

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

ŚWIADCZENIA RODZINNE

Komentarz

ŚWIADCZENIA RODZINNE

Komentarz

redakcja naukowa Piotr Rączka

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

KOMENTARZE

Stan prawny na 30 kwietnia 2021 r.

Recenzent

Dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. UKW

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne artykuły skomentowali:

Tomasz Brzezicki – art. 3, 23, 23a, 23b, 24

Bartłomiej Chludziński – art. 16, 16a, 17, 17a, 17b, 18, 19

Aleksandra Głowczewska – art. 13, 24a, 25a, 26, 27, 29, 32a

Tomasz Kuczyński – art. 22a, 22b, 22c, 33, 71, 72

Łukasz Maszewski – art. 9, 10, 11, 12, 12a, 14, 15

Piotr Rączka – art. 25, 28, 30, 30a, 31, 32

Karolina Rokicka-Murszewska – art. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8

Dorota Sylwestrzak – art. 17c, 20, 21, 22, 47–70a

Dominika Zawacka-Klonowska – art. 11a, 15a, 15b, 15c, 34–46

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-995-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	29
Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych	35
Rozdział 1	
Przepisy ogólne	37
Art. 1. [Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy]	37
1. Uwagi ogólne	39
2. Treść przepisu	42
3. Zakres przedmiotowy ustawy	45
4. Podmioty uprawnione do świadczeń rodzinnych	46
4.1. Obywatele polscy	47
4.2. Cudzoziemcy	49
4.3. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego	51
4.4. Umowy dwustronne o zabezpieczeniu społecznym	53
4.5. Zezwolenia na pobyt, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c u.ś.r.	55
4.6. Karta pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”	56
4.7. Zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy wewnątrz przedsiębiorstwa, mobilności krótkoterminowej lub długoterminowej pracownika	58

	4.8. Zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych, mobilności krótkoterminowej lub długoterminowej naukowca	59
	5. Sytuacja dzieci posiadających obywatelstwo polskie, których rodzice są cudzoziemcami	60
	6. Zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy jako przesłanka przyznania świadczeń rodzinnych	62
Art. 2.	[Katalog świadczeń rodzinnych]	65
	1. Uwagi ogólne	65
	2. Treść przepisu	66
	3. Forma definicji „świadczeń rodzinnych” i jej znaczenie dla całej ustawy	68
	4. Klasyfikacja świadczeń rodzinnych	71
Art. 3.	[Definicje]	73
	1. Uwagi ogólne	84
	2. Treść przepisu	84
	3. Dochód	85
	4. Dochód rodziny	87
	5. Dochód członka rodziny	89
	6. Dochód osoby uczącej się albo dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego	90
	7. Dziecko	90
	8. Emerytury i renty	91
	9. Gospodarstwo rolne	92
	10. Instytucja zapewniająca całodobowe utrzymanie	93
	11. Koszyk żywniowy	95
	12. Niepełnosprawne dziecko	96
	13. Okres zasiłkowy	96
	14. Organ właściwy	97
	15. Osoby pozostające na utrzymaniu	98
	16. Osoba ucząca się	100
	17. Opiekun faktyczny dziecka	102
	18. Pełnoletnia osoba niepełnosprawna	104
	19. Przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	105

20. Rodzina	105
21. Rodzina wielodzietna	109
22. Osoba samotnie wychowująca dziecko	109
23. Szkoła	113
24. Szkoła wyższa	113
25. Umiarkowany stopień niepełnosprawności	114
26. Znaczny stopień niepełnosprawności	115
27. Zatrudnienie lub inna praca zarobkowa	116
28. Utrata dochodu i uzyskanie dochodu	119
29. Rozwiązania szczególne dotyczące dochodu utraconego związane z przeciwdziałaniem COVID-19	124

Rozdział 2

Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego	126
Art. 4. [Prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku]	126
1. Uwagi wstępne	126
2. Treść przepisu	128
3. Funkcja zasiłku rodzinnego	129
4. Dziecko jako podmiot, któremu przysługuje prawo do zasiłku rodzinnego	133
5. Podmioty uprawnione do zasiłku rodzinnego, o których mowa w art. 4 ust. 2 u.ś.r.	134
5.1. Rodzice/jeden z rodziców	135
5.2. Opiekun prawny	136
5.3. Opiekun faktyczny	138
5.4. Osoba ucząca się	140
Art. 5. [Warunki przyznania zasiłku rodzinnego]	143
1. Uwagi ogólne	146
2. Treść przepisu	147
3. Dochód i sposoby jego ustalania	150
4. Aktualizowanie wysokości granic dochodu, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 u.ś.r.	152
5. Zasada obniżenia wysokości przyznawanych (pobieranych) zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami	153
6. Uwzględnienie utraty i uzyskania dochodu przez organ	154

	7. Umieszczenie członka rodziny w pieczy zastępczej lub instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie	160
	8. Ustalanie dochodu z gospodarstwa rolnego	161
	9. Pomniejszenie dochodu dzierżawcy gospodarstwa rolnego o zapłacony czynsz z tytułu dzierżawy	164
	10. Ustalenie dochodu dziecka znajdującego się pod opieką prawną	165
Art. 6.	[Okres pobierania i wysokość zasiłku rodzinnego]	166
	1. Uwagi ogólne	167
	2. Treść przepisu	168
	3. Kategorie dzieci, na które zostanie przyznany zasiłek podmiotom, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 u.ś.r.	169
	4. Warunki, jakie musi spełnić osoba ucząca się	174
	5. Kwota zasiłku rodzinnego i jej aktualizacja. Wpływ wieku dziecka na wysokość zasiłku rodzinnego	175
Art. 7.	[Negatywne przesłanki przyznania zasiłku rodzinnego]	177
	1. Uwagi ogólne	178
	2. Treść przepisu	180
	3. Pozostawanie w związku małżeńskim przez dziecko lub osobę uczącą się	181
	4. Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej	183
	5. Umieszczenie dziecka lub osoby uczącej się w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie	186
	6. Pełnoletnie dziecko lub osoba ucząca się, uprawnione do zasiłku na własne dziecko	189
	7. Osoba samotnie wychowująca dziecko z nieustalonym świadczeniem alimentacyjnym	191
	7.1. Rodzice lub jedno z rodziców dziecka nie żyje	193
	7.2. Ojciec dziecka jest nieznanym	193
	7.3. Oddalenie powództwa o alimenty lub zobowiązanie tylko jednego z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka, ustalenie opieki naprzemiennej	194
	8. Członek rodziny uprawniony do zasiłku rodzinnego na dziecko za granicą	197

Art. 8.	[Katalog dodatków do zasiłku rodzinnego]	198
	1. Uwagi ogólne	198
	2. Treść przepisu	199
	3. Akcesoryjny charakter dodatków do zasiłku rodzinnego	202
Art. 9.	[Dodatek z tytułu urodzenia dziecka]	203
	1. Uwagi ogólne	204
	2. Treść przepisu	205
	3. Podmioty uprawnione do uzyskania dodatku	206
	4. Termin złożenia wniosku o przyznanie dodatku	208
	5. Akcesoryjny charakter dodatku	212
	6. Zbieg prawa do dodatku z prawem do innych świadczeń	214
	7. Wysokość dodatku	214
	8. Jednorazowy charakter dodatku	215
	9. Przysługiwanie dodatku na każde dziecko	216
	10. Wymóg pozostawania kobiety pod opieką medyczną	216
Art. 10.	[Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego]	229
	1. Uwagi ogólne	230
	2. Treść przepisu	231
	3. Funkcja dodatku	232
	4. Podmioty uprawnione do uzyskania dodatku	233
	5. Akcesoryjny charakter dodatku	233
	6. Warunki uzyskania dodatku	234
	6.1. Wprowadzenie	234
	6.2. Pojęcie urlopu wychowawczego	234
	6.3. Przesłanka bycia „uprawnionym do urlopu wychowawczego”	236
	6.4. Okres korzystania z urlopu wychowawczego	238
	6.5. Sprawowanie opieki nad dzieckiem. Pozostawanie dziecka pod faktyczną opieką	239
	7. Przesłanki wyłączające nabycie prawa do dodatku	242
	7.1. Wprowadzenie	242
	7.2. Równoczesne korzystanie z urlopu wychowawczego przez oboje rodziców lub opiekunów prawnych dziecka	243

7.3. Pozostawanie w stosunku pracy przez okres krótszy niż 6 miesięcy bezpośrednio przed uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego	243
7.4. Podjęcie lub kontynuacja zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, która uniemożliwia sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem	245
7.5. Umieszczenie dziecka w placówce zapewniającej całodobową opiekę oraz inne przypadki zaprzestania sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem	246
7.6. Korzystanie w okresie urlopu wychowawczego z zasiłku macierzyńskiego	248
7.7. Korzystanie ze świadczenia rodzicielskiego	248
8. Zasada jednego dodatku	249
9. Okres przyznawania dodatku	251
10. Wysokość dodatku	252
11. Okres zatrudnienia na terytorium państw członkowskich UE i EOG	254
Art. 11. (uchylony)	254
Art. 11a. [Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka]	257
1. Uwagi ogólne	258
2. Treść przepisu	258
3. Charakter dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka	259
4. Podmioty uprawnione	259
5. Przesłanki przyznania dodatku	264
6. Wysokość dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka	268
7. Brak możliwości pobierania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka	270
8. Wniosek o dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka	270
Art. 12. (utracił moc)	272
Art. 12a. [Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej]	274
1. Uwagi ogólne	275

