

ŚWIADCZENIA RODZINNE

Komentarz

redakcja naukowa Katarzyna Małysa-Sulińska

Anna Kawecka, Przemysław Kledzik, Piotr Lisowski
Katarzyna Małysa-Sulińska, Marek Mączyński
Adam Ostapski, Joanna Sapeta

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

ŚWIADCZENIA RODZINNE

Komentarz

redakcja naukowa Katarzyna Małysa-Sulińska

Anna Kawecka, Przemysław Kledzik, Piotr Lisowski

Katarzyna Małysa-Sulińska, Marek Mączyński

Adam Ostapski, Joanna Sapeta

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Stan prawny na 1 listopada 2023 r.
z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

Recenzent
Dr hab. Stanisław Nitecki, prof. Uniwersytetu Opolskiego

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Anna Kawecka – art. 10–15, 16, 17a–17c

Przemysław Kledzik – art. 23a, 23b, 24a, 29, 32a

Piotr Lisowski, Marek Mączyński – art. 3 pkt 11 (pkt 35–48 komentarza),
art. 15a, 15b, 21–22c, 33

Piotr Lisowski, Adam Ostapski – art. 1, art. 3 pkt 1–3 (pkt 1–15 komentarza)
i pkt 23–24 (pkt 78–84 komentarza), art. 25, 27, 30, 32

Katarzyna Małysa-Sulińska – art. 34–72

Katarzyna Małysa-Sulińska, Anna Kawecka – art. 16a, 17

Adam Ostapski – art. 23, 26, 28, 30a

Joanna Sapeta – art. 2, art. 3 pkt 4–10 (pkt 16–34 komentarza)
i pkt 12–22 (pkt 49–77 komentarza), art. 4–9, 18–20, 24, 31

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8358-106-4

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	25
Przedmowa	31
Ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych	35
Rozdział 1. Przepisy ogólne	37
Art. 1	37
Przeznaczenie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz kluczowe dla niej uwarunkowania i założenia systemowe	38
Źródła prawa regulujące problematykę świadczeń rodzinnych	45
Zakres spraw regulowanych ustawą o świadczeniach rodzinnych	46
Podmiotowy kontekst świadczeń rodzinnych (ustalenia systemowe)	49
Podmiotowy kontekst świadczeń rodzinnych: szczególny przypadek obywateli Ukrainy – odesłanie do <i>lex specialis</i>	54
Miejsce zamieszkania (w perspektywie przepisów ogólnych wyznaczających zakres podmiotowy ustawy o świadczeniach rodzinnych)	54
Art. 2	58
Istota świadczeń rodzinnych	58
Klasyfikacja świadczeń rodzinnych	61
Art. 3	62
Definicje legalne	70
Dochodowy kontekst ustaleń terminologiczno-pojęciowych	70
Dochód	70
Dochód rodziny	73
Dochód członka rodziny	75
Dochód osoby uczącej się albo dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego	76
Podmiotowy kontekst ustaleń dochodowych	76
Dziecko	76
Świadczenia o charakterze zabezpieczeniowym uznawane za emeryturę lub rentę	78
Gospodarstwo rolne	79
Instytucja zapewniająca całodobowe utrzymanie – katalog placówek	81

Koszyk żywnościowy	82
Niepełnosprawne dziecko	83
Okres zasiłkowy	83
Rodzaje właściwości (kompetencji) organu administracji publicznej – <i>prolegomena</i>	84
Organ właściwy w kontekście systemowym – perspektywa Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów ustrojowych	85
Organ właściwy w kontekście przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych (stan wyjściowy)	88
Organ właściwy w kontekście przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych (możliwe modyfikacje)	89
Kontekst kompetencji organu wyższego stopnia w stosunku do organu właściwego	90
Zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako przesłanka wskazania organu właściwego do przyznania świadczeń rodzinnych	92
Zasada jednego miejsca zamieszkania a organ właściwy i proceduralne znaczenie określenia miejsce zamieszkania	93
Miejsce zamieszkania a przynależność do wspólnoty samorządowej	93
Miejsce zamieszkania a miejsce zameldowania w kontekście organu właściwego	94
Osoba pozostająca na utrzymaniu – wspólnota dochodów	95
Osoba ucząca się	96
Opiekun faktyczny dziecka	97
Pełnoletnia osoba niepełnosprawna	98
Regulacje prawne stanowiące przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	99
Rodzina	99
Rodzina wielodzietna	101
Osoba samotnie wychowująca dziecko	102
Szkoła	104
Szkoła wyższa	105
Umiarkowany stopień niepełnosprawności	107
Znaczny stopień niepełnosprawności	108
Zatrudnienie lub inna praca zarobkowa	111
<i>Ratio legis</i> normatywnej reakcji na zmianę sytuacji dochodowej	114
Dowodowy kontekst zmian w sytuacji dochodowej	115
Utrata dochodu/uzyskanie dochodu	115
Rozdział 2. Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego	121
Art. 4	121
Istota zasiłku rodzinnego	121
Katalog podmiotów uprawnionych do zasiłku rodzinnego i dodatków do niego	122
Art. 5	126
Kryterium dochodowe a możliwość ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego	129
Próg dochodowy warunkujący ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego i jego wysokość	129

Kryteria ustalania dochodu rodziny	130
Dochód rodziny	132
Zasada „złotówka za złotówkę”	133
Przeobrażenia struktury dochodów	134
Dochód z gospodarstwa rolnego	137
Dochód z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne	140
Art. 6	140
Podmioty legitymowane do otrzymania zasiłku rodzinnego	141
Przesłanki ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego i okres przysługiwania tego świadczenia	142
Kwota zasiłku rodzinnego	145
Art. 7	146
Przesłanki negatywne nabycia prawa do zasiłku rodzinnego	147
Pozostawanie w związku małżeńskim	148
Umieszczenie w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie	149
Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej	149
Uprawnienie do zasiłku rodzinnego na własne dziecko	150
Brak ustalenia na rzecz dziecka od jego rodzica świadczenia alimentacyjnego i okoliczności sanujące	151
Uprawnienie do zasiłku rodzinnego na dziecko w innym państwie	155
Art. 8	156
Dodatki do zasiłku rodzinnego	156
Art. 9	157
Istota dodatku z tytułu urodzenia dziecka i podmioty legitymowane do jego otrzymania	158
Pozostawanie kobiety pod opieką medyczną	159
Delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia w sprawie formy opieki medycznej nad kobietą w ciąży oraz wzoru zaświadczenia potwierdzającego pozostawanie pod tą opieką	161
Nabycie prawa do dodatku z tytułu urodzenia dziecka	161
Art. 10	163
Istota dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego	164
Klasyfikacja dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego	164
Urlop wychowawczy	165
Pracownik	166
Przedsiębiorca	167
Utrata statusu pracownika	168
Podmioty legitymowane do otrzymania dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego	168
Faktyczna opieka nad dzieckiem	169
Korzystanie z urlopu wychowawczego	171

Okres przysługiwania dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego	171
Kwota dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w trakcie korzystania z urlopu wychowawczego	174
Negatywne przesłanki ustalenia prawa do dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.....	175
Art. 11. (<i>uchylony</i>)	180
Art. 11a	180
Istota dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka	181
Klasyfikacja dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka	181
Podmioty legitymowane do otrzymania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka	182
Samotne wychowywanie dziecka przez osobę uprawnioną	184
Brak zasądzenia świadczenia alimentacyjnego na rzecz dziecka od drugiego z rodziców	186
Kwota dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka	188
Przesłanka negatywna ustalenia prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka	189
Art. 12. (<i>utracił moc</i>)	189
Art. 12a	189
Istota dodatku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej	190
Klasyfikacja dodatku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej	190
Podmioty legitymowane do otrzymania dodatku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej	191
Wielodzietność	194
Wychowywanie dziecka w rodzinie wielodzietnej	195
Kwota dodatku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej	196
Art. 13	197
Istota dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego	197
Klasyfikacja dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego	198
Niepełnosprawność dziecka	199
Okres przysługiwania prawa do dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego	201
Podmioty legitymowane do otrzymania dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego	202
Kwota dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego	203
Art. 14	203
Istota dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	204
Klasyfikacja dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	205
Podmioty legitymowane do otrzymania dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	206
Rok szkolny	207
Szkoła	207

Roczne przygotowanie przedszkolne	209
Termin składania wniosku o ustalenie prawa do dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego.....	209
Wniosek o ustalenie prawa do dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego...	210
Pozostawienie bez rozpoznania wniosku o ustalenie prawa do dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego.....	211
Ustalenie prawa do dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego i jego wypłata	212
Kwota dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego.....	213
Art. 15	213
Istota dodatku z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania	213
Klasyfikacja dodatku z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania	214
Miejsce zamieszkania dziecka-ucznia	215
Szkoła, do której uczęszcza dziecko-uczeń	217
Zamieszkiwanie dziecka w miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły	218
Dojazd dziecka-ucznia z miejsca zamieszkania do miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły	219
Podmioty legitymowane do otrzymania dodatku z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania.....	220
Okres przysługiwania prawa do dodatku z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania	222
Kwota dodatku z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania	222
Art. 15a	223
Zakres przedmiotowy i charakter samorządowych aktów prawa miejscowego podejmowanych na podstawie art. 15a u.ś.r. (dotyczących samorządowego podnoszenia kwot dodatków do zasiłku rodzinnego).....	223
Uwarunkowania samorządowej samodzielności prawotwórczej – ustalenia ogólne (kontekst samorządowego podnoszenia kwot dodatków do zasiłku rodzinnego)	224
Wybrane kwestie szczegółowe dotyczące samorządowego podnoszenia kwot dodatków do zasiłku rodzinnego	226
Finansowanie samorządowego podnoszenia kwot dodatków do zasiłku rodzinnego.....	228
Perspektywa nadzoru oraz kontroli sądowej dotyczących samorządowych aktów prawa miejscowego podejmowanych na podstawie art. 15a u.ś.r. (w sprawie samorządowego podnoszenia kwot dodatków do zasiłku rodzinnego)	229
Rozdział 2a. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka	231
Art. 15b	231
Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się żywego dziecka (ustawowe „becikowe”) – <i>prolegomena</i>	232

Wpływ jednorazowego charakteru ustawowego „becikowego” na aspekty podmiotowe tego świadczenia.....	233
Podstawowe warianty uwarunkowań podmiotowych i ich procesowe konsekwencje.....	237
Kryterium dochodowe (z uwzględnieniem konsekwencji jednorazowego charakteru ustawowego „becikowego”)	240
Wniosek o ustalenie prawa do ustawowego „becikowego” (aspekty terminologiczno-pojęciowe).....	242
Termin na złożenie wniosku o ustalenie prawa do ustawowego „becikowego” (sposób liczenia i konsekwencje jego materialnoprawnego charakteru)	243
Forma działania administracji właściwa dla pozostawienia bez rozpoznania wniosku o ustalenie prawa do ustawowego „becikowego”	245
Przesłanki negatywne ustalenia prawa do ustawowego „becikowego”	247
Wymóg pozostawiania kobiety w ciąży pod opieką medyczną i jego stosownego udokumentowania jako przesłanka pozytywna ustalenia prawa do ustawowego „becikowego”	249
Art. 15c. (uchylony)	253
Rozdział 3. Świadczenia opiekuńcze	254
Art. 16	254
Istota zasiłku pielęgnacyjnego	255
Niezdolność do samodzielnej egzystencji.....	256
Podmioty legitymowane do otrzymania zasiłku pielęgnacyjnego	256
Niepełnosprawne dziecko	257
Osoby niepełnosprawne w wieku powyżej 16. roku życia, legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.....	258
Osoby niepełnosprawne w wieku powyżej 16. roku życia, legitymujące się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21. roku życia	259
Osoby, które ukończyły 75. rok życia	261
Przesłanki negatywne ustalenia prawa do zasiłku pielęgnacyjnego	261
Umieszczenie w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie	261
Uprawnienie do dodatku pielęgnacyjnego.....	263
Wyłączenie kumulacji prawa do świadczeń spełniających tę samą funkcję w różnych państwach.....	265
Zwrot zasiłku pielęgnacyjnego pobranego w zbiegu z dodatkiem pielęgnacyjnym	265
Okres przyznania prawa do zasiłku pielęgnacyjnego	268
Kwota zasiłku pielęgnacyjnego	269
Art. 16a	269
Geneza regulacji w przedmiocie specjalnego zasiłku opiekuńczego	272
Istota specjalnego zasiłku opiekuńczego	273
Podmioty legitymowane do otrzymania specjalnego zasiłku opiekuńczego.....	274
Niepełnosprawność osoby wymagającej opieki	278
Brak zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej opiekuna osoby niepełnosprawnej.....	279

Kryterium dochodowe	282
Zbieg prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego z prawem do innego świadczenia ustalonego dla opiekuna osoby niepełnosprawnej	286
Niepełnosprawność opiekuna osoby niepełnosprawnej	289
Umieszczenie osoby niepełnosprawnej w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo w placówce zapewniającej całodobową opiekę	290
Ustalone prawo do wcześniejszej emerytury związanej ze sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną	292
Ustalone wcześniej prawo do świadczenia związanego ze sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną	293
Uprawnienie do pobierania za granicą świadczenia związanego ze sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną	294
Ustalenie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego	295
Dualizm rozwiązań normatywnych w obrębie specjalnego zasiłku opiekuńczego obowiązujący od dnia 1.01.2024 r.	298
Specjalny zasiłek opiekuńczy a świadczenie wspierające	300
Śmierć osoby wymagającej opieki po dniu 31.12.2023 r. a prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego	300
Art. 17	302
Geneza i ewolucja regulacji w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego	306
Istota świadczenia pielęgnacyjnego	308
Podmioty legitymowane do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego	310
Niepełnosprawność osoby wymagającej opieki	320
Brak zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej opiekuna osoby niepełnosprawnej	321
Okres życia, w jakim powstała niepełnosprawność	325
Zbieg prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z prawem do innego świadczenia ustalonego dla opiekuna osoby niepełnosprawnej	329
Niepełnosprawność opiekuna osoby niepełnosprawnej	339
Pozostawanie w związku małżeńskim przez osobę niepełnosprawną	341
Umieszczenie osoby niepełnosprawnej w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo w placówce zapewniającej całodobową opiekę	342
Ustalone prawo do wcześniejszej emerytury związanej ze sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną	347
Ustalone wcześniej prawo do świadczenia związanego ze sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną	349
Uprawnienie do pobierania za granicą świadczenia związanego ze sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną	350
Uprawnienie osoby niepełnosprawnej do pobierania za granicą świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką	352
Ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego	353
Dualizm rozwiązań normatywnych w obrębie świadczenia pielęgnacyjnego obowiązujący od dnia 1.01.2024 r.	357
Świadczenie pielęgnacyjne a świadczenie wspierające	359
Śmierć osoby wymagającej opieki po dniu 31.12.2023 r. a prawo do świadczenia pielęgnacyjnego	360

Art. 17a	361
Istota realizacji świadczeń rodzinnych w formie rzeczowej.....	361
Zakres przedmiotowy zastosowania art. 17a u.ś.r.....	362
„Marnotrawienie środków” oraz „wydatkowania ich niezgodnie z przeznaczeniem”	362
Zmiana formy wypłaty świadczeń rodzinnych	364
Forma rozstrzygnięcia w przedmiocie zmiany wypłaty świadczeń rodzinnych.....	365
Art. 17b	366
Geneza regulacji w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego dla rolników.....	366
Rolnik i domownik rolnika	367
Prowadzenie gospodarstwa rolnego.....	369
Oświadczenie o zaprzestaniu prowadzenia gospodarstwa rolnego	372
Uchylenie art. 17b u.ś.r. z dniem 1.01.2024 r.....	373
Rozdział 3a. Świadczenie rodzicielskie	374
Art. 17c	374
Geneza regulacji w przedmiocie świadczenia rodzicielskiego	376
Istota świadczenia rodzicielskiego	376
Podmioty legitymowane do otrzymania świadczenia rodzicielskiego.....	377
Matka dziecka.....	377
Ojciec dziecka	379
Opiekun faktyczny dziecka.....	381
Rodzina zastępcza	381
Osoby, które przysposobiły dziecko	382
Otrzymywanie zasiłku macierzyńskiego lub uposażenia.....	383
Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej	385
Brak sprawowania lub zaprzestanie sprawowania opieki nad dzieckiem	385
Ustalenie prawa do świadczenia rodzicielskiego w związku z wychowywaniem tego samego dziecka lub w związku z opieką nad tym samym dzieckiem	386
Przysługiwanie za granicą świadczenia o podobnym charakterze do świadczenia rodzicielskiego.....	388
Termin złożenia wniosku o ustalenie prawa do świadczenia rodzicielskiego	388
Okres przysługiwania świadczenia rodzicielskiego	389
Kwota świadczenia rodzicielskiego	390
Zasady przyznawania świadczenia rodzicielskiego	391
Rozdział 4. Zasady weryfikacji świadczeń rodzinnych	392
Art. 18	392
Weryfikacja progu wsparcia dochodowego rodzin	392
Sposób weryfikacji kryterium dochodowego i wysokości świadczeń.....	393
Art. 19	394
Procedura postępowania weryfikacyjnego progu wsparcia dochodowego rodzin.....	395

