

Ustawa o świadczeniach rodzinnych

z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U. Nr 228, poz. 2255)

Tekst jednolity z dnia 18 listopada 2013 r. (Dz.U. 2013 r. poz. 1456)

(zm.: Dz.U. 2013 r. poz. 1623, poz. 1650, 2014 r. poz. 567, poz. 559)

Spis treści

	Art.
Rozdział 1. Przepisy ogólne	1–3
Rozdział 2. Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego ..	4–15a
Rozdział 2a. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka	15b–15c
Rozdział 3. Świadczenia opiekuńcze	16–17a
Rozdział 4. Zasady weryfikacji świadczeń rodzinnych	18–19
Rozdział 5. Podmioty realizujące zadania w zakresie świadczeń rodzinnych	20–22a
Rozdział 6. Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych	23–32
Rozdział 7. Finansowanie świadczeń rodzinnych	33–33
Rozdział 8. Zmiany w przepisach obowiązujących	34–46
Rozdział 9. Przepisy przejściowe i dostosowujące	47–70a
Rozdział 10. Przepisy uchylające i przepisy o wejściu w życie ..	71–72

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy i podmiotowy]

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

2.¹ 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. poz. 1650), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

¹ Art. 1 ust. 2 pkt 2 zmieniony ustawą z 12.12.2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650), która wchodzi w życie 1.5.2014 r.

- 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 sześciu miesięcy, obywatele państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów oraz obywatele państw trzecich, którzy mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy.

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

Spis treści

	Nb
I. Uwagi ogólne	1
1. Zastępcza funkcja ustawy	1
2. Katalog świadczeń rodzinnych	2
3. Zasada pomocniczości	3
4. System trwałej pomocy udzielanej przez państwo	4
5. Odniesienie do Konstytucji RP	5
II. Zakres przedmiotowy ŚwiadRodzU	6
1. Skutki prawne	6
2. Warunki nabycia świadczenia	7
3. Rozstrzygnięcie o prawie do świadczenia	8
4. Prawo do świadczenia	9
III. Zakres podmiotowy ŚwiadRodzU	10
1. Regulacje dotyczące zakresu podmiotowego przed zmianą przepisu	10
2. Nabycie obywatelstwa polskiego	11
3. Nabycie obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji	12
4. Prawo do świadczeń rodzinnych – przepisy obowiązujące do 5.7.2007 r.	13
5. Brak możliwości pobierania świadczeń rodzinnych dla osób legitymujących się wyłącznie obywatelstwem Państwa Członkowskiego UE ...	14
6. Brak możliwości pobierania świadczeń rodzinnych dla osób legitymujących się wyłącznie obywatelstwem państwa należącego do EOG ...	15
7. Aktualny stan prawny	16
8. Zgoda na pobyt tolerowany jako czynnik uprawniający do otrzymywania świadczeń rodzinnych	17
9. Niedopuszczalność wydania cudzoziemca do innego kraju	18
10. Status uchodźcy	19
11. Zamieszkanie na terytorium RP łącznie z członkami rodzin	20
12. Zamieszkiwanie na terytorium RP przez co najmniej rok	21
13. Dwustronna umowa międzynarodowa o zabezpieczeniu społecznym	22
14. Przeszkody do uzyskania świadczeń rodzinnych przewidziane przez przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym	23
15. Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy ...	24

16. Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej w EKS	25
17. Inne akty prawa międzynarodowego	26
18. Definicja świadczeń rodzinnych	27

I. Uwagi ogólne

1. **Zastępcza funkcja ustawy.** Regulacja, jaką jest ŚwiadRodzU, wypełnia miejsce po dwóch uchylonych przez nią aktach prawnych: FundAlimU oraz ZasRodzU. Celem pierwszej z uchylonych ustaw było **zapewnienie wzmoczonej opieki dzieciom oraz innym osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej** z powodu niemożności wyegzekwowania świadczeń wynikających z ciężących na oznaczonych osobach obowiązków alimentacyjnych. Zadanie to realizowane było poprzez przyznawanie świadczeń alimentacyjnych osobom, w stosunku do których istniał obowiązek alimentacyjny, a od zobowiązanego nie można było jego realizacji wyegzekwować. Obowiązki w zakresie ustalania i przyznawania świadczeń alimentacyjnych wykonywał ZUS, w drodze decyzji wydawanych w trybie KPA, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z FundAlimU. Postępowanie przed ZUS było jednoinstancyjne, a kontrolę legalności wydawanych decyzji, poprzez przejmowanie sprawy do jej końcowego załatwienia, wykonywały sądy odwoławcze (sądy powszechne), stosując przepisy o odwołaniach od decyzji w sprawach ubezpieczeń społecznych. Druga z uchylonych ustaw, ZasRodzU, regulowała trzy publicznoprawne świadczenia: zasiłki rodzinne, zasiłki pielęgnacyjne oraz zasiłki wychowawcze. Świadczenia te składały się na zabezpieczeniowy system wsparcia osób o najniższych dochodach w celu ułatwienia pokonania trudności, jakie w takich okolicznościach niosą: wychowywanie dziecka, opieka nad małżonkiem z powodu jego wieku lub niepełnosprawności albo też uciążliwości wywołane własnym zaawansowanym wiekiem. Również i te świadczenia ustalane i przyznawane były w trybie właściwym dla świadczeń z ubezpieczenia społecznego przez ZUS, w drodze decyzji w przypadkach, gdy powstanie uprawnienia lub jego zmiana budziły wątpliwości, albo przez podmioty związane z uprawnionym pewnym stosunkiem prawnym: pracodawca – stosunkiem pracy, organ administracji publicznej – stosunkiem służbowym, organ rentowy inny niż ZUS – stosunkiem ubezpieczenia emerytalnego lub rentowego, organ pomocy społecznej – stosunkiem administracyjnym z tego zakresu, organ zatrudnienia – stosunkiem wynikającym ze statusu bezrobotnego.

