



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Prawo do świadczeń rodzinnych jako publiczne prawo podmiotowe i gwarancje jego ochrony

**Author:** Marta Podsiadło-Żmuda

**Citation style:** Podsiadło-Żmuda Marta. (2020). Prawo do świadczeń rodzinnych jako publiczne prawo podmiotowe i gwarancje jego ochrony. Praca doktorska. Katowice : Uniwersytet Śląski

© Korzystanie z tego materiału jest możliwe zgodnie z właściwymi przepisami o dozwolonym użytku lub o innych wyjątkach przewidzianych w przepisach prawa, a korzystanie w szerszym zakresie wymaga uzyskania zgody uprawnionego.



Uniwersytet Śląski w Katowicach  
Wydział Prawa i Administracji  
Instytut Nauk Prawnych

Marta Podsiadło-Żmuda

**Prawo do świadczeń rodzinnych jako publiczne  
prawo podmiotowe i gwarancje jego ochrony**

Rozprawa doktorska napisana  
pod kierunkiem  
Prof. dr hab. Lidii Zacharko

Katowice 2020

# Spis treści

---

<b>WYKAZ SKRÓTÓW .....</b>	<b>6</b>
<b>WPROWADZENIE .....</b>	<b>8</b>
1. UZASADNIENIE WYBORU TEMATU PRACY .....	8
2. TEZY I GŁÓWNE CELE DYSERTACJI .....	10
3. METODOLOGIA .....	11
4. STRUKTURA ROZPRAWY.....	12
<b>ROZDZIAŁ I PUBLICZNE PRAWO PODMIOTOWE – ASPEKTY TEORETYCZNE.....</b>	<b>15</b>
1.1. TEORIA PUBLICZNYCH PRAW PODMIOTOWYCH .....	15
1.2. CHARAKTERYSTYKA PUBLICZNYCH PRAW PODMIOTOWYCH.....	27
1.3. PRAWO DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH JAKO PUBLICZNE PRAWO PODMIOTOWE .....	33
1.4. KONKLUZJE .....	35
<b>ROZDZIAŁ II RODZINA W SYSTEMIE PRAWA .....</b>	<b>37</b>
2.1. POJĘCIE I FUNKCJE RODZINY .....	37
2.2. LEGISLACYJNE PODSTAWY OCHRONY PRAW RODZINY .....	41
2.2.1. <i>Międzynarodowy system ochrony praw rodziny .....</i>	<i>41</i>
2.2.1.1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka.....	42
2.2.1.2. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności .....	43
2.2.1.3. Konwencja o Prawach Dziecka.....	45
2.2.1.4. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej.....	46
2.2.1.5. Europejska Konwencja o wykonywaniu praw dzieci.....	47
2.2.2. <i>Konstytucyjna ochrona praw rodziny .....</i>	<i>47</i>
2.2.3. <i>Rodzina jako interdyscyplinarny podmiot zainteresowania w prawie.....</i>	<i>53</i>
2.2.4. <i>Definicja rodziny na gruncie ustaw z zakresu zabezpieczenia społecznego .....</i>	<i>57</i>
2.2.4.1. Rodzina w ustawie o pomocy społecznej.....	58
2.2.4.2. Rodzina w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów .....	61
2.2.4.3. Rodzina w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci .....	63
2.2.4.4. Rodzina w ustawie o świadczeniach rodzinnych .....	66
2.3. KONKLUZJE .....	73
<b>ROZDZIAŁ III PRAWO DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH DE LEGE LATA.....</b>	<b>75</b>
3.1. RYS HISTORYCZNY I CHARAKTERYSTYKA ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH .....	75
3.2. PODMIOTOWY ZAKRES USTAWY.....	80
3.3. PRZEDMIOTOWY ZAKRES USTAWY .....	83