Rozdział 5. Podmioty realizujące zadania w zakresie świadczeń rodzinnych ...	397
Art. 20	397
Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej	398
Postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych	398
Właściwość organów do podjęcia i prowadzenia postępowania w sprawie świadczeń rodzinnych	400
Realizacja zadań – upoważnienie do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji	401
Art. 21	402
Ewolucja regulacji dotyczących zadań z zakresu świadczeń rodzinnych o charakterze wojewódzkim	403
Zakres zadań z zakresu świadczeń rodzinnych o charakterze wojewódzkim	404
Rodzaje zadań o charakterze wojewódzkim	404
Recentralizacja zadań z zakresu świadczeń rodzinnych o charakterze wojewódzkim	405
Meandry i skutki recentralizacji zadań z zakresu świadczeń rodzinnych o charakterze wojewódzkim	407
Zadania wojewody z zakresu świadczeń rodzinnych o charakterze wojewódzkim	409
Wojewoda jako organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego	410
Upoważnienie administracyjne wojewody w przedmiocie spraw dotyczących realizacji świadczeń rodzinnych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	410
Organ właściwy w sprawie wypłaty świadczeń rodzinnych przyznanych decyzją wojewody podjętą w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego	412
Wojewoda jako uczestnik wymiany danych w przedmiocie świadczeń rodzinnych w ramach Systemu Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego	412
Art. 22	414
Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w kontekście przepisów o działach administracji rządowej	414
Koordynacyjny kontekst zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego	414
Podstawa prawna koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	415
Normatywizacja zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego	415
Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego jako instytucja łącznikowa	416
Prowadzenie punktu kontaktowego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego	416
Przetwarzanie danych osobowych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego	417

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego jako organ wyższego stopnia	417
Art. 22a	418
Zakres przedmiotowy i rodzaj samorządowych aktów prawa miejscowego podejmowanych na podstawie art. 22a ust. 1 i 3 u.ś.r. (dotyczących samorządowego „becikowego”)	418
Uwarunkowania samorządowej samodzielności prawotwórczej – ustalenia ogólne (kontekst samorządowego „becikowego”)	418
Wybrane kwestie szczegółowe dotyczące samorządowego „becikowego”	419
Wybrane problemy praktyki samorządowej dotyczące samorządowego „becikowego”	420
Finansowanie samorządowego „becikowego”	425
Perspektywa nadzoru oraz kontroli sądowej dotyczących samorządowych aktów prawa miejscowego podejmowanych na podstawie art. 22a ust. 1 i 3 u.ś.r. (w sprawie samorządowego „becikowego”)	425
Art. 22b	426
Zakres przedmiotowy i rodzaj samorządowych aktów prawa miejscowego podejmowanych na podstawie art. 22b ust. 1–2 u.ś.r. (dotyczących samorządowych świadczeń na rzecz rodziny)	426
Uwarunkowania samorządowej samodzielności prawotwórczej – ustalenia ogólne (kontekst samorządowych świadczeń na rzecz rodziny)	426
Wybrane kwestie szczegółowe dotyczące samorządowych świadczeń na rzecz rodziny	427
Wybrane problemy praktyki samorządowej dotyczące samorządowych świadczeń na rzecz rodziny	428
Finansowanie samorządowych świadczeń na rzecz rodziny	432
Perspektywa nadzoru oraz kontroli sądowej dotyczących samorządowych aktów prawa miejscowego podejmowanych na podstawie art. 22b ust. 1–2 u.ś.r. (w sprawie samorządowych świadczeń na rzecz rodziny)	432
Art. 22c	433
Monitorowanie realizacji świadczeń rodzinnych	433
Geneza i ewolucja regulacji w przedmiocie monitorowania realizacji świadczeń rodzinnych	434
Kontrolny kontekst przepisów dotyczących monitorowania realizacji świadczeń rodzinnych	435
Katalog podmiotów monitorowanych i zakres monitoringu	435
Rozdział 6. Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych	436
Art. 23	436
Wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia prawa do świadczenia rodzinnego – stosowny wniosek i załączniki do niego	445
Tryb wyjaśniania prawnie relewantnych wątpliwości co do sprawowania opieki przez osobę ubiegającą się o świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo pobierającą którejś z tych świadczeń	449
Uwarunkowania teleinformatyczne dotyczące realizacji zadań w przedmiocie świadczeń rodzinnych	451

Centralny rejestr obejmujący informacje gromadzone na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych przez organy właściwe i wojewodów podczas realizacji zadań w przedmiocie świadczeń rodzinnych	452
Art. 23a	454
Geneza i ewolucja regulacji w przedmiocie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.....	456
Cel i podstawy prawne przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	457
Państwa, do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.....	457
Zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego według rozporządzeń Unii Europejskiej	459
Zakres podmiotowy i okoliczności stanowiące podstawę zastosowania art. 23a u.ś.r.	464
Obowiązki organu właściwego związane z ustaleniem przebywania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej	467
Tryb postępowania wojewody w przedmiocie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.....	470
Obowiązki organu właściwego w następstwie ustaleń dokonanych przez wojewodę	474
Ustalenie i dochodzenie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń	477
Ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń	480
Art. 23b	483
Geneza i ewolucja regulacji w przedmiocie uzyskiwania oraz weryfikacji przez organy danych warunkujących ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych	486
Cel oraz charakter regulacji w przedmiocie uzyskiwania oraz weryfikacji przez organy danych warunkujących ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych	487
Zakres podmiotowy regulacji w przedmiocie uzyskiwania oraz weryfikacji przez organy danych warunkujących ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych	489
Tryb samodzielnego pozyskiwania przez organy danych warunkujących ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych	490
Kategorie i źródła danych podlegających uzyskaniu lub weryfikacji.....	493
Art. 24	494
Zasada ustalania prawa do świadczeń rodzinnych na okres zasiłkowy	496
Ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych na okres zasiłkowy	498
Unormowania szczególne dotyczące daty początkowej i końcowej przyznawania świadczeń rodzinnych i okresu ich przysługiwania	499
Ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych w przypadku utraty i uzyskania dochodu.....	503
Ustalenie prawa do świadczenia rodzicielskiego.....	505

Art. 24a	507
Geneza i ewolucja regulacji w przedmiocie wezwania do uzupełnienia wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych lub wymaganych dokumentów	508
Złożenie nieprawidłowo wypełnionego wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz wniosku bez wymaganych dokumentów	508
Wezwania do uzupełnienia wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych lub wymaganych dokumentów – elementy formalne	515
Termin na realizację wezwania do uzupełnienia wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych lub wymaganych dokumentów	522
Skutki prawidłowego wykonania wezwania do uzupełnienia wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych lub wymaganych dokumentów	525
Skutki niewykonania wezwania do uzupełnienia wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych lub wymaganych dokumentów	528
Art. 25	531
Konieczność uwzględniania zmian mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych	532
Obowiązek świadczeniobiorcy poinformowania organu właściwego o zmianach mających wpływ na prawo do pobieranych świadczeń rodzinnych	533
Sposób reagowania na zmianę – w okresie zasiłkowym – przynależności dziecka do grupy wiekowej	535
Obowiązek udzielania informacji na żądanie organu właściwego lub wojewody	535
Konsekwencje zmiany miejsca zamieszkania wnioskodawcy w trakcie postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia rodzinnego	537
Konsekwencje zmiany miejsca zamieszkania osoby, której przyznano świadczenia rodzinne – w perspektywie materialnoprawnej	539
Konsekwencje zmiany miejsca zamieszkania osoby, której przyznano świadczenia rodzinne – w perspektywie postępowań nadzwyczajnych	544
Art. 25a. (uchylony)	546
Art. 26	547
Chronologiczny kontekst i wymiar okresu zasiłkowego dla przyznawania i wypłacania świadczenia rodzinnego	547
Termin początkowy składania wniosków o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych na nowy okres zasiłkowy i jego konsekwencje	550
Wpływ daty złożenia wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych na termin załatwiania takiej sprawy administracyjnej i wypłacania świadczeń rodzinnych	551
Termin na złożenie wniosku o ustalenie prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka	552

Obowiązki informacyjne organu właściwego i wojewody dotyczące wpływu daty złożenia wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych na termin załatwiania takiej sprawy administracyjnej i wypłacania świadczeń rodzinnych oraz na moment, od którego możliwe jest przyznanie wnioskowanego świadczenia rodzinnego	553
Art. 27	555
Podstawowa reguła kolizyjna dotycząca zbiegu podmiotowego w stosunku do świadczenia rodzinnego przyznawanego „na” dziecko	556
Dodatkowa reguła kolizyjna dotycząca zbiegu podmiotowego w stosunku do świadczenia rodzinnego związanego z opieką nad dzieckiem	557
Zbieg przedmiotowy w kontekście prawa do zasiłku rodzinnego – przypadek <i>desuetudo</i> ?	558
Reguły kolizyjne dotyczące podmiotowego zbiegu uprawnień do niektórych świadczeń opiekuńczych i zasiłku dla opiekuna	559
Reguły kolizyjne dotyczące przedmiotowego zbiegu uprawnień do niektórych świadczeń rodzinnych i zasiłku dla opiekuna	560
Art. 28	561
Kwalifikowana postać braku współdziałania z organem właściwym lub wojewodą jako przyczyna obligująca do odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego	562
Kwalifikowana postać braku współdziałania z organem właściwym lub wojewodą jako przyczyna obligująca do wstrzymania wypłaty świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego	563
Kwalifikowana postać braku współdziałania z organem właściwym lub wojewodą oraz niepodejmowanie świadczeń rodzinnych jako przyczyny obligujące do wstrzymania wypłaty świadczenia rodzinnego	564
Konsekwencje wstrzymania wypłaty świadczenia rodzinnego i charakter prawny tej czynności	565
Art. 29	567
Geneza i ewolucja regulacji w przedmiocie przetwarzania danych osobowych w ramach realizacji zadań z zakresu świadczeń rodzinnych	567
Cel regulacji w przedmiocie przetwarzania danych osobowych	568
Zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji w przedmiocie przetwarzania danych osobowych przy wykonywaniu zadań z zakresu świadczeń rodzinnych	570
Zabezpieczenie przetwarzania danych osobowych	572
Wydawanie zaświadczeń niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych	573
Art. 30	576
Obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych – <i>ratio legis</i> oraz wprowadzenie do zasad i trybu jego ustanawiania	578
Wprowadzenie do problematyki postępowania administracyjnego w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych	580
Zakres podmiotowy postępowania administracyjnego w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych	581
Organy orzekające w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych	582

Przesłanki warunkujące uznanie określonych świadczeń rodzinnych za nienależnie pobrane	583
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.....	583
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 u.ś.r.	586
Świadczenia rodzinne przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia.....	587
Świadczenia rodzinne wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 23a ust. 5 u.ś.r., 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	588
Świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego.....	590
Świadczenia rodzinne wypłacone osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej świadczenia rodzinne, z przyczyn niezależnych od organu, który wydał tę decyzję.....	591
Sposoby wykonania decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie; przedawnienie należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych	592
Ulgi w realizacji obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych	594
Art. 30a	597
Żądanie zwrotu z rachunku płatniczego/rachunku innego niż rachunek płatniczy kwot świadczeń rodzinnych przekazanych po dniu śmierci osoby uprawnionej na dany rachunek albo instrument płatniczy – uwarunkowania systemowe.....	598
Zakres podmiotowo-przedmiotowy żądania zwrotu z rachunku płatniczego/rachunku innego niż rachunek płatniczy kwot świadczeń rodzinnych przekazanych po dniu śmierci osoby uprawnionej na dany rachunek albo instrument płatniczy	598

Tryb zgłaszania i realizacji żądania zwrotu z rachunku płatniczego/ rachunku innego niż rachunek płatniczy kwot świadczeń rodzinnych przekazanych po dniu śmierci osoby uprawnionej na dany rachunek albo instrument płatniczy.....	599
Przesłanki i tryb zwolnienia od obowiązku zwrotu pełnej lub częściowej kwoty świadczeń rodzinnych, o której zwrot wystąpił organ zobligowany do realizacji decyzji ustalającej prawo do świadczenia rodzinnego.....	600
Kwestia kolejności dokonywania zwrotu kwot świadczeń przekazanych przez organy wypłacające świadczenia z ubezpieczenia lub zabezpieczenia społecznego.....	601
Art. 31	601
Instytucja dochodzenia przez osobę uprawnioną świadczeń rodzinnych.....	602
Okres, za który następuje wypłata świadczeń, oraz katalog podmiotów zgłaszających błąd i będących adresatem zawiadomienia o błędzie.....	602
Tryb dochodzenia wypłaty w sytuacji spowodowanej wadliwymi działaniami podmiotów właściwych w przedmiocie świadczeń rodzinnych	603
Art. 32	607
Ewolucja przepisów art. 32 u.ś.r. – problem warunkowego odesłania do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.....	608
Postępowanie administracyjne w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji o przyznaniu świadczenia rodzinnego – tryb wszczynania, przesłanki, charakterystyka decyzji kończącej postępowanie i jej skutki	608
Wykonalność decyzji przyznających świadczenia rodzinne oraz decyzji w sprawie zmiany wysokości świadczeń rodzinnych na korzyść strony	612
Dekodowanie konsekwencji odesłania do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.....	613
Postępowanie w sprawie zmiany decyzji, którą pierwotnie negatywnie załatwiono żądanie o ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego (z powodu pierwszeństwa do przyznania i wypłaty świadczenia rodzinnego przez instytucję innego państwa)	614
Art. 32a	615
Geneza regulacji w przedmiocie przekazywania na adres poczty elektronicznej informacji związanych z uprawnieniami dla rodzin	615
Cel regulacji normującej przekazywanie informacji związanych z uprawnieniami dla rodzin	615
Relacja art. 32a u.ś.r. z art. 9 k.p.a.	616
Zakres przedmiotowy regulacji dotyczącej przekazywania na adres poczty elektronicznej informacji związanych z uprawnieniami dla rodzin	617
Zakres podmiotowy regulacji dotyczącej przekazywania na adres poczty elektronicznej informacji związanych z uprawnieniami dla rodzin	617
Tryb przekazywania na adres poczty elektronicznej informacji związanych z uprawnieniami dla rodzin.....	618

Rozdział 7. Finansowanie świadczeń rodzinnych	619
Art. 33	619
Zakres normowania przepisów dotyczących finansowania państwowych świadczeń rodzinnych	620
Geneza i ewolucja regulacji w przedmiocie finansowania państwowych świadczeń rodzinnych	620
Stosowanie przepisów o finansach publicznych do finansowania państwowych świadczeń rodzinnych	621
Definicje legalne dotyczące dotacji celowej	621
Dotacja celowa na finansowanie państwowych świadczeń rodzinnych i kosztów ich obsługi.....	622
Dotacja celowa na finansowanie i płatność składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego	623
Uprawnienie monokratycznego organu wykonawczego gminy względem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	624
Koszty obsługi państwowych świadczeń rodzinnych	624
Koszty obsługi świadczeń pobranych nienależnie	625
Roszczenie jednostek samorządu terytorialnego w sprawie dotacji celowej na finansowanie państwowych świadczeń rodzinnych.....	625
Kontekst samorządowego finansowania świadczeń rodzinnych	627
Kontrolne konsekwencje finansowania państwowych świadczeń rodzinnych – wybrane problemy	628
Upoważnienie dla ministra (właściwego do spraw rodziny) do wydania rozporządzenia.....	630
Sprawozdania rzeczowo-finansowe i obowiązek sprawozdawczy	631
Rozdział 8. Zmiany w przepisach obowiązujących	633
Art. 34	633
Zmiany wprowadzone do ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego	633
Art. 35	634
Zmiany wprowadzone do ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	635
Art. 36	635
Zmiany wprowadzone do ustawy z 18.07.1974 r. o funduszu alimentacyjnym	635
Art. 37	636
Zmiany wprowadzone do ustawy z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej.....	638
Art. 38	638
Zmiany wprowadzone do ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.....	639
Art. 39	639
Zmiany wprowadzone do ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.....	639
Art. 40	640
Zmiany wprowadzone do ustawy z 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych.....	641

Art. 41	642
Zmiany wprowadzone do ustawy z 14.12.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu	643
Art. 42	644
Zmiany wprowadzone do ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny	644
Art. 43	645
Zmiany wprowadzone do ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa	645
Art. 44	646
Zmiany wprowadzone do ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych	648
Art. 45	649
Zmiany wprowadzone do ustawy z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	650
Art. 46	651
Zmiany wprowadzone do ustawy z 23.01.2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia.....	653
Rozdział 9. Przepisy przejściowe i dostosowujące	657
Art. 47	657
Wysokość zasiłku rodzinnego w okresach przejściowych	657
Dochód determinujący nabycie prawa do zasiłku rodzinnego w pierwszym okresie przejściowym	658
Art. 48	658
Podmioty właściwe w przedmiocie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych w pierwszym okresie przejściowym	660
Forma ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych w pierwszym okresie przejściowym	662
Termin wypłaty świadczeń rodzinnych w okresach przejściowych	662
Finansowanie świadczeń rodzinnych w pierwszym okresie przejściowym.....	662
Art. 48a	662
Koszty obsługi świadczeń rodzinnych w pierwszym roku kalendarzowym obowiązania ustawy	663
Art. 48b.	663
Wypłata świadczeń rodzinnych przysługujących za maj 2004 r.....	663
Art. 49	664
Podmioty właściwe w przedmiocie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych w drugim okresie przejściowym	664
Forma ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych w drugim okresie przejściowym.....	665
Finansowanie świadczeń rodzinnych w drugim okresie przejściowym	665
Art. 49a	666
Organ właściwy w przedmiocie wypłaty świadczenia rodzinnego osobie ubiegającej się o dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej.....	666

Art. 50	666
Zmiana podmiotu właściwego w zakresie realizacji świadczeń rodzinnych.....	667
Domniemanie kompetencji w zakresie przyznawania świadczeń rodzinnych w okresach przejściowych	667
Art. 51	668
Upoważnienie do przeniesienia wydatków zawartych w ustawie budżetowej na rok 2004	668
Art. 51a	669
Upoważnienie do przeniesienia wydatków zawartych w ustawie budżetowej na rok 2005 i 2006	669
Art. 52	669
Zaliczenie kwot wypłaconych przez pracodawców świadczeń rodzinnych na poczet należnych składek na ubezpieczenia społeczne.....	670
Art. 53	670
Wniosek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o wydanie decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych.....	670
Art. 54	671
Kontrola sprawowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w okresach przejściowych	672
Rozstrzyganie przypadków wątpliwych w okresach przejściowych	672
Obowiązek prowadzenia dokumentacji w sprawie świadczeń rodzinnych.....	673
Art. 55	673
Kontrola przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych w okresach przejściowych	673
Tryb przekazywania dokumentacji dotyczącej nienależnie pobranych świadczeń	675
Art. 56	677
Odwołania od decyzji w sprawie świadczeń rodzinnych w okresach przejściowych	677
Art. 56a	678
Data narodzenia dziecka jako przesłanka ustalenia prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka	679
Termin wypłaty dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka w kwietniu 2004 r.	679
Art. 57	679
Zachowanie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego	680
Art. 58	680
Nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na zasadach szczególnych.....	681
Nabycie prawa do emerytury na zasadach szczególnych	682
Art. 59	683
Nabycie prawa do dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego na zasadach szczególnych	683
Art. 59a	686
Nabycie prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na zasadach szczególnych.....	686

