

DOMINIKA CENDROWICZ

ORCID: 0000-0002-2358-7188

Uniwersytet Wrocławski

PODMIOTOWE ASPEKTY PRAWA DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH

Abstrakt: Celem publikacji jest analiza kryteriów podmiotowych warunkujących prawo do świadczeń rodzinnych. Uwzględniona została problematyka beneficjentów świadczeń rodzinnych z niepełnosprawnościami, a także wpływ definicji rodziny zawartej w art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych na przysługiwanie prawa do świadczeń rodzinnych. Sformułowane zostały także wnioski i postulaty w zakresie kryteriów podmiotowych, które zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych warunkują możliwość ubiegania się o regulowane tą ustawą świadczenia.

Słowa kluczowe: świadczenia rodzinne, kryteria podmiotowe, osoby z niepełnosprawnościami, dodatek pielęgnacyjny, rodzina

WSTĘP

Świadczenia rodzinne stanowią formę pomocy socjalnej i uznawane są za ważny instrument polityki rodzinnej państwa¹. Ich celem jest zachęta do zakładania rodziny w związku z ochroną przed dyskryminacją i udzielaniem finansowego wsparcia. Pomoc finansowa udzielana jest w szczególności rodzinom o niskich dochodach, wielodzietnym oraz wychowującym dzieci z niepełnosprawnościami². Do podstawowych celów świadczeń rodzinnych należy wspieranie prokreacyjnej, opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej funkcji rodziny³. System świadczeń rodzinnych powinien tym samym stwarzać warunki umożliwiające rodzinie pra-

¹ S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne, Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 9. Zob. K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, J. Sapeta, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, Warszawa 2015, *passim*; A. Kawecka, *Obowiązek dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych i wychowawczych w świetle dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 2, s. 7.

² I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 211.

³ K. Rokicka-Murszewska, *Komentarz do art. 1, [w:] Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021, s. 39.

widłową realizację pełnionych przez nią funkcji⁴. Należy podkreślić, że obowiązujący w Polsce system świadczeń rodzinnych wykazuje odrębności od systemu pomocy społecznej ukształtowanego obecnie przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej⁵. Świadczenia rodzinne nie mieszczą się w systemie świadczeń pomocy społecznej⁶, a różnice między systemami dotyczą celów, kryteriów dostępności świadczeń oraz ich charakteru⁷.

Regulacja prawna świadczeń rodzinnych w Polsce sięga lat trzydziestych ubiegłego stulecia⁸. Do ważniejszych aktów prawnych nawiązujących do tej problematyki w okresie międzywojennym należały ustawa z dnia 16 marca 1933 roku o Funduszu Pracy⁹ i ustawa z dnia 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznym¹⁰. Po zakończeniu II wojny światowej aktem prawnym, który przez wiele lat regulował sprawy związane ze świadczeniami rodzinnymi był dekret Rady Państwa z dnia 28 października 1947 roku o ubezpieczeniu rodzinnym¹¹. Dekret uchylony został dopiero przez art. 58 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 roku o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych¹².

Obecnie w zakresie świadczeń rodzinnych obowiązuje ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych¹³. W art. 20 ust. 1 stanowi, że organem właściwym w zakresie świadczeń rodzinnych jest organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), a realizacja zadań związanych ze świadczeniami rodzinnymi stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej¹⁴. Ustawa o świadczeniach rodzinnych była wielokrotnie nowelizowana, a jej ostatnia zmiana miała miejsce w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 24 czerwca 2021 roku o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami

⁴ A. Durasiewicz, *Rola świadczeń rodzinnych we wspieraniu rodziny*, [w:] *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, red. M. Gagacka, K. Głębiewska, Radom 2009, s. 295.

⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.).

⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 20 stycznia 2009 roku, NK.II.B.G.0911-8/09, LEX nr 527880.

⁷ A. Durasiewicz, *op. cit.*, s. 296.

⁸ M. Podsiadło-Żmuda, *Prawo do świadczeń rodzinnych jako publiczne prawo podmiotowe i gwarancje jego ochrony*, Katowice 2020, s. 76.

⁹ Ustawa z dnia 16 marca 1933 roku o Funduszu Pracy (Dz.U. RP Nr 22, poz. 163 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. RP Nr 51, poz. 396 ze zm.).