3.4. ZASIŁEK RODZINNY .....	84
3.4.1. Kryterium dochodowe .....	87
3.4.1.1 Pojęcie dochodu.....	87
3.4.1.2. Utrata i uzyskanie dochodu .....	90
3.4.1.3. Zasada „złotówka za złotówkę”.....	94
3.4.2. Negatywne przesłanki ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego.....	96
3.5. DODATKI DO ZASIŁKU RODZINNEGO .....	102
3.5.1. Dodatek z tytułu urodzenia dziecka.....	103
3.5.2. Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego .....	104
3.5.3. Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka .....	107
3.5.4. Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej .....	109
3.5.5. Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego .....	110
3.5.6. Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego .....	110
3.5.7. Dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania .....	111
3.6. ŚWIADCZENIA OPIEKUŃCZE .....	113
3.6.1. Świadczenie pielęgnacyjne.....	113
3.6.2. Specjalny zasiłek opiekuńczy.....	120
3.6.3. Zasiłek pielęgnacyjny.....	124
3.7. ŚWIADCZENIE RODZICIELSKIE .....	129
3.8. JEDNORAZOWA ZAPOMOGA Z TYTUŁU URODZENIA SIĘ DZIECKA .....	133
3.9. KONKLUZJE .....	137

## **ROZDZIAŁ IV POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W SPRAWACH PRYZNAWANIA I WYPŁACANIA**

<b>ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH.....</b>	<b>144</b>
4.1. WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO .....	147
4.2. KOORDYNACJA SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO.....	154
4.3. POSTĘPOWANIE DOWODOWE .....	156
4.4. ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA W SPRAWACH ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH .....	158
4.5. ZBIEG PRAWA DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH.....	160
4.6. DECYZJA ADMINISTRACYJNA USTALAJĄCA PRAWO DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH .....	163
4.7. ODWOŁANIE OD DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ .....	168
4.8. WSTRZYMANIE WYPŁATY ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH .....	172
4.9. ZMIANA FORMY REALIZACJI ŚWIADCZENIA RODZINNEGO .....	174
4.10. INSTYTUCJA DOCHODZENIA WYPŁATY ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH W SYTUACJI SPOWODOWANEJ WADLIWYMI DZIAŁANAMI PODMIOTÓW WŁAŚCIWYCH W ZAKRESIE ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH. ....	176
4.11. TRYBY WZRUSZANIA OSTATECZNYCH DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH W SPRAWACH Z ZAKRESU ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH ...	178
4.11.1. Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 32 ustawy o świadczeniach rodzinnych.....	179
4.11.2. Wznowienie postępowania administracyjnego.....	181

4.11.3. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej.....	183
4.11.4. Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej na podstawie art. 155 k.p.a. ....	185
4.12. PONAGLENIE .....	187
4.13. KONKLUZJE .....	190
<b>ROZDZIAŁ V NIENALEŻNIE POBRANE ŚWIADCZENIA RODZINNE .....</b>	<b>193</b>
5.1. KLAUZULA ZWROTU ŚWIADCZENIA NIENALEŻNIE POBRANEGO .....	193
5.2. DEFINICJA LEGALNA NIENALEŻNIE POBRANEGO ŚWIADCZENIA RODZINNEGO .....	197
5.3. USTALENIE I ZWROT NIENALEŻNIE POBRANYCH ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH .....	213
5.3.1. Decyzja administracyjna w przedmiocie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.....	213
5.3.2. Obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wraz z odsetkami ustawowymi.....	217
5.3.3. Przedawnienie należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń.....	218
5.3.4. Potrącenie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych z wypłacanych świadczeń.....	220
5.3.5. Dochodzenie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia w trybie egzekucji administracyjnej .....	221
5.4. DZIAŁANIE ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W RAMACH UZNANIA ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWACH UMORZENIA, ODROCZENIA TERMINU PŁATNOŚCI CZY ROZŁOŻENIA NA RATY NIENALEŻNIE POBRANYCH ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH .....	222
5.5. KONKLUZJE .....	230
<b>ROZDZIAŁ VI JEDNOLITOŚĆ ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W SPRAWACH Z ZAKRESU ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH JAKO WYRAZ GWARANCJI REALIZACJI KONSTITUCYJNEJ ZASADY RÓWNOŚCI WOBEK PRAWA.....</b>	<b>234</b>
6.1. ZNACZENIE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH .....	234
6.2. ROZBIEŻNOŚCI W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W SPRAWACH Z ZAKRESU ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH.....	241
6.2.1. Prawo do zasiłku rodzinnego – krąg osób uprawnionych.....	242
6.2.2. Ustawowa definicja opiekuna faktycznego dziecka .....	246
6.2.3. Ustawowa definicja instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie.....	248
6.2.4. Diety wypłacone kierowcy transportu międzynarodowego jako wchodzące w skład dochodu – dla potrzeb ustalania prawa świadczeń rodzinnych zależnych od dochodu .....	250
6.2.5. Prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego a zatrudnienie lub inna praca zarobkowa .....	253
6.2.6. Pozostawanie pod opieką medyczną a prawo do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka .....	254
6.2.7. Wykładnia określenia „od daty wydania orzeczenia” użytego w art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych.....	256
6.2.8. Ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem dla osoby korzystającej z zasiłku macierzyńskiego wypłacanego po ustaniu zatrudnienia .....	258
6.3. KONSEKWENCJE NIEJEDNOLITOŚCI POGŁĄDÓW JUDYKATURY PRZY USTALANIU PRAWA DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH .....	260
6.4. KONKLUZJE .....	266