Art. 59b	687
Zachowanie prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka	687
Art. 60	687
Nabycie prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka na zasadach szczególnych	688
Art. 61	689
Wliczenie renty socjalnej do dochodu w pierwszym okresie przejściowym	689
Art. 62	690
Postępowanie w sprawie nienależnie pobranych zasiłków w okresach przejściowych	690
Zwrot nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych	691
Organ właściwy w przejętych sprawach jako strona postępowania egzekucyjnego i prowadzonego przed sądem	692
Tryb prowadzenia postępowań w sprawie nienależnie pobranych zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych	692
Art. 63	692
Likwidacja funduszu alimentacyjnego	692
Likwidator funduszu alimentacyjnego	693
Art. 64	693
Tryb likwidacji funduszu alimentacyjnego	694
Art. 65	694
Sprawy o świadczenia z funduszu alimentacyjnego	694
Art. 66	695
Zwrot świadczeń bezpodstawnie pobranych z funduszu alimentacyjnego	695
Egzekucja z tytułu bezpodstawnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego	696
Art. 67	696
Egzekucja należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego	696
Art. 68	697
Umorzenie, rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności należności likwidowanego funduszu alimentacyjnego	697
Odwołanie od decyzji w sprawie umorzenia, rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności należności likwidowanego funduszu alimentacyjnego	700
Art. 69	701
Środki uzyskane z likwidacji funduszu alimentacyjnego	701
Sprawozdanie końcowe z zakończenia likwidacji funduszu alimentacyjnego ...	701
Art. 70	701
Przestępstwo niealimentacji	701
Art. 70a	702
Nabycie prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka na zasadach szczególnych	703

Rozdział 10. Przepisy uchylające i przepisy o wejściu w życie.....	705
Art. 71	705
Uchylenie innych ustaw	705
Art. 72	706
Wejście w życie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych	706
Bibliografia	707
Autorzy	715

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- k.k.w. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 127 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 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 dnia 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.)
- p.a.s.c. – ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1378 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
- p.s.w.n. – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.)
- pr. ośw. – ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.)

RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie (EWG) nr 1408/71	– rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z 14.06.1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L 149, s. 2, ze zm.)
rozporządzenie (WE) nr 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 (WE) nr 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.)
r.p.s.ś.r.	– rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 6.07.2023 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz.U. poz. 1340)
r.t.p.d.	– rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 20.04.2004 r. w sprawie trybu przekazywania dokumentacji dotyczącej nienależnie pobranych zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz świadczeń rodzinnych (Dz.U. Nr 89, poz. 854)
r.w.d.r.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 13.08.2021 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. 1481)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.c.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267 ze zm.)

u.d.l.	– ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 991 ze zm.)
u.e.r. FUS	– ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1251 ze zm.)
u.f.a.	– ustawa z 18.07.1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
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.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.o.u.a.	– ustawa z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1993 ze zm.)
u.p.r.	– ustawa z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 333 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)
u.p.s. z 1990 r.	– ustawa z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.)
u.p.u. NFZ	– ustawa z 23.01.2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 45, poz. 391 ze zm.)
u.p.z.i.r.p.	– ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 735 ze zm.)
u.r.z.s.	– ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.k.o.	– ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
u.s.p.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
ustawa zmieniająca z 2008 r.	– ustawa z 17.10.2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 223, poz. 1456)

ustawa zmieniająca z 2012 r.	– ustawa z 7.12.2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1548 ze zm.)
ustawa zmieniająca z lipca 2017 r.	– ustawa z 7.07.2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz.U. poz. 1428)
ustawa zmieniająca z czerwca 2021 r.	– ustawa z 24.06.2021 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny (Dz.U. poz. 1162)
u.s.u.s.	– ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.)
u.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.)
u.ś.p.u.s.	– ustawa z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 1732 ze zm.)
u.ś.r.	– ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.)
u.ś.w.	– ustawa z 7.07.2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. poz. 1429)
u.u.s.r.	– ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2023 r. poz. 208 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)
u.w.r.	– ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1426 ze zm.)
u.w.r.n.	– ustawa z 9.06.2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz.U. poz. 1700 ze zm.)
u.z.o.	– ustawy z 4.04.2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1297 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.)
zm.u.w.b.	– ustawa z 19.11.2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. Nr 219, poz. 1706)
ZTP	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Czasopisma, zbiory orzeczeń

Biul.Sk.	– Biuletyn Skarbowy
G. Prawna	– Gazeta Prawna
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSASz	– Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Pracy	– Prawo Pracy
Rec.	– Recueil des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes
Sł. Prac.	– Służba Pracownicza
ST	– Samorząd Terytorialny
Zb. Orz.	– Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	– baza orzeczeń sądów administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl
CSIZS	– Centralny System Informatyczny Zabezpieczenia Społecznego
CUS	– Centrum Usług Społecznych
EESI	– Electronic Exchange of Social Security Information
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KRUS	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny

OPS	– Ośrodek Pomocy Społecznej
RDS	– Rada Dialogu Społecznego
SA	– sąd apelacyjny
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WDR	– wsparcie dochodowe rodzin/próg wsparcia dochodowego rodzin
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Przedmowa

Dnia 31.12.2023 r. mija 20 lat od częściowego wejścia w życie ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych, której zasadnicza część zaczęła obowiązywać 1.05.2004 r. W tym czasie przepisy wskazanego aktu normatywnego były nowelizowane przeszło 100 razy, co w istotnym zakresie zmieniło pierwotny kształt regulacji z 2003 r. Z dniem 1.01.2024 r. zaczął zaś obowiązywać przepis ustawy z 7.07.2023 r. o świadczeniu wspierającym, które w znaczącym zakresie znówelizują – przyjęte w ustawie z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych – rozwiązania normatywne w zakresie świadczeń opiekuńczych skierowanych do opiekunów „osób niepełnosprawnych”/ „osób z niepełnosprawnościami”¹.

Tak liczne zmiany przepisów ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych nie sprzyjają stabilności rozwiązań prawnych obowiązujących w tym zakresie. W wielu przypadkach trudno też mówić o ich spójności czy kompletności. Rozbieżności towarzyszące praktyce administracyjnej dotyczącej świadczeń rodzinnych wynikają także ze zdarzających się różnic interpretacyjnych pomiędzy samorządowymi kolegiami odwoławczymi, pełniącymi funkcje właściwe dla organu wyższego stopnia w stosunku do orzekających w tych sprawach – co do zasady² – organów gmin, a organami administracji rządowej dysponującymi różnymi możliwościami oddziaływania na tę sferę administrowania z uwagi na okoliczność, że są to zadania zlecone z zakresu administracji rządowej³. Nie bez znaczenia w tym zakresie pozostają również niektóre poglądy

¹ Przyczyny zastosowanej w tym przypadku kolejności oraz (w jej ramach) formuły alternatywnego zapisu wskazywanych w niej terminów wynikają z uwarunkowań implikowanych aktualnym stanem języka prawnego, co stanowić jeszcze będzie przedmiot prowadzonych w „Przedmowie” rozważań i ustaleń.

² Zastrzeżenie respektujące specyfikę toku instancji w przypadku zastosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

³ Z kluczową sferą oddziaływania – ze strony wojewodów – jako, po pierwsze, organów sprawujących kontrolę w trybie i na zasadach właściwych dla tzw. kontroli w administracji rządowej, po drugie zaś – mogących w tym kontekście doprowadzić do wydania decyzji w sprawie zwrotu dotacji celowej, czego reprezentatywny przykład stanowi kwestia dopuszczalności przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych w związku z opieką sprawowaną nad osobami dorosłymi, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu – odpowiednio – 18. lub 25. roku życia.

judykatury, np. wskazujące, czy zawieszenie emerytury usuwa przesłankę negatywną ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Takie uwarunkowania mnożą wątpliwości związane ze stosowaniem przepisów ujętych w komentowanym akcie normatywnym. W zamyśle Autorów niniejszego opracowania ma ono nie tylko inwentaryzować problemy nurtujące zarówno praktykę administrowania w tego rodzaju sprawach, jak i będące udziałem sprawowanej nad nią sądowej kontroli, ale i stanowić odpowiedź na liczne problemy interpretacyjne mogące powstać w związku ze stosowaniem przepisów ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Z tego też powodu w komentarzach do poszczególnych jednostek redakcyjnych analizowanej ustawy ujęto – odwołując się szeroko do orzecznictwa sądów administracyjnych – możliwe sposoby wykładni poszczególnych przepisów, z którymi Autorzy zetknęli się w trakcie swojej wieloletniej praktyki orzeczniczej w zakresie spraw poddanych regulacjom ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Wskazano także te interpretacje przepisów komentowanej ustawy, które – w ocenie Autorów – znajdują uzasadnienie z uwagi na rozwiązania systemowe w zakresie świadczeń rodzinnych.

Komentarz jest adresowany do szerokiej grupy osób, w tym w szczególności do zajmujących się problematyką świadczeń rodzinnych pracowników administracji publicznej oraz sędziów (przede wszystkim – sądów administracyjnych) orzekających w sprawach dotyczących tej sfery administrowania, a także innych osób zaangażowanych w postępowania (w szczególności – administracyjne) prowadzone w tego rodzaju sprawach, po stronie administrowanych. Co warto podkreślić, prowadzone w komentarzu analizy mogą okazać się przydatne nie tylko dla osób zajmujących się sferą zabezpieczenia społecznego od strony praktycznej, ale także teoretycznej.

Stan prawny komentarza został zakreślony na 1.11.2023 r., przy czym ujęto w nim również opublikowane do tego dnia zmiany mające wejść w życie po tej dacie. W komentarzu ujęto zatem zarówno aktualne brzmienie przepisów ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych, jak i ich brzmienie obowiązujące od 1.01.2024 r. znowelizowane przepisami ustawy z 7.07.2023 r. o świadczeniu wspierającym.

W nawiązaniu zaś do zasygnalizowanego wcześniej dylematu terminologicznego – wyrażonego zapisem „osoby niepełnosprawne”/„osoby z niepełnosprawnościami” – podkreślić należy, że formuła komentarza do ustawy (zakładająca silną zależność od znajdującego *hic et nunc* zastosowanie języka prawnego) nie pozwala – w świetle aktualnego stanu terminologiczno-pojęciowego prawa pozytywnego – na zastąpienie, określenia „osoba niepełnosprawna” sformułowaniem „osoba z niepełnosprawnościami”. Kluczowe dla tej materii unormowania nie uwzględniają bowiem jeszcze takiej modyfikacji w prawie pozytywnym.

W konsekwencji, nomenklatura stosowana w komentarzu znajduje oparcie w brzmieniu przepisów ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych, co w szczególności

widoczne jest w używaniu terminów „osoba niepełnosprawna” czy „niepełnosprawne dziecko”. Co przy tym szczególnie warto przypomnieć, termin „osoby niepełnosprawne” został użyty zarówno w art. 68 ust. 3, art. 69 Konstytucji RP, jak i w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13.12.2006 r.⁴, a także w wielu innych ustawach, w szczególności – kluczowej dla tej grupy osób – ustawie z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz – oczekującej na wejście w życie – ustawie z 7.07.2023 r. o świadczeniu wspierającym.

Powyższe powoduje, że niedopuszczalne jest komentowanie przepisów ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych przy użyciu terminów, których ustawodawca nie użył w tej regulacji normatywnej, takich jak np. „osoba z niepełnosprawnościami” czy „opiekun osoby z niepełnosprawnościami”. Terminy te, choć coraz powszechniej stosowane w literaturze przedmiotu, także tej wykorzystanej przy tworzeniu niniejszego komentarza, nie zostały bowiem ani użyte w komentowanej ustawie, ani nawet zdefiniowane przez ustawodawcę. Trudno zatem uzasadniać ich stosowanie w opracowaniu, jakim jest komentarz, którego istota sprowadza się do wskazania prawidłowego sposobu odczytywania regulacji normatywnych zrehabilitowanych w języku prawnym.

W aktualnym stanie prawnym występuje wprawdzie termin „osoba z niepełnosprawnościami”, a to np. w art. 18a ust. 1 i art. 47g ust. 1 ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji⁵, a także w – wydanych na podstawie delegacji ustawowych zawartych w tej ustawie – rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 13.04.2022 r. w sprawie udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami w programach telewizyjnych⁶ oraz rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 17.05.2022 r. w sprawie niższego udziału lub zwolnienia z obowiązku zapewniania audycji z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami w katalogach audiowizualnych usług medialnych na żądanie⁷. Nadto termin ten znajduje zastosowanie w – stanowiącej istotny akt polityki państwa – uchwale nr 27 Rady Ministrów z 16.02.2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030⁸, a także w obwieszczeniu Ministra Sportu i Turystyki z 4.01.2023 r. w sprawie włączenia kwalifikacji rynkowej „Prowadzenie jednostki treningowej i zgrupowania sportowego w sporcie osób z niepełnosprawnościami” do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji⁹. Powyższe przykłady stanowią potwierdzenie, że władze wsłuchują się w głos środowiska osób z niepełnosprawnościami, które od lat postulują zmianę terminologii mogącej być odczytywaną jako stygmatyzująca, co należy ocenić pozytywnie. Jednocześnie nie podjęto jednak działań mających na celu odpowiednie zmiany w obrębie całego systemu prawnego, ukształto-

⁴ Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1722.

⁶ Dz.U. poz. 982.

⁷ Dz.U. poz. 1140.

⁸ M.P. poz. 218.

⁹ M.P. poz. 146.

wanego także wskazanymi powyżej aktami normatywnymi, w których użyto w szczególności terminu „osoba niepełnosprawna”, w tym komentowaną ustawą z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Taki stan rzeczy w naszej ocenie wymusza konieczność stosowania w niniejszym komentarzu zarówno terminów „osoba niepełnosprawna” oraz „niepełnosprawne dziecko”, ale także „opiekun osoby niepełnosprawnej”. Niemniej postulować należy, aby ten stan rzeczy w nieodległej przyszłości uległ zmianie poprzez – konsekwentne – wprowadzenie do systemu prawa i zdefiniowanie przez ustawodawcę terminu „osoba z niepełnosprawnościami”, a w następstwie powyższego dokonanie stosownych zmian we wszystkich aktach normatywnych odnoszących się do tej grupy osób i ich opiekunów.

Trzeba również wnioskować o takie zmiany normatywne w obrębie analizowanej problematyki, których wprowadzenie do obrotu prawnego stworzy kompletny i spójny system wsparcia osób go potrzebujących. Dość bowiem wskazać, że skutkiem zmian normatywnych wchodzących w życie z dniem 1.01.2024 r. będzie pozbawienie wsparcia opiekunów osób z niepełnosprawnościami, które ukończyły 18. rok życia, jeśli prawo do świadczenia opiekuńczego nie powstało do końca roku 2023. Jednocześnie szeroka grupa opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami, które nabyły prawo do świadczenia opiekuńczego do dnia 31.12.2023 r., będzie nadal pobierać to świadczenie.

Dnia 3 listopada 2023 r.

Autorzy

Ustawa

z 28.11.2003 r.

o świadczeniach rodzinnych

(Dz.U. z 2023 r. poz. 390; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 658, poz. 1429)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1.

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 2021 r. poz. 2354, z późn. zm.), 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, obywateli państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów lub pracy sezonowej oraz obywateli państw trzecich, którzy mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy,

e) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 139a ust. 1 lub art. 139o ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub

- w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa na warunkach określonych w art. 139n ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach
- jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z członkami rodzin, z wyłączeniem cudzoziemców, którym zezwolono na pobyt i pracę na okres nieprzekraczający 9 miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej,

f) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 151 lub art. 151b ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach,
- na podstawie wizy krajowej w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych,
- w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej naukowca na warunkach określonych w art. 156b ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach
- z wyłączeniem cudzoziemców, którym zezwolono na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres nieprzekraczający 6 miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

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

Przeznaczenie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz kluczowe dla niej uwarunkowania i założenia systemowe

1. Ustanowienie przepisów dotyczących świadczeń rodzinnych jest jednym z przejawów realizacji obowiązków władzy publicznej określonych w art. 18, art. 67 ust. 1, art. 69 i art. 71 Konstytucji RP¹. Regulacje te kreują sposób wykonywania zadań państwa

¹ W związku z tym, że wskazane przepisy mają różny charakter (niektóre z nich są normami programowymi, inne mogą już być źródłem prawa podmiotowego), przy czym – zob. art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP – to ustawodawca, np. w regulacjach dotyczących zaopatrzenia społecznego, przesądza o zakresie i formach zabezpieczenia społecznego; więcej na ten temat zob. np. ustalenia dokonane przez M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021, komentarze do art. 67, 69, 71. Zob. jeszcze: „Przepisy Konstytucji są źródłem gwarancji, a nie praw, a więc spełniają raczej rolę wzorca konstytucyjnego, który materializuje się w uchwalanych ustawach, czyli obowiązek pomocy rodzinie realizuje ustawa z 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, która określa warunki nabywania, ustalania, przyznawania i wypłacania prawa do świadczeń rodzinnych” – wyrok NSA z 29.11.2016 r., I OSK 836/15, LEX nr 2169834.

przewidzianych przez ustrojodawcę. Co ważne w tym kontekście, stopień zaspokajania potrzeb rodziny i osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie stanowi materię ustawy, dlatego powołanych wyżej unormowań Konstytucji RP nie można „uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania”². Trybunał Konstytucyjny – interpretując regulacje dotyczące wspierania przez państwo rodzin i osób niepełnosprawnych – trafnie wskazał, że „ustawodawca nie zwalnia rodzin, w tym rodzin wielodzietnych z dziećmi niepełnosprawnymi, od odpowiedzialności za swoje utrzymanie i nie zwalnia ich od obowiązku alimentacyjnego. Ochrona rodziny nie sięga bowiem tak daleko, żeby państwo mogło zwolnić osoby odpowiedzialne za jej sytuację od obowiązku troski i starań o utrzymanie rodziny (por. T. Smoczyński, *Rodzina i prawo w świetle nowej Konstytucji, «Państwo i Prawo»* z. 11–12/1997, s. 191–192)”. Wynika to wprost z zasady subsydiarności, której wyraz daje art. 72 ust. 2³ oraz preambuła Konstytucji RP. Owa subsydiarna rola państwa polega na tym, że ingeruje ono wtedy, gdy jednostki nie mogą dać sobie rady same⁴. „Zaangażowanie państwa w sferę zabezpieczenia społecznego nie powinno zatem prowadzić do atrofii rodzicielskich obowiązków (por. np. wyroki z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22; 4 września 2007 r., sygn. P 19/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 94; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07)”, jednakowoż „Konstytucja gwarantuje rodzinom wielodzietnym i niepełnym, które spełniają warunek trudnej sytuacji materialnej i społecznej (por. art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), więcej niż zwykłą pomoc. Pomoc, która ma mieć charakter szczególny, oznacza konieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzającego konstytucyjną ochronę o «zwykłej» intensywności, i musi pozwolić każdej takiej rodzinie na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie”⁵. Rolą zatem ustawodawcy jest takie ukształtowanie mechanizmów pomocy, w tym pieniężnej, aby rodziny i osoby niepełnosprawne będące jej beneficjentami mogły funkcjonować w godnych warunkach w ramach społeczeństwa, a nie poza jego marginesem, uwzględniając jednak możliwości finansowe państwa determinowane potrzebą realizacji także innych zadań.

