. wyrok WSA w Łodzi z 11.05.2016 r., II SA/Łd 232/16, CBOSA.

¹⁴⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29.02.2012 r., II SA/Go 36/12, CBOSA.

skiego dacie orzekania czasu sposobem na poznanie sytuacji materialnej danej osoby i jej rodziny jest przyjęcie, że dochód członka rodziny ustala się m.in. w oparciu o przeciętny miesięczny dochód członka rodziny osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy. Aby jednak ustalenia organu były pełne, winien on dokonać korekty wysokości dochodów osiągniętych w okresie minionym poprzez uwzględnienie danych odnoszących się do dochodów jak najbardziej aktualnych – osiągniętych po roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy¹⁴⁵.

Prawidłowe ustalenie dochodu rodziny i dochodu członka rodziny, z uwagi na istnienie kryterium dochodowego przyznawanych świadczeń rodzinnych, jest podstawową kwestią, którą powinien ustalić organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie przyznania świadczenia. Dopiero prawidłowo ustalony dochód rodziny może stanowić podstawę do przyznania świadczenia.

6. Dochód osoby uczącej się albo dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego

Dochodem osoby uczącej się albo dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego w rozumieniu ustawy jest przeciętny miesięczny dochód uzyskany w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4–4c u.ś.r. Komentowane pojęcie pozostaje w bezpośrednim związku z kwestią ustalenia dochodu rodziny wpływającego na możliwość przyznania świadczeń rodzinnych. Dochód osoby uczącej się, wchodzącej w skład rodziny, podobnie jak w przypadku innych członków rodziny jest wliczany do dochodu osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia.

¹⁴⁵ Wyrok NSA z 16.03.2023 r., I OSK 1256/22, CBOSA.

7. Dziecko

Pod pojęciem dziecka ustawa rozumie dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną. Podkreślenia wymaga, że ustawa nie zawęży pojęcia dziecka do więzi biologicznych. Ma to istotne znaczenie z uwagi na obliczanie dochodu, a także składu osobowego rodziny ubiegającej się o świadczenie. W judykaturze podnosi się, że „zestawienie art. 3 pkt 4 i art. 3 pkt 16 u.ś.r., prowadzi do jednoznacznego wniosku, że dla potrzeb przyznania świadczeń rodzinnych w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim za rodzinę należy uznawać małżonków oraz dzieci pozostające na ich utrzymaniu, tak własne, jak i dzieci jednego z małżonków. Małżonkowie aż do chwili ustania małżeństwa zawsze będą stanowili rodzinę i to niezależnie od tego, czy mają na utrzymaniu dzieci wspólne, czy też tylko dzieci jednego z małżonków. Kolejność użytych w definicji rodziny zwrotów nie jest przypadkowa i formułując ją w taki, a nie inny sposób ustawodawca chciał położyć akcent na pierwszeństwo traktowania małżonków jako rodziny”¹⁴⁶.

W judykaturze zwrócono uwagę, że „przy uwzględnieniu definicji terminu «dziecko» ujętej w art. 3 pkt 4 ustawy, nie wyłącza z kręgu osób uprawnionych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego niezawodowej rodziny zastępczej, która nie wystąpiła z wnioskiem o jego przysposobienie, ale sprawuje nad nim faktyczną opiekę. Normy zawarte w przepisie art. 17 ust. 1 ustawy mają niewątpliwie charakter norm celu społecznego, nakierowanych na wsparcie z budżetu państwa osób, które rezygnują z zarobkowania w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, które wymaga ich osobistej i bezpośredniej pielęgnacji w procesie leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym. Założenie, że opiekunka prawna niepełnosprawnego dziecka, która zrezygnowała z pracy zawodowej w celu sprawowania nad

¹⁴⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 5.06.2019 r., II SA/GI 379/19, CBOSA.

nim opieki faktycznej, nie jest uprawniona do świadczenia pielęgnacyjnego, tylko dlatego, że nie złożyła wniosku o jego przysposobienie, wykracza radykalnie poza zamiar ustawodawcy i cel ustawy¹⁴⁷.