2. **Katalog świadczeń rodzinnych.** Z tak zakreślonym systemem świadczeń, ułatwiających pokonanie trudności w funkcjonowaniu rodziny, ustawodawca zerwał 1.5.2004 r., tj. z dniem wejścia w życie zasadniczej części ŚwiadRodzU (zob. art. 72 ŚwiadRodzU). W miejsce funkcjonujących dotąd świadczeń alimentacyjnych z funduszu alimentacyjnego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych ustalanych przez ZUS wprowadzono świadczenia rodzinne ustalane, przyznawane i wypłacane przez organy samorządu gminnego i – w ograniczonym bardzo zakresie – przez organy samorządu województwa. Stworzono zamknięty **katalog podstawowych świadczeń rodzinnych**, wliczając do nich:

- 1) zasiłek rodzinny;
- 2) dodatki do zasiłku rodzinnego;
- 3) świadczenia opiekuńcze, na które składają się:
 - a) zasiłek pielęgnacyjny,
 - b) świadczenie pielęgnacyjne.

Nowy tryb przyznawania świadczeń przeznaczonych na pomoc rodzinie wychowującej lub kształcącej dziecko, rodzinie wielodzietnej, niepełnosprawnym członkom rodziny oraz członkom rodziny w zaawansowanym wieku, zagwarantował dwuinstancyjne postępowanie administracyjne oraz dwuinstancyjną kontrolę legalności decyzji

w sprawach tych świadczeń, realizowaną przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA. Świadczenia o tym przeznaczeniu w dalszym ciągu, co do zasady, utrzymywane jako świadczenia przyznawane w ramach zadań z zakresu administracji rządowej i finansowanych z budżetu państwa. W drodze wyjątku umożliwiono ich podwyższenie oraz konstytuowanie w drodze aktów prawa miejscowego ustanawianego przez organy gminy. W tym wąskim zakresie, dotyczącym podwyższeń kwot dodatków oraz przyznawania gminnej zapomogi porodowej, zadania te stały się zadaniami nałożonymi na jednostki samorządu gminnego, finansowanymi z ich własnych budżetów. Dostosowano także zakres podmiotowy nowej regulacji do wymogów prawa europejskiego, gwarantując dostęp do świadczeń rodzinnych oznaczonym grupom cudzoziemców na zasadach równoważnych z obowiązującymi obywateli Rzeczypospolitej Polskiej korzystających z zabezpieczenia rodzinnego poza granicami kraju.

3. **Zasada pomocniczości.** Regulacje ŚwiadRodzU stanowią kompleksowe unormowanie problematyki związanej z pomocą rodzinie w związku z jej niekorzystną sytuacją. Jako ryzyko rodzinne, uzasadniające korzystanie ze świadczeń, w przeważającej liczbie przypadków wskazano niskie dochody, stan zdrowia oraz ograniczone możliwości zarobkowania członków rodziny. Zasadniczym celem komentowanej regulacji jest ukierunkowanie **pomocy publicznej** organów samorządu terytorialnego na jak najlepszą realizację podstawowych funkcji rodziny: wychowania, nauki i kształcenia dzieci, opieki nad niepełnosprawnymi i niedołączonymi z powodu wieku członkami rodziny, w tym również w tych sytuacjach, gdy rodzina nie jest w stanie wypełniać samodzielnie swoich zadań z powodu braku niezbędnej troski ze strony jej członków (zob. *A. Miruć*, Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej, ATDP 2008, Nr 3, s. 26). Aspekty te odróżniają świadczenia rodzinne od innych, których adresatami mogą być poszczególne członkowie rodziny. W szczególności, wyróżnik ten pozwala wyodrębnić je na tle systemu świadczeń z pomocy społecznej oraz systemu świadczeń z zakresu promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy (*W. Maciejko, P. Zaborniak*, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, Warszawa 2008, s. 327). Przepisy ŚwiadRodzU tworzą odrębną i samodzielną część systemu zabezpieczenia społecznego (zob. *J. Jończyk*, Świadczenia rodzinne, w: Prawo zabezpieczenia społecznego, Kraków 2006, s. 308). Uchwalenie ŚwiadRodzU spowodowało definitywne oderwanie problematyki świadczeń rodzinnych od zakresu regulacji prawa ubezpieczeń społecznych (zob. *I. Sierpowska*, Świadczenia rodzinne, w: Prawo pomocy społecznej, Kraków 2006, s. 231). W wyr. TK z 15.11.2005 r., P 3/05, którego sentencję ogłoszono w Dz.U. Nr 233, poz. 1994, a uzasadnienie w OTK-A 2005, Nr 10, poz. 115, stwierdzono, że ŚwiadRodzU jest funkcjonalnie związana z PomSpoU (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.) i obie regulacje składają się na system zabezpieczenia społecznego. Realizują bowiem ten sam cel: wspierają osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Obie regulacje wykonują pozytywne obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 67, 69, 71 i 72 Konstytucji RP.

4. **System trwałej pomocy udzielanej przez państwo.** Przepisy ŚwiadRodzU mogą stanowić podstawę do wyciągnięcia istotnych wniosków o funkcjonowaniu przeciętnej rodziny. Pozwalają stwierdzić, że dochód na osobę w rodzinie, w ogromnej liczbie przypadków, kształtuje się poniżej kryterium ustawowego, co powoduje konieczność rozłożenia związanych z tym wydatków publicznych na całą wspólnotę ryzyka. W tym względzie system świadczeń rodzinnych stanowi odmianę wyspecjalizowanego działu prawa pomocy społecznej (*I. Sierpowska*, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, Warszawa 2007, s. 22). Jak się podkreśla w doktrynie, społeczno-gospodarcze przeznaczenie świadczeń rodzinnych nie powinno polegać na utrzymywaniu rodzin, lecz raczej na utrzymywaniu dziecka lub dorosłego członka

rodziny o niskim dochodzie i wymagającego opieki (zob. *J. Jończyk*, Świadczenia rodzinne, w: *Prawo zabezpieczenia społecznego*, s. 310 i 313). Zwraca się jednak uwagę, że świadczenia rodzinne, w odróżnieniu od świadczeń z pomocy społecznej, mają **charakter roszczeniowy** i nie są krótkotrwałymi formami wsparcia umożliwiającego przezwyciężenie trudnych sytuacji. Ich konstrukcja i założenia nie odwołują się do zasady pomocniczości ani też do aktywizowania beneficjentów w celu poprawy ich sytuacji życiowej. Są raczej typem trwałej pomocy udzielanej przez państwo z powodu potrzeby ochrony rodziny, wielodzietności i niepełnosprawności (zob. *I. Sierpowska*, Świadczenia rodzinne, w: *Prawo pomocy społecznej*, s. 232).