2. Świadczenia rodzinne są świadczeniami z zabezpieczenia społecznego właściwymi dla systemu zaopatrzenia społecznego o charakterze – co do zasady – pieniężnym (zob. jednak art. 17a u.s.r. przewidujący – od dnia 1.06.2005 r. – możliwość, a od dnia 6.07.2007 r. – konieczność przekazywania świadczeń rodzinnych w formie rzeczowej)⁶.

² Wyrok TK z 23.10.2007 r., P 28/07, OTK-A 2007/9, poz. 106.

³ W zakresie dotyczącym dzieci (pozbawionych władzy rodzicielskiej).

⁴ „Konstytucja nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie. Z zasady subsydiarności, której wyraz daje np. art. 72 ust. 2 i preambuła Konstytucji RP, wynika, że Państwo udziela pomocy dopiero wówczas, gdy rodzina sama nie jest w stanie zapewnić sobie środków na utrzymanie. W konsekwencji, jeżeli rodzina uzyskuje określone dochody przekraczające limit ustawowy nie może otrzymać pomocy Państwa” – wyrok WSA w Białymstoku z 22.04.2008 r., II SA/Bk 822/07, LEX nr 488513.

⁵ Wyrok TK z 18.11.2014 r., SK 7/11, OTK-A 2014/10, poz. 112.

⁶ Lub w formie opłacania usług. Więcej na ten temat w komentarzu do tego przepisu. W tym kontekście warto już w tym momencie zasygnalizować wątpliwości podnoszone względem praktyki samorządowej ustanawiającej rzeczowe formy świadczeń rodzinnych (zob. komentarz do art. 22a, pkt 4 oraz komentarz do art. 22b, pkt 4).

Jak wykażą to dalsze analizy, mamy w tym przypadku do czynienia z rozrastającą się grupą świadczeń o zróżnicowanym (według wielu kryteriów) charakterze⁷. Pamiętać również należy o tym, że przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych bezpośrednio ustanawiają (choć trzeba też mieć na uwadze świadczenia o samorządowej proveniencji, o których mowa w art. 22a i 22b u.ś.r.) świadczenia rodzinne *sensu stricto* (w ujęciu formalnym)⁸. Przyjęcie jednak szerszego ujęcia (materialnego) pozwala uwzględnić „ogół świadczeń mających na celu wsparcie rodziny lub poszczególnych jej członków w realizacji ich obowiązków związanych z zapewnieniem członkom rodziny opieki oraz środków utrzymania, a w przypadku dzieci – również wychowania”⁹. Niniejszy komentarz, co zrozumiałe (wobec odnoszenia go do przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych) zajmuje się świadczeniami rodzinnymi *sensu stricto*.

3. Dodania wymaga jednocześnie, że pobieranie świadczenia opiekuńczego przyznane-
go opiekunowi osoby niepełnosprawnej powiązane jest z objęciem osoby pobierającej
tego rodzaju świadczenie ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym oraz zdrowotnym,
finansowanym ze środków publicznych.
4. W tym miejscu należy jeszcze wskazać, że stosownie do art. 1 lit. z) rozporządze-
nia nr 883/2004, do celów stosowania tego rozporządzenia, określenie „świadczenie
rodzinne” oznacza wszelkie świadczenia rzeczowe lub pieniężne, które mają odpowia-
dać wydatkom rodziny, z wyłączeniem zaliczek z tytułu świadczeń alimentacyjnych
oraz specjalnych świadczeń porodowych i świadczeń adopcyjnych wspomnianych
w załączniku I, a tym samym przedmiot i cel danego świadczenia decydują o stosowa-
niu i wdrażaniu względem niego zasad przewidzianych w rozporządzeniu nr 883/2004.
„Świadczeniami rodzinnymi” – w rozumieniu art. 1 lit. z) rozporządzenia nr 883/2004 –
są więc nie tylko świadczenia wymienione w art. 2 u.ś.r. (poza jednorazową zapomogą
z tytułu urodzenia się dziecka), ale i – na przykład – świadczenie wychowawcze, ro-
dzinny kapitał opiekuńczy czy jednorazowe świadczenie z tytułu urodzenia się żywego
dziecka przyznawane na podstawie przepisów ustawy z 4.11.2016 r. o wsparciu kobiet
w ciąży i rodzin „Za życiem”¹⁰. Co ważne, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości
Unii Europejskiej „wypracowano” stanowisko, zgodnie z którym:

- 1) „(...) kwalifikacja danego świadczenia dokonana w prawie krajowym nie jest rozstrzy-
gająca dla oceny, czy świadczenie to jest objęte, czy też nie, przedmiotowym zakresem

⁷ Dających asumpt do wyprowadzania wielu klasyfikacji, np.: okresowe/jednorazowe, ustawowe (pań-
stwowe)/samorządowe, samodzielne/uzupełniające, nastawione na wsparcie funkcji dochodowej/nasta-
wione na wsparcie funkcji prokreacyjnej.

⁸ W związku z tym, że art. 2 u.ś.r. zalicza do świadczeń rodzinnych zarówno te uregulowane w ustawie
(ustawowe, państwowe), jak i ustanowione w aktach prawa miejscowego (samorządowe), nie ulega wąt-
pliwości, że jedno i drugie należą do świadczeń rodzinnych *sensu stricto* (co nie wyklucza pewnych od-
rębności świadczeń o samorządowej proveniencji – wątek ten będzie sukcesywnie rozwijany, tak w ko-
mentarzu do art. 1, jak i do art. 22a i art. 22b).

⁹ I. Sierpowska, *Pojęcie świadczeń rodzinnych w świetle ustawodawstwa polskiego* [w:] *Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, red. I. Sierpowska, Warszawa 2022, s. 246.

¹⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1329 ze zm.

stosowania rozporządzenia nr 1408/71 (zob. wyroki z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie C-78/91 Hughes, Rec. s. I-4839, pkt 14; z dnia 10 października 1996 r. w sprawach połączonych C-245/94 i C-312/94 Hoever i Zachow, Rec. s. I-4895, pkt 17; a także ww. wyrok w sprawie Offermanns, pkt 37). Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem dane świadczenie można uznać za świadczenie z tytułu zabezpieczenia społecznego, jeżeli jest przyznawane uprawnionym bez jakiegokolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny potrzeb osobistych, w oparciu o sytuację określoną ustawowo, oraz jeżeli dotyczy ono jednego z rodzajów ryzyka wyraźnie wymienionych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Hughes, pkt 15; wyroki: z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie C-286/03 Hosse, Zb. Orz. s. I-1771, pkt 37; z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawach połączonych C-396/05, C-419/05 i C-450/05 Habelt i in., Zb. Orz. s. I-11895, pkt 63; a także z dnia 11 września 2008 r. w sprawie C-228/07 Petersen, Zb. Orz. s. I-6989, pkt 19). (...) świadczenia rodzinne mają na celu pomoc społeczną dla pracowników mających na utrzymaniu rodzinę poprzez udział całej społeczności w pokryciu związanych z tym kosztów (zob. wyrok z dnia 4 lipca 1985 r. w sprawie 104/84 Kromhout, Rec. s. 2205, pkt 14; ww. wyrok w sprawie Offermanns, pkt 38). Zawarte we wspomnianym przepisie sformułowanie «wyrównujące koszty utrzymania rodziny» należy rozumieć jako publiczny wkład w budżet rodzinny mający na celu zmniejszenie obciążeń wynikających z utrzymania dzieci (ww. wyrok w sprawie Offermanns, pkt 41; wyrok z dnia 7 listopada 2002 r. w sprawie C-333/00 Maaheimo, Rec. s. I-10087, pkt 25). Trybunał orzekł także, że zasiłek wychowawczy mający umożliwić jednemu z rodziców oddanie się wychowywaniu małego dziecka, a dokładniej mający wynagrodzić służbę polegającą na wychowywaniu tego dziecka, pokryć inne koszty opieki i wychowywania dziecka oraz, stosownie do okoliczności, zapobiec finansowym niedogodnościom wynikającym z rezygnacji z dochodu z działalności zawodowej wykonywanej w pełnym wymiarze czasu pracy, ma na celu wyrównanie kosztów utrzymania rodziny w rozumieniu art. 1 lit. u) ppkt (i) rozporządzenia nr 1408/71 (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Hoever i Zachow, pkt 23, 25)¹¹;

- 2) „(...) rozróżnienie między świadczeniami objętymi zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004 a świadczeniami wyłączonymi z tego zakresu opiera się zasadniczo na elementach konstytutywnych każdego świadczenia, w szczególności jego celach i warunkach przyznania, a nie na okoliczności, czy ustawodawstwo krajowe kwalifikuje świadczenie jako świadczenie z tytułu zabezpieczenia społecznego [wyroki: z dnia 21 czerwca 2017 r., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 2 kwietnia 2020 r., FV i GW (Dziecko współmałżonka pracownika przygranicznego), C-802/18, EU:C:2020:269, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo]. Trybunał wielokrotnie orzekał, że świadczenie można zakwalifikować jako świadczenie z tytułu zabezpieczenia społecznego, jeżeli, po pierwsze, jest przyznawane uprawnionym bez jakiegokolwiek indy-

¹¹ Wyrok TSUE z 19.09.2013 r., Caisse nationale des prestations familiales przeciwko Fjola Hliddal i Pierre'owi-Louisowi Bornandowi, C-216/12 i C-217/12, ECLI:EU:C:2013:568.

widualnej i uznaniowej oceny potrzeb osobistych, w oparciu o sytuację określoną prawnie, oraz jeżeli, po drugie, dotyczy ono jednego z rodzajów ryzyka wyraźnie wymienionych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 [wyroki: z dnia 21 czerwca 2017 r., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 2 kwietnia 2020 r., FV i GW (Dziecko współmałżonka pracownika przygranicznego), C-802/18, EU:C:2020:269, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo]. (...) świadczenia przyznawane automatycznie rodzinom, które spełniają niektóre obiektywne kryteria dotyczące między innymi ich liczebności, dochodów oraz środków kapitałowych, z wyłączeniem jakiegokolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny potrzeb osobistych, i które to świadczenia mają odpowiadać wydatkom rodziny, należy uznać za świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego [wyroki: z dnia 21 czerwca 2017 r., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 2 kwietnia 2020 r., FV i GW (Dziecko współmałżonka pracownika przygranicznego), C-802/18, EU:C:2020:269, pkt 37]. (...) w odniesieniu do świadczeń, których przyznanie lub odmowa przyznania, a także wysokość jest uzależniona od dochodów beneficjenta – że przyznanie takich świadczeń nie zależy od indywidualnej oceny osobistych potrzeb wnioskodawcy, ponieważ chodzi o obiektywne i prawnie określone kryteria, które uprawniają do tego świadczenia, a właściwy organ nie może brać pod uwagę innych okoliczności osobistych (wyrok z dnia 12 marca 2020 r., Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo). (...) aby można było uznać, iż przesłanka ta nie została spełniona, uznaniowa ocena osobistych potrzeb beneficjenta rozpatrywanego świadczenia dokonywana przez właściwy organ musi odnosić się przede wszystkim do nabycia prawa do tego świadczenia. Powyższe stwierdzenia pozostają prawdziwe, *mutatis mutandis*, w stosunku do indywidualnego charakteru dokonywanej przez właściwy organ oceny osobistych potrzeb beneficjenta świadczenia (wyrok z dnia 12 marca 2020 r., Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo)”¹².

5. Opisując naturę spraw dotyczących świadczeń rodzinnych w kontekście zwrotów użytych w innych aktach normatywnych niż komentowana ustawa, spostrzec trzeba, że w myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. c) ustawy z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej¹³, opłacie skarbowej nie podlega dokonanie czynności urzędowej, wydanie decyzji i zaświadczenia¹⁴ albo złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub jego odpisu, wypisu lub kopii w sprawach świadczeń socjalnych oraz w sprawach załatwianych na podstawie przepisów o pomocy społecznej, przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przepisów o zatrudnieniu socjalnym oraz przepisów o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Określenie „sprawy świadczeń socjalnych”, którym

¹² Wyrok z 2.09.2021 r., O.D. i in. przeciwko Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), C-350/20, ECLI:EU:C:2021:659.

¹³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2142 ze zm.

¹⁴ Zob. art. 29 ust. 2 u.s.r.

posłużono się w przepisie powołanym w zdaniu poprzednim – rozumiane jako sprawy związane z zaspokojeniem potrzeb (zasadniczo niezamożnych) rodzin/ludzi – obejmuje zakresem znaczeniowym także sprawy świadczeń rodzinnych¹⁵. Warto też zaznaczyć, że strona skarżąca do sądu administracyjnego działanie, bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach załatwianych na podstawie regulacji ustawy o świadczeniach rodzinnych nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, gdyż – z przedmiotowego punktu widzenia – mieszczą się one w „sprawach z zakresu pomocy i opieki społecznej” w rozumieniu art. 239 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a.¹⁶

6. Podkreślić trzeba, że decyzje administracyjne rozpatrujące i załatwiające wnioski o ustalenie prawa do danego świadczenia rodzinnego (a więc, docelowo, rozstrzygające o przyznaniu danego świadczenia rodzinnego albo o odmowie jego przyznania)¹⁷ są związanymi aktami administracyjnymi¹⁸. Ich podejmowanie nie zakłada więc wykorzystania uznania administracyjnego¹⁹. Co więcej, ustawodawca nie wprowadza też unormowań sprawiających, że – przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji administracyjnych – potrzebne byłoby interpretowanie pojęć niedookreślonych. Mamy więc do czynienia z postępowaniami administracyjnymi z relatywnie ograniczonym dostępem do kompetencji dyskrejonalnych²⁰. Pozostają bowiem w tym zakresie jedynie możliwości, o ile uwarunkowania sprawy będą temu sprzyjać²¹, związane ze swobodną oceną dowodów – art. 80 k.p.a.²²

¹⁵ Zob. *Komunikat na temat opłaty skarbowej w sprawach świadczeń rodzinnych*, <https://empatia.mpips.gov.pl> (dostęp: 14.09.2023 r.).

¹⁶ Zob. np. postanowienie WSA w Łodzi z 9.08.2018 r., II SA/Łd 513/18, LEX nr 2529700.

¹⁷ Więcej na temat terminologiczno-pojęciowych uwarunkowań języka prawnego znajdujących zastosowanie w tym zakresie zob. komentarz do art. 1, pkt 13–15.

¹⁸ Przykładowo zatem pogląd wyrażony w wyroku WSA w Poznaniu z 26.08.2022 r., II SA/Po 268/22, LEX nr 3398885 – w którym wskazano, że w sytuacji, w której kryterium dochodowe zostało przekroczone o kilka groszy, czyli kwotę, która nie ma żadnej wartości nabywczej w aktualnych realiach rynku w naszym kraju, brak podstaw do odmowy przyznania świadczenia – należy uznać za rażąco naruszający art. 16a ust. 2 u.s.r.

¹⁹ Co warto podkreślić, podobne rozwiązanie obowiązuje też przy weryfikowaniu wniosków o ustalenie prawa do przyznania samorządowych świadczeń rodzinnych, ustanawianych w samorządowych aktach prawa miejscowego (zob. art. 22a i 22b u.s.r. i komentarz do tych przepisów). O ile bowiem ich (dodatkowe – w stosunku do postanowień ustawy) ustanowienie jest fakultatywne (o czym przesądza użycie zwrotu „może” w art. 22a ust. 1 i art. 22b ust. 1 u.s.r.), to już szczegółowe zasady ich udzielania/przyznawania (zob. art. 22a ust. 3 i art. 22b ust. 2 u.s.r.) podążają (na mocy samorządowej normatywizacji) w stronę odwzorowania ustawowego mechanizmu związanego (a nie uznaniowego) rozpatrywania i załatwiania takich spraw. Niezależnie od politycznych (wizerunkowych) motywacji dla takiego podejścia, za przyjmowaniem takiego rozwiązania zdają się też przemawiać względy normatywne. Użycie sformułowania „przyznać” (art. 22a ust. 1 u.s.r.) lub „ustanowić” (art. 22b ust. 1 u.s.r.) sprzyja bowiem takiemu kierunkowi normowania.