¹¹ Dekret Rady Państwa z dnia 28 października 1947 roku o ubezpieczeniu rodzinnym (Dz.U. Nr 66, poz. 414 ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 roku o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Ustawa weszła w życie z dniem 1 marca 1995 roku z wyjątkiem art. 13 ust. 3–8, które weszły w życie z dniem 1 marca 1996 roku.

¹³ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111). Dalej: u.ś.r.

¹⁴ Zob. art. 20 ust. 1 u.ś.r.

na rzecz rodziny¹⁵. Ustawą tą rozszerzono katalog dochodów składających się na dochód rodziny uprawiający do świadczeń rodzinnych¹⁶ i wprowadzono rozwiązania mające na celu usprawnienie załatwiania przez wojewodów spraw o świadczenie wychowawcze i świadczenia rodzinne w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁷.

1. POJĘCIE I RODZAJE ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH

Aby dokonać analizy kryteriów podmiotowych prawa do świadczeń rodzinnych, należy najpierw określić, jaki jest zakres przedmiotowy u.s.r. Zgodnie z art. 2 u.s.r. katalog świadczeń rodzinnych obejmuje:

1. zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego;
2. świadczenia opiekuńcze, do których należą: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne;
3. becikowe gminne;
4. dodatkowe świadczenia na rzecz rodziny inne niż świadczenia rodzinne, o których mowa w art. 2 pkt 1–3 i 5 u.s.r., ustanawiane w drodze uchwały przez radę gminy dla osób zamieszkałych na terenie jej działania;
5. świadczenie rodzicielskie.

W doktrynie przyjmuje się, że jest to zamknięty katalog świadczeń rodzinnych *sensu stricto*¹⁸. Należy podkreślić, że ze względu na definicję świadczeń rodzinnych, która pojawia się w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁹, za świadczenia rodzinne uważane są często również takie, które nie zostały wymienione w art. 2 u.s.r. (na przykład świadczenie wychowawcze 500 plus²⁰). Rozporządzenie nr 883/2004 stanowi w art. 1, że pojęcie świadczenia rodzinne oznacza „[...] wszelkie świadczenia rzeczowe lub pieniężne, które mają odpowiadać wydatkom rodziny, z wyłączeniem zaliczek z tytułu świadczeń alimentacyjnych oraz specjalnych świadczeń porodowych i świadczeń adopcyjnych wspomnianych w załączniku I”. W doktrynie i w orzecznictwie słusznie wskazuje się, że tak szeroka definicja świadczeń rodzinnych wykracza jednak

¹⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 roku o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny (Dz.U. poz. 1162). Dalej: ustawa nowelizująca.

¹⁶ Zob. art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej.

¹⁷ Zob. art. 3 pkt 6 ustawy nowelizującej.

¹⁸ K. Rokicka-Murszewska, *Komentarz do art. 2, [w:] Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021, s. 65.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166 z 30.04.2004 r., s. 1).

²⁰ Reguluje je ustawa z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2019 r. poz. 2407 ze zm.).

poza katalog form pomocy, o których mowa w art. 2 u.ś.r.²¹ Równocześnie rację ma Karolina Rokicka-Murszewska, że twierdzenie, zgodnie z którym w art. 2 u.ś.r. mamy do czynienia z zamkniętym katalogiem świadczeń rodzinnych, nie jest do końca właściwe, ponieważ art. 2 pkt 4 u.ś.r. przesądza o możliwości podjęcia przez radę gminy decyzji w formie uchwały co do rodzaju świadczenia na rzecz rodziny, które rada może ustanowić dla osób zamieszkałych na terenie jej działania²².

2. OBYWATELE POLSCY I CUDZOZIEMCY JAKO PODMIOTY UPRAWNIONE DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.ś.r. prawo do świadczeń rodzinnych przysługuje obywatelom polskim i cudzoziemcom — wymogiem jest spełnienie określonych kryteriów. Obywatelstwo polskie to jeden z ogólnych warunków o charakterze podmiotowym, od których zależy przysługiwanie tego prawa²³. Pod pojęciem obywatelstwa należy rozumieć względnie trwałą i mającą swoje źródło w przepisach prawa więź osoby fizycznej (obywatela) z państwem²⁴. Zgodnie z art. 34 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku²⁵ obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. W sposób szczegółowy zasady, warunki oraz tryb jego nabywania i utraty, potwierdzania jego posiadania lub utraty, a także właściwość organów w tych sprawach określa ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim²⁶.

