

Ustawa o świadczeniach rodzinnych

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

Tekst jednolity z dnia 6 listopada 2018 r. (Dz.U. 2018, poz. 2220)¹

(zm.: Dz.U. 2018, poz. 1544, poz. 2354; 2019, poz. 60, poz. 303, poz. 577, poz. 730,
poz. 752, poz. 924, poz. 1257, poz. 1394;
M.P. 2018, poz. 1099)

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 | 16–17b |
| Rozdział 3a. Świadczenie rodzicielskie | 17c |
| Rozdział 4. Zasady weryfikacji świadczeń rodzinnych | 18–19 |
| Rozdział 5. Podmioty realizujące zadania w zakresie świadczeń rodzinnych | 20–22c |
| Rozdział 6. Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych | 23–32a |
| Rozdział 7. Finansowanie świadczeń rodzinnych | 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. Świadczenia rodzinne przysługują:

- 1) obywatelom polskim;
- 2)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,

¹ Tekst jednolity ogłoszono dnia 28.11.2018 r.

² Art. 1 ust. 2 pkt 2 zmieniony ustawą z dnia 22.02.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 577), która wchodzi w życie 27.04.2019 r.

- c) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2094), 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.

Spis treści

| | Nb |
|---|-----|
| I. Uwagi ogólne | 1–5 |
| 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 | 6–9 |
| 1. Skutki prawne | 6 |
| 2. Warunki nabycia świadczenia | 7 |
| 3. Rozstrzyganie o prawie do świadczenia | 8 |
| 4. Prawo do świadczenia | 9 |
| III. Zakres podmiotowy ŚwiadRodzU | 10–28 |
| 1. Regulacje dotyczące zakresu podmiotowego ustawy począwszy od 27.4.2019 r. | 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. Stan prawny na dzień 1.5.2014 r. | 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. Zmiany w zakresie podmiotowym prawa do świadczeń rodzinnych | 22 |
| 14. Dwustronna umowa międzynarodowa o zabezpieczeniu społecznym | 23 |
| 15. Przeszkody do uzyskania świadczeń rodzinnych przewidziane przez przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym | 24 |
| 16. Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy | 25 |
| 17. Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej w EKS | 26 |
| 18. Inne akty prawa międzynarodowego | 27 |
| 19. Definicja świadczeń rodzinnych | 28 |

I. Uwagi ogólne

1. **Zastępcza funkcja ustawy.** Regulacja, jaką jest ŚwiadRodzU, wypełnia 1 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 ciążyących 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: prawodawca – 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 **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, utrzymano jako świadczenia przyznawane w ramach zadań z zakresu administracji rządowej i finansowanych z budżetu państwa. W drodze wyjątku umożliwiono ich podwyższanie oraz konstituowanie 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 **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 niezdolnymi 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 poszczególni 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 PomSpołU (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1508 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 4 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 5 wywiedzione zostały prawa podmiotowe do świadczeń rodzinnych, jest art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględni 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 postano-

wiono, 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 niemogącej 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 ciążyących 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 konstytucyjny 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 ciążyących 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 – powinny w pierwszej kolejności, według swoich sił, możliwości i tytułu prywatnoprawnego, zaspokajać potrzeby rodziny (zob. art. 128 KRO). Źródłem ciążyącego 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

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

3. Rozstrzygnięcie o prawie do świadczenia. Ustalenie, 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 świadczenia odpowiadającego wysokością lub wartością świadczeniu określonemu 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” lub „urzędu miasta”, skoro – zgodnie z art. 23 ust. 1 i art. 20 ust. 1–3 ŚwiadRodzU – zostało przypisane do „organu właściwego”, a więc do wójta, burmistrza, prezydenta miasta (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).

- 9 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

- 10 1. **Regulacje dotyczące zakresu podmiotowego ustawy począwszy od 27.4.2019 r.** Stosownie do art. 1 ust. 2 ŚwiadRodzU świadczenia rodzinne przysługują:

- 1) obywatelom polskim;
- 2) cudzoziemcom:
 - a) do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;
 - b) do których stosuje się przepisy ŚwiadRodzU z mocy wiążących Polskę umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym;
 - c) przebywającym na terytorium RP 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 (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2094 ze zm.), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium RP;
 - d) posiadających kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku”, 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 RP na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 139a ust. 1 lub art. 139o ust. 1 CudzU, 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 CudzU, jeżeli zamieszkują na terytorium RP 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 RP na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 151 lub 151b CudzoU; przebywającym na podstawie wizy krajowej w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych; przebywającym w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej naukowca na warunkach określonych w art. 156b ust. 1 CudzoU, z wyłączeniem cudzoziemców, którym zezwolono na pobyt na terytorium RP na okres nieprzekraczający 6 miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