2. Treść przepisu	276
3. Pojęcie rodziny wielodzietnej	277
4. Przesłanki uzyskania dodatku	279
5. Wychowywanie a utrzymywanie dziecka	280
6. Podmioty uprawnione do dodatku	284
7. Wysokość dodatku	285
Art. 13. [Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka]	285
1. Uwagi ogólne	286
2. Treść przepisu	286
3. Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka	287
3.1. Pojęcie zwiększonych wydatków	288
3.2. Podmiot uprawniony do uzyskania dodatku	288
3.3. Przesłanki uzyskania dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego	289
4. Charakter dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego	292
5. Wysokość dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka	293
Art. 14. [Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego]	294
1. Uwagi ogólne	294
2. Treść przepisu	294
3. Cel dodatku	296
4. Wysokość dodatku	297
5. Podmioty uprawnione do uzyskania dodatku	297
6. Zakres przesłanek uzyskania dodatku	297
7. Akcesoryjny charakter dodatku	298
8. Przysługiwanie dodatku raz w roku	301
9. Termin złożenia wniosku o przyznanie dodatku	305
10. Pozostawienie wniosku bez rozpoznania	309
11. Pojęcie roku szkolnego	309
12. Rozpoczęcie roku szkolnego w szkole jako przesłanka uzyskania dodatku	310
13. Rozpoczęcie przygotowania przedszkolnego jako przesłanka uzyskania dodatku	312
14. Deklaratoryjny charakter decyzji o przyznaniu (odmowie przyznania) dodatku	315

Art. 15. [Dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania]	316
1. Uwagi ogólne	317
2. Treść przepisu	317
3. Istota i cel dodatku	320
4. Dwie wysokości dodatku	322
5. Podmioty uprawnione do uzyskania dodatku	324
6. Akcesoryjny charakter dodatku	324
7. Podjęcie przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania	325
7.1. Pojęcie miejsca zamieszkania	325
7.2. Zamieszkiwanie w miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły	327
7.3. Dojazd z miejsca zamieszkania do miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły	328
8. Szkoły wymienione w art. 15 ust. 1 u.ś.r.	329
9. Okres przyznawania dodatku	332
10. Wysokość dodatku	334
Art. 15a. [Uprawnienie rady gminy do podniesienia kwot dodatków]	336
1. Uwagi ogólne	336
2. Treść przepisu	336
3. Podstawa prawna wydania uchwały w przedmiocie podwyższenia kwot dodatków do zasiłku rodzinnego	337
4. Wysokość kwot podwyższających dodatki do zasiłku rodzinnego	337
5. Podstawa prawna wydania decyzji administracyjnej	338
6. Finansowanie zwyczajów ustawowych kwot dodatków do zasiłku rodzinnego	338
7. Swoboda organu stanowiącego gminy w przedmiocie kształtowania treści uchwały w sprawie podwyższenia kwot dodatków	339
8. Procedura uchylenia zwyczajów dodatków do zasiłku rodzinnego	340

Rozdział 2a

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka	343
Art. 15b. [Becikowe]	343
1. Uwagi ogólne	344
2. Treść przepisu	345
3. <i>Ratio legis</i> jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się żywego dziecka	346
4. Urodzenie się żywego dziecka	348
5. Pozostawanie pod opieką medyczną matki dziecka	349
6. Wysokość świadczenia i kryterium dochodowe	355
7. Podmioty uprawnione	357
8. Wyłączenia	365
9. Wniosek o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka i postępowanie w sprawie	372
Art. 15c. (uchylony)	378
1. Uwagi ogólne	378
2. Treść przepisu	378

Rozdział 3

Świadczenia opiekuńcze	379
Art. 16. [Zasiłek pielęgnacyjny]	379
1. Uwagi ogólne	380
2. Treść przepisu	381
3. Podmioty uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego	382
4. Przesłanki przyznania zasiłku pielęgnacyjnego	384
4.1. Przesłanki pozytywne	384
4.2. Przesłanki negatywne	388
5. Zwrot zasiłku pielęgnacyjnego w formie uproszczonej	391
6. Procesowe aspekty przyznania zasiłku pielęgnacyjnego	392
7. Wysokość świadczenia	397
Art. 16a. [Specjalny zasiłek opiekuńczy]	397
1. Uwagi ogólne	400
2. Treść przepisu	401
3. Podmioty uprawnione do specjalnego zasiłku opiekuńczego	401

4. Przestanki przyznania specjalnego zasiłku	
opiekuńczego	404
4.1. Przestanki pozytywne	404
4.2. Przestanki negatywne	415
5. Aspekty procesowe przyznania specjalnego zasiłku	
opiekuńczego	417
6. Wysokość świadczenia	419
Art. 17. [Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji	
z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej]	420
1. Uwagi ogólne	423
2. Treść przepisu	424
3. Podmioty uprawnione do świadczenia	
pielęgnacyjnego	425
4. Przestanki przyznania świadczenia pielęgnacyjnego	428
4.1. Przestanki pozytywne	428
4.2. Przestanki negatywne	438
5. Procesowe aspekty przyznania świadczenia	
pielęgnacyjnego	444
6. Wysokość świadczenia pielęgnacyjnego	447
Art. 17a. [Forma rzeczowa świadczenia rodzinnego]	448
1. Uwagi ogólne	448
2. Treść przepisu	449
3. Zmiana formy przekazywania świadczeń rodzinnych	450
Art. 17b. [Świadczenia dla rolników]	453
1. Uwagi ogólne	453
2. Treść przepisu	453
3. Specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie	
pielęgnacyjne dla rolników	454
Rozdział 3a	
Świadczenie rodzicielskie	457
Art. 17c. [Świadczenie rodzicielskie]	457
1. Uwagi ogólne	460
2. Treść przepisu	460
3. Podmioty uprawnione do świadczenia rodzicielskiego	462
4. Okres przysługiwania świadczenia	468

5. Wysokość świadczenia	470
6. Przesłanki negatywne	471
7. Zasady przyznania świadczenia	477

Rozdział 4

Zasady weryfikacji świadczeń rodzinnych	480
Art. 18. [Weryfikacja kryterium dochodowego i wysokości świadczeń]	480
1. Uwagi ogólne	480
2. Treść przepisu	481
3. Weryfikacja kryterium dochodowego oraz wysokości świadczeń	481
Art. 19. [Tryb postępowania weryfikacyjnego]	483
1. Uwagi ogólne	484
2. Treść przepisu	485
3. Określenie wysokości kryterium dochodowego oraz świadczeń rodzinnych	485

Rozdział 5

Podmioty realizujące zadania w zakresie świadczeń rodzinnych	488
Art. 20. [Obowiązek realizacji zadań w zakresie świadczeń rodzinnych]	488
1. Uwagi ogólne	489
2. Treść przepisu	489
3. Zadania z zakresu świadczeń rodzinnych na poziomie gminy	490
4. Organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych na poziomie gminy	491
5. Upoważnienie do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych i wydawania decyzji administracyjnych	500
Art. 21. [Zadania wojewody]	507
1. Uwagi ogólne	507
2. Treść przepisu	508
3. Zadania z zakresu świadczeń rodzinnych na poziomie województwa	511

4. Organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego	512
5. Organ właściwy w sprawie wypłaty świadczeń rodzinnych	514
6. Wymiana informacji w ramach EESSI	514
Art. 22. [Zadania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego]	515
1. Uwagi ogólne	515
2. Treść przepisu	516
3. Zadania z zakresu świadczeń rodzinnych na poziomie centralnym	516
4. Zadania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w ramach EESSI	517
5. Przetwarzanie danych osobowych	518
Art. 22a. [Becikowe gminne]	518
1. Uwagi ogólne	518
2. Treść przepisu	519
3. Fakultatywne upoważnienie do wydania uchwały	519
4. Ustawowe kryterium przyznania zapomogi	520
5. Forma przyznania zapomogi	522
6. Zakres przedmiotowy uchwały	523
7. Regulacje zawarte w uchwałach a odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego	525
8. Podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem, jednorazowy charakter świadczenia	526
9. Źródło finansowania „becikowego gminnego”	527
10. Decyzja jako forma rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania zapomogi	527
Art. 22b. [Dodatkowe świadczenia ustanawiane przez gminy]	529
1. Uwagi ogólne	529
2. Treść przepisu	529
3. Zakres upoważnienia i treść uchwał	530
4. Uchwały ustanawiające dodatkowe świadczenia a ochrona danych osobowych	532