W konkluzji należy stwierdzić, że „dziecko” jest pojęciem samodzielnie definiowanym w komentowanej ustawie. Powoduje to sytuację, że potencjalną rodzinę tworzą dzieci, które nie są wyłącznie dziećmi własnymi wnioskodawcy, czy nawet szerzej rzecz ujmując, aktualnych małżonków, ale również mogą to być dzieci tylko jednego z małżonków¹⁴⁸, a także dzieci w rodzinie zastępczej.

8. Emerytury i renty

Ustawa w definicji pojęcia „emerytury i renty” wymienia w sposób enumeratywny, jakie świadczenia się w nim mieszczą. Katalog świadczeń emerytalno-rentowych ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. Zwrócić bowiem uwagę należy na fakt, że ustawodawca wykreował samodzielną definicję powyższych świadczeń, odnosząc je do uregulowań szczególnych. Zwrócono na to uwagę w judykaturze, gdzie stwierdza się, że pod pojęciem „renta” nie mieści się renta rodzinna¹⁴⁹. Do omawianego zagadnienia judykatura podchodzi w sposób szeroki, zauważyć bowiem należy, że „Nie jest możliwe kumulatywne pobieranie emerytury i świadczenia pielęgnacyjnego, także w przypadku, gdy emerytura jest otrzymywana z ukraińskiego systemu emerytalno-rentowego. Dopiero zatem zawieszenie emerytury, której wyrazem musi być wydanie odpowiedniej decyzji przez właściwy organ o zawieszeniu wypłaty emerytury, otwiera drogę do ubiegania się o świadczenia pielęgnacyjne. Należy jednak wziąć pod uwagę, że system emerytalny Ukrainy może przewidywać inne tryby wzruszania decyzji skutkującej przerwaniem lub zakończeniem wypłaty emerytury¹⁵⁰. Na-

¹⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 9.05.2022 r., I SA/Wa 1771/21, LEX nr 3359823.

¹⁴⁸ Np. WSA w Rzeszowie w wyroku z 17.11.2004 r., II SA/Rz 741/04, CBOSA.

¹⁴⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 23.02.2012 r., II SA/Po 9/12, CBOSA.

¹⁵⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 5.03.2024 r., IV SA/Wr 312/23, CBOSA.

tomiast analizowane pojęcie nie ogranicza się do świadczeń uzyskanych z polskiego systemu emerytalno-rentowego.

9. Gospodarstwo rolne

Komentowana ustawa pod pojęciem „gospodarstwo rolne” odwołuje się do przepisów o podatku rolnym. Oznacza to, że dla rozumienia tego terminu niezbędne jest odniesienie się do ustawy o podatku rolnym. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.p.r. za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów (są to grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza), o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej. Natomiast za działalność rolniczą uważa się produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb (art. 2 ust. 2 u.p.r.).

Zauważyć należy, że w rozumieniu przedmiotowym gospodarstwo rolne jest powiązane nie tylko z prawem własności gruntów, lecz także z ich posiadaniem. Oznacza to, że w skład gospodarstwa rolnego wchodzi również grunty, które pozostają we władaniu podmiotu ubiegającego się o uzyskanie świadczenia. Zwraca się na to uwagę także w judykaturze, gdzie podnosi się, że „Z posiadaniem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych mamy do czynienia wówczas, gdy osoba występująca z wnioskiem o przyznanie świadczenia jest właścicielem takiego gospodarstwa lub jego wieczystym użytkownikiem albo też włada tym gospodarstwem na podstawie takiego tytułu prawnego, który upoważnia ją do oddania tego gospodarstwa w dzier-