Warunkiem przysługiwania świadczeń rodzinnych zarówno obywatelom polskim, jak i cudzoziemcom, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 ŚwiadRodzU, jest zamieszkiwanie na terytorium RP przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia rodzinne, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

2. Nabycie obywatelstwa polskiego. Nie ulega żadnej wątpliwości, że osobą 11
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 przez urodzenie, w przypadku, gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim (art. 14 pkt 1 ObywPolU) lub, jeżeli urodziła się na terytorium RP, a jej rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone (art. 14 pkt 2 ObywPolU). Dotyczy to również małoletniego znalezionej na terytorium RP, 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 dłużejletniego 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. Przesłanki uznania cudzoziemca za obywatela polskiego określa art. 30 ust. 1–3 ObywPolU. 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, na mocy art. 30 ust. 1 i 2 ObywPolU, m.in. cudzoziemiec przebywający nieprzerwanie na terytorium RP co najmniej od 3 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii

Europejskiej lub prawa stałego pobytu, który posiada na terytorium RP stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego; cudzoziemiec pozostający przez co najmniej 3 lata w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim lub cudzoziemiec nieposiadający żadnego obywatelstwa przebywający nieprzerwanie na terytorium Polski co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu (art. 30 ust. 1 i 2 ObywPolU).

- 12 3. Nabywanie 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 wizy krajowej 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 taka 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.
- 14 5. Brak możliwości pobierania świadczeń rodzinnych dla osób legitymujących się wyłącznie obywatelstwem Państwa Członkowskiego UE.** 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.
- 15 6. Brak możliwości pobierania świadczeń rodzinnych dla osób legitymujących się wyłącznie obywatelstwem państwa należącego do EOG.** 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. **Stan prawny na dzień 1.5.2014 r.** Z dniem 1.5.2014 r. weszła w życie 16 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 RP 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 RP. 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 lub pracy sezonowej oraz
- 3) mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy.

8. **Zgoda na pobyt tolerowany jako czynnik uprawniający do otrzymywania 17 świadczeń rodzinnych.** 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 RP, 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 RP, jeżeli jego wydalenie:

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

9. **Niedopuszczalność wydania cudzoziemca do innego kraju.** Niezależnie 18 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 RP, jeżeli jego **wydalenie** mogłoby 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).

10. **Status uchodźcy.** Uprawnioną do świadczeń rodzinnych, zarówno przed, jak 19 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 wniosek złożony przez taką osobę rozciągał się również na członków jej rodziny. Dotyczy to także małoletniego dziecka cudzoziemca – uchodźcy, urodzonego na terytorium RP.

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 RP,

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.

21 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 RP 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 RP, kumulatywnie, następujące wymogi:

- 1) powinni byli zamieszkiwać na terytorium RP 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 RP. 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 wniosku, i w okresie zasiłkowym, były zwolnione osoby, w stosunku do których nastąpiło 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 dopatrzania się przez ten organ „szczególnie ważnego interesu strony” (odmiennie *W. Kardasz, R. Krajewski, S. Szymański*, Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych, s. 61). Zgodnie z brzmieniem obowiązującym przepisu art. 1 ust. 3 ŚwiadRodzU, obowiązek zamieszkiwania na terytorium RP obejmuje obecnie okres zasiłkowy, w którym osoby uprawnione otrzymują świadczenia rodzinne, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

13. Zmiany w zakresie podmiotowym prawa do świadczeń rodzinnych. 22
Na mocy ustawy z 22.2.2019 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 577) począwszy od 27.4.2019 r. status podmiotu, któremu przysługuje prawo do świadczeń w myśl ŚwiadRodzU, zyskali również cudzoziemcy przebywający na terytorium RP na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 139a ust. 1 lub art. 139o ust. 1 ustawy z 12.12.2013 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 CudzU. Prawo tych podmiotów zostało ograniczone warunkiem zamieszkiwania na terytorium RP z członkami rodzin; przy czym przepis nie znajdzie zastosowania do cudzoziemców, którym zezwolono na pobyt i pracę na okres nieprzekraczający 9 miesięcy, nawet jeżeli przebywają na terytorium RP z członkami rodzin, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej. W kręgu podmiotów uprawnionych do świadczeń pozostają również cudzoziemcy, którzy przebywają na terytorium RP na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 151 lub 151b CudzU; 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 CudzU. W tym przypadku ustawa nie zastrzega obowiązku przebywania na terytorium RP z członkami rodzin.