5. Postanowienia dotyczące odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania	533
6. Beneficjenci świadczeń	534
7. Wyłączenia stosowania niektórych przepisów	536
8. Finansowanie świadczeń	536
9. Forma przyznania świadczenia	537
Art. 22c. [Monitorowanie realizacji świadczeń rodzinnych]	538
1. Uwagi ogólne	538
2. Treść przepisu	538
3. Zakres i cel kontroli, podmioty uprawnione	539
4. Formy pozyskiwania informacji	539

Rozdział 6

Postępowanie w sprawach przyznawania

i wypłacania świadczeń rodzinnych	541
Art. 23. [Wniosek o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych]	541
1. Uwagi ogólne	552
2. Treść przepisów	553
3. Wnioskodawca	554
4. Miejsce złożenia wniosku i jego wymogi formalne	555
5. Forma złożenia wniosku	560
6. Postępowanie wyjaśniające	562
7. System teleinformatyczny i centralny rejestr	568
Art. 23a. [Sytuacje objęte przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego]	569
1. Uwagi ogólne	571
2. Treść przepisu	572
3. Zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	573
4. Właściwość organu	576
5. Czynności wyjaśniające	576
6. Rozstrzygnięcia w przypadku zaistnienia przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	580
7. Brak stosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	581

8. Ustalenie nienależnie pobranych świadczeń i ich umorzenie	582
Art. 23b. [Obowiązek samodzielnego uzyskiwania danych przez organy]	583
1. Uwagi ogólne	586
2. Treść przepisu	586
3. Zakres postępowania dowodowego	587
4. Wielość orzeczeń w sprawie niepełnosprawności	590
5. Awaria systemów teleinformatycznych służących do wymiany	591
6. Brak możliwości samodzielnego uzyskania przez organ właściwy lub wojewodę informacji lub zaświadczeń	592
7. Obowiązek pozyskiwania informacji drogą elektroniczną	593
Art. 24. [Okresy zasiłkowe]	593
1. Uwagi ogólne	595
2. Treść przepisu	596
3. Okres zasiłkowy i daty przyznawanego świadczenia	597
4. Utrata i uzyskanie dochodu a prawo do świadczeń rodzinnych	601
5. Prawo do świadczenia rodzicielskiego	602
Art. 24a. [Wezwanie do uzupełnienia wniosku]	604
1. Uwagi ogólne	605
2. Treść przepisu	606
3. Elementy formalne wniosku	606
4. Złożenie nieprawidłowo wypełnionego wniosku	608
4.1. Pozostawienie wniosku bez rozpoznania	610
4.2. Pozostawienie podania bez rozpoznania a skarga na bezczynność organu	611
5. Wezwanie do usunięcia braków	612
6. Świadczenie dla osoby samotnie wychowującej dziecko	614
Art. 25. [Obowiązek poinformowania o zmianach w stanie faktycznym osób pobierających świadczenia]	616
1. Uwagi ogólne	617

2. Treść przepisu	617
3. Obowiązek informacyjny	618
4. Zakres podmiotowy obowiązku informacyjnego	618
5. Zakres przedmiotowy obowiązku informacyjnego	619
6. Sposób realizacji obowiązku informacyjnego	622
7. Obowiązek udzielania informacji i wyjaśnień	623
8. Zakres podmiotowy obowiązku udzielania informacji i wyjaśnień	624
9. Zakres przedmiotowy obowiązku udzielenia informacji i wyjaśnień	626
10. Żądanie udzielenia wyjaśnień oraz informacji i sposób realizacji obowiązku, który z niego wynika	627
11. Weryfikacja wysokości zasiłku rodzinnego w trakcie okresu zasiłkowego	628
Art. 25a. (uchylony)	630
1. Uwagi ogólne	630
2. Treść przepisu	630
3. Obowiązek złożenia oświadczenia o wysokości dochodów uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym	631
4. Kontrola legalności pobierania świadczeń rodzinnych przez właściwy organ	632
Art. 26. [Wypłata świadczeń rodzinnych]	633
1. Uwagi ogólne	633
2. Treść przepisu	634
3. Okres wypłacania świadczeń	634
3.1. Powstanie lub ustanie prawa do pobierania świadczenia w trakcie okresu zasiłkowego	635
3.2. Obowiązek informacyjny	637
4. Ponowne złożenie wniosku na nowy okres zasiłkowy	638
5. Wniosek o dodatek z tytułu urodzenia dziecka	638
Art. 27. [Zbieg praw do świadczeń]	639
1. Uwagi ogólne	640
2. Treść przepisu	640
3. Zbieg praw rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych dziecka do świadczeń	641

4. Moment złożenia kompletnego wniosku a przyznanie świadczenia	642
5. Opieka nad dzieckiem a wyptacanie świadczenia rodzinnego	643
6. Zbieg prawa do świadczenia rodzinnego z prawem do walutowego dodatku rodzinnego	644
7. Zbieg uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna	646
8. Wybór najkorzystniejszego świadczenia w przypadku zbiegu różnych świadczeń	647
Art. 28. [Odmowa przyznania i wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych]	649
1. Uwagi ogólne	650
2. Treść przepisu	651
3. Odmowa przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego	652
3.1. Uwagi wprowadzające	652
3.2. Przesłanki odmowy przyznania prawa do świadczeń	654
3.3. Organ właściwy do wydania decyzji i jej charakter	659
4. Wstrzymanie wypłaty świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego	660
4.1. Uwagi wprowadzające	660
4.2. Przesłanki wstrzymania wypłaty świadczeń	661
4.3. Organ właściwy w zakresie wstrzymania wypłaty świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego oraz charakter prawny czynności wstrzymania wypłaty	664
5. Wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych na podstawie art. 28 ust. 3 u.ś.r.	668
5.1. Uwagi wprowadzające	668
5.2. Przesłanki wstrzymania wypłaty świadczeń rodzinnych	669

5.3. Organ właściwy w zakresie wstrzymania wypłaty świadczeń rodzinnych oraz charakter prawny czynności wstrzymania wypłaty	674
6. Wznowienie wypłaty świadczeń rodzinnych, wstrzymanej na podstawie art. 28 ust. 2 lub 3 u.ś.r.	675
6.1. Uwagi wprowadzające	675
6.2. Przestanki wznowienia wypłaty	676
6.3. Termin wznowienia wypłaty	677
6.4. Organ właściwy do wznowienia wypłaty i charakter prawny tej czynności	678
7. Wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych na podstawie art. 28 ust. 5 u.ś.r.	678
7.1. Uwagi wprowadzające	678
7.2. Przestanki wstrzymania wypłaty	679
7.3. Organ właściwy w zakresie wstrzymania wypłaty świadczeń rodzinnych oraz charakter prawny czynności wstrzymania wypłaty	681
7.4. Wypłata świadczenia rodzinnego, której wstrzymanie nastąpiło na podstawie art. 28 ust. 5 u.ś.r.	682
8. Wygaśnięcie prawa do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 28 ust. 7 u.ś.r.	683
Art. 29. [Przetwarzanie danych osobowych. Wydawanie zaświadczeń]	685
1. Uwagi ogólne	686
2. Treść przepisu	687
3. Przetwarzanie danych osobowych przez podmiot realizujący świadczenie	688
4. Zabezpieczenie danych osobowych	689
5. Wydawanie zaświadczeń niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych	690
5.1. Wydawanie zaświadczeń przez organy administracji publicznej	690
5.2. Wydawanie zaświadczeń przez podmioty prawa prywatnego	692
5.3. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń wolne od opłat	694

Art. 30. [Nienależnie pobrane świadczenia rodzinne]	696
1. Uwagi ogólne	698
2. Treść przepisu	700
3. Obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia	700
4. Zakres podmiotowy	703
4.1. Podmiot zobowiązany do zwrotu nienależnie pobraných świadczeń	703
4.2. Organ właściwy w zakresie wydania decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobraných świadczeń, a także orzekania o umorzeniu kwot nienależnie pobraných świadczeń, odroczeniu terminu ich płatności albo rozłożenia ich na raty	705
4.3. Wierzyciel obowiązku wynikającego z decyzji o ustaleniu nienależnie pobranego świadczenia	706
5. Zakres przedmiotowy	707
6. Podstawy ustalenia nienależnie pobranego świadczenia	709
6.1. Świadczenia rodzinne wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie, zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych lub zmniejszenie wysokości przysługujących świadczeń rodzinnych albo wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania	710
6.2. Świadczenia rodzinne wypłacone w związku z zastosowaniem przepisów o utracie i uzyskaniu dochodu – po ustaleniu, że wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 5 ust. 4c	715
6.3. Świadczenia rodzinne przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia	717