Należy podkreślić, że u.ś.r. w art. 1 ust. 2 wskazuje konkretne kategorie cudzoziemców, którym przysługuje prawo do świadczeń rodzinnych. Są to na przykład osoby, do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Świadczenia rodzinne przysługują także cudzoziemcom, jeżeli wynika to z wiążących Polskę umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym. Następna grupa to osoby przebywające w Polsce 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 roku o cudzoziemcach²⁷, lub w związku z uzyskaniem w Polsce statusu uchodźcy czy

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2016 roku, IV SA/GI 37/18, LEX nr 2517043. Zob. także R. Mędrzycki, *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021, LEX.

²² K. Rokicka-Murszewska, *Komentarz do art. 2*, s. 66.

²³ K. Rokicka-Murszewska, *Komentarz do art. 1*, s. 47.

²⁴ M. Lewicki, *Obywatelstwo polskie*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 43.

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2020 r. poz. 347).

²⁷ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. poz. 1650). Dalej: u.c.

ochrony uzupełniającej. Okoliczności związane z uzyskaniem przez cudzoziemców statusu uprawniającego do świadczeń rodzinnych ustala się na podstawie karty pobytu, którą cudzoziemiec powinien przedłożyć do wniosku o świadczenia rodzinne w świetle § 5 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 roku w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych²⁸.

Następna kategoria obejmuje cudzoziemców posiadających kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”. Wyłączone są z niej osoby, które są obywatelami państw trzecich i uzyskały zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy, jak również obywatele państw trzecich przyjęci w celu podjęcia studiów oraz mający prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy²⁹. „Nie ulega wątpliwości, że posiadanie karty pobytu z zamieszczoną na niej ww. adnotacją — zgodnie z literalnym brzmieniem art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.s.r. — jest warunkiem uzyskania prawa do świadczeń rodzinnych”³⁰. Zgodnie z art. 244 ust. 1 pkt 11 u.c. adnotacja o dostępie do rynku pracy na karcie pobytu jest umieszczana w dwóch sytuacjach. Pierwsza zachodzi wówczas, gdy cudzoziemiec ma uprawnienie do wykonywania pracy na terenie Polski, druga kiedy jest on zwolniony z obowiązku posiadania takiego zezwolenia. Wówczas adnotacja potwierdzająca uprawnienie do wykonywania pracy przez cudzoziemca ma charakter informacyjny i uprawnienie do świadczeń rodzinnych wynika z treści przepisów prawa zwalniających cudzoziemca z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na terenie Polski³¹.

Uprawnieni do świadczeń rodzinnych są także cudzoziemcy przebywający 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. Dotyczy to osób zamieszkujących na terytorium Polski 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. Są to także cudzoziemcy przebywający na terytorium Polski: 1. na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 151 lub art. 151b

²⁸ Dz.U. poz. 1466.

²⁹ M. Lewandowicz-Machnikowska, *Ogólne warunki nabycia prawa do świadczeń rodzinnych*, [w:] *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, red. I. Sierpowska, Warszawa 2016, s. 232–233.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 14 marca 2018 roku, I OSK 1164/16, LEX nr 2560018.

³¹ K. Rokicka-Murszewska, *Komentarz do art. 1*, s. 57.

u.c., 2. na podstawie wizy krajowej w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych, 3. 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 Polski na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.ś.r. zarówno obywatelom polskim, jak i cudzoziemcom świadczenia rodzinne przysługują, jeżeli zamieszkują na terytorium Polski przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia rodzinne, chyba że przepisy o koordynacji lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej. Pojęcie miejsca zamieszkania należy tłumaczyć zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny³²: „Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu”. Reguły wyznaczania miejsca zamieszkania dziecka znajdującego się pod władzą rodzicielską oraz osoby pozostającej pod opieką określają odpowiednio art. 26 i 27 k.c. Zgodnie z art. 28 k.c. „[m]ożna mieć tylko jedno miejsce zamieszkania”. Należy równocześnie zauważyć, że:

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 Polsce³³.