²⁰ *Nota bene*, także w razie stosowania mechanizmów dopuszczających przyznanie niektórych świadczeń rodzinnych pomimo przekroczenia obowiązującego *in concreto* kryterium dochodowego (zob. art. 5 ust. 3–3a i art. 16a ust. 3 u.s.r.).

²¹ Czasami sprzyjać temu będzie linia orzecznicza sądów administracyjnych (zob. komentarz do art. 15b).

²² Z odwrotnym i – w warunkach analizowanej ustawy – relatywnie nietypowym unormowaniem będziemy mieć do czynienia w art. 30 ust. 9 u.s.r., zakładającym, że orzekanie w sprawie udzielenia przewidzianych w tym przepisie ulg odbywać się będzie nie tylko z zastosowaniem uznania administracyjnego, ale

7. Prawo do świadczeń rodzinnych jest ustalane – wyłącznie na wniosek – zasadniczo osobom utrzymującym lub sprawującym opiekę nad dzieckiem albo inną osobą, których sytuacja dochodowa jest – relatywnie rzecz oceniając – trudna (świadczenia rodzinne „mają na celu wspieranie rodziny w realizacji jej funkcji, głównie opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej”, w tym – w przypadku świadczeń opiekuńczych – „częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej”²³). Co ważne, stroną postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia prawa do świadczenia rodzinnego nie jest rodzina (jako całość), zaś w przypadku świadczeń rodzinnych przyznawanych „na dziecko” stroną postępowania administracyjnego nie jest dziecko. Nie można zatem podzielić stanowiska wyrażonego w wyroku NSA z 24.01.2023 r., I OSK 519/22, LEX nr 3501899, że wprawdzie „stroną postępowania administracyjnego jest opiekun (rodzic) dziecka, jednak logiczna i celowościowa wykładnia art. 1 ust. 2 w związku z art. 4 u.s.r. prowadzi do wniosku, że faktycznie uprawnionym do zasiłku jest dziecko – małoletni w dacie rozpoznawania wniosku A.S. (...), D.S. (...), A.S. (...) – co Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku zupełnie pominął, którzy są obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej. (...) W świetle przyjętych reguł wykładni Sąd I instancji nieprawidłowo zinterpretował znaczenie stosowanych przepisów, zupełnie pomijając przy tym jasno określone cele ustawy” (tzn. że niespełnienie przez stronę postępowania żadnej z przesłanek określonych w art. 1 ust. 2 u.s.r. nie ma wpływu na kierunek załatwienia sprawy), gdyż przyczyną uzasadniającą przyznanie zasiłku rodzinnego jest udzielenie pomocy finansowej rodzicowi czy opiekunowi faktycznemu opiekującemu się dzieckiem (decyzją w sprawie ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego rodzicowi czy opiekunowi faktycznemu opiekującemu się dzieckiem nie rozstrzyga się o jakimkolwiek uprawnieniu dziecka; dziecko może mieć co najwyżej interes faktyczny, ale z tej przyczyny nie można twierdzić, że jest ono „uprawnionym” do zasiłku rodzinnego). Zakres podmiotowy postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego determinują bowiem regulacje art. 4 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 2 u.s.r. Argumentacja przedstawiona w wyroku NSA z 24.01.2023 r., I OSK 519/22, byłaby trafiona, gdyby przedmiotem zaskarżonej decyzji była kwestia przyznania świadczenia z funduszu alimentacyjnego, gdyż tego rodzaju świadczenie ma na celu wsparcie osoby uprawnionej do alimentów (zasadniczo do ukończenia przez nią 18. roku życia albo – w przypadku, gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej – do ukończenia przez nią 25. roku życia) środkami finansowymi z budżetu państwa.
8. Świadczenia rodzinne – w założeniu ustawodawcy – nie mają pokryć wszelkich kosztów związanych z potrzebą utrzymania lub zapewnienia opieki określonej osoby(-ie) niesamodzielnej. Co warto podkreślić, kryteria dochodowe warunkujące przyznanie większości świadczeń rodzinnych są wyższe niż kryterium dochodowe na osobę w rodzinie

i w warunkach wymagających uprzedniego zdekodowania i zastosowania (w odniesieniu do hipotezy normy prawnej) pojęcia niedookreślonego. W kontekście dostępu do tego rodzaju kompetencji dyskrecyjnych zob. jeszcze komentarz do art. 17a.

²³ Rządowy projekt ustawy o świadczeniach rodzinnych z 18.04.2003 r., IV kadencja, druk sejm. nr 1555.

określone przepisami o pomocy społecznej. W przypadku pobrania świadczeń rodzinnych przez osobę uprawnioną są one bezzwrotne. Świadczenia rodzinne nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, egzekucji administracyjnej ani egzekucji, o której mowa w przepisach postępowania cywilnego. Źródłem finansowania wydatków związanych z przysługiwaniem świadczeń rodzinnych są (ze względu na ich pozaubezpieczeniowy charakter) dotacje celowe z budżetu państwa (poza świadczeniami o *stricte* już samorządowej proveniencji, o których mowa w art. 22a ust. 1 i art. 22b ust. 1 u.s.r. oraz dodatkami do zasiłku rodzinnego w zakresie podwyższeń w stosunku do kwot ustawowych – zob. art. 15a u.s.r.).

9. Taki sposób finansowania państwowych świadczeń rodzinnych sprzyja klasyfikowaniu realizowania zadań związanych z ich realizacją jako zadań zleconych z zakresu administracji rządowej²⁴. W tym kontekście należy jednak zauważyć, że w stosunku do samorządowych świadczeń rodzinnych należałoby się opowiedzieć za zaliczeniem administrowania w tym zakresie do zadań własnych gminy.

Źródła prawa regulujące problematykę świadczeń rodzinnych

10. Ustawa – co do zasady²⁵ – weszła w życie 1.05.2004 r. Od tego czasu była wielokrotnie nowelizowana. W celu systematyzacji przepisów jej artykuły zgrupowano w dwunastu rozdziałach (pierwotnie było ich dziesięć: 9.02.2006 r. doszedł rozdział 2a, a 1.01.2016 r. – rozdział 3a), począwszy od (zgodnie z ZTP) „Przepisów ogólnych”, przy czym art. 1–3 u.s.r. skoncentrowane są na normowaniu treści wskazywanych w § 21 ust. 1 ZTP²⁶. W ramach regulacji o szczegółowym już przeznaczeniu następne cztery rozdziały (2–3a) poświęcone są materialnoprawnym przesłankom przyznawania świadczeń rodzinnych, rozdział 4 ustala zasady weryfikacji kryteriów dochodowych i wysokości świadczeń rodzinnych, rozdział 5 określa organy realizujące zadania w zakresie świadczeń rodzinnych (w swoim tytule błędnie określając instytucjonalny punkt odniesienia do „podmiotów”²⁷), rozdział 6 reguluje – w zasadzie – kwestie procesowe związane z przyznawaniem i wypłatą świadczeń rodzinnych, rozdział 7 dotyczy finansowania świadczeń rodzinnych, zaś ostatnie trzy rozdziały (8–10) zawierają przepisy zmieniające, przejściowe i dostosowujące oraz przepisy uchylające i przepisy o wejściu w życie.

²⁴ Więcej na ten temat w komentarzu do art. 20.

²⁵ Więcej na ten temat w komentarzu do art. 72.

²⁶ Na temat ryzyk związanych z formułowaniem definicji legalnych zob. np. T. Bąkowski, *Kilka krytycznych uwag i spostrzeżeń dotyczących formułowania definicji legalnych we współczesnym prawodawstwie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016/XXXVI, s. 57–67.

²⁷ Choć zamieszczone w nim przepisy koncentrują uwagę na organach administracji publicznej (organie właściwym, wojewodzie, ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, radzie gminy, ministrze właściwym do spraw rodziny). Więcej na temat przyczyn i konsekwencji odróżniania podmiotów administracji publicznej od (ich) organów, zwanych organami administracji publicznej, zob. np. P. Lisowski, *Różnorodność form organizacyjno-prawnych stosowanych w organizacji prawnej administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 401–414.

Ustawa aktualnie formułuje siedem delegacji ustawowych do wydania rozporządzeń (art. 9 ust. 8, art. 18 ust. 3, art. 19 ust. 4, art. 23 ust. 5, art. 23 ust. 6, art. 33 ust. 3 oraz art. 55 ust. 4) i trzy (zasługujące na podobną kwalifikację formalną) upoważnienia do wydania (samorządowych) aktów prawa miejscowego (art. 15a zdanie pierwsze, art. 22a ust. 1 i 3 oraz art. 22b ust. 1–2).

11. W tym kontekście warto poczynić jeszcze jedną uwagę, w nawiązaniu do treści art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP, zgodnie z którym „Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Chodzi o odpowiedź na pytanie, czy przepisy art. 22a ust. 3 u.ś.r. („Szczegółowe zasady udzielania zapomogi określa uchwała rady gminy”) oraz art. 22b ust. 2 u.ś.r. („Szczegółowe zasady przyznawania świadczeń, o których mowa w ust. 1, oraz ich wysokość określa uchwała, o której mowa w ust. 1”) nie naruszają wskazanej regulacji konstytucyjnej. Mając na uwadze wytyczne co do treści tych (fakultatywnych) samorządowych aktów prawa miejscowego²⁸ (w szczególności zob. jeszcze art. 22a ust. 1 i art. 22b ust. 1 u.ś.r.) należy uznać, że – wolą ustawodawcy – było pozostawienie lokalnym prawodawcom znacznego zakresu swobody w określaniu tych (dodatkowych) świadczeń rodzinnych. Poza tym w pewnym zakresie ustawodawca ukierunkował „zakres i formy” tych świadczeń. Wydaje się zatem, że w tych przypadkach rola ustawodawcy sprowadza się – w ramach określania „zakresu i form” – do ustanowienia delegacji ustawowych (a więc i wytycznych co do treści aktów, które na ich podstawie mają być ustanawiane).

Podkreślić zarazem należy, że takie rozwiązanie wpisuje się w standard znaczenia decentralizacji samorządowej wskazywany w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, respektując tym samym konstytucyjny algorytm stanowienia aktów prawa miejscowego (zob. art. 94 Konstytucji RP).

Zakres spraw regulowanych ustawą o świadczeniach rodzinnych

12. Przepis art. 1 ust. 1 u.ś.r. obowiązuje (jak dotychczas) w niezmienionej wersji. Warto jednak zauważyć, że wobec sukcesywnego wprowadzania – w trakcie obowiązywania ustawy – kolejnych delegacji ustawowych umożliwiających ustanawianie dodatkowych (samorządowych) świadczeń rodzinnych (w art. 22a u.ś.r. – od 9.02.2006 r., a w art. 22b u.ś.r. – od 5.09.2015 r.), przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie monopolizują już normatywizowania materii wskazywanych w jej art. 1 ust. 1.
13. Względy literalne, jak i fakt, że mamy w tym przypadku do czynienia z przepisami rozpoczynającymi normatywizację problematyki świadczeń rodzinnych (co zrozumiałe – pod egidą „Przepisów ogólnych”), uzasadniają oczekiwanie, iż terminologia art. 1 ust. 1 u.ś.r. (wskazująca na odróżnianie „prawa do świadczeń rodzinnych” od ich „ustalania, przyznawania i wypłacania”) oraz konsekwentne wykorzystywanie „przy-

²⁸ Więcej na ten temat w komentarzach do art. 22a i 22b.

„sługiwanie” do wskazywania (potencjalnych) kategorii podmiotów uprawnionych do świadczeń rodzinnych (zob. art. 1 ust. 2–3 u.ś.r.) znajdują konsekwentne zastosowanie w ustawie, że tego rodzaju konwencje terminologiczno-pojęciowe (i związane z nimi związki wyrazowe) będą przestrzegane. Związanych z tym oczekiwań nie udało się jednak w pełni zrealizować, chociaż daje się w ustawie zauważyć pewne tendencje (tyle że nie zawsze w wersji zgodnej z konwencją wskazywaną w art. 1 ust. 1 u.ś.r.).

W tym kontekście warto więc zwrócić uwagę, że w dalszych przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych dość często znajduje zastosowanie sformułowanie „ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych”²⁹. W ramach takich zbiorczych ujęć jest też mowa o „zbiegu prawa rodziców, opiekunów faktycznych dziecka lub opiekunów prawnych dziecka do świadczeń rodzinnych” czy też o „ustaniu, zawieszeniu prawa”³⁰. Ta formuła znajduje również zastosowanie w odniesieniu do niektórych świadczeń rodzinnych, np.: „prawo do zasiłku rodzinnego i do dodatków do tego zasiłku”; „na który ustalane jest prawo do tych świadczeń”; „ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna”; „ustalając prawo do świadczenia pielęgnacyjnego”; „[w] przypadku zbiegu prawa do zasiłku rodzinnego”; „[p]rawo do świadczenia rodzicielskiego ustala się”³¹.

Jak z tego wynika, ustawodawca czasownik „ustalać”, inaczej niż w art. 1 ust. 1 u.ś.r., odnosi raczej do „prawa do świadczeń rodzinnych”, a nie do (samych) „świadczeń rodzinnych”. Dominuje też nomenklatura, wedle której „przyznaje się świadczenia”³².

Niektóre z przepisów odchodzą jednak od tej praktyki. W art. 17c ust. 9 pkt 3 u.ś.r. jest bowiem mowa o „osobie ubiegającej się o świadczenie rodzicielskie” (a nie – o prawo do niego)³³. Z kolei w art. 25 ust. 4 u.ś.r. (wbrew ustawowej tendencji do posługiwania się określeniem „wniosek o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych”³⁴) użyto sformułowania „wniosek o te świadczenia”. Natomiast w art. 15b ust. 3 zdanie pierwsze *ab initio* u.ś.r. wskazuje się na „wniosek o wypłatę zapomogi”, a w art. 26 ust. 5 (w zw. z art. 9 u.ś.r.) jest już mowa o „wniosku o dodatek” (z tytułu urodzenia dziecka). W art. 22a ust. 3 u.ś.r. odsyła się zaś do normowania zasad „udzielania zapomogi”, by w art. 28 ust. 1 *ab initio* u.ś.r. regulować „przyznanie” (a nie – ustalenie) „prawa do świadczenia”.

²⁹ Np.: art. 23 ust. 1; art. 23a ust. 2, ust. 4, ust. 7 pkt 1 i 8; art. 23b ust. 1; art. 24 ust. 1–4 i ust. 6–7; art. 25 ust. 1 i 3; art. 26 ust. 2a–4a; art. 32 ust. 1.

³⁰ Zob. odpowiednio: art. 27 ust. 1; art. 30 ust. 2 pkt 1.

³¹ Zob. odpowiednio: art. 4 ust. 2; art. 5 ust. 3; art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b); art. 17c ust. 9 pkt 4; art. 27 ust. 3; art. 24 ust. 9.

³² Np.: art. 16 ust. 1; art. 21 ust. 3; art. 22b ust. 2; art. 23a ust. 5; art. 32 ust. 1d; art. 48 ust. 3.

³³ Podobnie jak w art. 17c ust. 9 pkt 5 u.ś.r. jest mowa o (np.) matce, której „przysługuje za granicą świadczenie o podobnym charakterze do świadczenia rodzicielskiego” (a nie – prawo do takiego, podobnego, świadczenia). Zob. jeszcze art. 28 ust. 1 u.ś.r.

³⁴ Zob. np.: art. 23 ust. 1, ust. 5 pkt 1, ust. 5d pkt 1–2, ust. 10a–12; art. 24 ust. 2a i 9; art. 24a ust. 4; art. 26 ust. 2a; art. 32a. Podobnie np.: § 1 pkt 2, § 2 pkt 4, § 5 *ab initio* r.p.s.ś.r.

Wrażenie labilności języka prawnego podtrzymują kolejne rozbieżności. O ile bowiem w art. 27 ust. 1 i 3 u.ś.r. regulowana jest kwestia „zbiegu prawa” (do świadczeń rodzinnych/do zasiłku rodzinnego), o tyle w art. 27 ust. 4–5 u.ś.r. zajęto się już „zbiegiem uprawnień”³⁵.

Summa summarum, można w szczególności uznać, że „Ustawodawca odróżnił instytucję ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych od instytucji przyznania świadczeń rodzinnych. (...) Instytucja przyznania świadczeń rodzinnych jest wyrazem ustalenia przez właściwy organ administracji publicznej, że dany podmiot nabył prawo do określonych świadczeń w danym okresie. Stanowi zatem władcze rozstrzygnięcie ujęte w decyzji administracyjnej będącej podstawą do wypłaty³⁶ w oznaczony sposób przyznanych świadczeń rodzinnych”³⁷. Trzeba mieć jednak na względzie to, że w niektórych przypadkach tego rodzaju ustalenia nie będą się cieszyć zdyscyplinowanym wsparciem ze strony języka prawnego.

14. Jak już sygnalizowano, przepisy art. 1 ust. 2–3 u.ś.r. wyznaczają kategorie osób fizycznych, spośród których mogą – docelowo (nie należy bowiem zapominać o roli, jaką w dookreślaniu poszczególnych kategorii podmiotów uprawnionych, odgrywają przepisy szczegółowe) – rekrutować się świadczeniobiorcy. Zanim jednak – te ustalenia normatywne o prymarnym znaczeniu dla rozstrzygania tego rodzaju kwestii podmiotowych – zostaną omówione pod kątem *stricte* merytoryczno-podmiotowym, warto – także w kontekście tych regulacji – podzielić się kilkoma refleksjami o przeznaczeniu terminologiczno-pojęciowym (a więc kontynuującymi wskazany wyżej nurt rozważań dotyczących precyzji języka prawnego, występujących w ustawie związków wyrazowych).

W tej perspektywie należy zatem zauważyć, że czasownik „przysługiwać” znajduje w ustawie (w kontekście tytułowych świadczeń) dość konsekwentne zastosowanie, polegające na odnoszeniu go – co do zasady – do świadczeń rodzinnych (*en bloc*)³⁸ lub poszczególnych ich rodzajów³⁹. Tylko w dwóch przypadkach ustawodawca odnosi – w takim kontekście – „przysługiwanie” do prawa do świadczenia, a nie – do samego świadczenia (art. 4 ust. 2 *ab initio* i art. 27 ust. 3 u.ś.r.)⁴⁰.