6.4. Świadczenia rodzinne wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 23a ust. 5, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne	719
6.5. Świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącem naruszeniem prawa, albo świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego	721
6.6. Świadczenia rodzinne wypłacone osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej świadczenia rodzinne, z przyczyn niezależnych od organu, który wydał tę decyzję	725
7. Tryb orzekania i charakter decyzji	727
8. Realizacja obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń	732
8.1. Zakres obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń	732
8.2. Sposoby realizacji obowiązku zwrotu	732
8.2.1. Dobrowolna zapłata kwot nienależnie pobranych świadczeń	733
8.2.2. Potrącenie kwot nienależnie pobranych świadczeń w trybie art. 30 ust. 6 u.ś.r.	734
8.2.3. Egzekucja administracyjna kwot nienależnie pobranych świadczeń	735
9. Przedawnienie i wygaśnięcie należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń	736

10. Umorzenie, odroczenie terminu płatności, rozłożenie na raty kwot nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych	738
10.1. Uwagi wstępne	738
10.2. Zakres podmiotowy	740
10.3. Rodzaje ulg w realizacji obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia	741
10.4. Przesłanka umorzenia, odroczenia terminu, rozłożenia na raty	743
10.5. Postępowanie i forma rozstrzygnięcia	746
Art. 30a. [Obowiązek zwrotu świadczeń przekazanych po dniu śmierci osoby uprawnionej]	747
1. Uwagi ogólne	747
2. Treść przepisu	748
3. Zakres podmiotowy	748
4. Zakres przedmiotowy zwrotu	750
5. Postępowanie w sprawie zwrotu przekazanych kwot zasiłku rodzinnego	751
6. Zwolnienie ze zwrotu	752
7. Charakter prawny zwrotu kwot świadczeń rodzinnych	757
Art. 31. [Wypłata świadczeń rodzinnych w przypadku wadliwych działań właściwych podmiotów]	759
1. Uwagi ogólne	759
2. Treść przepisu	759
3. Przesłanki zastosowania	759
4. Zakres podmiotowy	768
5. Terminy realizacji zaległych wypłat	769
Art. 32. [Zmiana decyzji w sprawie prawa do świadczeń rodzinnych]	771
1. Uwagi ogólne	772
2. Treść przepisu	773
3. Uchylenie lub zmiana ostatecznej decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych	774
3.1. Uwagi wprowadzające	774

3.2. Organy właściwe do uchylenia lub zmiany decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r.	775
3.3. Zakres przedmiotowy i charakter prawny decyzji podlegających weryfikacji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r.	777
3.4. Przesłanki uchylenia lub zmiany decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r.	778
3.5. Brak konieczności uzyskania zgody strony na zmianę lub uchylenie decyzji	781
3.6. Zakres weryfikacji decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r.	781
4. Zmiana decyzji na korzyść strony	783
5. Natychmiastowa wykonalność decyzji przyznających świadczenia rodzinne oraz decyzji w sprawie zmiany wysokości świadczeń rodzinnych na korzyść strony	786
6. Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nieuregulowanych w ustawie o świadczeniach rodzinnych	789
Art. 32a. [Przekazywanie informacji na adres poczty elektronicznej]	790
1. Uwagi ogólne	791
2. Treść przepisu	791
3. Przekazywanie na wskazany we wniosku adres poczty elektronicznej informacji związanych z uprawnieniami dla rodzin	791

Rozdział 7

Finansowanie świadczeń rodzinnych	792
Art. 33. [Dotacja celowa]	792
1. Uwagi ogólne	793
2. Treść przepisu	793
3. Stosowanie przepisów o finansach publicznych	795
4. Dotacja celowa	796
5. Koszty obsługi	797
6. Roszczenia gminy dotyczące dotacji celowej	798
7. Upoważnienie do wydania rozporządzenia	799
8. Obowiązek sprawozdawczy	800

Rozdział 8

Zmiany w przepisach obowiązujących	802
Art. 34. [Zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego]	802
Art. 35. [Zmiana ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji]	804
Art. 36. [Zmiana ustawy o funduszu alimentacyjnym]	805
Art. 37. [Zmiana ustawy o pomocy społecznej z 29.11.1990 r.]	805
Art. 38. [Zmiana ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników]	806
Art. 39. [Zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych]	807
Art. 40. [Zmiana ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych]	807
Art. 41. [Zmiana ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu]	808
Art. 42. [Zmiany w Kodeksie karnym]	809
Art. 43. [Zmiany w ordynacji podatkowej]	810
Art. 44. [Zmiana ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych]	811
Art. 45. [Zmiana ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych]	812
Art. 46. [Zmiana ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w narodowym funduszu zdrowia]	813

Rozdział 9

Przepisy przejściowe i dostosowujące	816
Art. 47. [Wysokość zasiłku rodzinnego w okresie przejściowym]	819
Art. 48. [Organy właściwe w okresie przejściowym]	820
Art. 48a. [Koszty obsługi świadczeń rodzinnych w okresie przejściowym]	824
Art. 48b. [Świadczenia rodzinne za maj 2004 r.]	824
Art. 49. [Organy właściwe w okresie przejściowym]	825
Art. 49a. [Dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej]	826
Art. 50. [Zmiana podmiotu realizującego świadczenia rodzinne]	826
Art. 51. [Przeniesienia wydatków budżetowych]	828
Art. 51a. [Przeniesienia wydatków budżetowych]	829

Art. 52.	[Zaliczenie kwot świadczeń rodzinnych na poczet należnych składek na ubezpieczenia społeczne]	829
Art. 53.	[Wniosek do ZUS o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych]	830
Art. 54.	[Kontrola sprawowana przez ZUS]	831
Art. 55.	[Kontrola sprawowana przez organy uprawnione do wydania decyzji]	832
Art. 56.	[Odwołania od decyzji w okresie przejściowym]	834
Art. 56a.	[Dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka]	835
Art. 57.	[Zachowanie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego]	836
Art. 58.	[Osoby otrzymujące zasiłek stały]	837
Art. 59.	[Osoby otrzymujące zasiłek wychowawczy]	839
Art. 59a.	[Gwarantowany zasiłek okresowy]	842
Art. 59b.	[Utrzymanie prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka]	843
Art. 60.	[Osoby otrzymujące świadczenia na podstawie przepisów o funduszu alimentacyjnym]	844
Art. 61.	[Wliczenie renty socjalnej do dochodu]	845
Art. 62.	[Postępowanie w sprawie nienależnie pobranych zasiłków]	846
Art. 63.	[Likwidacja funduszu alimentacyjnego]	848
Art. 64.	[Likwidacja funduszu alimentacyjnego]	849
Art. 65.	[Sprawy o świadczenia z funduszu alimentacyjnego]	850
Art. 66.	[Świadczenia bezpodstawnie pobrane z funduszu alimentacyjnego]	850
Art. 67.	[Egzekucja należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego]	851
Art. 68.	[Umorzenie należności likwidowanego funduszu alimentacyjnego]	852
Art. 69.	[Środki uzyskane z likwidacji funduszu alimentacyjnego]	855
Art. 70.	[Przestępstwo niealimentacji]	855
Art. 70a.	[Prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka]	856

Rozdział 10

Przepisy uchylające i przepisy o wejściu w życie	859
Art. 71. [Przepis derogacyjny]	859
1. Uwagi ogólne	859
2. Treść przepisu	860
3. Utrata mocy obowiązującej	860
4. Akty zastępujące akty uchylane	860
Art. 72. [Wejście w życie ustawy]	860
1. Uwagi ogólne	861
2. Treść przepisu	861
3. Określenie momentu wejścia w życie	861
Bibliografia	863
O Autorach	869

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 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 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.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)

- k.r.o.** – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
- p.a.s.c.** – ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 709)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
- pr. ośw.** – ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 910 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.)
- 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.)
- r.s.t.p.** – rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 27.07.2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz.U. poz. 1466)
- r.w.d.r.** – rozporządzenie Rady Ministrów z 31.07.2018 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. 1497)
- r.z.t.p.** – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)
- u.c.** – ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2020 r. poz. 35 ze zm.)
- u.e.r.** – ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 291)
- u.f.a.** – ustawa z 18.07.1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 ze zm.)
- u.o.p.** – ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2020 r. poz. 347)
- 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.)
- u.p.e.a.** – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)
- u.p.p.w.d.** – ustawa z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2019 r. poz. 2407 ze zm.)
- u.p.r.** – ustawa z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 333)
- u.p.s.** – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.)
- u.p.z.i.r.** – ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1409 ze zm.)
- u.r.z.s.z.** – ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
-

- 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 2020 r. poz. 1842 ze zm.)
- u.ś.r.** – ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.)
- u.u.c.o.** – ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1666 ze zm.)
- u.w.r.s.p.** – ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2020 r. poz. 821 ze zm.)
- 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.)
- u.z.ś.r.** – ustawa z 7.12.2012 o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 1548)

Czasopisma, zbiory orzeczeń

- MOP** – Monitor Prawniczy
- MOPR** – Monitor Prawa Pracy
- 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
- OTK** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- RPEiS** – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- Sł. Prac.** – Służba Pracownicza

Inne

EKSMOoN	– Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
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 2020 r. poz. 111)

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 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2018 r. poz. 2094 i 2399 oraz z 2019 r. poz. 577 i 622), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu 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, obywatele państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów lub pracy sezonowej oraz obywatele 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 całość 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 stanowią przy tym główny filar wsparcia rodziny. Nie każda rodzina może być jednak objęta przedmiotowym wsparciem, a jedynie taka, która znajduje się w trudnej sytuacji materialnej³.