Z powyższych ustaleń wynika, że u.ś.r. wprowadza jednolitą regulację odnośnie do beneficjentów świadczeń rodzinnych, którymi są obywatele polscy i cudzoziemcy. Określone art. 1 ust. 2 u.ś.r. kryterium podmiotowe jest wspólne dla wszystkich beneficjentów świadczeń. Inaczej przedstawia się kwestia kryteriów przedmiotowych, różnorodnych w zależności od rodzaju świadczenia, o które ubiega się konkretna osoba³⁴. Należy wskazać także na rozbudowany i zamknięty katalog podmiotów będących cudzoziemcami, którym przysługuje prawo do świadczeń rodzinnych. Ustalenie, o jakie kategorie cudzoziemców chodzi, nie powoduje wątpliwości interpretacyjnych; ponadto określenie, którzy cudzoziemcy mają w Polsce prawo do świadczeń rodzinnych, służy wyeliminowaniu możliwości pobierania świadczeń rodzinnych przez osoby przebywające na terytorium Polski nielegalnie³⁵.

³² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.). Dalej: k.c.

³³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 maja 2021 roku, II SA/Bk 268/21, LEX nr 3177396.

³⁴ I. Sierpowska, *Kryteria ustalania uprawnień do świadczeń rodzinnych*, „Monitor Prawa Pracy” 2004, nr 6, Legalis.

³⁵ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lutego 2006 roku — z upoważnienia ministra na zapytanie nr 390 w sprawie świadczeń dla cudzoziem-

3. OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI JAKO SZCZEGÓLNA KATEGORIA BENEFICJENTÓW ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH

Za szczególną kategorię osób fizycznych, do których są adresowane świadczenia rodzinne, należy uznać osoby z niepełnosprawnościami. W art. 3 pkt 9 u.ś.r. zawarto definicję „niepełnosprawnego dziecka”. Jest nim 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. W art. 3 pkt 15 u.ś.r. znajduje się definicja „pełnoletniej osoby niepełnosprawnej”, którą jest osoba pełnoletnia legitymująca się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, a także osoba, która ukończyła 75 lat. W art. 3 pkt 20 i 21 u.ś.r. wskazane jest natomiast, co należy rozumieć przez pojęcie znacznego i umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

Nawiązując do powyższych ustaleń, należy podkreślić, że osoby z niepełnosprawnościami, ich rodziny oraz opiekunowie mogą ubiegać się o zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy i świadczenie pielęgnacyjne³⁶. Świadczenie pielęgnacyjne, któremu zostaną poświęcone dalsze szczegółowe rozważania, przysługuje z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej: 1. matce albo ojcu, 2. opiekunowi faktycznemu dziecka, 3. osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną, w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, 4. innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku — Kodeks rodzinny i opiekuńczy³⁷ ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności — jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Zgodnie z art. 17 ust. 1b u.ś.r. „[ś]wiadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia”.

Istotą opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., jest nie tylko jej stałość i ciągłość, ale przede wszystkim zapewnienie zaspokojenia normalnych, codzien-

ców pozostających w związku małżeńskim z obywatelem polskim, <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/3AB4EE78> (dostęp: 30.01.2022).

³⁶ Zob. art. 16 u.ś.r., art. 16a u.ś.r. i art. 17 u.ś.r.

³⁷ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku — Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1359).

nych potrzeb osoby, nad którą jest sprawowana, zapewnienie jej egzystencji, której bez pomocy osób trzecich nie jest w stanie sobie sama zapewnić³⁸. „Nie można [...] utożsamiać istoty świadczenia pielęgnacyjnego ze wsparciem przyznawanym wyłącznie opiekunom osób niepełnosprawnych. Celem tego świadczenia [...] jest wsparcie osób niepełnosprawnych polegające m.in. na zapewnieniu im czyjejś opieki i pomocy w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji”³⁹.

Na tle regulacji art. 17 ust. 1b u.s.r. zauważenia wymaga, że TK w wyroku z dnia 21 października 2014 roku, K 38/13, uznał, że z dniem 23 października 2014 roku przepis ten w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą z niepełnosprawnościami po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁰. W pkt 8 uzasadnienia wyroku podkreślono, że jego realizacja

wymaga podjęcia działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Trybunał nie przesądza, jaki model ustalenia świadczeń dla tych opiekunów należy przyjąć. Ustawodawca ma w tej kwestii pewien margines swobody. [...] Skutkiem wejścia w życie [...] wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b u.s.r., ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie „prawa” do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł [...] o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b u.s.r.⁴¹

Pomimo stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b u.s.r. we wskazanym zakresie, ustawodawca nie podjął żadnych działań mających na celu jego nowelizację bądź uchylenie. Powoduje to, że w praktyce organy administracji publicznej, decydując o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, odmawiają jego przyznania, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała później niż jest to określone w art. 17 ust. 1b u.s.r.⁴² W orzecznictwie sądów administracyjnych wykształciły się dwie linie orzecznicze⁴³. Zgodnie z pierwszą z nich art. 17 ust. 1b u.s.r. „jako niekonstytucyjny, nie może mieć zastosowania wobec opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. W takim bowiem zakresie

³⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 grudnia 2021 roku, III SA/Gd 911/21, LEX nr 3287588.