³⁵ W tym zakresie daje o sobie znać wieloznaczność języka prawnego i prawniczego – w kontekście terminu „prawo”, który jako pojęcie może – w zależności od kontekstu – identyfikować prawo (przedmiotowe) albo uprawnienie (jako element prawa podmiotowego, odnoszony do treści stosunku prawnego).

³⁶ *Nota bene*, w zasadzie tylko w tym kontekście język prawny doczekał się unifikacji.

³⁷ A. Kawecka [w:] A. Kawecka, K. Małysa-Sulińska, J. Sapeta, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, LEX 2015, komentarz do art. 1.

³⁸ Np.: art. 1 ust. 2–3; art. 3 pkt 16; art. 24 ust. 7; art. 24a ust. 3; art. 26 ust. 3; art. 27 ust. 5 *in fine*; art. 30 ust. 2 pkt 1.

³⁹ Np.: art. 5 ust. 1; art. 6 ust. 1; art. 9 ust. 1; art. 10 ust. 1; art. 11a ust. 1; art. 12 a ust. 1; art. 15b ust. 2; art. 16 ust. 2; art. 16a ust. 1; art. 17 ust. 1; art. 17c ust. 1.

⁴⁰ Zob. odpowiednio: „Prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku przysługuje (...)”; „W przypadku zbiegu prawa do zasiłku rodzinnego z prawem do walutowego dodatku rodzinnego przysługującego pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych przysługuje prawo do jednego wybranego świadczenia”.

Analiza przepisów ustawy wskazuje przy tym na to, że zastosowanie „przysługiwania” służy głównie do wskazywania kategorii podmiotów uprawnionych (czemu często towarzyszy określanie przesłanek pozytywnych/negatywnych⁴¹) albo do określania wysokości danego świadczenia⁴² czy też okresu jego przysługiwania⁴³.

15. Podsumowując powyższy przegląd (i związane z nim ustalenia), można więc stwierdzić, że – modelowo⁴⁴ – prowadzone mają być (np.) postępowania w sprawie ustalenia prawa do (danego) świadczenia rodzinnego, które w razie pozytywnego załatwienia wniosku (składanego w tak właśnie, co do zasady, oznaczonej sprawie administracyjnej⁴⁵) przesądza o przysługiwaniu świadczenia poprzez jego przyznanie (w ustalonej w decyzji wysokości)⁴⁶. Biorąc jednak pod uwagę opisane wyżej niekonsekwencje terminologiczne ustawodawcy, należy wskazać, że skoro zarówno określenie „decyzja o ustalaniu prawa do świadczenia rodzinnego” (np. art. 23a ust. 2 u.s.r.), jak i zwrot „decyzja o przyznaniu świadczenia rodzinnego” (np. art. 32 ust. 1d u.s.r.) legitymują się prawnym umocowaniem (tak samo jak „wniosek o ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego” – np. art. 23 ust. 5 u.s.r. i „wniosek o przyznanie prawa do świadczenia rodzinnego” – np. art. 23 ust. 3 i 5a u.s.r.) – w dalszej części komentarza może dochodzić do zamiennego używania tych określeń.

Podmiotowy kontekst świadczeń rodzinnych (ustalenia systemowe)

16. Zakres podmiotowy ustawy o świadczeniach rodzinnych został zaś określony w jej art. 1 ust. 2, zgodnie z którym świadczenia rodzinne przysługują obywatelom polskim, a także cudzoziemcom: 1) do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (w rozumieniu art. 3 pkt 15a u.s.r.), gwarantujące równe traktowanie osób, do których unormowania te mają zastosowanie, m.in. w zakresie prawa do

⁴¹ W tym kontekście zob. np.: art. 5 ust. 1–3; art. 6 ust. 1a; art. 7 ust. 1; art. 9 ust. 2; art. 10 ust. 1; art. 15b ust. 2 zdanie pierwsze; art. 16 ust. 3; art. 16a ust. 2 i 8.

⁴² Np.: art. 9 ust. 3; art. 10 ust. 2; art. 11a ust. 3; art. 12a ust. 2; art. 13 ust. 2; art. 14 ust. 2; art. 15b ust. 1; art. 16a ust. 6; art. 17 ust. 3. Choć w art. 6 ust. 2 u.s.r. uregulowano tę kwestię w inny sposób: „Wysokość zasiłku rodzinnego wynosi miesięcznie (...)”.

⁴³ Np.: art. 6 ust. 1a–1b; art. 15 ust. 2; art. 17c ust. 3–4; art. 24a ust. 3.

⁴⁴ Przepisy w niektórych przypadkach wprowadzają jednak nomenklaturę „gubiącą” właściwe dla tego modelu założenia terminologiczno-pojęciowe.

⁴⁵ Mimo że w delegacji ustawowej sformułowanej w art. 23 ust. 5 *ab initio* u.s.r. ustanawia się upoważnienie do określania „postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych” (zob. jeszcze art. 23 ust. 5 *in fine* i ust. 5a oraz art. 23b ust. 3 u.s.r.), chociaż „za chwilę” – zob. art. 23 ust. 5 pkt 1 u.s.r. – wskazuje się, iż w ramach takiego rozporządzenia – r.p.s.s.r. – określa się (m.in.) szczegółowy zakres informacji, jakie mają być zawarte we wniosku o „ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych” (podobnie w art. 23 ust. 5d pkt 1 u.s.r.).

⁴⁶ *Nota bene*, nie podejmuje się decyzji w sprawie ustalenia wysokości (danego) świadczenia rodzinnego – a decyzję w sprawie ustalenia prawa do (danego) świadczenia rodzinnego (choć w ramach jej rozstrzygnięcia przesądzającego o jego przysługiwaniu ustala się wysokość tego świadczenia). W tym kontekście warto zauważyć, że „ustalenie” stanowi natomiast przedmiot sprawy, o której mowa w art. 30 ust. 3 i 5 u.s.r. (decyzja o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych).

świadczeń rodzinnych⁴⁷, 2) jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym⁴⁸ (co ważne, nie wszystkie umowy o zabezpieczeniu społecznym obejmują swym zakresem przedmiotowym świadczenia rodzinne⁴⁹), oraz 3) spełniającym wymogi określone w którymś z unormowań zawartych od lit. c)–f) tego ustępu, tj.:

- a) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały⁵⁰, 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 u.c., lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- b) posiadającym kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, z wyłączeniem obywateli państw trzecich, którzy uzyskali zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego na okres nieprzekraczający 6 miesięcy, obywateli państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów lub pracy sezonowej oraz obywateli państw trzecich, którzy mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy;
- c) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
 - na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 139a ust. 1 lub art. 139o ust. 1 u.c., 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 u.c.,– jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z członkami rodzin, z wyłączeniem cudzoziemców, którym zezwolono na pobyt i pracę na okres nieprzekraczający

⁴⁷ Zob. w szczególności art. 2, 4 i 67 rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Więcej w komentarzach do art. 3 pkt 15a i art. 23a. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka nie podlega koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – załącznik I rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Ten wątek powróci w komentarzu do art. 15b.

⁴⁸ W kwestii wykazu umów międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską o zabezpieczeniu społecznym zob. informację zamieszczoną na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/rodzina/dsz-wykaz-umow-o-zabezpieczeniu-spoecznym> (dostęp: 14.09.2023 r.).

⁴⁹ Przykładowo, umowę o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki (Dz.U. z 2009 r. Nr 46, poz. 374), podpisaną w Warszawie dnia 2.04.2008 r., stosuje się w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej, do przepisów prawa dotyczących następujących świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz ubezpieczenia społecznego rolników: a) emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy oraz rent rodzinnych, b) jednorazowych odszkodowań oraz rent z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz c) zasiłków pogrzebowych (nie obejmuje ona zatem świadczeń rodzinnych). Natomiast np. umowę między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Macedonii o zabezpieczeniu społecznym, podpisaną w Warszawie dnia 6.04.2006 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 229, poz. 1686), stosuje się w Rzeczypospolitej Polskiej do przepisów prawnych o: a) powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, b) ubezpieczeniu w razie choroby i macierzyństwa, c) ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych, d) ubezpieczeniu z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, e) zasiłku dla bezrobotnych i f) zasiłkach rodzinnych.

⁵⁰ Spotrzec należy, że stosownie do art. 507 pkt 2 u.c., z dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. z dniem 1.05.2014 r., udzielone na podstawie dotychczasowych przepisów zezwolenia na osiedlenie stały się zezwoleniami na pobyt stały.

9 miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej;

d) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 151 lub art. 151b u.c.,
- 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 u.c.

– 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.

W tym miejscu należy spostrzec, że stosownie do § 3 r.p.s.ś.r., ustalając prawo do świadczeń rodzinnych, uwzględnia się także:

- 1) kartę pobytu – w przypadku cudzoziemca przebywającego 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 u.c., lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej;
- 2) kartę pobytu i decyzję o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub inny dokument uprawniający cudzoziemca do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który uprawnia do wykonywania pracy – w przypadku cudzoziemca innego niż cudzoziemiec wskazany w § 3 pkt 1 r.p.s.ś.r.

17. W tym kontekście trzeba zauważyć, że o ile w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP zakres podmiotowy zabezpieczenia społecznego (a więc – i zaopatrzenia społecznego) odniesiono do „obywatela”⁵¹, o tyle w art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ust. 1–2 Konstytucji RP nie zastosowano już (w odniesieniu do „rodziny” oraz „dziecka”) zwrotów o podobnych kono-

⁵¹ Na temat konsekwencji użycia tego zwrotu zob. np.: „Podmiotem prawa do zabezpieczenia społecznego jest «obywatel». Inaczej niż większość pozostałych praw socjalnych, art. 67 nie ma więc charakteru «prawa człowieka» i gwarancje w nim przewidziane nie odnoszą się do sytuacji prawnej cudzoziemców. Należy zwrócić jednak uwagę, iż zakres podmiotowy prawa do zabezpieczenia społecznego został określony terminem «obywatel», lecz bez przymiotnika «polski». Prace w KKZN wskazują, że pominięcie tego dookreślenia nie miało charakteru przypadkowego, ponieważ termin «obywatel» poza obywatelami polskimi odnoszono także do pewnej kategorii cudzoziemców, a mianowicie «obywateli tych państw, które są sygnatariuszami określonej umowy międzynarodowej. W tym znaczeniu nie chodziło więc o «każdego» w rozumieniu wszystkich ludzi, ale tylko tych, których łączyła szczególna więź prawna – obywatelstwo – z konkretnym państwem należącym wraz z Rzeczpospolitą Polską do określonej organizacji międzynarodowej» (zob. analizę prac w KKZN M. Jabłoński, *Zasada różnicowania zakresu realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki w oparciu o kryterium obywatelstwa polskiego* [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*,

tacjach – zawężających zakres podmiotowy. Wynika więc z tego, że – *summa summarum* – podmiotowa specyfika świadczeń rodzinnych sprzyja wychodzeniu, przy określaniu kategorii podmiotów uprawnionych do świadczeń rodzinnych, poza obywateli polskich.

18. Przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – w razie stwierdzenia sprzeczności między nimi a przepisami wewnętrznymi państw, na terenie których obowiązują (tj. państw członkowskich Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarii) – mają pierwszeństwo zastosowania. Dodać trzeba jednocześnie, że w przypadku gdy postanowienia umowy międzynarodowej o zabezpieczeniu społecznym odnoszącej się (także) do kwestii przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych, wiążącej Rzeczpospolitą Polską i inne państwo, na którego terenie obowiązują przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, są korzystniejsze od rozwiązań przyjętych w przepisach o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, mają one pierwszeństwo przed tymi regulacjami.

W tym miejscu wskazać należy jeszcze, że w tytule III „Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego” umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej⁵² zawarto postanowienia dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w tym w zakresie dotyczącym świadczeń rodzinnych, w związku z tym, że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przestało być państwem członkowskim Unii Europejskiej. Do osób objętych tytułem, o którym mowa w zdaniu poprzednim, zastosowanie mają zasady i cele określone w art. 48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 oraz w rozporządzeniu (WE) nr 987/2009.

19. W praktyce administracyjnej problemy interpretacyjne wśród przepisów art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. wywołuje zazwyczaj regulacja zawarta w lit. d) tego punktu. Z zamiarem przykładowego ich zilustrowania warto wskazać kilka wypowiedzi judykatury z tego zakresu:

- 1) „Umieszczenie w art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. warunku posiadania na karcie pobytu adnotacji dostęp «do rynku pracy» miało zapewne na celu uproszczenie postępowania przed właściwym organem, który co do zasady nie ma kompetencji do badania uprawnień cudzoziemców do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca nie przewidział jednak sytuacji, w której praktyka stosowania art. 244 ust. 1 pkt 11 ustawy z 2013 r. o cudzoziemcach w zbiegu z przepisami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. doprowadziła do powstania kategorii osób, których uprawnienie do wykonywania

red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 539)” – L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 67, nt. II.8.

⁵² Dz.Urz. UE L 29 z 2020 r., s. 7.

pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie zostało przez właściwy organ ujawnione na wydanych im kartach pobytu. Wykładnia systemowa nie upoważnia w takiej sytuacji do zróżnicowania cudzoziemców i do wykluczenia tych osób z kręgu uprawnionych do uzyskania świadczenia wychowawczego, tym bardziej, że osoby te nie mają w praktyce żadnego wpływu na treść wydawanych im dokumentów, a ich uprawnienie do wykonywania pracy wynika wprost z przepisu rangi ustawowej, a więc z przepisu prawa powszechnie obowiązującego.”⁵³;

- 2) „Prawo do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez cudzoziemca legitymującego się kartą pobytu uzależnione jest nie od wymaganej prawem adnotacji organu, lecz od posiadania przez niego uprawnienia do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które to może wynikać bądź z posiadanego zezwolenia na pracę lub z mocy przepisów zwalniających cudzoziemca z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę.”⁵⁴;
- 3) „Od dnia złożenia (kolejnego) wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy do dnia, w którym decyzja w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy stanie się ostateczna, cudzoziemiec ten podlegający ochronie wynikającej z art. 108 ust. 1 pkt 2 u.c. w powiązaniu z art. 87 ust. 1 pkt 12 lit. b) ustawy z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ze względu na legalność jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz przysługujące mu uprawnienie do legalnego wykonywania pracy, powinien być traktowany tak samo jak osoba posiadająca kartę pobytu z adnotacją «dostęp do rynku pracy». Oznacza to, że taki cudzoziemiec spełnia przesłankę określoną w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d) *in principio* u.ś.r.”⁵⁵

20. W kontekście art. 1 ust. 2 u.ś.r. należy rozstrzygnąć jeszcze jedną kwestię, to jest dotyczącą znaczenia tego unormowania dla zakresu podmiotowego samorządowych aktów prawa miejscowego, o których mowa w art. 22a i 22b u.ś.r. Lokalizacja (art. 1 ust. 2) w „Przepisach ogólnych” ustawy powinna przesądzić o obowiązkiwaniu w stosunku do kwestii regulowanych w przepisach szczegółowych tej ustawy. W dodatku w art. 2 u.ś.r. (jak już to sygnalizowano) do świadczeń rodzinnych zaliczono mogące obowiązywać w niektórych gminach świadczenia o samorządowej proveniencji (zob. pkt 3 i 3a), co sprzyja uznaniu, że sformułowanie z art. 1 ust. 2 *ab initio* u.ś.r. („Świadczenia rodzinne przysługują ...”) dotyczy też samorządowych świadczeń rodzinnych. Co więcej, zarówno w art. 22a ust. 2, jak i w art. 22b ust. 3 u.ś.r. nie wyłączone stosowania – w stosunku do samorządowych świadczeń rodzinnych – przepisów rozdziału 1 (a więc m.in. art. 1 ust. 2 u.ś.r.).

Z drugiej jednak strony, zarówno w art. 22a ust. 1, jak i w art. 22b ust. 1 u.ś.r. jest mowa o „zamieszkałych osobach”/„osobach zamieszkałych” („na terenie działania rady

⁵³ Wyrok WSA w Warszawie z 3.12.2019 r., I SA/Wa 1889/19, LEX nr 2865409.

⁵⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 17.03.2021 r., II SA/Gl 1380/20, LEX nr 3161114.

⁵⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 26.05.2021 r., II SA/Po 6/21, LEX nr 3188065.

gminy”). W dodatku – bez żadnego dalszego kwalifikatora. Czy takie unormowanie, przy jednoczesnym pozostawieniu radom gmin znacznego zakresu swobody określania „szczegółowych zasad udzielania zapomogi”/„szczegółowych zasad przyznawania świadczeń”, można interpretować jako mogące wskazywać na to, że w obu przypadkach chodzi o (potencjalnie) wszystkich mieszkańców danej gminy (a więc o wszystkich członków danej wspólnoty samorządowej – w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.s.g.)? Uznać należy, że – wobec wskazanych powyżej uwarunkowań znajdujących umocowanie w przepisach komentowanej ustawy – (niestety)⁵⁶ jednak nie. Trudno bowiem w takich warunkach wykazać, że zasięg podmiotowy samorządowych świadczeń rodzinnych mógłby wykraczać poza ramy art. 1 ust. 2 u.s.r. *Hic et nunc* nie da się bowiem obronić poglądu, że w tych przypadkach może być on rozumiany w sposób zbieżny z korporacyjnie powszechnym zasięgiem podmiotowym wspólnoty samorządowej (danej gminy).

Podmiotowy kontekst świadczeń rodzinnych: szczególny przypadek obywateli Ukrainy – odesłanie do *lex specialis*

21. W kontekście zakresu podmiotowego osób, którym może być przyznane świadczenie rodzinne, trzeba jeszcze wskazać, że prawo do tego rodzaju świadczenia przysługuje również obywatelowi Ukrainy przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego pobyt na tym terytorium jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁵⁷, jeżeli zamieszkuje z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, odpowiednio na zasadach i w trybie określonych w ustawie o świadczeniach rodzinnych, z wyłączeniem warunku posiadania karty pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy” (art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa). Stosownie do art. 26 ust. 4 tej ustawy, przysługujące na dziecko świadczenia rodzinne, z wyłączeniem świadczenia rodzicielskiego, przysługują także opiekunowi tymczasowemu, o którym mowa w art. 25 tej ustawy. Szczegółowa analiza regulacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa stanowiących *lex specialis* względem rozwiązań przyjętych w ustawie o świadczeniach rodzinnych wykracza poza zakres niniejszego komentarza.