5. Odniesienie do Konstytucji RP. Podstawową regulacją ustrojową, z której wywiedzione zostały prawa podmiotowe do świadczeń rodzinnych, jest art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, natomiast rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Treść tego unormowania ustalać należy w uzgodnieniu z art. 18 Konstytucji RP, w którym postanowiono, że małżeństwo, jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (zob. wyr. TK z 4.5.2004 r., K 8/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 37). Przepisy dotyczące konstytucyjnego prawa do pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej uzupełniane są innymi zasadami ustalonymi przez prawodawcę, składającymi się na system ochrony rodziny. Należą do nich: zakaz eksmisji na bruk rodziny niemożącej opłacić czynszu (wyr. TK z 4.4.2001 r., K 11/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 54), nakaz uwzględniania w konstrukcjach podatkowych zmniejszonej zdolności płatniczej osób utrzymujących dzieci (wyr. TK z 4.5.2004 r., K 8/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 37), nakaz zagwarantowania minimum egzystencji członkom rodziny, bez względu na formę opodatkowania, rodzaj działalności gospodarczej lub wykonywany zawód (wyr. TK z 15.10.2001 r., K 12/01, OTK-A 2001, Nr 7, poz. 213), ale również zakaz zwalniania członków rodziny z ciężących na nich obowiązków alimentacyjnych poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych (wyr. TK z 18.5.2005 r., K 16/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 51). Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że świadczenia rodzinne stanowią publiczny odpowiednik prywatnoprawnych świadczeń alimentacyjnych, stanowiących konstytutywny składnik rodziny (*J. Michalski*, Stosunek opieki prywatnej do publicznej, w: *Prawo ubogich*, Kraków 1904, s. 26). Posiadają wprawdzie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji RP, ale nie mogą być trwałym surogatem świadczeń ciężących na członkach prawidłowo funkcjonującej rodziny. To z samej instytucji rodziny wypływa wiele praw i obowiązków jej członków. Pośród nich ulokowane zostały także i obowiązki o charakterze majątkowym, ukierunkowane na ponoszenie kosztów utrzymania osób najbliższych. Podstawowym założeniem ustrojowym, pomimo rozbudowanego systemu publicznej pomocy rodzinie, pozostaje zasada, iż to osoby tworzące rodzinę – małżonkowie, zstępni, wstępni, rodzeństwo, inni krewni i powinowaci – winne w pierwszej kolejności, według swoich sił, możliwości i tytułu prywatnoprawnego, zaspokajać potrzeby rodziny (zob. art. 128 KRO). Źródłem ciężącego na członkach rodziny obowiązku alimentacji jest ustawa lub orzeczenie sądu rodzinnego (zob. *I. Kacprzak*, *S. Szymański*, Wzory decyzji i pism w sprawach z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych, Kutno 2006, s. 5).

II. Zakres przedmiotowy ŚwiadRodzU

1. Skutki prawne. Przepis art. 1 ust. 1 ŚwiadRodzU wskazuje cztery składniki zakresu przedmiotowego regulacji. Zgodnie z tym unormowaniem, ŚwiadRodzU określa

5

6

warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tychże świadczeń. Mamy więc do czynienia na gruncie ŚwiadRodzU z prawodawczą ingerencją w następujące sfery rzeczywistości społecznej:

- 1) nabywanie praw do świadczeń rodzinnych;
- 2) ustalanie świadczeń rodzinnych;
- 3) przyznawanie tych świadczeń;
- 4) wypłacanie.

Pierwsza część zakresu przedmiotowego odnosi się do **skutków prawnych**, jakie powstają po stronie osoby uprawnionej do świadczenia, natomiast trzy pozostałe są częściami dotyczącymi kompetencji właściwych w sprawach świadczeń rodzinnych organów administracji publicznej.

- 7 **2. Warunki nabycia świadczenia.** Określenie w ŚwiadRodzU warunków nabywania prawa do świadczeń rodzinnych polega na wskazaniu w przepisach tej ustawy na materialnoprawne przesłanki nabycia oznaczonego prawa podmiotowego, przy czym przez „warunki”, określone w art. 1 ust. 1 ŚwiadRodzU, rozumieć należy zarówno **warunki pozytywne**, polegające na posiadaniu przez uprawnionego oznaczonych właściwości, cech lub dopełnieniu pewnych aktów staranności, jak i **warunki negatywne** – polegające na wykazaniu, iż nie zaszły żadne fakty lub działania, z którymi prawo wiąże przeszkodę w przysługiwaniu dochodzonego uprawnienia. Co istotne, przepis art. 1 ust. 1 ŚwiadRodzU, w zakresie, w jakim ustala przedmiot regulacji, polegający na „określeniu warunków nabywania prawa do świadczeń rodzinnych”, zawiera istotną regułę interpretacyjną. Wskazuje bowiem wyraźnie, iż przedmiotem „nabycia” ze strony zainteresowanego może być tylko prawo do świadczenia rodzinnego, nie zaś samo świadczenie rodzinne. Powołany przepis podnosi tym samym prawo do świadczenia rodzinnego do rangi publicznego prawa podmiotowego, a więc pewnej abstrakcyjnej konstrukcji normatywnej, której istotą jest, w pierwszej kolejności, legitymowanie się tytułem do żądania od organu administracji publicznej spełnienia świadczenia polegającego na wypłacie oznaczonej nominalnie kwoty pieniężnej. Na tym jednak nie kończy się treść prawa do świadczenia rodzinnego, gdyż w innym przypadku ustawodawca zrównałby semantycznie termin „prawo do świadczenia rodzinnego” z terminem „świadczenie rodzinne”. Poza uprawnieniem do żądania spełnienia publicznoprawnego świadczenia pieniężnego, na prawo do świadczenia rodzinnego składa się wynikający z wydanego przez właściwy organ aktu stosowania prawa tytuł do powoływania się przed innymi uczestnikami obrotu prawnego na status osoby uprawnionej do świadczenia rodzinnego. Tytuł ten obejmuje cały horyzont czasowy, w którym wspomniany akt stosowania prawa wywołuje skutki prawne. Wtórny refleks prawny do świadczenia rodzinnego będzie legitymowanie się decyzją, a więc dokumentem urzędowym inkorporującym prawo do świadczenia rodzinnego, z którym to dokumentem prawo wiąże domniemanie zgodności ze stanem ustalonym w postępowaniu przed organem.