³⁹ Uzasadnienie do wyroku TK z dnia 21 października 2014 roku, K 38/13, OTK–A 2014 r., nr 9, poz. 104.

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 21 października 2014 roku, K 38/13 (Dz.U. z 2014 r. poz. 1443).

⁴¹ Uzasadnienie do wyroku TK z dnia 21 października 2014 roku, K 38/13.

⁴² R. Horaczewski, *Wyrok TK, czy niekonstytucyjna ustawa? OPS-y boją się wypłacać świadczenie pielęgnacyjne*, https://www.prawo.pl/samorzad/swiadczenie-pielagnacyjne-dla-opiekunow-osob-niepelnosprawnych,512979.html?_ga=2.154859646.735177749.1642083771-2122664647.1610397394 (dostęp: 25.01.2022).

⁴³ A. Ostapski, *Kwestia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, którą odmówiono przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w oparciu o art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Głosa do wyroku WSA z dnia 7 listopada 2018 r., IV SA/Wr 329/18, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2019, nr 1, s. 125.*

Trybunał wprost stwierdził jego niekonstytucyjność⁴⁴. Według stanowiska prezentowanego w ramach drugiej linii orzeczniczej wyrok TK nie zmienia sytuacji prawnej skarżących w sprawach dodatku pielęgnacyjnego, ponieważ wynika to wprost z uwag końcowych zawartych w jego uzasadnieniu⁴⁵. Zawarte w art. 17 ust. 1b u.ś.r. przesłanki prawne pozostają w obrocie prawnym i warunkują przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego⁴⁶. W kontekście ochrony godności osób z niepełnosprawnościami wymagających stałego wsparcia, ich opiekunów, a także realizacji zasady pewności sytuacji prawnej, niezbędna jest więc realizacja wyroku TK oraz ujednolicenie orzecznictwa sądów administracyjnych, które mimo że nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP, to jednak wywiera wpływ na jego stosowanie przez organy administracji publicznej.

4. POJĘCIE RODZINY W USTAWIE O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH I JEJ WPŁYW NA USTALANIE UPRAWNIEN DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH

Omawiając problematykę przesłanek podmiotowych warunkujących prawo do świadczeń rodzinnych, wypada także zwrócić uwagę na pojawiające się w art. 3 pkt 16 u.ś.r.⁴⁷ pojęcie rodziny, którego prawidłowa interpretacja przez organy administracji publicznej wpływa na ustalanie uprawnień do świadczeń rodzinnych przez organy administracji publicznej⁴⁸. Pojęcie rodziny pojawia się w Konstytucji RP w art. 18, który stanowi, że małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 71 ust. 1 Konstytucji RP mowa jest o tym, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Zgodnie z art. 3 pkt 16 u.ś.r. „rodzina” oznacza odpowiednio następujących jej członków: 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

⁴⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 marca 2017 roku, III SA/Gd 47/17, LEX nr 2267205.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 1 października 2015 roku, I OSK 519/14, LEX nr 1985939.

⁴⁶ B. Chłodziński, *Komentarz do art. 17, [w:] Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021, s. 433.

⁴⁷ Należy również wskazać na pojęcie rodziny wielodzietnej, które pojawia się w art. 3 pkt 16a u.ś.r.

⁴⁸ M. Bochenek, *Przyznawanie i wypłacanie świadczeń rodzinnych. Wzory decyzji, wniosków i pouczeń*, Warszawa 2018, LEX.

opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 roku o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów⁴⁹. Do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko.