Miejsce zamieszkania (w perspektywie przepisów ogólnych wyznaczających zakres podmiotowy ustawy o świadczeniach rodzinnych)

22. Miejsce zamieszkania – jako okoliczność istotnie warunkująca rezultaty stosowania ustawy o świadczeniach rodzinnych – znajduje dwuetapowe zastosowanie: najpierw – jako warunek *sine qua non* przysługiwania świadczeń rodzinnych na podstawie pol-

⁵⁶ Z punktu widzenia potencjału i potrzeb samorządowej samodzielności.

⁵⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.

skiego porządku prawnego (tę kwestię reguluje art. 1 ust. 3 u.ś.r.), docelowo zaś – jako punkt odniesienia dla wskazania, co do zasady, organu właściwego⁵⁸. Choć nie wynika to wprost z regulacji prawnej, to zarówno weryfikacja spełnienia wymogu z art. 1 ust. 3 u.ś.r., jak i zidentyfikowanie organu (*in concreto*) właściwego, odbywają się według tych samych zasad. Każdorazowo bowiem chodzi o ustalenie miejsca zamieszkania w sposób pozwalający je zidentyfikować jako miejsce stałego pobytu danej osoby fizycznej (zob. przywoływane poniżej przykłady wypowiedzi judykatury o takim przeznaczeniu). Różnica polega zaś na podsumowywaniu takich ustaleń na innych poziomach terytorialnej perspektywy weryfikacji. W pierwszym przypadku – ujmowana jest *en bloc* z punktu widzenia „terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, w drugim – już punktowo – w optyce właściwej dla „wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne”. Nie ulega jednak wątpliwości, że weryfikacja spełnienia wymogu z art. 1 ust. 3 u.ś.r. bazować będzie na ustaleniach poczynionych w perspektywie właściwej dla art. 3 pkt 11 u.ś.r.

23. Przepis art. 1 ust. 3 u.ś.r. uzupełnia więc konieczność legitymowania się statusem podmiotu (potencjalnie) uprawnionego – w kontekście postanowień art. 1 ust. 2 u.ś.r. lub regulacji typu *lex specialis* – spełnieniem wymogu zamieszkiwania przez świadczeniobiorcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy, w którym otrzymuje świadczenie rodzinne, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej. W przypadku świadczeń rodzinnych, które mogą być przyznane na okres dłuższy niż okres zasiłkowy, obowiązek zamieszkiwania należy odnieść do okresu, na który przyznano świadczenie rodzinne. Podkreślić zarazem należy, że wymóg zamieszkiwania – „przez okres zasiłkowy” – na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje także „odpowiednio” w stosunku do jednorazowego świadczenia rodzinnego, lecz nie oznacza to, że jego świadczeniobiorca musi zamieszkiwać na tym terytorium przez cały okres zasiłkowy (tzn. – przykładowo – nie traci prawa do świadczenia jednorazowego po jego przyznaniu na skutek zamieszkania w jakimkolwiek innym kraju). Trudno zatem zaakceptować te wypowiedzi judykatury, które zajmują w tej kwestii stanowisko odwrotne⁵⁹.

W art. 1 ust. 3 u.ś.r. zarówno literalnie rzecz ujmując, jak i biorąc pod uwagę to, że punktem odniesienia uczyniono okres zasiłkowy – który, jak słusznie się podkreśla np. w judykaturze, ma „przyszłościową naturę” (zob. np.: „Istotą świadczeń rodzinnych

⁵⁸ Więcej na ten temat w komentarzu, w szczególności, do art. 3 pkt 11 – także w kontekście problemów towarzyszących wskazywaniu organu właściwego wówczas, gdy „osob(-ą) ubiegając(-ą) się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne” jest któryś z dyrektorów, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. (w brzmieniu tego przepisu obowiązującym od 1.01.2024 r.). Tego rodzaju kwestie stanowią jednak też będą przedmiot analiz w stosunku do innych przepisów ustawy eksponujących znaczenie wątku właściwości miejscowej (zob. np. następujące przepisy u.ś.r.: art. 22a ust. 1; art. 22b ust. 1; art. 23 ust. 1–2; art. 25 ust. 4–5).

⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 3.10.2008 r., I SA/Wa 1129/08, LEX nr 555667.

jest wynikająca z ustawy o świadczeniach rodzinnych zasada, że świadczenia te przyznawane są na czas przyszły w stosunku do wniosku (okres zasiłkowy)⁶⁰ – akcentuje się przysługiwanie przyznanych już świadczeń (co nie odnosi się jednak do świadczenia jednorazowego). Niemniej uznać należy, że z perspektywy komentowanej ustawy wymóg z art. 1 ust. 3 u.ś.r. *summa summarum* nie ogranicza się do okresu wypłacania świadczenia rodzinnego (za który ma być ono wypłacane/za który ma przysługiwać). Przyjąć bowiem trzeba, że dotyczy zarówno momentu, w którym jest podejmowana decyzja weryfikująca stosowny wniosek, jak i czasu konsumowania decyzji pozytywnej załatwiającej taki wniosek. W odniesieniu do sposobu ustalania i rozumienia miejsca zamieszkania należy zatem uznać, że chodzi o osobę fizyczną będącą – najpierw – stroną danego postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia prawa do danego świadczenia rodzinnego, a potem – w razie pozytywnego zakończenia postępowania w takiej sprawie administracyjnej – osobą uprawnioną, której wypłaca się świadczenie rodzinne.

24. W tym kontekście – w odniesieniu do sposobu ustalania i rozumienia miejsca zamieszkania – warto przytoczyć kilka przykładów trafnych wypowiedzi judykatury dotyczących tego rodzaju problematyki:

- 1) „(...) należy przyjąć, że określenie «miejsce zamieszkania» jest konstrukcją prawną, na którą składają się dwa elementy – fizyczne przebywanie w danej miejscowości (*corpus*) i zamiar, wola stałego pobytu (*animus*). Oba te elementy muszą występować łącznie. Dla ustalenia miejsca zamieszkania nie wystarczy zatem ani samo zamieszkiwanie w sensie fizycznym, jednak bez zamiaru stałego pobytu, choćby zamieszkiwanie trwało przez dłuższy czas, ani sam zamiar stałego pobytu w danej miejscowości niepołączony z przebywaniem w tej miejscowości. O miejscu zamieszkania rozstrzyga zawsze całokształt okoliczności wskazujących na stan faktycznego przebywania z zamiarem takiego przebywania.”⁶¹;
- 2) „U.ś.r. wprowadzająca dla obywatela polskiego ubiegającego się o świadczenia rodzinne obowiązek zamieszkiwania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, nie łączy posiadania «miejsca zamieszkania» w Polsce ze stałym przebywaniem na terenie Polski. Obywatele polscy zamieszkujący w Polsce, pobierający świadczenia rodzinne, wjeżdżają do innych państw w różnych celach (zarobkowych, naukowych, rodzinnych, zdrowotnych) na różne okresy czasu, nie tracąc prawa do pobierania świadczeń rodzinnych w Polsce.”⁶²;
- 3) „Element odnoszący się do faktycznego przebywania nie oznacza stałości (permanencji) przebywania w określonej miejscowości. Przerwa w faktycznym przebywaniu w danym miejscu, i to nawet długotrwała, nie daje automatycznie podstaw do uznania, że nie stanowi ono miejsca zamieszkania. Tymczasowa zmiana miejsca pobytu zasadniczo pozostaje bez wpływu na miejsce zamieszkania.”⁶³;

⁶⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z 19.11.2019 r., II SA/Rz 953/19, LEX nr 2761372.

⁶¹ Wyrok NSA z 17.11.2022 r., I OSK 228/22, LEX nr 3450644.

⁶² Wyrok WSA w Białymstoku z 13.05.2021 r., II SA/Bk 268/21, LEX nr 3177396.

⁶³ Wyrok WSA w Białymstoku z 19.12.2019 r., II SA/Bk 749/19, LEX nr 2763178.

- 4) „Ustawa o świadczeniach rodzinnych nie definiuje pojęcia «miejsce zamieszkania». Wychodząc z zasady jednolitości systemu prawa, należy w tej kwestii odwołać się do przepisów Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W judykaturze przyjmuje się, że gdy określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności danej dorosłej osoby fizycznej, to należy uznać, że przebywa w danym miejscu z zamiarem stałego pobytu. Z pisma Marszałka Województwa (...) wynika, że centrum życiowe skarżącej i jej dziecka, od 24 grudnia 2015 r. jest na terenie Niemiec. Samo zaś zameldowanie, będące instytucją prawa administracyjnego, nie przesądza o zamieszkanu w rozumieniu prawa cywilnego (por. postanowienie NSA z 15 lutego 2006 r., sygn. akt I OW 231/05, postanowienie dostępne w internetowej bazie orzeczeń pod adresem cbois.nsa.gov.pl).”⁶⁴;
- 5) „Brak przynależności do którejś z kategorii podmiotów – cudzoziemców wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. a–d) u.ś.r. powoduje niemożność skutecznego ubiegania się o przyznanie świadczenia rodzinnego, bez potrzeby badania i ustalania przez organ okoliczności, o których mowa w ust. 3 tego przepisu.”⁶⁵;
- 6) „(...) fakt posiadania przez wnioskodawczynię obywatelstwa niemieckiego nie stanowi przeszkody do rozpatrzenia wniosku przez Wójta Gminy Z. Zarówno matka, jak i dziecko zamieszkują na terytorium Polski, nie uzyskując przy tym żadnych dochodów z pracy wykonywanej za granicą ani nie otrzymują żadnych świadczeń z innego kraju Unii Europejskiej. Nie zachodzi zatem w sprawie konieczność eliminowania skutków podlegania odmiennym systemom zabezpieczenia społecznego różnych państw, a tym bardziej nie występują w sprawie niemożliwe do usunięcia odrębności co najmniej dwóch krajowych systemów zabezpieczenia. Beata D. zamieszkując wraz dzieckiem na terytorium Polski ubiega się o przyznanie świadczenia rodzinnego właśnie w Polsce, a jak wskazuje art. 1 ust. 2 pkt 2 cytowanej ustawy, przewidziane w niej świadczenia rodzinne przysługują m.in. cudzoziemcom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej”⁶⁶.

Co istotne, jeśli prawo do świadczenia rodzinnego ma być ustalone na rzecz niepełnoletniego dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską albo osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, miejsce zamieszkania takiej osoby określa się, uwzględniając w tym zakresie regulacje art. 26 i 27 k.c. Zgodnie z przepisami pierwszego ze wskazanych w zdaniu poprzednim artykułów, miejscem zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską jest miejsce zamieszkania rodziców albo tego z rodziców, któremu wyłącznie przysługuje władza rodzicielska lub któremu zostało powierzone wykonywanie władzy rodzicielskiej. Jeżeli zaś władza rodzicielska przysługuje na równi obojgu rodzicom mającym osobne miejsce zamieszkania, miejsce zamieszkania dziecka jest u tego z rodziców, u którego dziecko stale przebywa. Jeżeli dziecko nie przebywa sta-

⁶⁴ Wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 77/20, LEX nr 2974089.

⁶⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 13.11.2019 r., I SA/Wa 1106/19, LEX nr 3014229.

⁶⁶ Postanowienie NSA z 13.04.2005 r., OW 183/04, LEX nr 166536.

le u żadnego z rodziców, jego miejsce zamieszkania określa sąd opiekuńczy. Według art. 27 k.c., miejscem zamieszkania osoby pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania opiekuna.

25. Warto jeszcze przypomnieć, że pierwotne brzmienie ustawy nie zawierało art. 1 ust. 3 u.ś.r. Przepis wprowadzono 1.09.2005 r., przy czym najpierw w formule wprowadzającej *sui generis* staż – uprzedniego – zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Do 5.07.2007 r. obowiązywał bowiem następujący wymóg: „jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 1 roku przed złożeniem wniosku oraz przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenie rodzinne”.
26. W uzupełnieniu należy wskazać, że gminny prawodawca będzie określać czasowy horyzont, w którym będzie przysługiwało dane samorządowe świadczenie rodzinne. Nie wydaje się, by w tym zakresie można było wprowadzać wymóg legitymowania się uprzednim *sui generis* stażem zamieszkiwania na terenie danej gminy. „Osoby zamieszkałe”/„zamieszkałe osoby”, o których mowa w art. 22a ust. 1 i art. 22b u.ś.r., to bowiem osoby, w stosunku do których taki status powinien podlegać weryfikacji w kontekście art. 25 k.c., a zatem to mieszkańcy danej gminy. Nie ulega zaś wątpliwości, że przepisy nie wyznaczają limitu czasowego, którego upływ dopiero warunkuje nabycie takiego statusu.

Art. 2.

Świadczeniami rodzinnymi są:

- 1) zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego;
- 2) świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne;
- 2)⁶⁷ świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny oraz świadczenie pielęgnacyjne;
- 3) zapomoga wypłacana przez gminy, na podstawie art. 22a;
- 3a) świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b;
- 4) jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka;
- 5) świadczenie rodzicielskie.

Istota świadczeń rodzinnych

1. Artykuł 2 u.ś.r. określa listę instrumentów wsparcia z zakresu świadczeń o charakterze socjalnym na rzecz rodziny, przy czym zdekodowanie pełnego katalogu tych świadczeń w oparciu wyłącznie o ten przepis nie jest możliwe. Wobec kolejnych zmian ustawy o świadczeniach rodzinnych twierdzenie o zamkniętym katalogu świadczeń rodzinnych nie do końca znajduje swoje odzwierciedlenie w obowiązującym stanie praw-

⁶⁷ Art. 2 pkt 2 zmieniony przez art. 43 pkt 1 u.ś.w. zmieniającej nin. ustawę z dniem 1.01.2024 r.

nym⁶⁸. Katalog zawarty w tym przepisie w porównaniu do pierwotnej jego wersji podlegał kolejnym rozszerzeniom. W pierwszej wersji ustawy świadczenia rodzinne stanowiły wyłącznie: zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego oraz świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne. Z założenia to ostatnie świadczenie miało być przeznaczone dla rodziców, którzy rezygnują z zatrudnienia lub go nie podejmują celem sprawowania opieki nad swoimi niepełnosprawnymi dziećmi. Niemniej jednak w praktyce aktualnie świadczenie to przysługuje również osobom, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, w sytuacji sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, np. dziecko nad rodzicem⁶⁹. Stanowi to konsekwencję orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego⁷⁰, który stwierdził częściową niekonstytucyjność przepisu art. 17 ust. 1b u.s.r. Przy czym od 1.01.2024 r. nastąpi przemodelowanie systemu wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin, a to wobec wejścia w życie z tym dniem ustawy z 7.07.2023 r. o świadczeniu wspierającym⁷¹.

Kolejnymi nowelizacjami do ustawy wprowadzono do katalogu świadczeń rodzinnych tzw. becikowe, czyli jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, oraz tzw. becikowe gminne, czyli zapomogę wypłacaną przez gminy na podstawie podjętej uchwały. Nowelizacją z 2015 r.⁷² dodano do katalogu świadczeń rodzinnych nowe świadczenie – specjalny zasiłek opiekuńczy, a także wprowadzono listę otwartą, czyli świadczenia rodzinne nienazwane przez ustawodawcę, a ustanawiane w drodze uchwały fakultatywnie przez poszczególne rady gmin na podstawie art. 22b u.s.r. Stanowione w drodze prawa miejscowego świadczenia rodzinne uwzględniają z jednej strony lokalne potrzeby w zakresie świadczeń na rzecz rodziny, a z drugiej – możliwości finansowe poszczególnych samorządów. Jak słusznie się zauważa, delegacja zawarta w art. 22b u.s.r. wyraźnie wskazuje na trzy podstawowe elementy, które rada gminy jest władna uregulować w ramach stosownego aktu prawa miejscowego: ustanowienie świadczenia dla mieszkańców gminy, określenie szczegółowych zasad jego przyznawania, a także jego wysokość⁷³. Nie stosuje się natomiast do tej uchwały przepisów dotyczących zasad weryfikacji świadczeń rodzinnych, postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych oraz działu dotyczącego finansowania świadczeń rodzinnych (art. 22b ust. 3 u.s.r.). Wpłata świadczeń finansowana jest bowiem ze środków własnych gminy (art. 22b ust. 4 u.s.r.).

⁶⁸ K. Rokicka-Murszewska [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021, komentarz do art. 2.

⁶⁹ Zob. A. Kawecka, *Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego*, LEX 2019.

⁷⁰ Wyrok TK z 21.10.2014 r., K 38/13 (Dz.U. poz. 1443).

⁷¹ Dz.U. poz. 1429.

⁷² Dz.U. z 2012 r. poz. 1548.

⁷³ T. Kuczyński [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021, komentarz do art. 22b.