- 8 **3. Rozstrzygnięcie o prawie do świadczenia.** Ustalanie, przyznawanie i wypłacanie świadczeń rodzinnych należy do sfery działań właściwego w tych sprawach organu administracji publicznej. Przez **ustalenie** prawa do świadczenia rodzinnego rozumieć należy podjęcie przez organ przewidzianych prawem czynności procesowych, zmierzających do niewątpliwego wykazania i udowodnienia, że określone w art. 1 ust. 1 ŚwiadRodzU *ab initio* „warunki nabycia prawa” zostały spełnione czy też nie. Pozytywna ocena w zakresie ustalenia prawa do świadczenia przekłada się na jego **przyznanie**, a więc podjęcie władczego rozstrzygnięcia i sformułowanie wiążącej zainteresowanego wypowiedzi, stwierdzającej, czy z prawa będzie mógł korzystać, czy też przepisy prawa w jego sytuacji życiowej przewidują przeszkody

w uwzględnieniu skierowanego do organu żądania. Następstwem przyznania prawa do świadczenia rodzinnego jest podjęcie jego wypłaty. **Wypłacanie** świadczenia nie jest już elementem władczego kształtowania stosunku administracyjnego łączącego organ z osobą uprawnioną. Jest jednym z refleksów wykonywania publicznoprawnego zobowiązania wynikającego z powstałego stosunku administracyjnego. Wypłata dokonywana przez organ polega na podejmowaniu materialno-technicznych czynności zmierzających do przekazania uprawnionemu świadczeniu odpowiadającego wysokością lub wartością świadczeniu określone w akcie konkretyzującym prawo do niego. Nie można, jak się wydaje, podzielić stanowiska, że zadanie polegające na ustaleniu prawa do świadczenia rodzinnego należy do „urzędu gminy”, skoro – zgodnie z art. 23 ust. 1 i art. 20 ust. 1–3 ŚwiadRodzU – zostało przypisane do „organu właściwego”, a więc do wójta (odmiennie *W. Kardasz, R. Krajewski, S. Szymański*, Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych, Kutno 2006, s. 40). Nie wydaje się w pełni prawidłowe formułowanie przez orzekające organy treści rozstrzygnięcia, w sposób, z którego wynika przyznanie (ustalenie) świadczenia rodzinnego. Właściwą konstrukcją językową, jaką organ powinien się posługiwać, jest przyznanie (ustalenie) prawa do świadczenia rodzinnego. W znaczeniu, w jakim art. 2 ŚwiadRodzU dokonuje klasyfikacji zakresów przedmiotowych tej regulacji, nie można *in concreto* przyznać zasiłku rodzinnego albo odmówić przyznania dodatku do takiego zasiłku. Organ jest władny wyłącznie wypłacać tak rozumiane świadczenia pieniężne. Przed wypłatą powinien jednak przyznać (ustalić) prawo do wspomnianego zasiłku rodzinnego lub dodatku do zasiłku rodzinnego. Dopiero w wykonaniu przyznanego prawa można będzie przystąpić do jego realizacji poprzez wypłatę świadczenia (zależności tej nie uwzględniają *S. Szymański, I. Kacprzak*, Wzory decyzji i pism procesowych w sprawach z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych, s. 121 i 134).

4. Prawo do świadczenia. Ustawodawca w pewnym stopniu wykazał niekonsekwencję w formułowaniu art. 1 ust. 1 ŚwiadRodzU, gdyż powołując się na „warunki nabycia”, odniósł ten termin do „prawa do świadczenia rodzinnego”, natomiast przedmiotem władczych czynności „ustalenia” oraz „przyznania” uczynił już samo „świadczenie”. Fakt, iż mamy w tym przypadku do czynienia z uproszczeniem, wynika już z treści art. 23 ust. 1 ŚwiadRodzU, który nie pozostawia wątpliwości, że ustalić, a następnie przyznać, można tylko prawo do świadczenia, nie zaś samo świadczenie. Poprawnie natomiast konstrukcja art. 1 ust. 1 ŚwiadRodzU wskazuje, że wypłacie podlega już świadczenie, a więc oznaczona kwota pieniężna. Podobne wnioski płyną w tym względzie z treści powołanego art. 23 ust. 1 ŚwiadRodzU.