Definicję rodziny z art. 3 pkt 16 u.ś.r. wyznaczają elementy takie jak: wiek, stan cywilny, fakt pozostawania na utrzymaniu, dookreślone prawnie relacje między członkami rodziny⁵⁰. Należy zatem podkreślić, że ustawodawca, definiując w art. 3 pkt 16 u.ś.r. pojęcie rodziny, uwzględnił status prawny, a nie stan faktyczny lub przesłankę wspólnego gospodarowania. Bez znaczenia zatem dla ustalenia, czy określona osoba wchodzi w skład rodziny w rozumieniu art. 3 pkt 16 u.ś.r., jest fakt wspólnego gospodarowania czy też wspólnego zamieszkiwania. Przepisy u.ś.r. nie przewidują możliwości badania faktycznych okoliczności dotyczących statusu rodziny, na przykład wspólnego gospodarowania. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 26 kwietnia 2018 roku, OSK 133/18, pojęcie rodziny oznacza rodzinę w sensie prawnym. Dopóki więc pomiędzy małżonkami nie zostanie prawomocnie orzeczony rozwód, pozostają oni w dalszym ciągu rodziną, nawet jeżeli nie zamieszkują wspólnie⁵¹. Jeśli więc na przykład małżonkowie nie pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym, ale stanowią rodzinę w sensie prawnym, to ustalając dochód rodziny na potrzeby przyznawania świadczeń rodzinnych, należy uwzględnić również dochód małżonka niezamieszkującego ze współmałżonkiem i dziećmi oraz niepozostającego z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym⁵².

Analizowana definicja nie zawiera zwrotów niedookreślonych i nie pozostawia miejsca na ich swobodną interpretację. Nie łączy pojęcia rodziny z pokrewieństwem czy obowiązkiem alimentacyjnym. Rodzinę w jej świetle tworzą wymienione w art. 3 pkt 16 u.ś.r. podmioty⁵³. Spotkać można stanowisko odmienne, zgodnie z którym dla potrzeb interpretacji pojęcia rodziny w u.ś.r. należy użyć wykładni nie tylko gramatycznej, ale również celowościowej, zwłaszcza w następstwie zachwiania podstawowej formy rodziny opartej na pokrewieństwie. Pogląd ten nie jest jednak powszechnie akceptowany⁵⁴.

Omówienia wymaga zwrot „odpowiednio”, pojawiający się w definicji rodziny, o której mowa w art. 3 u.ś.r. Według Adama Lisowskiego powoduje on, że w omawianym przepisie chodzi o rodzinę, którą tworzą aktualni, a nie byli małżonkowie, oraz rodzice dziecka pozostający w nieformalnym związku (nadal mogą to być rozwiedzeni małżonkowie), pod warunkiem wspólnego prowadzenia

⁴⁹ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 roku o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1297).

⁵⁰ A. Guziejewska, *Publicznoprawne definicje rodziny — zarys problematyki*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 1, s. 14–15.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2018 roku, I OSK 133/18, LEX nr 2521994.

⁵² Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 roku, I OSK 752/16, LEX nr 2364758.

⁵³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 stycznia 2018 roku, IV SA/GI 762/17, LEX nr 2375084.

⁵⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 stycznia 2018 roku, II SA/Sz 1199/17, LEX nr 2433859.

gospodarstwa domowego, w ramach którego wychowują wspólne dzieci. Stąd też byli małżonkowie, jeśli nie prowadzą wspólnego gospodarstwa domowego, nie tworzą rodziny⁵⁵.

Warto nadmienić, że pojęcie rodziny z art. 3 pkt 16 u.ś.r. różni się od pojęcia rodziny z art. 6 pkt 14 u.p.s. Zgodnie z art. 6 pkt 14 u.p.s. rodzina to „osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące”. Wspólne zamieszkiwanie polega na dzieleniu lokalu mieszkalnego w sposób pozwalający stwierdzić, że koncentruje się w nim aktywność życiowa osoby zamieszkującej. Wspólne gospodarowanie charakteryzują między innymi wspólnota interesów, wzajemne zaspokajanie potrzeb, czerpanie wzajemnych korzyści, ponoszenie wspólnych wydatków, pozostawanie na utrzymaniu drugiej osoby⁵⁶.

Na tle definicji rodziny z art. 6 pkt 14 u.p.s. okoliczności takie jak rozwód czy separacja nie przesądzą o prowadzeniu odrębnych gospodarstw domowych przez osoby wspólnie zamieszkujące. Podobnie istnienie rozdzielnosci majątkowej między małżonkami nie ma znaczenia, jeżeli są spełnione przesłanki wspólnego zamieszkania i gospodarowania⁵⁷.