zawę”¹⁵¹. W praktyce posiadanie przez wnioskodawcę gruntów rolnych o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha fizyczny lub przeliczeniowy oznacza jednocześnie, że wnioskodawca jest właścicielem gospodarstwa rolnego, co również obliguje organ do zastosowania art. 5 ust. 8 u.s.r. Z uwagi zatem na odesłanie zawarte w art. 3 pkt 6 u.s.r. – przy ocenie, czy wnioskodawca posiada gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.p.r., wystarczające jest stwierdzenie, że grunty rolne mają powierzchnię przekraczającą 1 ha (lub 1 ha przeliczeniowy), co przesądza o uznaniu tego areału za gospodarstwo rolne w rozumieniu ustawy o podatku rolnym, a tym samym w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych¹⁵².

Zwrócić uwagę należy także na aspekt obszarowy związany z pojęciem gospodarstwa rolnego. Gospodarstwo tworzą grunty, które stanowią 1 ha przeliczeniowy¹⁵³. Wprowadzenie pojęcia hektara przeliczeniowego powoduje, że nie tylko fizyczna liczba hektarów decyduje o możliwości uznania obszaru za gospodarstwo rolne, lecz także klasa użytków rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa. W tym zakresie należy dokonać ustalenia liczby hektarów przeliczeniowych na zasadach określonych w art. 4 u.p.r.

10. Instytucja zapewniająca całodobowe utrzymanie

Pod pojęciem instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie komentowana ustawa rozumie dom pomocy społecznej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, areszt śledczy, zakład karny, szkołę wojskową lub inną szkołę, jeżeli instytucje te zapewniają nieodpłatnie pełne utrzymanie. Ustalając status placówki, należy stwierdzić, że to nie nazwa instytucji decyduje o jej statusie, lecz faktyczna ocena zakresu jej działalności. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Dla oceny bowiem, czy placówka, w której przebywa dana

¹⁵¹ Wyrok WSA w Kielcach z 12.06.2019 r., II SA/Ke 313/19, CBOSA.

¹⁵² Wyrok NSA z 27.01.2025 r., I OSK 129/23, CBOSA.

¹⁵³ Wyrok NSA z 27.03.2015 r., I OSK 2659/13, CBOSA.

osoba jest «instytucją zapewniającą całodobowe utrzymanie» w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych bez znaczenia pozostaje nazwa tejże placówki. Decydujące znaczenie dla oceny charakteru placówki ma wpis do prowadzonego przez urząd wojewódzki rejestru zakładów opieki zdrowotnej, a nie nazwa placówki, jaką się ona posługuje, czy jej nazwa przyjęta w statucie placówki¹⁵⁴.

Instytucja powinna zapewniać pełne całodobowe utrzymanie w znaczeniu materialnym. Podnosi się, że „Pod pojęciem «pełne utrzymanie» mieści się zaspokojenie wszystkich uzasadnionych podstawowych potrzeb życiowych osoby uprawnionej, nie tylko w zakresie wyżywienia, mieszkania, opieki, ale także innych potrzeb, choćby na minimalnym poziomie. Do takich potrzeb niewątpliwie należy także zapewnienie stosownego do pór roku ubrania, obuwia, środków czystości, przyborów szkolnych, a także dojazdów”¹⁵⁵. Oznacza to, że koszty utrzymania nie sprrowadzają się wyłącznie do wyżywienia i noclegu. Pod pojęciem „pełne utrzymanie” mieści się zaspokojenie wszystkich uzasadnionych podstawowych potrzeb życiowych osoby uprawnionej, nie tylko w zakresie wyżywienia, mieszkania, opieki, ale także innych potrzeb, choćby na minimalnym poziomie. Do takich potrzeb niewątpliwie należy również zapewnienie stosownego do pór roku ubrania, obuwia, środków czystości, przyborów szkolnych, a także dojazdów. Na pełne koszty utrzymania danej osoby (dziecka) składają się nie tylko koszty związane z pobytem w placówce¹⁵⁶.