Świadczenia rodzinne nie przysługują jednak tym cudzoziemcom, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt na terytorium RP na okres nieprzekraczający 6 miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej. W stosunku do każdej z grup podmiotów uprawnionych obowiązuje przepis art. 1 ust. 3 ŚwiadRodzU, zgodnie z którym świadczenie przysługuje, jeżeli osoby, którym służy prawo, zamieszkują na terytorium RP 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.

23 14. **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.

24 15. **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 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 przepisy dwu rozporządzeń wymienionych w art. 3 pkt 15a ŚwiadRodzU oraz
- 2) nakazuje organowi badającemu wniosek ustalenie, czy obok podmiotowych kryteriów dopuszczalności przyznawania 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.

25 16. **Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy.** Polska regulacja o świadczeniach rodzinnych jest w znacznej części refleksem regulacji prawa międzyna-

rodowego 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).

17. Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej w EKS. 26 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. Kłos, J. Szymańczyk, Świadczenia rodzinne w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 1 i 11).

18. Inne akty prawa międzynarodowego. 27 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, niż 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 274/03, OSNP 2004, Nr 21, poz. 376, a także uchw. SN z 10.11.2004 r., II UZP 9/04, OSNP 2005, Nr 3, poz. 41 (sposób kształtowania się praw zabezpieczeniowych uzasadnionych ryzykiem rodzinnym został wyczerpująco przedstawiony przez: *B. Kołaczek, Świadczenia społeczne dla rodzin z dziećmi w krajach Wspólnoty Europejskiej*. Główne kierunki zmian w latach dziewięćdziesiątych, PiZS 1996, Nr 11, s. 28).

19. Definicja świadczeń rodzinnych. 28 Pod pojęciem świadczeń rodzinnych w doktrynie prawa europejskiego rozumie się świadczenia, których celem jest udzielanie pomocy jednostkom nadmiernie obciążonym kosztami utrzymania rodziny. **Prawo do świadczeń rodzinnych** zależy przy tym od takich czynników, jak liczba członków rodziny oraz wysokość osiągniętych dochodów. Z uwagi na różnorodność form pomocy rodzinie w poszczególnych krajach członkowskich niezbędne stało

się zdefiniowanie świadczeń rodzinnych wyłącznie na potrzeby stosowania wspólnotowych reguł koordynacji. Co do zasady, przyjmuje się w tym celu, że świadczeniami rodzinnymi są wszelkie świadczenia rzeczowe i pieniężne, wyrównujące wydatki na utrzymanie rodziny w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, z wyłączeniem świadczeń alimentacyjnych, specjalnych zasiłków porodowych oraz z tytułu przysposobienia dziecka. Do kategorii europejskich świadczeń rodzinnych należą również okresowe świadczenia pieniężne przyznawane wyłącznie w oparciu o kryterium liczby oraz wieku członków rodziny. Wówczas świadczenie rodzinne nosi nazwę zasiłku rodzinnego (zob. Z. Brodecki, M. Duszczyk, O. Hołub, M. Krzeмиński, M. Łasek, A. Machnikowska, S. Majkowska, S. Stępnia, M. Tomaszewska, M. Zielenicki, Świadczenia rodzinne, w: *Zatrudnienie i ochrona socjalna*, Warszawa 2004, s. 427 i n.).

Art. 2. [Pojęcie świadczeń]

Świadczeniami rodzinnymi są:

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

Spis treści

| | Nb |
|---|----|
| 1. Katalog świadczeń rodzinnych | 1 |
| 2. Świadczenia rodzinne regulowane przez ustawę | 2 |
| 3. Zakres przedmiotowy ustawy | 3 |