III. Zakres podmiotowy ŚwiadRodzU

1. Regulacje dotyczące zakresu podmiotowego przed zmianą przepisu. Stosownie do art. 1 ust. 2 ŚwiadRodzU świadczenia rodzinne przysługują:

- 1) obywatelom polskim;
- 2) cudzoziemcom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
- 3) 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 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

- 11** **2. Nabycie obywatelstwa polskiego.** Nie ulega żadnej wątpliwości, że osobą uprawnioną do świadczeń rodzinnych, po spełnieniu pozostałych warunków określonych przez ŚwiadRodzU – zarówno przed, jak i po wejściu w życie art. 1 pkt 1 ŚwiadRodzPodRoLUZm – jest **osoba posiadająca obywatelstwo polskie** w rozumieniu art. 34 ust. 1 Konstytucji RP, a więc osoba, która nabyła je przez urodzenie, w przypadku gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim, lub nabyła obywatelstwo w jednym z trybów i na warunkach określonych w ObywPolU (art. 14). Może więc korzystać z praw do świadczenia rodzinnego osoba, która nabyła obywatelstwo, jeżeli urodziła się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jej rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone (art. 14 pkt 2 ObywPolU). Dotyczy to również małoletniego znalezione go na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jego rodzice są nieznanymi (art. 15 ObywPolU). Świadczenia rodzinne będą przysługiwać też osobie będącej małoletnim cudzoziemcem, przysposobionym przez osobę lub osoby posiadające obywatelstwo polskie, gdyż nabywa obywatelstwo polskie, jeżeli przysposobienie pełne nastąpiło przed ukończeniem przez niego 16 lat. W tym przypadku przyjmuje się, że małoletni cudzoziemiec nabył obywatelstwo polskie z dniem urodzenia (art. 16 ObywPolU). Na legitymowanie się obywatelstwem polskim mogą wywierać wpływ zmiany w ustaleniu osoby albo obywatelstwa rodziców, jeżeli nastąpiły przed upływem roku od dnia urodzenia się małoletniego (art. 6 ust. 1 ObywPolU). O obywatelstwo polskie mogą ubiegać się również cudzoziemcy na drodze **uznania**. Warunkiem uznania za obywatela polskiego jest zamieszkiwanie w Polsce na podstawie określonych zezwoleń oraz zintegrowanie się w toku długoletniego i legalnego pobytu w Polsce ze społeczeństwem polskim, znajomość języka polskiego potwierdzona urzędowym dokumentem, zapewnione mieszkanie i źródła utrzymania, respektowanie polskiego porządku prawnego oraz niestanowienie zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. Dotyczy to także uchodźców, osób bez obywatelstwa, dzieci oraz małżonków obywateli polskich oraz osób polskiego pochodzenia. Na podstawie wniosku o uznanie za obywatela toczy się postępowanie w trybie określonym przepisami KPA. Cudzoziemiec może zatem odwołać się od decyzji na mocy przepisów ogólnych KPA oraz zaskarżyć decyzję do sądu administracyjnego. Prawo o ubieganie się o obywatelstwo ma także cudzoziemiec pozostający w związku małżeńskim przez co najmniej 3 lata, zawartym z obywatelem polskim, oraz przebywający na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, oraz przebywający nieprzerwanie na terytorium Polski co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub prawa stałego pobytu (art. 30 ust. 1 i 2 ObywPolU).
- 12** **3. Nabycie obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji.** Zasady nabywania obywatelstwa polskiego określają również art. 4 oraz art. 7 ust. 1 RepU. Zgodnie z art. 4 tej ustawy osoba przybywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizej wjazdowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie natomiast do art. 7 ust. 1 RepU w drodze repatriacji nabywa obywatelstwo polskie również małoletni pozostający pod władzą rodzicielską repatrianta. Zatem także i te kategorie osób uprawnionych do świadczeń rodzinnych zawierają się w katalogu określonym w art. 1 ust. 2 pkt 1 ŚwiadRodzU.
- 13** **4. Prawo do świadczeń rodzinnych – przepisy obowiązujące do 5.7.2007 r.** Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 2 ŚwiadRodzU, w jego wersji obowiązującej do 5.7.2007 r., świadczenia rodzinne, przysługiwały – na takich samych zasadach jak obywatelom polskim – cudzoziemcom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Osoba ta

ka musiała spełniać jednak dwa warunki: musiała być cudzoziemcem w rozumieniu art. 2 CudzU, a więc nie mogła posiadać obywatelstwa polskiego, a ponadto musiała być obywatelem co najmniej jednego z 25 (z wyłączeniem Rzeczypospolitej Polskiej – 24; art. 1 ust. 2 pkt 1 ŚwiadRodzU) Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

5. Brak możliwości pobierania świadczeń rodzinnych dla osób legitymujących się wyłącznie obywatelstwem Państwa Członkowskiego UE. 14
Jak łatwo dostrzec, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej korzysta z prawa do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 1 ŚwiadRodzU. Nie można więc do niego stosować art. 1 ust. 2 pkt 2 ŚwiadRodzU, pomimo tego, iż Rzeczpospolita Polska jest Państwem Członkowskim Unii Europejskiej, a więc – pozornie – spełnia warunki art. 1 ust. 2 pkt 2 ŚwiadRodzU (w dowolnej z jego wersji). Obywatel polski jest wprawdzie obywatelem Państwa Członkowskiego UE, ale nie jest cudzoziemcem w rozumieniu prawa krajowego.

6. Brak możliwości pobierania świadczeń rodzinnych dla osób legitymujących się wyłącznie obywatelstwem państwa należącego do EOG. 15
Na takich samych zasadach jak cudzoziemcy będący obywatelami Państwa Członkowskiego UE korzystali ze świadczeń rodzinnych cudzoziemcy, posiadający obywatelstwo jednego z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Do grupy państw będących członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego, na podstawie Porozumienia z 2.5.1992 r. o Europejskim Obszarze Gospodarczym między Wspólnotami Europejskimi, ich Państwami Członkowskimi a Republiką Austrii, Republiką Finlandii, Republiką Islandii, Księstwem Liechtensteinu, Królestwem Norwegii, Królestwem Szwecji i Konfederacją Szwajcarską (Dz.Urz. L Nr 1/94, poz. 3), weszły: Republika Austrii, Republika Finlandii, Republika Islandii, Księstwo Liechtenstein, Królestwo Norwegii, Królestwo Szwecji i Konfederacja Szwajcarska (zob. decyzję Rady i Komisji z 13.12.1993 r. w sprawie zawarcia Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym między Wspólnotami Europejskimi, ich Państwami Członkowskimi a Republiką Austrii, Republiką Finlandii, Republiką Islandii, Księstwem Liechtensteinu, Królestwem Norwegii, Królestwem Szwecji i Konfederacją Szwajcarską, Dz.Urz. WE L Nr 1/94, poz. 1).