Przyjmuje się jednak, że pełne utrzymanie jest równoznaczne z utrzymaniem „całkowitym”, „stuprocentowym”, „wykluczającym jakiegokolwiek inne formy wsparcia niż te zapewnione przez daną instytucję”. Powyższe sformułowanie rozumieć należy jako „praktycznie pełne” czy „w zasadzie pełne”¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Wyrok NSA z 19.03.2009 r., I OSK 565/08, CBOSA.

¹⁵⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 5.06.2019 r., II SA/Po 185/19, CBOSA.

¹⁵⁶ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 10.03.2020 r., II SA/Bd 47/20, CBOSA.

¹⁵⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 19.06.2018 r., III SA/Kr 355/18, CBOSA.

Za prawidłowy należy uznać pogląd, że w pojęciu pełnego utrzymania „mieści się zaspokojenie wszystkich uzasadnionych podstawowych potrzeb życiowych osoby uprawnionej, nie tylko w zakresie wyżywienia, mieszkania, opieki (...), ale także innych potrzeb, choćby na minimalnym poziomie. Do takich potrzeb niewątpliwie należy także zapewnienie stosownego do pór roku ubrania, obuwia, środków czystości, przyborów szkolnych, a także dojazdów. Na pełne koszty utrzymania danej osoby (dziecka) składają się z pewnością nie tylko koszty związane z pobytem w placówce – ośrodku szkolenia i wychowania w dni nauki tj. od poniedziałku do piątku. W tym zakresie nie sposób odejść od pojęcia uzasadnionych potrzeb osoby uprawnionej, której należy zapewnić wyżej wskazane aspekty bytowe także w pozostałe dni tygodnia, okresy przerw w nauce, umożliwić cotygodniowy dojazd do danej instytucji oraz powrót do miejsca zamieszkania”¹⁵⁸.

Zapewnienie pełnego utrzymania nie jest związane z zapewnieniem pełnej satysfakcji osobie przebywającej w takiej placówce ze świadczonych usług i jakości utrzymania. Jakość tych usług może więc być w praktyce kwestionowana. Na powyższą okoliczność zwrócił uwagę WSA w Gdańsku, stwierdzając, że „Na (...) kwalifikację nie ma wpływu podnoszona przez skarżącego okoliczność, że nie otrzymuje on żywienia zgodnego ze swoimi przekonaniem, tj. wegetariańskiego. Sąd orzekający w niniejszej sprawie ocenia wyłącznie legalność zaskarżonej decyzji. Organy administracji, i w konsekwencji Sąd oceniający legalność zaskarżonej decyzji, nie jest właściwym do rozstrzygnięcia o kierowanych do Dyrektora Aresztu wnioskach i kontroli realizacji uprawnień skarżącego, jako osoby tymczasowo aresztowanej, w związku z wydaną decyzją administracyjną w przedmiocie zasiłku pielęgnacyjnego”¹⁵⁹.

Natomiast nie wypełnia kryterium całodobowego utrzymania sytuacja związana z pobytem dziecka w placówce wychowawczej: „Jeżeli jednak rodzina regularnie, co tydzień zabiera dziecko do miejsca swego za-

¹⁵⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 22.10.2013 r., II SA/Bd 757/13, CBOSA.

¹⁵⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 21.12.2010 r., II SA/Gd 588/10, CBOSA.

mieszkania na blisko 3 doby, zapewniając w okresach pobytu dziecka w domu utrzymanie dziecka, a nadto wyposaża dziecko w pomoce szkolne i ubrania, to działania takie służą dobru dziecka”¹⁶⁰.

Drugim elementem komentowanej instytucji jest brak odpłatności za utrzymanie. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że jeżeli osoba ponosi choćby częściowo koszty utrzymania w domu pomocy społecznej, to z tego powodu nie można jej odmówić prawa do zasiłku pielęgnacyjnego¹⁶¹. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wprost stwierdził, że „skarżąca ponosi częściowo koszty utrzymania w domu pomocy społecznej (w wysokości 70% swoich dochodów), a więc nie przebywa w domu pomocy społecznej, który zapewnia nieodpłatne pełne utrzymanie i tylko z tego powodu organy orzekające nie mogą odmówić jej prawa do zasiłku pielęgnacyjnego”¹⁶².