<b>ROZDZIAŁ VII RZECZNIK PRAW DZIECKA JAKO INSTYTUCJA WSPIERAJĄCA PRAWIDŁOWE FUNKCJONOWANIE RODZINY .....</b>	<b>269</b>
7.1. POZYCJA USTROJOWA RZECZNIKA PRAW DZIECKA W POLSCE .....	269
7.2. TRYB POWOŁYWANIA I ODWOŁYWANIA RZECZNIKA PRAW DZIECKA. ....	274
7.3. ZADANIA I KOMPETENCJE RZECZNIKA PRAW DZIECKA.....	276
7.4. DZIAŁANIA RZECZNIKA PRAW DZIECKA W ZAKRESIE PRZESTRZEGANIA I REALIZACJI PRAW DZIECKA W INDYWIDUALNYCH SPRAWACH Z ZAKRESU ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH .....	291
7.5. KONKLUZJE .....	295
<b>ZAKOŃCZENIE .....</b>	<b>298</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>309</b>
<b>WYKAZ PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH.....</b>	<b>325</b>
<b>WYKAZ WYROKÓW .....</b>	<b>327</b>

## Wykaz skrótów

---

### Akty prawne

<b>Konstytucja RP</b>	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 473 ze zm.)
<b>k.c.</b>	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.)
<b>k.k.</b>	ustawa z dnia 6 czerwca 1964 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm.)
<b>k.p.a.</b>	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.)
<b>k.p.c.</b>	ustawa z dnia 23 kwietnia 1960 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.)
<b>k.p.k.</b>	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 30 ze zm.)
<b>k.p.</b>	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.)
<b>k.r.o.</b>	ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2086 ze zm.)
<b>p.p.s.a.</b>	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.)
<b>p.u.s.a.</b>	ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.)

### Czasopisma i oficjalne publikatory

<b>CBOSA</b>	Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych
<b>Dz. U.</b>	Dziennik Ustaw
<b>M.P.</b>	Monitor Polski
<b>ONSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>Pal.</b>	Palestra
<b>PiZS</b>	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
<b>PiP</b>	Państwo i Prawo

<b>SIP LEX</b>	System Informacji Prawnej LEX
<b>ST</b>	Samorząd Terytorialny
<b>ZNSA</b>	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

### **Organy orzekające**

<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny

### **Inne**

<b>art.</b>	artykuł
<b>cyt.</b>	cytowanie
<b>n.</b>	następna
<b>np.</b>	na przykład
<b>nr</b>	numer
<b>op. cit.</b>	opracowanie cytowane
<b>pkt</b>	punkt
<b>por.</b>	porównaj
<b>poz.</b>	pozycja
<b>red.</b>	pod redakcją
<b>tekst jedn.</b>	tekst jednolity
<b>wyd.</b>	wydanie
<b>zob.</b>	zobacz
<b>ze zm.</b>	ze zmianami



# Wprowadzenie

---

## 1. Uzasadnienie wyboru tematu pracy

„Rodzina jest w życiu oparciem, czymś co chroni, co daje siłę” te słowa znanej włoskiej aktorki Sophii Loren potocznie wyrażają niezwykłą wartość rodziny. Zadaniem tejże jest przede wszystkim wychowanie dzieci, ale również zapewnienie jej członkom odpowiednich warunków materialnych. Niestety zdarza się, że rodzina nie jest w stanie samodzielnie sobie poradzić z powodu trudności ekonomicznych, wówczas potrzebuje ochrony i finansowej pomocy państwa. Państwo stara się przychodzić z pomocą rodzinom, które nie potrafią samodzielnie zaspokajać własnych potrzeb, a w szczególności tych związanych z ponoszeniem wydatków na pokrycie kosztów utrzymania dzieci. W zakresie pomocy udzielanej rodzinie dziecko zajmuje szczególne miejsce. Wtedy państwo staje się dla rodziny oparciem, chroni i daje siłę. Wsparcie rodziny jest realizowane między innymi poprzez zabezpieczenie społeczne. Ochrona i opieka nad rodziną to jedno z podstawowych zadań administracji publicznej, które zostało przewidziane w aktach prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej należących zarówno do porządku prawnego międzynarodowego, jak i ogólnopaństwowego, a także do porządków lokalnych.