Definicja rodziny z art. 6 pkt 14 u.p.s. jest tym samym bardziej pojemna niż definicja rodziny pojawiająca się w art. 3 pkt 16 u.ś.r. Jest to podyktowane charakterem instytucji pomocy społecznej, która zdaje się mieć charakter bardziej ogólny niż regulacja prawna zawarta w przepisach u.ś.r.⁵⁸ W kontekście u.p.s. kluczową rolę odgrywa sytuacja faktyczna, a nie formalna, osób tworzących rodzinę⁵⁹. W przepisach u.p.s. chodziło bowiem o zapewnienie ochrony osobom funkcjonującym jako wspólnota — wspólnie zamieszkującym i gospodarującym⁶⁰. Inaczej pojęcie to widziane jest w u.ś.r.; zawarta w art. 3 pkt 16 definicja zawiera pozytywny katalog osób, które stanowią rodzinę, i tylko te osoby wchodzi w jej skład⁶¹.

Należy postawić pytanie o zasadność wprowadzenia jednej definicji rodziny, która byłaby wspólna dla obydwu ustaw. Co prawda wprowadzenie takiej definicji mogłoby być bardziej czytelnie dla beneficjentów obu systemów świadczeń, zwłaszcza gdy korzystają oni ze świadczeń rodzinnych i świadczeń z zakresu po-

⁵⁵ A. Lisowski, *Definicja rodziny w przepisach o świadczeniach rodzinnych i świadczeniu wychowawczym*, „Doradca w Pomocy Społecznej” 2018, nr 53, <https://doradcawpomocyspoecznej.pl/artukul/definicia-rodziny-w-przepisach-o-swiadczeniach-rodzinnych-i-swiadczeniu-wychowawczym#sn:c2c817e2-009f-d2a5-657e-019c7663c0ff> (dostęp: 15.11.2021).

⁵⁶ I. Sierpowska, *Istota i zasady udzielania pomocy społecznej*, [w:] *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, red. I. Sierpowska, Warszawa 2016, s. 38.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ A. Guziejewska, *Pojęcie rodziny w świetle ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach rodzinnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 4, s. 19.

⁵⁹ S. Nitecki, *Rodzina jako podmiot prawa administracyjnego*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, LEX.

⁶⁰ A. Guziejewska, *Pojęcie rodziny...*, s. 19.

⁶¹ S. Nitecki, *Rodzina jako podmiot...*

mocy społecznej. Rację ma jednak Anna Guziejewska, twierdząc, że prowadziłyby to do odejścia od celów, jakie za pośrednictwem tych grup świadczeń chciał osiągnąć ustawodawca. Systemy świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej służą bowiem realizacji podobnych, ale nie do końca identycznych celów⁶². Wprowadzone nimi definicje legalne rodziny powinny natomiast służyć realizacji tych celów, nie powodując dodatkowo trudności interpretacyjnych ze strony organów administracji publicznej.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, należy zauważyć, że kryteria o charakterze podmiotowym stanowią tylko jeden z warunków wpływających na ustalanie prawa do świadczeń rodzinnych. Aby uzyskać konkretne świadczenie rodzinne, niezbędne jest jeszcze spełnienie kryteriów o charakterze przedmiotowym, różniących się w zależności od rodzaju świadczenia, o które ubiega się dana osoba (na przykład kryterium dochodowego). Interpretacja kategorii obywateli polskich i cudzoziemców jako podmiotów posiadających prawo do świadczeń rodzinnych nie budzi większych wątpliwości. Biorąc pod uwagę, że wiele form wsparcia w ramach systemu świadczeń rodzinnych związanych jest z niepełnosprawnością (na przykład zasiłek pielęgnacyjny lub specjalny zasiłek opiekuńczy), należy zwrócić uwagę na wpływ orzeczenia TK z dnia 21 października 2014 roku, K 38/13, na postępowania administracyjne w przedmiocie przyznania dodatku pielęgnacyjnego. Jak wskazał TK w uzasadnieniu analizowanego wyroku, w celu jego realizacji niezbędne jest podjęcie przez ustawodawcę działań, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Do chwili obecnej tego rodzaju działania nie zostały podjęte, ponadto na kanwie przedmiotowego wyroku TK wykształciły się dwie odmienne linie orzecznicze. Nie służy to ochronie pewności sytuacji prawnej osób niepełnosprawnych, członków ich rodzin i opiekunów prawnych, a także uderza w ich godność. Konieczne jest więc ujednolicenie orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie obowiązywania art. 17 ust. 1b u.s.r., ale przede wszystkim ustawodawca powinien podjąć działania w zakresie realizacji wyroku TK w celu przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych w kontekście prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W kontekście ustaleń poczynionych na temat definicji rodziny, o której mowa w art. 3 pkt 16 u.s.r., jej szczegółowa analiza w zestawieniu z definicją zawartą w art. 6 pkt 14 u.p.s. pozwala zwrócić uwagę na istniejące między nimi zasadnicze różnice. Wynika to stąd, że system świadczeń rodzinnych i system pomocy społecznej różnią się w zakresie ich funkcji, charakteru oraz