Oznacza to, że kryterium instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie jest spełnione w sytuacji, gdy taka placówka zapewnia pełne, całkowite utrzymanie, zaś świadczone usługi są w pełni nieodpłatne.

11. Koszyk żywniowy

Pod pojęciem koszyka żywnościowego ustawa przyjmuje asortyment artykułów spożywczych, określony wartościowo i ilościowo w badaniach progu wsparcia dochodowego rodzin, których spożycie jest niezbędne do prawidłowego rozwoju dziecka w określonym wieku. Definicja ta ma charakter historyczny z uwagi na uchylony przepis ust. 3 art. 19 u.s.r., z którego wynikało, że wysokość zasiłku rodzinnego od 1.11.2009 r. nie może być niższa niż 40% wartości koszyka żywnościowego dla danej grupy wieku ustalonej w badaniach progu wsparcia dochodowego rodzin. Przepis ten jednak przestał mieć merytoryczne znaczenie w wyniku wejścia w życie ustawy z 7.07.2017 r. o zmianie niektórych ustaw zwią-

¹⁶⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 12.10.2006 r., IV SA/Po 772/05, CBOSA.

¹⁶¹ Tak WSA w Łodzi w wyroku z 5.03.2020 r., II SA/Łd 972/19, CBOSA.

¹⁶² Wyrok WSA w Warszawie z 30.08.2010 r., I SA/Wa 706/10, CBOSA.

zanych z systemami wsparcia rodzin¹⁶³, która spowodowała wyeliminowanie go z obrotu prawnego.

12. Niepełnosprawne dziecko

Według komentowanej ustawy „niepełnosprawne dziecko” to dziecko w wieku do ukończenia 16. roku życia legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności określonym w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zwrócić należy uwagę, że organ wydający rozstrzygnięcie w sprawie przyznania świadczenia nie jest uprawniony we własnym zakresie, tj. w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego, do ustalenia niepełnosprawności dziecka. Ustalenie to powinno nastąpić na podstawie regulacji szczególnej zawartej w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Podkreślenia wymaga, że orzeczenie o stwierdzeniu niepełnosprawności ma charakter konstytutywny dla organu prowadzącego postępowanie w sprawie przyznania świadczenia. Wydane orzeczenie stwierdza bowiem niepełnosprawność dziecka oraz datę występowania niepełnosprawności¹⁶⁴. Wydany orzeczeniem o niepełnosprawności organ przyznający świadczenie jest związany i nie jest uprawniony w zakresie objętym orzeczeniem do prowadzenia samodzielnego postępowania wyjaśniającego i dokonywania własnej oceny.

13. Okres zasiłkowy

Przez okres zasiłkowy ustawa rozumie okres od 1 listopada do 31 października następnego roku kalendarzowego, na jaki ustala się prawo do świadczeń rodzinnych. Ustalenie okresu zasiłkowego ma istotne znaczenie z uwagi na fakt, że co do zasady świadczenia rodzinne mają charakter ograniczony czasowo – przyznawane są na okres zasiłkowy. Ozna-

¹⁶³ Dz.U. poz. 1428.

¹⁶⁴ Np. wyrok WSA w Poznaniu z 14.08.2008 r., IV SA/Po 570/07, CBOSA.

cza to, że ustawodawca, definiując pojęcie okresu zasiłkowego, w istocie określił czas (granice czasowe), na jaki świadczenie jest przyznawane.

W orzecznictwie przyjmuje się, że „Okres ten każdorazowo jest ustalany przez organ w decyzji ustalającej prawo do świadczenia. Powtórzeniem zasady okresowości świadczeń rodzinnych jest art. 24 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który w odróżnieniu od wskazanego art. 3 pkt 10 powołanej wyżej ustawy, nie reguluje kwestii materialnoprawnej, jaką jest pojęcie «okresu zasiłkowego», lecz zawiera adresowany do organu nakaz ustalenia okresu zasiłkowego»¹⁶⁵.