Świadczenia rodzinne stanowią część polskiego systemu ubezpieczenia społecznego od czasów dwudziestolecia międzywojennego. Pierwszym istotnym aktem prawnym, ujednociającym pruskie i austriackie przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych, funkcjonujące na terenie Polski, była ustawa z 28.03.1933 r. o ubezpieczeniu społecznym⁴. 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

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.

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 Dz.U. Nr 51, poz. 396 ze zm.

ubezpieczenie społeczne przestało być urządzeniem ograniczonym do zasięgu najsłabszych gospodarczo grup pracowniczych⁵. Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 dekretu z 28.10.1947 r. o ubezpieczeniu rodzinnym⁶ 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 pracowniczymi⁷. Dekret o ubezpieczeniu rodzinnym został uchylony przez ustawę z 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych⁸. Ustawa początkowo regulowała przesłanki i zasady ustalenia 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 rodzinnych⁹.

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 woli¹⁰. 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”¹¹. Posiadanie rodziny stanowi więc jedną ze szczególnych sytuacji, narażonych na

⁵ Z. Szymański, *Charakter prawny powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego pracowników*, RPEiS 1967/29 (3), s. 52.

⁶ Dz.U. Nr 66, poz. 414 ze zm.

⁷ Z. Szymański, *Charakter prawny...*, s. 52.

⁸ Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁹ Por. komentarz do art. 72 u.ś.r.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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 dzieckiem)¹². Do świadczeń wspierających zalicza się świadczenia służące poprawie lub też wyrównaniu ciężarów związanych z posiadaniem rodziny (w tym m.in. zasiłki rodzinne, opiekuńcze, wychowawcze)¹³.

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 Rzeczypospolitej Polskiej zasady równości wobec prawa¹⁴. Ustrojodawca wspomina w Konstytucji 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 rodzinnych¹⁵.

Świadczenia rodzinne nie są przyznawane przez organy na podstawie decyzji uznaniowej¹⁶. Nie mogą one kierować się zasadami współzycia społecznego czy słuszności nawet w sytuacji, gdy rodzina wnioskodawcy

¹² M. Pułło, *Ekspektywa 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.

¹³ K. Ślebzak [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 67, nb 32.

¹⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 7.03.2017 r., II SA/OI 73/17, LEX nr 2261421.

¹⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z 7.03.2017 r., II SA/OI 73/17, LEX nr 2261421 wraz z powołanym tam wyrokiem SN, wydanym na tle świadczeń z pomocy społecznej (wyrok z 14.03.2002 r., III RN 141/01, OSNP 2002/24, poz. 584).

¹⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z 7.03.2017 r., II SA/OI 73/17, LEX nr 2261421; zob. wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2009 r., I SA/Wa 50/09, LEX nr 533503.

znajduje się w bardzo ciężkich okolicznościach życiowych. Żadne inne niż określone w ustawie kryteria nie mogą decydować o przyznaniu świadczenia rodzinnego¹⁷.

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.s.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.s.r., zwrócić uwagę należy na wprowadzenie do art. 1 u.s.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 rodzinne¹⁸. Z dniem 14.01.2006 r. z tego ustępu zniknęła przesłanka „przebywania”¹⁹. Dotychczas warunkiem otrzymania świadczeń rodzinnych było zarówno zamieszkiwanie, jak i przebywanie w Polsce. Dzięki

¹⁷ 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, CBOS; wyrok WSA w Rzeszowie z 24.06.2009 r., II SA/Rz 76/09, LEX nr 563805.

¹⁸ Ustęp 3 do art. 1 został dodany przez art. 27 pkt 1 u.p.d.a.

¹⁹ 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).

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 ustawowo²⁰.

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 ustaw²¹. 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 rolnym²². Od momentu wejścia w życie nowelizacji, tj. od dnia 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 się, zezwolenia na czas oznaczony, zgody na pobyt tolerowany, lub w związku z uzyskaniem w Polsce statutu uchodźcy, jeżeli zamieszkują wraz z rodzinami na terytorium Polski przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują

²⁰ 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 2021 r. poz. 510); 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.

²¹ Dz.U. Nr 94, poz. 788.

²² Dz.U. Nr 109, poz. 747.

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 cudzoziemcach²³ 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 przedsiębiorstwa²⁴. W związku z tym ustawą z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw²⁵ 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.

Ostatnią zmianą było wprowadzenie 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.²⁶ Jednocześnie rozszerzono go o nowe kategorie

²³ Brzmienie pierwotne ustawy: Dz.U. z 2013 r. poz. 1650.

²⁴ Dz.Urz. UE L 157, s. 1.

²⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 107.

²⁶ Dz.U. z poz. 577.

uprawnionych²⁷. 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 długoterminowej 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. Wprowadzenie nowych regulacji było spowodowane dostosowywaniem prawa polskiego do norm unijnych, a dokładnie – do norm dyrektywy 2016/80.

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

Pojęcie świadczeń rodzinnych zostało przez ustawodawcę zdefiniowane w art. 2 u.ś.r. Zgodnie z treścią tego przepisu świadczeniami rodzinnymi są zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, które zostały wskazane w art. 8 u.ś.r., świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy 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. Natomiast odnosząc się do użytych w art. 1 ust. 1 u.ś.r. wyrażeń „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

²⁷ 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.

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 dopełnić²⁸), 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 administracji.

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.ś.r. nie może zaistnieć prawnie bez instytucji wymienionych przed nią²⁹. 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 przyznania³⁰.

4. Podmioty uprawnione do świadczeń rodzinnych

W art. 1 ust. 2 u.ś.r. ustawodawca wprowadza wspólną regulację odnośnie 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 być szczególnie istotne w sytuacji, gdy dziecko posiada

²⁸ Por. A. Korcz-Maciejko [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. W. Maciejko, Warszawa 2019, s. 7.

²⁹ Zob. A. Kawecka [w:] *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2015, s. 23.

³⁰ Zob. A. Kawecka [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małysa-Sulińska, s. 23.

obywatelstwo polskie, zaś rodzic (rodzice) – nie (por. uwagi do pkt 5 „Sytuacja dzieci posiadających obywatelstwo polskie, których rodzice są cudzoziemcami”).

4.1. Obywatele polscy

Zgodnie z art. 34 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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.

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”³¹. 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 nieznanymi, 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 nieznanymi (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. Nabycie prawa normuje także art. 4 ustawy z 9.11.2000 r. o repatriacji³², do której

³¹ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2016, art. 14, nt 1.

³² Dz.U. z 2019 r. poz. 1472.

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.

Przepis 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, łączący tę osobę z tym państwem”³³. 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 polskiego³⁴. 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 okres³⁵.

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 dniem 1.01.1999 r., w przypadkach określonych w poprzednio obowiązujących aktach prawnych, regulujących kwestie

³³ J. Jagielski, *Obywatelstwo...*, art. 18, nt 1.

³⁴ Zob. J. Jagielski, *Obywatelstwo...*, art. 30, nt 1.

³⁵ Por. A. Kawecka [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małysa-Sulińska, s. 29.

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

Intepretując 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 kraju, jak również te osoby, które nie posiadają obywatelstwa żadnego kraju, tj. bezpaństwowcy (apatrydzi, podmioty o nieokreślonym obywatelstwie)³⁶. 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 bezpaństwowcowi³⁷.

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”³⁸.

³⁶ M. Kumela-Romańska, *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Gdańsk 2019, art. 3.

³⁷ M. Kumela-Romańska, 3.4. 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.

³⁸ M. Kumela-Romańska, *Ustawa o cudzoziemcach...*, art. 3.

Biorąc pod uwagę rozbudowaną regulację art. 1 ust. 2 pkt 2 u.s.r., należy przywołać klasyfikację statusów (kategorii) cudzoziemców, wyodrębnioną na gruncie ustawy o cudzoziemcach przez J. Jagielskiego³⁹. Choć nie jest to podział identyczny z regulacjami art. 1 ust. 2 pkt 2 u.s.r., to niemniej ułatwi analizę poszczególnych statusów prawnych cudzoziemców, o których mowa w komentowanym przepisie. Autor ten wskazuje na następujące kategorie:

- 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 o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej);
- 3) cudzoziemiec unijny, posiadający status obywatela UE i członka jego rodziny⁴⁰;
- 4) cudzoziemiec – repatriant;
- 5) cudzoziemiec – posiadacz Karty Polaka;
- 6) cudzoziemiec – beneficjent unormowania przewidzianego w art. 52 ust. 5 Konstytucji RP⁴¹.

Wskazać należy ponadto, że przepisy prawa polskiego, co do zasady, ograniczają możliwość pobytu i wykonywania pracy na terytorium RP przez cudzoziemców⁴². Nie oznacza to jednak braku możliwości ubiegania się

³⁹ J. Jagielski, *Prawne wyznaczniki statusu cudzoziemca* [w:] *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2016, s. 27–28.