- 1 **1. Katalog świadczeń rodzinnych.** Przepisy art. 2 pkt 1–5 ŚwiadRodzU zawierają enumeratywną listę świadczeń regulowanych tą ustawą, a także wskazują ich kategoryjne oraz indywidualne nazwy. Każde ze świadczeń stanowiących przedmiot regulacji ŚwiadRodzU jest świadczeniem rodzinnym. W art. 2 pkt 1 i 2 ŚwiadRodzU dokonano **klasyfikacji podstawowych świadczeń rodzinnych** na dwie zasadnicze grupy: pierwsza obejmuje zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, druga zaś – świadczenia opiekuńcze. O ile przepis art. 2 pkt 1 ŚwiadRodzU nie wymienia poszczególnych rodzajów dodatków do zasiłku rodzinnego, pozostawiając to przepisom art. 8 pkt 1, 2, 3a, 4a–7 ŚwiadRodzU, o tyle art. 2 pkt 2 ŚwiadRodzU wewnątrz klasyfikacji obejmującej świadczenia opiekuńcze wyróżnia je i nazywa. Należą do nich: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne. Szczególnymi, odrębnymi świadczeniami rodzinnymi o charakterze akcesoryjnym są zapomogi z tytułu urodzenia dziecka: obligatoryjna, finansowana ze środków budżetu państwa (pkt 4), oraz fakultatywna, finansowana ze środków budżetu gminy (pkt 3) Fakultatywna forma świadczenia finansowana ze środków własnych gminy może dotyczyć, w warunkach rozpoznanych potrzeb lokalnych, również innych świadczeń na rzecz rodziny (pkt 3a). Dodatkowo, na mocy art. 2 pkt 5 ŚwiadRodzU zakresem obowiązywania ustawy objęto świadczenie rodzicielskie.
- 2 **2. Świadczenia rodzinne regulowane przez ustawę.** Świadczeniami rodzinnymi są więc:
 - 1) **zasiłek rodzinny;**
 - 2) **dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka;**

- 3) dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego;
- 4) dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka;
- 5) dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej;
- 6) dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego;
- 7) dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego;
- 8) dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania;
- 9) zasiłek pielęgnacyjny;
- 10) specjalny zasiłek opiekuńczy;
- 11) świadczenie pielęgnacyjne;
- 12) zapomoga wypłacana przez gminę z tytułu urodzenia dziecka;
- 13) jednorazowa zapomoga w tytułu urodzenia się dziecka;
- 14) świadczenia na rzecz rodziny inne niż określone w art. 2 pkt 1–3, 4 i 5 ŚwiadRodzU wypłacane przez gminę ze środków własnych;
- 15) świadczenia rodzicielskie.

3. Zakres przedmiotowy ustawy. Na zakres przedmiotowy ŚwiadRodzU składają się: zasiłek rodzinny, siedem dodatków do tego zasiłku, trzy świadczenia opiekuńcze, dwie zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, świadczenia na rzecz rodziny określone uchwałą rady gminy, przy uwzględnieniu lokalnych potrzeb społecznych oraz świadczenie rodzicielskie. Kryterium tego podziału rysuje się dość jasno. Celem zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami jest ułatwienie pokonania trudnej do przewyciężenia sytuacji życiowej wywołanej koniecznością utrzymania, wychowywania i kształcenia dziecka (art. 4 ust. 1 ŚwiadRodzU), natomiast świadczenia opiekuńcze mają na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania w rodzinie osoby niepełnosprawnej lub w zaawansowanym wieku, w szczególności poprzez częściowe pokrycie wydatków wynikających z koniecznej dla tych osób opieki i pomocy innej osoby, na skutek niezdolności osoby niepełnosprawnej do samodzielnej egzystencji (art. 16 ust. 1 ŚwiadRodzU). Celem zapomogi jest łagodzenie sytuacji finansowej rodziny pogorszonej przez wydatki związane z urodzeniem dziecka oraz promocja rodzin posiadających dzieci. Z kolei fakultatywny charakter innych świadczeń na rzecz rodziny, uwarunkowany podjęciem przez właściwą radę gminy (radę miasta) uchwały w sprawie zasad ich przyznawania oraz wysokości, stanowi formę reakcji na rozeznane w społeczności lokalnej inne potrzeby związane z pokrywaniem wydatków na utrzymanie dziecka lub wydatków w ramach zdiagnozowanych potrzeb o innym charakterze w zakresie realizującym cel ŚwiadRodzU. Obok wyartykułowanych form świadczeniowych, dodatkowo na mocy nowelizacji z 24.7.2015 r. ustawą o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1217; dalej: ŚwiadRodzUZm2015) objęto przedmiotem regulacji ŚwiadRodzU świadczenie rodzicielskie, przysługujące rodzicom, którzy ze względu na swój status zawodowy nie spełniają warunków nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego lub uposażenia macierzyńskiego. Celem świadczenia jest finansowe wspieranie rodziców w okresie wczesnego rodzicielstwa, którzy w związku ze sprawowaniem osobistej – faktycznej opieki nad dzieckiem nie mogą zapewnić sobie źródła utrzymania w ramach dochodu z pracy.