7. Aktualny stan prawny. 16
1.5.2014 r. weszła w życie nowa CudzU, nowelizując tym samym w art. 1 w ust. 2 w pkt 2 ŚwiadRodzU lit. c oraz dodając po niej lit. d. Litera c w nowym brzmieniu dotyczy prawa nabycia świadczenia rodzinnego przez cudzoziemca, który przebywa 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 nowej CudzU, lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nabyć świadczenie może również cudzoziemiec posiadający kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”. Nowy przepis zawiera jednak w tej kwestii wyłączenie dotyczące obywateli państw trzecich, którzy:

- 1) uzyskali zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego na okres nieprzekraczający 6 miesięcy;
- 2) zostali przyjęci w celu podjęcia studiów oraz
- 3) mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy.

8. Zgoda na pobyt tolerowany jako czynnik uprawniający do otrzymania świadczeń rodzinnych. 17
Odrębną podstawę formalnego występowania o przyznanie świadczeń rodzinnych zawierał, przed wejściem w życie art. 1 pkt 1

ŚwiadRodzPodRolUZm, art. 1 ust. 2 pkt 3 ŚwiadRodzU w części odsyłającej do przepisów o udzielaniu **zgody na pobyt tolerowany**. Zgodnie z tym unormowaniem, cudzoziemiec przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli uzyskał zgodę na pobyt tolerowany, stawał się również uprawniony do świadczeń regulowanych przez ŚwiadRodzU. Zasady udzielania zgody na pobyt tolerowany określał art. 97 ust. 1 i 2 UdzCudzOchrU, zgodnie z którym cudzoziemcowi udzielało się zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli jego wydalenie:

- 1) mogłyby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolność i bezpieczeństwo osobiste;
- 2) mogłyby nastąpić jedynie do kraju, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu traktowaniu;
- 3) mogłyby nastąpić jedynie do kraju, w którym mógłby zostać poddany poniżającemu traktowaniu albo karaniu;
- 4) mogłyby nastąpić jedynie do kraju, w którym mógłby być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego;
- 5) mogłyby nastąpić jedynie do kraju, w którym mógłby być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 7 KOchrPrCzRz.

Obligatoryjnej zgody na pobyt tolerowany udzielało się również cudzoziemcowi, jeżeli jego wydalenie było niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu lub od samego cudzoziemca (art. 1 ust. 2 pkt 3 ŚwiadRodzU w zw. z art. 97 ust. 1 pkt 1 i 2 UdzCudzOchrU).

- 18 9. **Niedopuszczalność wydania cudzoziemca do innego kraju.** Niezależnie od tego, zgodę na pobyt tolerowany, a co za tym idzie – prawo do świadczeń rodzinnych – mógł uzyskać (jako adresat decyzji uznaniowej w sprawie takiej zgody) cudzoziemiec przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli jego **wydalenie** mogłyby nastąpić jedynie do kraju, do którego wydanie cudzoziemca jest niedopuszczalne na podstawie orzeczenia sądu o niedopuszczalności wydania cudzoziemca albo na podstawie rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie jego wydania, z uwzględnieniem przyczyny, z powodu której odmówiono wydania cudzoziemca oraz interesu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 2 pkt 3 ŚwiadRodzU w brzmieniu obowiązującym do 5.7.2007 r. w zw. z art. 97 ust. 2 UdzCudzOchrU).

- 19 10. **Status uchodźcy.** Uprawnioną do świadczeń rodzinnych, zarówno przed, jak i po wejściu w życie art. 1 pkt 1 ŚwiadRodzPodRolUZm, jest osoba posiadająca status uchodźcy. Warunki legitymowania się takim tytułem do pobierania świadczeń rodzinnych określał pierwotnie, do 5.7.2007 r., art. 1 ust. 2 pkt 3 ŚwiadRodzU w zw. z art. 13 ust. 1 i 2 UdzCudzOchrU. Terminowi „uchodźca” należy przy tym nadawać znaczenie zgodne z art. 13 ust. 1 UdzCudzOchrU, a także znaczenie odpowiadające przepisom Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie 28.7.1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 ze zm.) oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźców sporządzonego w Nowym Jorku 31.1.1967 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517). Dla przyznawania świadczeń rodzinnych zasadnicze znaczenie ma art. 13 ust. 2 UdzCudzOchrU. Przepis ten uprawnia do świadczeń przewidzianych w ŚwiadRodzU również te osoby korzystające ze **statusu uchodźcy**, które status ten nabyły przez fakt pozostawania małżonkiem lub małoletnim dzieckiem osoby nabywającej status uchodźcy, o ile wnioski złożony przez taką osobę rozciągał się również na członków jej rodziny. Dotyczy to także małoletniego dziecka cudzoziemca – uchodźcy, urodzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

- 20 11. **Zamieszkanie na terytorium RP łącznie z członkami rodzin.** Wspólną przesłankę pozytywną korzystania ze świadczeń rodzinnych przez cudzoziemców

zawierał dodatkowo art. 1 ust. 2 pkt 3 ŚwiadRodzU *in fine*, który do 5.7.2007 r. od wszystkich wymienionych w tym przepisie kategorii cudzoziemców wymagał, aby „zamieszkiwali łącznie z członkami rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Bez względu zatem, czy takie okoliczności, jak:

- 1) posiadanie co najmniej jednego członka rodziny;
- 2) zamieszkiwanie wspólnie z tym (tymi) członkiem (członkami) rodziny;
- 3) zlokalizowanie wspólnego miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

wpisane są w status cudzoziemca, dla korzystania ze świadczeń rodzinnych są to dodatkowe, wyraźnie wyliczone warunki uprawniające do pomocy publicznej.