⁴⁰ Zob. ustawa 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 2019 r. poz. 293 ze zm.).

⁴¹ Art. 52 ust. 5 Konstytucji RP: Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.

⁴² Zob. D. Nowak, M. Gajda, *Zatrudnienie cudzoziemca przy pracy sezonowej*, MOPR 2018/4, s. 26.

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”⁴³. Zgodnie z pkt 15 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 zamieszkiwali oni w pierwszym Państwie Członkowskim. Jednak emeryt lub rencista jest uprawniony do świadczeń rodzinnych zgodnie z ustawodawstwem Państwa Członkowskiego właściwego ze względu na emeryturę lub rentę.

⁴³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 7.11.2018 r., IV SA/Wr 396/18, LEX nr 2584758.

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 członkowskiego⁴⁴.

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 przepisu 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”⁴⁵.

Odnosząc się do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wskazać należy również na kwestie procesowe, regulujące tryb prowadzący do ustalenia państwa, w którym dana osoba nabywa prawo 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 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

⁴⁴ 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.*

⁴⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z 7.11.2018 r., IV SA/Wr 396/18, LEX nr 2584758.

o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (art. 23 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. 23 u.ś.r., nie ma kompetencji do weryfikowania prawidłowości stanowiska wojewody, ani też nie ma odpowiednich narzędzi do prowadzenia tego rodzaju kontroli⁴⁶.

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. Obecnie Polska zawarła następujące umowy⁴⁷:

- 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 dnia 16.01.1958 r., weszła w życie 1.01.1959 r.⁴⁸;
- 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.⁴⁹;
- 3) umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, podpisana w Warszawie dnia 2.04.2008 r., weszła w życie 1.03.2009 r.⁵⁰;

⁴⁶ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 6.02.2020 r., III SA/Gd 858/19, CBOSA.

⁴⁷ Zob. *Wykaz umów o zabezpieczeniu społecznym*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/dsz-wykaz-umow-o-zabezpieczeniu-spoecznym> (dostęp: 13.11.2020 r.); por. także *Umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym*, <https://www.zus.pl/o-zus/wspolpracamiedzynarodowa-zus/umowy-miedzynarodowe-o-zabezpieczeniu-spoecznym> (dostęp: 13.11.2020 r.).

⁴⁸ Dz.U. z 1959 r. Nr 19, poz. 114.

⁴⁹ Dz.U. z 2007 r. Nr 229, poz. 1686.

⁵⁰ Dz.U. z 2009 r. Nr 46, poz. 374.

- 4) umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Kanadą, podpisana w Warszawie dnia 2.04.2008 r., weszła w życie 1.10.2009 r.⁵¹;
- 5) umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Korei, podpisana w Warszawie dnia 25.02.2009 r., weszła w życie 1.03.2010 r.⁵²;
- 6) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Australią o zabezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie dnia 7.10.2009 r., weszła w życie 1.10.2010 r.⁵³;
- 7) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym, sporządzona w Kijowie dnia 18.05.2012 r., weszła w życie 1.01.2014 r.⁵⁴;
- 8) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Mołdawii o ubezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie dnia 9.09.2013 r., weszła w życie 1.12.2014 r.⁵⁵;
- 9) porozumienie z 3.06.2015 r. o zabezpieczeniu społecznym między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Quebecu, weszło w życie 1.09.2018 r.⁵⁶;
- 10) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Mongolią o zabezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie dnia 24.01.2019 r., weszła w życie 1.07.2019 r.⁵⁷;
- 11) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Państwem Izrael o zabezpieczeniu społecznym, podpisana w Jerozolimie dnia 22.11.2016 r., po stronie izraelskiej nie zakończył się proces ratyfikacji, więc umowa nie weszła jeszcze w życie;
- 12) umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Turcji o zabezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie dnia 17.10.2017 r., po stronie tureckiej nie zakończył się proces ratyfikacji, więc umowa nie weszła jeszcze w życie.

⁵¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 133, poz. 1095.

⁵² Dz.U. z 2010 r. Nr 35, poz. 192.

⁵³ Dz.U. z 2010 r. Nr 172, poz. 1160.

⁵⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 1373, 1375.

⁵⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 1460, 1462.

⁵⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1511.

⁵⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1189 oraz Dz.U. z 2019 r. poz. 1191.

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 zawierać kwestie dotyczące m.in. zasiłków rodzinnych.

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

W art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c u.s.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 lub 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 wskazane 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 zezwolenia⁵⁸. 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 związane jest przede wszystkim ze spełnianiem przez cudzoziemca celu pobytu

⁵⁸ J. Chlebny [w:] *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2020, art. 195, nb 1.

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji) oraz przesłanek określonych w art. 127 pkt 1 u.c. 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 wykaże, 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 zasadach określonych w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.u.c.o., 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 u.u.c.o., 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, obywatele państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów oraz obywatele państw trzecich, którzy mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy. Dokonanie wykładni literalnej art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.ś.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 obowiązku 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 takie może przy tym wynikać z posiadanego zezwolenia na pracę lub z mocy przepisów zwalniających cudzoziemca z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę⁵⁹.

Jednocześnie jednak podmiotowe uprawnienie do uzyskania świadczenia przez cudzoziemca legitymującego się kartą pobytu, uprawnionego do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezależne od tego, czy uprawnienie to zostało ujawnione przez właściwy organ na karcie pobytu, czy też nie, a jedynie od posiadania przez cudzoziemca uprawnienia do wykonywania pracy na terenie Polski⁶⁰. Jeśli cudzoziemcowi uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce przysługuje z mocy

⁵⁹ Por. wyrok NSA z 14.03.2018 r., I OSK 1164/16, LEX nr 2560018.

⁶⁰ 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.

prawa, to adnotacja na karcie pobytu jako potwierdzająca to uprawnienie, ma wyłącznie charakter informacyjny⁶¹.

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, 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 przedsiębiorstwa⁶².

Wszyscy cudzoziemcy, spełniający warunki, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. e u.ś.r., muszą również zamieszkiwać na terytorium Polski z członkami rodzin. Warunek ten nie dotyczy cudzoziemców, którym

⁶¹ Zob. wyrok NSA z 1.12.2017 r., I OSK 2337/17, LEX nr 2446477.

⁶² M. Kumela-Romańska, *Ustawa o cudzoziemcach...*, art. 139n.

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 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 warunkowane koniecznością implementowania do polskiego porządku dyrektywy 2016/801. Zgodnie z możliwością przewidzianą w art. 22 ust. 2 lit. b dyrektywy 2016/801, 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 inaczej⁶³.

Zezwolenia, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. f u.s.r., będą udzielane cudzoziemcom posiadającymi status naukowca. Pojęcie „naukowca” należy przy tym interpretować w kontekście pojęcia „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,

⁶³ Uzasadnienie do 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: 20.11.2020 r.).

wybranego 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, posiadających obywatelstwo polskie (np. małoletniego, który z mocy prawa nabywa obywatelstwo polskie poprzez urodzenie, w przypadku gdy matka jest Polką, zaś ojciec – cudzoziemcem bądź odwrotnie, czy też małoletniego, który nabył obywatelstwo z powodu urodzenia się na terytorium Polski, zaś jego rodzice są apatrydami⁶⁴). 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 polskim⁶⁵. Organy wprowadzały bowiem pozaustawowe kryterium przyznania świadczeń rodzinnych, odnoszące się do braku posiadania obywatelstwa polskiego przez rodziców dziecka⁶⁶. 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

⁶⁴ Por. art. 14 pkt 1 i 2 u.o.p.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 7.11.2017 r., I SA/Wa 1205/17, CBOSA.

z uwzględnieniem celu tego zasiłku (częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka – art. 4 ust. 1 u.ś.r.), ale także – 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 uprawnionym do zasiłku jest dziecko⁶⁷, to organ nie może pozbawiać go świadczenia tylko dlatego, że o zasiłek wnioskuje rodzic – cudzoziemiec, niemieszczący się w katalogu cudzoziemców uprawnionych do świadczeń⁶⁸.

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 dla odmiennego ich traktowania⁶⁹. Nie jest uprawnione zróżnicowanie sytuacji prawnej dzieci ze względu na ich pochodzenie i narodowość ich rodziców⁷⁰. 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 wykładania 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, bowiem przy ich

⁶⁷ Por. wyrok NSA z 14.03.2018 r., I OSK 1164/16, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2020 r., VIII SA/Wa 76/20, LEX nr 3036945. Zob. więcej – komentarz do art. 4.

⁶⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2020 r., VIII SA/Wa 76/20, LEX nr 3036945.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z 26.06.2020 r., I SA/Wa 2437/19, LEX nr 3078376.

wykładni pominięto cel, który przyświecał ustawodawcy we wprowadzeniu ich do systemu prawnego⁷¹.