W judykaturze zwraca się uwagę na fakt, że „Pojęcia «okresu zasiłkowego» i «okresu nauki» nie są pojęciami tożsamymi. Okres nauki po ukończeniu 18 lat jest przesłanką przyznania prawa do zaliczki na okres zasiłkowy. Konsekwencją zaprzestania uczęszczania do szkoły w trakcie roku szkolnego jest skreślenie z listy uczniów (...). Natomiast w innych wypadkach organy administracji nie są uprawnione do przyznania zaliczki na okres krótszy niż okres zasiłkowy»¹⁶⁶.

14. Organ właściwy

Ustawa w części definicyjnej ustaliła pojęcie organu właściwego. Pod tym pojęciem ustawa przyjmuje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne. W art. 3 pkt 11 u.s.r. została uregulowana właściwość rzeczowa organu administracji publicznej uprawnionego do przyznania świadczenia rodzinnego. Właściwość miejscowa organu uprawnionego do wydania rozstrzygnięcia w sprawie świadczenia została uregulowana w omawianym przepisie w taki sam sposób jak w art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a., czyli poprzez miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Zwrócić należy uwagę, że ustawa nie definiuje w sposób samodzielny terminu „miejsce zamieszkania”. W ju-

¹⁶⁵ Wyrok NSA z 15.12.2008 r., I OSK 124/08, CBOSA.

¹⁶⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 20.01.2009 r., IV SA/Gl 843/08, CBOSA.

dyktaturze słusznie uznaje się, że w tym zakresie „odwołać się więc należy do rozumienia tego zwrotu wynikającego z art. 25 Kodeksu cywilnego. Miejscem zamieszkania osoby fizycznej według tego przepisu jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Jak podkreśla się w orzecznictwie pojęcie to zawiera w sobie dwa nierozdzielnie ze sobą związane elementy: zamiar stałego przebywania i przebywanie osoby w danej miejscowości. Sam zamiar stałego pobytu w określonej miejscowości nie stanowi jeszcze o zamieszkiwaniu, gdyż musi być połączony z przebywaniem w danej miejscowości mającym cechy założenia tam ośrodka swoich interesów”¹⁶⁷.

Oczywiście właściwy organ to organ pierwszej instancji, co oznacza, że organem odwoławczym co do zasady jest samorządowe kolegium odwoławcze. Wyjątek w tym zakresie może wynikać z przepisu szczególnego.

15. Osoby pozostające na utrzymaniu

Pod pojęciem osób pozostających na utrzymaniu należy rozumieć członków rodziny utrzymujących się z połączonych dochodów tych osób. Powyższa definicja powinna być interpretowana łącznie z pojęciem rodziny. W praktyce ma ona znaczenie w sytuacji, gdy jeden z członków rodziny nie tworzy wspólnego gospodarstwa domowego z pozostałymi jej członkami. Podzielić w tym zakresie należy pogląd wyrażony przez WSA w Bydgoszczy, który w rozbudowanym uzasadnieniu stwierdził, że „W definicji pojęcia rodziny ustawodawca posłużył się zwrotem «odpowiednio», wskazując na różnych członków rodziny. Dlatego stosowanie tego pojęcia również winno zwrot ten uwzględniać. Oczywiście jest zatem to, że w omawianym przepisie chodzi o rodzinę, którą tworzą aktualni, a nie byli małżonkowie, a także rodzice dziecka pozostający w nieformalnym związku (nadal mogą to być rozwiedzeni małżonkowie), pod warunkiem wspólnego prowadzenia gospodarstwa domowe-

¹⁶⁷ Postanowienia NSA: z 25.08.2011 r., I OW 91/11, CBOSA; z 26.09.2007 r., I OW 52/07, CBOSA.