Nowelizacją z 2016 r.⁷⁴ rozbudowano ten katalog o kolejne świadczenie, tj. świadczenie rodzicielskie, które – mimo że formalnie rzecz ujmując przysługuje m.in. rodzicom lub jednemu z nich – zaspokaja potrzeby dziecka i pozwala na zapewnienie dziecku opieki przez osobę mu najbliższą. Celem tego uregulowania jest zatem przyznanie pomocy finansowej służącej przede wszystkim dobru dziecka⁷⁵. Co więcej, należy również zauważyć, że chociaż w art. 2 u.ś.r. niewymieniony, to jednakże ustawa zmieniająca z 2012 r.⁷⁶ przewidywała na mocy jej art. 12 dodatkowy rodzaj świadczenia, który przysługiwał wyłącznie przez ściśle określony okres, czyli od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. od 1.01.2013 r., do 30.06.2013 r. Stanowił go dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego, przysługujący w kwocie 100 zł miesięcznie osobom uprawnionym do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowującym prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości do dnia 30.06.2013 r., spełniającym warunki określone w art. 17 u.ś.r., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2012 r., oraz osobom, którym przyznano prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2012 r.⁷⁷

2. Przepisy ustawy o świadczeniu wspierającym przewidują z dniem 1.01.2024 r. likwidację specjalnego zasiłku opiekuńczego⁷⁸ z uwagi na fakt, że świadczenie to nie będzie przysługiwać opiekunowi, jeżeli osobie niepełnosprawnej, w związku z opieką nad którą otrzymywała to świadczenie, przyznane zostanie świadczenie wspierające. Przy czym w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy w brzmieniu dotychczasowym, do których prawo powstało do dnia 31.12.2023 r., zastosowanie znajdą nadal przepisy dotychczasowe⁷⁹.
3. Interesujące jest również, że świadczeń rodzinnych można poszukiwać także poza samą ustawą o świadczeniach rodzinnych. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny⁸⁰, pomimo odrębnej regulacji ustawowej – ustawą z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, a nie ustawą z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych charakter prawny świadczenia rodzinnego ma zaliczka alimentacyjna, co w konsekwencji doprowadziło do konkluzji, iż zastosowanie do tego typu świadczeń ma rozwiązanie prawne przyjęte w art. 23a ust. 1 u.ś.r.

Należy zauważyć, że w artykule 2 u.ś.r. nie wymieniono też poszczególnych dodatków do zasiłku rodzinnego z racji braku ich samoistności. Prawo do dodatków do zasiłku

⁷⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 1217.

⁷⁵ Tak wyrok WSA w Warszawie z 15.03.2022 r., I SA/Wa 1613/21, LEX nr 3339415.

⁷⁶ Dz.U. poz. 1548.

⁷⁷ Zob. J. Sapeta [w:] A. Kawecka, K. Małyś-Sulińska, J. Sapeta, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małyś-Sulińska, LEX 2015, komentarz do art. 2.

⁷⁸ Zob. art. 43 pkt 1 u.ś.w.

⁷⁹ Zob. art. 63 ust. 1 u.ś.w.

⁸⁰ Zob. postanowienie NSA z 4.03.2008 r., I OW 125/07, LEX nr 470976.

rodzinnego jest bowiem warunkowe, uzależnione od istnienia prawa do zasiłku rodzinnego. Katalog dodatków do zasiłku rodzinnego określono odrębnie w art. 8 u.ś.r.⁸¹

Klasyfikacja świadczeń rodzinnych

4. Komentowany przepis nie dokonuje w sposób oczywisty żadnej formalnej klasyfikacji czy podziałów wymienionych w nim świadczeń rodzinnych z uwagi na ich charakterystyczne cechy.

Dokonując prób ich podziału, wyróżnić można te, które umożliwiają wsparcie finansowe rodzin, których dochody kształtują się poniżej pewnego poziomu, a więc w stosunku do których brane jest pod uwagę kryterium dochodowe, np. zasiłki rodzinne czy jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, jak i te niezależne od progu dochodowego, np. świadczenie pielęgnacyjne. Jak wynika z wyjaśnień Ministra Finansów udzielonych zaraz po wprowadzeniu komentowanej ustawy, analiza normatywnej treści przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych dotyczących zakresu i formy regulacji świadczeń rodzinnych wskazuje, że ustawa wprowadza normy prawne w zakresie świadczeń socjalnych państwa na rzecz rodziny⁸².

Świadczenia rodzinne mogą mieć również charakter stały (np. świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli orzeczenie o niepełnosprawności osoby, nad którą sprawowana jest opieka, zostało wydane na stałe), okresowy (np. zasiłki rodzinne) lub jednorazowy (np. becikowe).

Dyferencjacji świadczeń rodzinnych można dokonać również z punktu widzenia świadczeń rodzinnych zapewniających ochronę w sytuacjach, które można by określić jako podstawowe (np. zasiłki rodzinne), jak również w innych, które mają charakter szczególny (np. są związane z występującą w rodzinie niepełnosprawnością). Niektórzy autorzy⁸³ dokonują również podziału rodzaju świadczeń rodzinnych ze względu na to, komu przysługują: obywatel polski lub cudzoziemiec, co stanowi wyraźne nawiązanie do treści art. 1 ust. 2 u.ś.r., jak również ze względu na okres, na jaki zostają przyznane (przyznawane na okres zasiłkowy, np. zasiłki rodzinne, i nieprzyznawane na okres zasiłkowy, np. zasiłek pielęgnacyjny czy świadczenie pielęgnacyjne)⁸⁴.

Świadczenia wymienione w art. 2 u.ś.r. mają charakter pieniężny, przy czym w pewnych sytuacjach skrajnych świadczenia rodzinne mogą przybrać formę rzeczową lub formę opłacania usług, o czym stanowi art. 17a u.ś.r. Dzieje się tak, gdy osoba uprawniona lub

⁸¹ Zob. komentarz do art. 8.

⁸² Wyjaśnienie Ministra Finansów z 19.05.2004 r., LK-PB-928/LM/JB/04, Biul.Sk. 2004/3.

⁸³ Zob. P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, *Świadczenia rodzinne*, Warszawa 2021, s. 2.

⁸⁴ Tak P. Mrozek, *Świadczenia rodzinne. Procedury i zasady przyznawania prawa do świadczeń rodzinnych w praktyce*, Warszawa 2017.

jej przedstawiciel marnotrawią wypłacane jej świadczenia rodzinne lub wydatkują je niezgodnie z przeznaczeniem⁸⁵.

Podzielić należy stanowisko WSA w Warszawie⁸⁶, że wyrażona w art. 32 Konstytucji RP zasada równości wobec prawa nie daje samoistnej podstawy do przyjęcia, iż wszystkie osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, zdrowotnej i osobistej uprawnione są do przyznania świadczeń rodzinnych. Konstytucja RP stanowi jedynie o prawie do zabezpieczenia społecznego, przy czym samo powołanie się na ten przepis nie jest wystarczającą podstawą do udzielenia świadczenia. I, jak wywodzi ten Sąd, decyzje wydawane na podstawie tej ustawy nie mają charakteru uznaniowego. O przyznaniu świadczenia decydują bowiem wyłącznie kryteria ustawowe. Brak uznaniowości oznacza brak swobody organu co do uznania, że pomimo niespełnienia ustawowych przesłanek, świadczenie można przyznać również z uwagi na zaistniałą trudną sytuację finansową, społeczną czy też zdrowotną strony.

Art. 3.

Ilećroć 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 2022 r. poz. 2647, 2687 i 2745 oraz z 2023 r. poz. 28), 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,
 - 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 zatrud-

⁸⁵ Zob. komentarz do art. 17a.

⁸⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 3.12.2019 r., I SA/Wa 465/19, LEX nr 2976534.

nianym 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 2022 r. poz. 1510, 1700 i 2140),
- 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. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), stypendia sportowe przyznane na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1599 i 2185) 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 2021 r. poz. 1762 oraz z 2022 r. poz. 935, 1116, 1700 i 1730),
- 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 2022 r. poz. 2230) 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 2021 r. poz. 1255 oraz z 2022 r. poz. 2461),
- świadczenie rodzicielskie,
- zasiłek macierzyński, o którym mowa w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników,
- stypendia dla bezrobotnych finansowane ze środków Unii Europejskiej lub Funduszu Pracy, niezależnie od podmiotu, który je wypłaca,
- przychody wolne od podatku dochodowego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 148 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne oraz składki na ubezpieczenia zdrowotne,
- przychody wolne od podatku dochodowego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 152 lit. a, b i d oraz pkt 153 lit. a, b i d ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, oraz art. 21 ust. 1 pkt 154 tej ustawy w zakresie przychodów ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy, z umów zlecenia, o których mowa w art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, zasiłku macierzyńskiego, o którym mowa w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne oraz składki na ubezpieczenia zdrowotne,
- przychody wolne od podatku dochodowego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 152 lit. c, pkt 153 lit. c oraz pkt 154 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych z pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowanych według zasad określonych w art. 27 i art. 30c tej ustawy, pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne oraz składki na ubezpieczenia zdrowotne,
- dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowanej w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, o których mowa

- w art. 21 ust. 1 pkt 152 lit. c, pkt 153 lit. c i pkt 154 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustalone na podstawie oświadczenia dotyczącego każdego członka rodziny;
- 2) dochódzie rodziny – oznacza to sumę dochodów członków rodziny;
 - 2a) dochódzie członka rodziny – oznacza to przeciętny miesięczny dochód członka rodziny osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4–4c;
 - 3) dochódzie 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 faktycznej 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 2020 r. poz. 1297); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostające-

- go 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, rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1051), lub świadczenia pieniężnego przyznanego na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 lutego 2023 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym członkom rodziny funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, których śmierć nastąpiła w związku ze służbą albo podjęciem poza służbą czynności ratowania życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia (Dz.U. poz. 658),
 - e) (*uchylona*)
 - f) wykreśleniem z rejestru pozarolniczej działalności gospodarczej lub zawieszeniem jej wykonywania w rozumieniu art. 16b ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2022 r. poz. 933, 1155 i 2140) lub art. 36aa ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1009, 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, rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim

świadczeniu uzupełniającym, lub świadczenia pieniężnego przyznanego na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 lutego 2023 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym członkom rodziny funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, których śmierć nastąpiła w związku ze służbą albo podjęciem poza służbą czynności ratowania życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia,

e) (*uchylona*)

f) rozpoczęciem pozarolniczej działalności gospodarczej lub wznowieniem jej wykonywania po okresie zawieszenia w rozumieniu art. 16b ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników lub art. 36aa ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych,

g) (*uchylona*)

h) uzyskaniem zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego, przysługujących po utracie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej,

i) uzyskaniem świadczenia rodzicielskiego,

j) uzyskaniem zasiłku macierzyńskiego, o którym mowa w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników,

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

Definicje legalne

1. W komentowanym przepisie zawarto katalog definicji legalnych wprowadzonych na potrzeby orzekania w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych (w tym kontekście zob. jeszcze: § 21 ust. 1 pkt 2 ZTP, § 146–147 ZTP, § 150–153 ZTP). Niewątpliwie mamy w tym przypadku do czynienia z przepisami o kluczowym znaczeniu dla wykonywania, stosowania i przestrzegania przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Bezspornym (i zarazem swoistym) potwierdzeniem takiej ich rangi jest częste nowelizowanie przepisów nadających wskazywanym przez ustawodawcę terminom walor definicji legalnych (do tej pory czyniło to już 39 ustaw).

Dochodowy kontekst ustaleń terminologiczno-pojęciowych

2. W stosunku do części świadczeń rodzinnych prawnie relewantne jest kryterium dochodowe. Znalazło to odpowiednie potwierdzenie w merytorycznych przepisach ogólnych ustawy o świadczeniach rodzinnych formułujących definicje legalne. Ich liczba, wieloaspektowość formułowanych w nich ujęć oraz dotyczące ich częste nowelizacje ewidentnie potwierdzają operacyjne znaczenie unormowań o takim przeznaczeniu.

Dochód

3. Unormowanie art. 3 pkt 1 u.ś.r. w sposób enumeratywny i w zasadzie całościowy określa (częściowo poprzez odesłanie do innych ustaw) przychody (dochody) stanowiące do-

chód w jego rozumieniu, od których należy odliczyć kwoty alimentów świadczonych na rzecz innych osób, stanowiąc, że są to: a) przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, 30b, 30c, 30e i 30f u.p.d.o.f., 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 ustawy z 20.11.1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁸⁷; c) dochody niepodlegające opodatkowaniu. Wnioskujący o ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego jest zobligowany – na mocy art. 23 ust. 4 u.s.r. i przepisów r.p.s.s.r. – do załączenia do wniosku o ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego określonych dokumentów i oświadczeń stwierdzających wysokość dochodu rodziny i wyjaśnienia wszelkich wątpliwości w tym zakresie⁸⁸ (z wyjątkiem przypadków, gdy zwraca się o ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego, którego przyznanie nie jest uzależnione od nieprzekroczenia ustawowego kryterium dochodowego). Co równie ważne, organ właściwy w rozumieniu art. 3 pkt 11 u.s.r. oraz wojewoda ustalający prawo do świadczeń rodzinnych są obowiązani do samodzielnego uzyskania lub weryfikacji informacji dotyczących dochodu rodziny, o których mowa w art. 23b ust. 1 u.s.r., w sposób określony w przepisach tego artykułu.

4. Należy jednak pamiętać, że przepisy *lex specialis* (w stosunku do art. 3 pkt 1 u.s.r.) określają niekiedy, iż dany przychód (dochód), choć w świetle tego uregulowania stanowiłby dochód, to nim jednak nie jest, bowiem „nie jest wliczany do dochodu, o którym mowa w art. 3 pkt 1”. Według: a) art. 10 ustawy z 9.01.2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów⁸⁹, do dochodu, o którym mowa w art. 3 pkt 1 u.s.r., nie wlicza się wypłaconej kwoty dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego; b) art. 10 ustawy z 21.01.2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów⁹⁰, do dochodu, o którym mowa w art. 3 pkt 1 u.s.r., nie wlicza się wypłaconej kwoty dodatkowego świadczenia; c) art. 9 ustawy z 26.05.2022 r. o kolejnym w 2022 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów⁹¹, do dochodu, o którym mowa w art. 3 pkt 1 u.s.r., nie wlicza się wypłaconej kwoty dodatkowego świadczenia.

⁸⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2540.

⁸⁸ W odniesieniu do tych świadczeń rodzinnych, w stosunku do których obowiązuje kryterium dochodowe, tj.: zasiłku rodzinnego (wraz z dodatkami) – art. 5 ust. 1–3d u.s.r.; jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, czyli tzw. becikowego (ustawowego) – art. 15b ust. 2 zdanie pierwsze *in fine* u.s.r. oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego – art. 16a ust. 2 i ust. 4 (obowiązującego do 31.12.2023 r. – zob. uwarunkowania prawne determinujące załatwienie sprawy przyznania specjalnego zasiłku opiekuńczego wynikające z regulacji art. 63 u.s.w.) w zw. z art. 5 ust. 2 u.s.r. Do tej grupy mogą też należeć świadczenia rodzinne ustanawiane w samorządowych aktach prawa miejscowego, o ile taka będzie wola lokalnego prawodawcy, wyrażona w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 22a ust. 1 i 3 oraz art. 22b ust. 1–2 u.s.r.

⁸⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2575.

⁹⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 2235.

⁹¹ Dz.U. poz. 1358.

5. Inne dochody niż wymienione w art. 3 pkt 1 u.ś.r. nie mogą być zatem brane pod uwagę przy określaniu sytuacji dochodowej rodziny. Co ważne w tym zakresie, za dochód można uznać jedynie te przychody wolne od podatku dochodowego od osób fizycznych, jakie zostały wskazane w art. 3 pkt 1 lit. c) tiret trzydzieste czwarte–trzydzieste szóste u.ś.r., pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne oraz składki na ubezpieczenia zdrowotne.
6. W razie utraty podlegającego opodatkowaniu dochodu jednego z małżonków, których dochody zostały opodatkowane łącznie, od dochodu małżonka, którego dochód nie jest utracony, należy odjąć „cały” podatek należny. W przypadku uzyskania przychodu, o którym mowa w art. 3 pkt 1 lit. a) u.ś.r., po roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, przychód (dochód) za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu, pomniejsza się m.in. o zaliczkę na podatek osobowy od osób fizycznych (a nie o podatek należny).
7. W myśl wstępu do wyliczenia zawartego w art. 3 pkt 1 u.ś.r., od każdego przychodu (dochodu) należy odliczyć kwotę alimentów świadczonych w formie pieniężnej (w tym w drodze egzekucji komorniczej) – na podstawie podlegającego wykonaniu orzeczenia sądu zasądzającego alimenty na rzecz osób poza rodziną lub odpisu protokołu posiedzenia zawierającego treść ugody sądowej, odpisu zatwierdzonej przez sąd ugody zawartej przed mediatorem lub innego tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, zobowiązującego do alimentów na rzecz osób poza rodziną⁹² – wyłącznie na rzecz innych osób. Nie można więc odliczyć od przychodu (dochodu) kwot uiszczanych przez dłużnika alimentacyjnego, czy to dobrowolnie, czy też podlegających ściągnięciu w drodze egzekucji sądowej, celem zaspokojenia należności z tytułu wypłaconych osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego czy zaliczek alimentacyjnych, ponieważ przede wszystkim nie stanowi to realizacji obowiązku alimentacyjnego, a poza tym nieakceptowalna jest sytuacja, aby dłużnik alimentacyjny, który nie realizował w sposób należyty i terminowy obowiązku alimentacyjnego, co doprowadziło do tego, że osoba, na której rzecz zasądzono alimenty, zmuszona była do zwrócenia się o przyznanie jej świadczenia z funduszu alimentacyjnego (czy niegdyś – zaliczki alimentacyjnej), korzystał z dobrodziejstwa, jakim jest odliczenie alimentów od przychodu (dochodu)⁹³. Za prawidłowe należy uznać stwierdzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że skoro małżonek w okresie małżeństwa wchodzi w skład rodziny w rozumieniu art. 3 pkt 16 u.ś.r. nawet wówczas, gdy z nią nie zamieszkuje (pozostaje w separacji faktycznej), to jego dochód dodawany jest do dochodu rodziny, a w konsekwencji – nie ma prawnych możliwości nieuwzględnienia dochodu takiego małżonka i brania pod uwagę zamiast niego wyłącznie zasądzonych i świadczonych na rzecz dziecka wchodzącego w skład rodziny alimentów⁹⁴. W przypadku utraty (jedyne) dochodu danego członka rodziny,

⁹² Zob. jeszcze § 5 pkt 4 lit. d) r.p.s.ś.r.

⁹³ Zob. w tym kontekście uchwałę NSA z 8.11.2021 r., I OPS 2/21, CBOSA.

⁹⁴ Wyrok z 21.02.2008 r., I OSK 672/07, LEX nr 401677.