Wśród przepisów prawnych o zasięgu wewnątrzpaństwowym na pierwszym miejscu należy wskazać Konstytucję RP<sup>1</sup>. Konstytucja w swojej preambule i pierwszej części wymienia podstawowe zasady polityczne, społeczne i gospodarcze, na jakich oparty jest ustrój państwa polskiego. Należą do nich między innymi: zasada dobra wspólnego, zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadę pomocniczości (inaczej subsydiarności). Zasady te wyznaczają kierunki działań organów administracji publicznej do dokonywania takiej interpretacji przepisów prawa, by nie sprzeciwiały się treści owych zasad.

Ustawodawca skonkretyzował konstytucyjny obowiązek państwa do opieki i ochrony rodziny w wielu aktach prawnych, między innymi w ustawie o świadczeniach rodzinnych<sup>2</sup>. Świadczenia rodzinne wraz z pomocą społeczną, dodatkami mieszkaniowymi, świadczeniami z funduszu alimentacyjnego, ale i świadczeniami wychowawczymi wchodzi w skład systemu zabezpieczenia społecznego. Ustawa o świadczeniach rodzinnych stanowi jeden

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 111 ze zm.).

z instrumentów dostępnych organom władzy publicznej do udzielania pomocy osobom jej potrzebującym, podstawowy instrument ochrony i opieki nad członkami rodzin. System świadczeń rodzinnych w Polsce jest formą wsparcia skierowaną do rodzin o najniższych dochodach. Ma on udzielać finansowej pomocy na pokrycie kosztów utrzymania dzieci, ale także wspomagać osoby starsze i niepełnosprawne. Istota świadczeń rodzinnych sprowadza się do zaspokajania podstawowych potrzeb rodziny zapewniających jej członkom życie na poziomie minimum egzystencji odpowiadającym godności człowieka. Rodzina jest podmiotem wyjątkowej troski państwa, która przejawia się w dużej mierze poprzez realizację systemu świadczeń rodzinnych.

Dogłębna analiza przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych nasunęła spostrzeżenie, że na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych możliwe jest wykorzystanie instytucji publicznych praw podmiotowych.

Pojęcie praw podmiotowych jest współcześnie jedną z podstawowych kategorii pojęciowych języka prawnego i prawniczego, także w płaszczyźnie polskiego systemu prawa. Obecnie doktryna prawa administracyjnego nie tylko nie neguje publicznych praw podmiotowych, ale często nawiązuje do ich konstrukcji. Problematyka publicznych praw podmiotowych dotyczy jednego z podstawowych zagadnień prawa administracyjnego, wiążącego się bezpośrednio z samą istotą i koncepcją tego prawa. Pojęcie publicznych praw podmiotowych jest wyróżnieniem o charakterze teoretycznym, które posiadając głębokie korzenie historyczne, gruntuje koncepcję państwa prawa, albowiem umożliwia analizę porządku prawnego z punktu widzenia ochrony skierowanej na jednostkę.

W doktrynie prawniczej publiczne prawa podmiotowe rozumiane są „jako pewnego rodzaju sytuacje prawne jednostki wobec państwa, ograniczające jego omnipotencję i pozwalające jednostce, w oparciu o konkretną normę prawną, domagać się konkretnego zachowania administracji”<sup>3</sup>.

Publiczne prawo podmiotowe jednostki stanowi korelat określonego prawnie obowiązku państwa lub wspólnoty samorządowej i daje możliwość żądania od administracji oznaczonego zachowania przy ustalonym stanie faktycznym<sup>4</sup>. Ustawodawca nie posługuje się pojęciem publicznego prawa podmiotowego, dlatego określenie treści tego prawa przysługującego określonej jednostce w konkretnej sytuacji jest wynikiem interpretacji przepisów prawa.

---

<sup>3</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 159.