Warunki te powinien, bez względu na swój status z punktu widzenia pobytu w Polsce, spełnić zarówno cudzoziemiec posiadający zezwolenie na osiedlenie się, cudzoziemiec – rezydent długoterminowy Wspólnot Europejskich, cudzoziemiec posiadający zezwolenie na zamieszkanie, cudzoziemiec posiadający zgodę na pobyt tolerowany, jak i cudzoziemiec posiadający status uchodźcy.

12. Zamieszkiwanie na terytorium RP przez co najmniej rok. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ŚwiadRodzU, w brzmieniu sprzed wejścia w życie art. 1 pkt 1 ŚwiadRodzPodRoLUZm, świadczenia rodzinne przysługiwały osobom, o których mowa w art. 1 ust. 2 ŚwiadRodzU, jeżeli zamieszkiwały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez co najmniej **1 rok przed złożeniem wniosku oraz przez okres zasiłkowy**, w którym otrzymywać miały świadczenia rodzinne. Zarówno obywatele, jak i cudzoziemcy korzystający ze świadczeń powinni byli spełniać, niezależnie od swojego statusu i warunków określonych przepisami o pobycie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kumulatywnie, następujące wymogi:

- 1) powinni byli zamieszkiwać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej rok przed złożeniem wniosku do organu;
- 2) zamieszkiwanie to powinno było mieć miejsce również w trakcie okresu zasiłkowego.

Osoba uprawniona do świadczeń rodzinnych zgodnie z tymi przepisami obowiązana była zatem posiadać miejsce zamieszkania w znaczeniu art. 25 KC. Musiała być zatem osobą, względem której dało się ponad wszelką wątpliwość określić, w której miejscowości w Polsce przebywała z zamiarem stałego pobytu przez 1 rok poprzedzający dzień złożenia wniosku. Co istotne, przepisy prawa nie wymagały ciągłości w okresie zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wystarczające było, że dało się wskazać łącznie okres, który w sumie – choćby z przerwami – przed złożeniem wniosku dał rok zamieszkiwania w Polsce. Przepisy prawa nie wymagały również wprost, aby zainteresowany spełniał określone w art. 1 ust. 3 ŚwiadRodzU warunki w dniu złożenia wniosku, jednak skoro zgodnie z art. 24 ust. 2 ŚwiadRodzU prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, to również od pierwszego dnia miesiąca, w którym nastąpiło złożenie wniosku lub uzupełnienie wniosku o kompletne dokumenty, przesłanki te powinny być już spełnione. Nie było natomiast żadnych przeszkód, aby powoływać się nawet na znacznie oddalony w czasie rok zamieszkiwania w Polsce, byle tylko nastąpił „powrót” do tego zamieszkiwania. Aby trwał tytuł do przysługiwania prawa do świadczeń rodzinnych, zamieszkiwanie w Polsce nie mogło ustać od pierwszego dnia miesiąca złożenia lub uzupełnienia wniosku, aż do ostatniego dnia okresu zasiłkowego wynikającego z decyzji organu albo wynikającego z samego przepisu prawa. Z wymogu spełnienia warunku wynikającego z art. 1 ust. 3 ŚwiadRodzU przed zmianą wprowadzoną art. 1 pkt 1 ŚwiadRodzPodRoLUZm, w zakresie, w jakim wymagał zamieszkiwania w Polsce przez rok przed złożeniem

niem wniosku, i w okresie zasiłkowym, były zwolnione osoby, w stosunku do których następowało przyznanie lub ustalenie prawa do świadczenia w taki sposób, iż w ogóle nie można mówić o wniosku (np. w przypadku postępowania wszczętego z urzędu; zob. art. 32 ust. 2 ŚwiadRodzU w zw. z art. 61 § 1 KPA) albo w przypadku, gdy okres przysługiwania świadczenia został ustalony w odmiennych granicach niż ustawowy okres zasiłkowy (np. w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji w części określającej okres zasiłkowy w pierwotnej jego długości). Możliwość wszczęcia postępowania z urzędu, a następnie w tak wszczętym postępowaniu wydanie decyzji przyznającej świadczenie rodzinne są dopuszczalne, skoro art. 32 ust. 2 w zw. z art. 61 § 2 KPA wprost przewiduje taką możliwość w sytuacji uzyskania przez organ zgody strony oraz dopatrzenia się przez ten organ „szczególnie ważnego interesu strony” (odmiennie *W. Kardasz, R. Krajewski, S. Szymański*, Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych, s. 61).

22 13. **Dwustronna umowa międzynarodowa o zabezpieczeniu społecznym.** Do odrębnej kategorii podmiotów uprawnionych art. 1 pkt 1 ŚwiadRodzPodRolUZm zakwalifikował cudzoziemców, których państwa zawarły z Rzeczypospolitą Polską dwustronną umowę międzynarodową o zabezpieczeniu społecznym. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b ŚwiadRodzU, w brzmieniu obowiązującym od 6.7.2007 r., cudzoziemcami uprawnionymi do świadczeń rodzinnych są także ci cudzoziemcy, co do których wynika to z wiążących RP umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym. **Zawarcie bilateralnej umowy międzynarodowej** w dowolnym z aspektów zabezpieczenia społecznego w segmencie świadczeń na rzecz rodziny jest wystarczające do traktowania cudzoziemca przez polskie organy na zasadach przewidzianych dla obywateli polskich.