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

Zgodnie zaś z art. 1 ust. 3 u.s.r. świadczenia rodzinne przysługują obywatelom polskim, jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy. Zamieszkiwanie na terytorium Polskim stanowi więc, zgodnie z zasadami przyznawania świadczeń rodzinnych, jeden z warunków ich otrzymania⁷². Przyjmuje się, że pojęcie „miejsce zamieszkania”, w związku z brakiem jego definicji legalnej w ustawie o świadczeniach rodzinnych, należy – z uwagi na zasadę jednolitości prawa⁷³ – interpretować w oparciu o definicję tego pojęcia zawartą w Kodeksie cywilnym⁷⁴. Jest to również uzasadnione z tego względu, że w wielu ustawach prawa administracyjnego ustawodawca posługuje się pojęciem „miejsce zamieszkania” w rozumieniu cywilnoprawnym⁷⁵.

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 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,

⁷¹ 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.

⁷² Wyrok WSA w Szczecinie z 31.08.2016 r., II SA/Sz 301/16, LEX nr 2136120.

⁷³ Wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 77/20, CBOSA; P. Sobolewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2020, art. 25, nb 9.

⁷⁴ 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. uchwała 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.

⁷⁵ 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 2021 r. poz. 510); por. K. Bagan-Kurluta [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2020, art. 25, nb 2.

że gdy określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności danej dorosłej osoby fizycznej, to przebywa ona w danym miejscu z zamiarem stałego pobytu⁷⁶.

Miejsce zamieszkania stanowi przejaw indywidualizacji danej osoby⁷⁷. Na gruncie prawa cywilnego funkcję indywidualizacji osoby w przestrzeni unicestwia jednak powszechnie przyjmowany w doktrynie pogląd, zgodny z którym miejscem zamieszkania jest miejscowość, nie zaś konkretny adres czy konkretny lokal⁷⁸. 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 swój adres zamieszkania we wniosku, 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 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 doręczeń⁷⁹. 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 fizycznej⁸⁰. 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 życiowe⁸¹.

⁷⁶ Wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 77/20, CBOSA.

⁷⁷ K. Bagan-Kurluta [w:] *Kodeks cywilny...*, red. M. Załucki, art. 25, nb 1.

⁷⁸ Por. M. Domański, *Rozstrzygnięcie w wyroku rozwodowym o miejscu pobytu dziecka*, „Przegląd Sądowy” 2016/11, s. 108; por. P. Sobolewski [w:] *Kodeks cywilny...*, red. K. Osajda, art. 25, nb 1.

⁷⁹ Wyrok NSA z 9.04.2014 r., I OSK 2338/12, LEX nr 1484828.

⁸⁰ 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.

⁸¹ Por. postanowienie NSA z 30.03.2006 r., I OW 265/05, LEX nr 198360.

W przypadku osób pozostających pod władzą rodzicielską miejsce ich zamieszkania jest wyznaczone przez miejsce zamieszkania rodziców (czy miejsce zamieszkania rodzica, któremu powierzono wykonywanie władzy rodzicielskiej)⁸². 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 opiekuńczy⁸³. 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 kwestie miejsca zamieszkania dziecka pod kątem tego, czy jest ono zbieżne z miejscem zamieszkania rodzica (opiekuna).

Obywatel polski lub cudzoziemiec, spełniający przesłanki określone w art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., musi zamieszkiwać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy, którym jest okres od dnia 1 listopada do dnia 31 października następnego roku kalendarzowego, na jaki ustala się prawo do świadczeń rodzinnych (art. 3 pkt 10 u.ś.r.). Istotą świadczeń rodzinnych jest wynikająca z ustawy o świadczeniach rodzinnych zasada, że świadczenia te przyznawane są na czas przysły w stosunku do wniosku (okres zasiłkowy)⁸⁴. 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.ś.r., tj. od zamieszkiwania przez osobę uprawnioną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy⁸⁵. Co istotne, nie przeczy tej zasadzie brzmienie przepisu art. 24 u.ś.r., nakazującego ustalać prawo do świadczeń rodzinnych na okres zasiłkowy za wyjątkiem świadczeń enumeratywnie wymienionych w ust. 1.

⁸² Zob. M. Domański, *Rozstrzygnięcie w wyroku...*, s. 107.

⁸³ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 12.06.2019 r., II SA/Gl 418/19, LEX nr 2691914.

⁸⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z 19.11.2019 r., II SA/Rz 953/19, LEX nr 2761372.

⁸⁵ 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.

Art. 2. [Katalog świadczeń rodzinnych]

Świadczeniami rodzinnymi są:

- 1) zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego;
- 2) świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy 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, specjalny zasiłek opiekuńczy 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.

Definicja ustawowa jest ujmowana w literaturze przedmiotu jako pojęcie świadczeń rodzinnych *sensu stricto*, w odróżnieniu od szerokiego rozumienia tego pojęcia⁸⁶. Przez świadczenia rodzinne *sensu largo* należy bowiem rozumieć nie tylko świadczenia wymienione w art. 2 u.ś.r., ale także

⁸⁶ 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.

wszystkie inne świadczenia na rzecz rodziny, wyodrębnione ze względu na cel, jakim jest wsparcie materialne rodziny i dostarczania środków na jej utrzymanie: renta rodzinna z ubezpieczenia społecznego, świadczenia z funduszu alimentacyjnego czy pomoc dla rodzin zastępczych⁸⁷. Z tego względu przyjmuje się, że dostęp do świadczeń rodzinnych ma relatywnie największa grupa beneficjentów świadczeń przyznawanych w ramach wsparcia społecznego⁸⁸.

Definiując „świadczenia rodzinne” warto również zwrócić uwagę na definicję określenia „świadczenia rodzinne” w rozporządzeniu 883/2004. W przepisie art. 1 lit. z rozporządzenia 883/2004 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, niezajdujące się w katalogu zawartym w art. 2 u.ś.r., takie jak np. świadczenia wychowawcze, 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 rodziny”⁸⁹. 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

⁸⁷ A. Górnicz-Mulcahy, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Charakter prawny zasiłku rodzinnego według koncepcji prawa socjalnego* [w:] *Różnorodność w jedności...*, red. B. Godlewska-Bujok, K. Walczak, s. 244.

⁸⁸ Por. M. Kopacz, *Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane w trybie pozakodeksowym (na podstawie przepisów szczególnych)*, Olsztyn 2018, s. 16.

⁸⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 14.06.2018 r., IV SA/GI 37/18, LEX nr 2517043.

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 wpływu ustawowego okresu jego pobierania, samotnego wychowywania dziecka, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania⁹⁰.

Instytucja jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka wprowadzona została ustawą z 29.12.2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych⁹¹. 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, określającej warunki jego przyznania. Przysługuje ono wyłącznie osobom zamieszkałym na terenie działania danej rady gminy, w związku z czym bywa określane jako „becikowe gminne”⁹². Natomiast „jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka”, o której mowa art. 15b u.ś.r., określana mianem „becikowego”⁹³, jest świadczeniem obligatoryjnym, przyznawanym na wniosek, w związku z urodzeniem się dziecka żywego.

Kolejnym świadczeniem rodzinnym, dodanym do katalogu zawartego w art. 2 u.ś.r. przez art. 1 pkt 1 ustawy z 7.12.2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw⁹⁴, był specjalny zasiłek opiekuńczy, ujęty jako jedno ze świadczeń opiekuńczych (obok zasiłku pielęgnacyjnego i świadczenia pielęgnacyjnego) w pkt 2 u.ś.r.

⁹⁰ Szerzej: zob. komentarz do art. 8 u.ś.r.

⁹¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 12, poz. 67.

⁹² Zob. J. Sapeta [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małysa-Sulińska, s. 42.

⁹³ J. Sapeta [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małysa-Sulińska, s. 42.

⁹⁴ Dz.U. poz. 1548.

Specjalny zasiłek opiekuńczy stanowi swoistego rodzaju rekompensatę, przyznawaną osobom, „które rezygnują z zatrudnienia, żeby sprawować opiekę nad członkiem rodziny, niezdolnym do samodzielnego funkcjonowania ze względu na niepełnosprawność”⁹⁵.

Ostatnich zmian w art. 2 u.ś.r. dokonano ustawą z 24.07.2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw⁹⁶. W punkcie 3a art. 2 u.ś.r. dodano świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b, zaś w punkcie 5 – świadczenie rodzicielskie. Zróznicowano jedynie moment początku obowiązywania nowych świadczeń, albowiem zgodnie z art. 22 ustawy nowelizującej z 2015 r. art. 1 pkt 1 lit. a te same ustawy, wprowadzający nowy art. 2 pkt 3a u.ś.r., wszedł w życie 5.09.2015 r., zaś art. 1 pkt 1 lit. b, wprowadzający art. 2 pkt 5 u.ś.r. – 1.01.2016 r.

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

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.ś.r. Zdefiniowanie pojęcia „świadczeń rodzinnych” w art. 2 u.ś.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.

⁹⁵ Por. M. Rozbicka-Ostrowska [w:] *Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2015, s. 376.

⁹⁶ Dz.U. poz. 1217, dalej jako: ustawa nowelizująca z 2015 r.