⁶² A. Guziejewska, *Pojęcie rodziny...*, s. 19.

celów przyświecających obu kategoriom świadczeń pomocowych. Nie jest więc uzasadnione stworzenie jednej definicji rodziny, która byłaby wspólna dla beneficjentów świadczeń regulowanych u.ś.r. i u.p.s.

SUBJECTIVE ASPECTS OF THE RIGHT TO FAMILY BENEFITS

The aim of the article is to analyze subjective criteria determining the right to family benefits. The problem of beneficiaries who are persons with disabilities was taken into consideration, as well as how the legal definition of the family included in the art. 3 para. 16 of the Act of 28 November 2003 on family benefits influences the right to family benefits. Conclusions and recommendations were also formulated regarding the subjective criteria which, according to the Act on family benefits, determine the possibility of applying for family benefits.

Keywords: family benefits, subjective criteria, persons with disabilities, carer's allowance, family

BIBLIOGRAFIA

- Bochenek M., *Przyznawanie i wypłacanie świadczeń rodzinnych. Wzory decyzji, wniosków i pouczeń*, Warszawa 2018, LEX.
- Chłudziński B., *Komentarz do art. 17, [w:] Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021.
- Durasiewicz A., *Rola świadczeń rodzinnych we wspieraniu rodziny*, [w:] *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, red. M. Gagacka, K. Głabiewska, Radom 2009.
- Guziejewska A., *Pojęcie rodziny w świetle ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach rodzinnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 4.
- Guziejewska A., *Publicznoprawne definicje rodziny — zarys problematyki*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 1.
- Horaczewski R., *Wyrok TK, czy niekonstytucyjna ustawa? OPS-y boją się wypłacać świadczenie pielęgnacyjne*, https://www.prawo.pl/samorzad/swiadczenie-pielegnacyjne-dla-opiekunow-osob-niepelnosprawnych,512979.html?_ga=2.154859646.735177749.1642083771-2122664647.1610397394.
- Kawecka A., *Obowiązek dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych i wychowawczych w świetle dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 2.
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Ogólne warunki nabycia prawa do świadczeń rodzinnych*, [w:] *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, red. I. Sierpowska, Warszawa 2016.
- Lewicki M., *Obywatelstwo polskie*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Lisowski A., *Definicja rodziny w przepisach o świadczeniach rodzinnych i świadczeniu wychowawczym*, „Doradca w Pomocy Społecznej” 2018, nr 53, <https://doradcawpomocyspoecznej.pl/artukul/definicia-rodziny-w-przepisach-o-swadczeniach-rodzinnych-i-swadczeniu-wychowawczym#sn:c2c817e2-009f-d2a5-657e-019c7663c0ff>.
- Małyś-Sulińska K., Kawecka A., Sapeta J., *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Mędrzycki R., *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021, LEX.

- Nitecki S., *Rodzina jako podmiot prawa administracyjnego*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, LEX.
- Nitecki S., *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009.
- Ostapski A., *Kwestia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, którą odmówiono przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w oparciu o art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Glosa do wyroku WSA z dnia 7 listopada 2018 r., IV SA/Wr 329/18, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2019, nr 1.*
- Podsiadło-Żmuda M., *Prawo do świadczeń rodzinnych jako publiczne prawo podmiotowe i gwarancje jego ochrony*, Katowice 2020.
- Rokicka-Murszewska K., *Komentarz do art. 1*, [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021.
- Rokicka-Murszewska K., *Komentarz do art. 2*, [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021.
- Sierpowska I., *Istota i zasady udzielania pomocy społecznej*, [w:] *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, red. I. Sierpowska, Warszawa 2016.
- Sierpowska I., *Kryteria ustalania uprawnień do świadczeń rodzinnych*, „Monitor Prawa Pracy” 2004, nr 6, Warszawa 2022, Legalis.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011.