23 14. **Przeszkody do uzyskania świadczeń rodzinnych przewidziane przez przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym.** Znaczące ułatwienie w nabywaniu świadczeń rodzinnych osób przemieszczających się i zmieniających miejsce zamieszkania wskutek pobytu na terytorium różnych państw przyniósł art. 1 pkt 1 ŚwiadRodzPodRolUZm w części ustającej od 6.7.2007 r. nową treść dla art. 1 ust. 3 ŚwiadRodzU. Warunkiem, jaki do 5.7.2007 r. obowiązały były spełniać osoby ubiegające się o świadczenia rodzinne (obywatele i cudzoziemcy), było zamieszkiwanie na terytorium RP przez okres co najmniej 1 roku przed złożeniem wniosku. Warunek ten został, co do zasady, zniesiony przez przytoczoną nowelizację, co zwolniło organy od jego badania w sprawach, w których decyzje ostateczne były wydawane po 5.7.2007 r. Jeżeli jednak przyczyną odmowy uwzględnienia żądania był brak rocznego okresu zamieszkiwania na terytorium RP, a decyzję ostateczną wydano po 5.7.2007 r., to strona mogła żądać uchylecia lub zmiany takiej decyzji. Po zbadaniu spełnienia pozostałych przesłanek, organ powinien żądanie uwzględnić, przyznając prawo do świadczenia na część okresu zasiłkowego rozpoczynającą się od dnia 6.7.2007 r. Warunek zamieszkiwania przez okres 1 roku na terytorium RP został zastąpiony jednak innymi warunkami, w drodze stosownego odesłania, które dodano do art. 1 ust. 3 ŚwiadRodzU. Dodany do treści art. 1 ust. 3 ŚwiadRodzU zwrot „chyba że **przepisy** o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej” wywołuje następujące skutki prawne: 1) nakazuje organowi badającemu wniosek ustalenie, czy obok podmiotowych kryteriów dopuszczalności przyznawania świadczeń wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. a ŚwiadRodzU, innego rodzaju, dodatkowych przeszkód, nie przewidują przepisu dwu rozporządzeń wymienionych w art. 3 pkt 15a ŚwiadRodzU, oraz 2) nakazuje organowi badającemu wniosek ustalenie, czy obok podmiotowych kryteriów dopuszczalności przyzna-

wania świadczeń wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b ŚwiadRodzU, innego rodzaju, dodatkowych przeszkód, nie przewidują wiążące RP przepisy bilateralnych umów międzynarodowych z zakresu zabezpieczenia społecznego normujące problematykę świadczeń na rzecz rodziny.

15. **Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy.** Polska regulacja o świadczeniach rodzinnych jest w znacznej części refleksem regulacji prawa międzynarodowego publicznego w zakresie zabezpieczenia rodzinnego. Do podstawowych aktów prawa międzynarodowego regulujących problematykę świadczeń rodzinnych należy **Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy** dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjęta w Genewie 28.6.1952 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775), określająca w art. 39–45 **podstawowe zasady przysługiwania świadczeń rodzinnych**. Do podstawowych założeń prawodawczych akt ten zalicza: objęcie systemem świadczeń rodzinnych co najmniej 50% ogółu pracowników (art. 41 lit. a Konwencji), ustalanie świadczeń rodzinnych dla osób czynnych zawodowo (art. 41 lit. b Konwencji), określenie kryterium dochodowego (art. 41 lit. c Konwencji), oraz objęcie specjalnym systemem świadczeń grup pracowniczych liczących co najmniej 20 osób (art. 41 lit. d Konwencji). Konwencja nakazuje funkcjonowanie świadczeń rodzinnych okresowych uzależnionych od stażu pracowniczego, uzasadnionych potrzebą dostarczenia dzieciom żywności, odzieży, mieszkania, odpoczynku wakacyjnego i pomocy domowej, dopuszczając przy tym możliwość przyznawania świadczeń o charakterze kombinowanym (art. 42 lit. a–c Konwencji).

16. **Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej w EKS.** Świadczeniom rodzinnym poświęcony został także art. 16 EKS, zgodnie z którym w celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, Umawiające się Strony zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza poprzez takie środki, jak świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, świadczenia dla młodych małżeństw oraz wszelkie inne stosowne środki (zob. *B. Klos, J. Szymańczak*, Świadczenia rodzinne w krajach członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa 1998, s. 1 i 11).

17. **Inne akty prawa międzynarodowego.** Aktami prawa międzynarodowego obejmującymi **problematykę świadczeń rodzinnych** są także EKZS oraz Zrewidowany EKZS (STE Nr 139, Wybór Konwencji Rady Europy, Warszawa 1999). W przepisach art. 39–45 EKZS uregulowano wysokość i zasady nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz katalog osób uprawnionych. Wysokość świadczeń rodzinnych uzależniono od procentowej części wynagrodzenia dorosłego robotnika płci męskiej (1,5%), pomnożonego przez łączną liczbę dzieci w rodzinie. W akcie tym ustalono łagodniejsze, aniżeli w cytowanej Konwencji, kryteria nabywania świadczeń, przewidując krótszy staż pracy oraz krótszy okres pobytu w państwie przyznającym świadczenie rodzinne. Z kolei w przepisach art. 45–50 Zrewidowanego EKZS uregulowano możliwość ustalenia progu dochodowego jako jednego z kryteriów przyznawania świadczeń rodzinnych. Wysokość świadczeń pieniężnych uzależniono od iloczynu procentowego wskaźnika minimalnego wynagrodzenia za pracę (3%) oraz liczby członków uprawnionej rodziny. Przykładami orzeczeń, w których zastosowaniu podlegały obydwa EKZS, są: wyr. SN z 19.2.2004 r., II UK 274/2003, OSNP 2004, Nr 21, poz. 376, a także uchw. SN z 10.11.2004 r., II UZP 9/2004, OSNP 2005, Nr 3, poz. 41 (sposób kształtowania się praw zabezpieczeniowych uzasadnionych ryzykiem rodzinnym został wyczerpująco przedstawiony przez: *B. Kolaćek*, Świadczenia społeczne dla rodzin z dziećmi w krajach

24

25

26