Definicja „świadczeń rodzinnych” stanowi typowy przykład definicji zakresowej⁹⁷, o której mowa w § 153 ust. 1 załącznika „Zasady techniki prawodawczej” do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, 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 zupełny⁹⁸.

Do momentu dodania do ustawy o świadczeniach rodzinnych art. 22b⁹⁹ w literaturze przyjmowano, że brak użycia sformułowania „w szczególności” w art. 2 u.ś.r. oznacza, że wyliczenie świadczeń rodzinnych ma charakter wyczerpujący i katalog świadczeń rodzinnych ma charakter zamknięty¹⁰⁰. 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 „dodatku 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.¹⁰¹

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

⁹⁷ Zob. Z. Czarnik, L. Żukowski, *Glosa do uchwały NSA z 11.12.2012 r., I OPS 5/12*, OSP 2014/3, s. 27.

⁹⁸ Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, § 153 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, nb 1.

⁹⁹ Przepis art. 22b został dodany ustawą z 24.07.2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1217), która weszła w życie 5.09.2015 r.

¹⁰⁰ Zob. J. Sapeta [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małyśa-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.

¹⁰¹ Zob. W. Maciejko [w:] *Świadczenia...*, red. W. Maciejko, s. 16.

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 żłobkowy¹⁰², bon wychowawczy¹⁰³, „bilet dla ucznia”¹⁰⁴.

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.

¹⁰² Wyrok WSA w Gliwicach z 18.12.2019 r., II SA/GI 1371/19, CBOSA.

¹⁰³ Wyrok WSA w Opolu z 27.02.2018 r., II SA/Op 67/17, LEX nr 2462722.

¹⁰⁴ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 13.03.2020 r., NK-I.4131.41.2020. TDOM (Dz.Urz.Woj.Lub. z 2020 r. poz. 891), którym co prawda wojewoda stwierdził nieważność uchwały rady gminy w zakresie świadczenia, ale co do zasady nie zanegował możliwości jego przyznawania.

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 dziecka¹⁰⁵. 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, 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 jakie przyznawane będzie dane świadczenie. Jak wskazuje B.K. Godlewska-Bujok, „w zależności od charakteru świadczenia mogą być przyznawane okresowo (zasiłki rodzinne wraz z dodatkami, specjalny zasiłek opiekuńczy) albo jednorazowo (jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka)”¹⁰⁶. W ramach kategorii „czasu” P. Mrozek wskazuje także na możliwość wyodrębnienia świadczeń z uwagi na ich przyznanie bądź nie na „okres zasiłkowy”¹⁰⁷. Okres zasiłkowy, zgodnie z art. 3 pkt 10 u.ś.r., jest to okres od dnia 1 listopada do dnia 31 października następnego roku kalendarzowego, na jaki ustala się prawo do świadczeń rodzinnych. W pojęciu tym ustawodawca zakreślił granice czasowe

¹⁰⁵ Zob. J. Sapeta [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małyśa-Sulińska, s. 42 wraz ze wskazaną tam literaturą.

¹⁰⁶ B.K. Godlewska-Bujok, *Ustawa o świadczeniach...*, 2014, art. 2, nt 2; tak również K.J. Sapeta [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małyśa-Sulińska, s. 42.

¹⁰⁷ Por. P. Mrozek [w:] P. Mrozek, E. Pawka-Mrozek, *Świadczenia rodzinne. Procedury i zasady przyznawania prawa do świadczeń rodzinnych w praktyce*, Warszawa 2017, s. 2.

przysługującego świadczenia¹⁰⁸. W związku z tym można wyróżnić świadczenia przyznawane na okres zasiłkowy (równoważne z wyżej wskazanymi świadczeniami przyznawanymi okresowo) oraz nieprzyznawane na okres zasiłkowy: zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, świadczenie rodzicielskie¹⁰⁹. W przypadku tego ostatniego rodzaju świadczeń definicja „okresu zasiłkowego” może mieć jednak znaczenie dla określenia, z którego roku dochody będą podstawą do ustalenia dochodu rodziny¹¹⁰.

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 rodzinnego¹¹¹. Brak samoistności uznaje się w tym przypadku także za powód braku wyszczególnienia dodatków do zasiłku rodzinnego w art. 2 pkt 1 u.ś.r.¹¹² 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

¹⁰⁸ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 13.04.2011 r., II SA/Sz 210/11, CBOSA; por. również komentarz do art. 3.

¹⁰⁹ Zob. P. Mrozek [w:] P. Mrozek, E. Pawka-Mrozek, *Świadczenia rodzinne. Procedury...*, s. 2.

¹¹⁰ 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/Gl 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.

¹¹¹ Por. W. Maciejko [w:] *Świadczenia rodzinne...*, red. W. Maciejko, s. 167.

¹¹² Por. J. Sapeta [w:] *Ustawa o świadczeniach...*, red. K. Małyś-Sulińska, s. 42.

dziecka, specjalny zasiłek opiekuńczy) oraz niezależne od dochodu (zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne, świadczenie rodzicielskie)¹¹³.

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). 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 świadczeń, 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]

Ilekróc 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 2019 r. poz. 1387, z późn. zm.), 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 przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne,**

¹¹³ Zob. P. Mrozek [w:] P. Mrozek, E. Pawka-Mrozek, *Świadczenia rodzinne. Procedury...*, s. 1.

- 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 kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego,
 - świadczenie pieniężne określone w przepisach o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym 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 pozostałych 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, których inwalidztwo powstało w związku z przymusowym pobytem na robotach w III Rzeszy Niemieckiej w latach 1939–1945, otrzymywane z zagranicy,
 - zasiłki chorobowe określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych,

- środki bezzwrotnej pomocy zagranicznej otrzymywane od rządów państw obcych, organizacji międzynarodowych lub międzynarodowych instytucji finansowych, 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 przypadkach, gdy przekazanie tych środków jest dokonywane 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 2019 r. poz. 1040, 1043 i 1495),
- 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 sojusznicznych, 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. poz. 1668, z późn. zm.), stypendia sportowe przyznane na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1468, 1495 i 2251) 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 2019 r. poz. 2215),
- 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 2019 r. poz. 1481, 1818 i 2197) 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 2018 r. poz. 690 oraz z 2019 r. poz. 730, 752 i 992),
- świadczenie rodzicielskie,
- zasiłek macierzyński, o którym mowa w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników,
- stypendia dla bezrobotnych finansowane ze środków Unii Europejskiej;

- 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;
- 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 tytułu 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 zamieszkania 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) opiece 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, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, str. 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, str. 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 2017 r. poz. 2092 oraz z 2019 r. poz. 1818); 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 rodzinnej, renty socjalnej lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz. U. poz. 303),
 - 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 2019 r. poz. 299 i 303) lub art. 36aa ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300, z późn. zm.),
 - 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 lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym,
 - 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 swoistego rodzaju przewodnik związany z poszczególnymi instytucjami uregulowanymi w ustawie. Stosowanie poszczególnych instytucji jest wprost powiązane z zakresem zdefiniowanych pojęć.

Komentowany przepis posiada 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. Zdefiniowane w nim pojęcia stanowią 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 tylko dla potrzeb komentowanej ustawy.

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 pojęcia jak: rodzina, opiekun faktyczny dziecka, szkoła, szkoła wyższa, a także kardynalne z punktu widzenia przyznania świadczenia, pojęcie dochodu, czy też jego uzyskana 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 przepisach 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 wyrażeń 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.s.r. Takie ujęcie oznacza, że wyliczenie zawarte w komentowanym przepisie posiada charakter enumeratywny. Nie jest więc możliwym zaliczenie do dochodu innych składników niż wprost wymienione w ustawie. Ustawodawca definiując pojęcie dochodu posłużył się odesłaniem 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 fizycznych¹¹⁴, czy ustawę z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹¹⁵. Podkreślenia wymaga, że do dochodu nie wlicza się kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

Ustawa bardzo szeroko określa pojęcie dochodu. W zasadzie powyższym terminem objęte są wszystkie składniki wpływające na sytuację materialną rodziny w zakresie uzyskiwanych składników mogących służyć jej utrzymaniu. W judykaturze wręcz podkreśla się, że „nie ulega wątpliwości, że termin «dochód» – w zakresie wskazanym w art. 3 pkt 1 u.s.r. – ma obejmować wszystko to, co efektywnie wpływa na sytuację materialną rodziny”¹¹⁶.

Przystępując więc do obliczenia dochodu uprawniającego do przyznania świadczenia właściwy organ w wyniku zastosowania definicji zawartej w art. 3 u.s.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

¹¹⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm.

¹¹⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.

¹¹⁶ Wyrok NSA z 21.11.2019 r., I OSK 869/18, CBOSA.

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 prawidłowości złożonych przez stronę informacji, które wynikają z innych, często urzędowych dokumentów lub oświadczeń składanych przez wnioskodawcę (szerzej komentarz do art. 23 u.s.r.).

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. Alimenty 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 uwzględnić 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»¹¹⁷.

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,

¹¹⁷ 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.