<sup>4</sup> M. Kulesza, *Materiały do nauki prawa administracyjnego*, Warszawa 1989, s.123-145.

Tematyka świadczeń rodzinnych jest niezwykle ważna i bardzo aktualna, gdyż wpisuje się w problematykę polityki rodzinnej państwa mającej na celu ochronę praw rodziny, w tym również ochronę i opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi i pełnoletnimi niepełnosprawnymi członkami rodzin. Wybór problematyki świadczeń rodzinnych jako problemu badawczego podyktowany był zamiarem przedstawienia świadczeń rodzinnych i gwarancji ich ochrony poprzez wykorzystanie teorii publicznych praw podmiotowych, jako że we współczesnej nauce administracji powszechnie akceptowana staje się potrzeba powrotu do niektórych tradycyjnych pojęć funkcjonujących niegdyś w teorii prawa administracyjnego. Obecnie aktualne pozostają rozważania teoretyczne nad znaczeniem praw podmiotowych, a ich powszechność wiąże się nie tylko z koniecznością doprecyzowania sytuacji prawnej jednostki, ale także z ich uniwersalnością. Prawa te nie są już tylko i wyłącznie domeną regulacji zaliczanych do prawa prywatnego, ale są formułowane na gruncie niemal każdej gałęzi prawa.

Problematyka świadczeń rodzinnych w ujęciu publicznych praw podmiotowych nie była do tej pory przedmiotem pogłębionej analizy w doktrynie prawniczej. Jest to zagadnienie interesujące z punktu widzenia nauki prawa, jak i praktyki jego stosowania.

Powyższe argumenty stanowią uzasadnienie podjęcia rozważań w tym zakresie.

## **2. Tezy i główne cele dysertacji**

Zasadniczą tezą pracy jest stwierdzenie, że prawo do świadczeń rodzinnych jest publicznym prawem podmiotowym. Uzasadnienie powyższej tezy wymagało przeprowadzenia rozważań teoretyczno-prawnych o publicznych prawach podmiotowych oraz przeniesienie tychże rozważań na grunt świadczeń rodzinnych.

Celem badawczym niniejszej rozprawy doktorskiej jest wykazanie, że prawo do świadczeń rodzinnych jest publicznym prawem podmiotowym oraz przedstawienie gwarancji jego ochrony, gdyż rzeczywiste znaczenie publicznych praw podmiotowych ujawnia się dopiero w prawnych gwarancjach ochrony tych praw.

Zadaniem badawczym rozprawy doktorskiej jest analiza przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, jak również poglądów doktryny prawniczej, dokonana przez pryzmat publicznych praw podmiotowych.

Zasadnicze problemy badawcze w zakresie wybranego obszaru można sprowadzić do następujących pytań ogólnych:

1. Czy przewidziane w ustawie o świadczeniach rodzinnych poszczególne świadczenia odpowiadają charakterystyce publicznych praw podmiotowych?
2. Czy regulacje ustawy o świadczeń rodzinnych przewidują realne narzędzia służące podmiotom tych praw do realizacji ich prawnie chronionych interesów?
3. Czy przyjęte rozwiązania prawne stanowią wystarczające gwarancje ochrony tych praw?

### 3. Metodologia

Posłużono się kilkoma metodami badawczymi. Podstawową metodą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna polegająca na egzegezie tekstu prawnego. Uzupełnieniem jest metoda historyczno-prawna, jak również metoda empiryczna. Właściwy dobór metod badawczych został zdeterminowany przez cel pracy, a przyjęta metodologia uwzględnia swoisty charakter pracy. Przedstawiona w ten sposób analiza pozwoliła na sformułowanie uwag *de lege lata* oraz skonstruowanie wniosków i postulatów *de lege ferenda*, których uwzględnienie pozwoliłoby na znaczną poprawę rozwiązań prawnych w analizowanym zakresie.

W metodzie dogmatyczno-prawnej, poza analizą tekstu prawnego, została przeprowadzona dogłębna analiza orzecznictwa sądów administracyjnych (zarówno NSA jak i WSA) w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych oraz poglądów doktryny prawniczej. Analiza samego tekstu prawnego okazywała się niewystarczająca, dlatego konieczne było odwoływanie się do literatury z zakresu prawa administracyjnego materialnego i postępowania administracyjnego, jak również postępowania sądownoadministracyjnego. Istniejące w literaturze oraz orzecznictwie sądowym rozbieżności wymagały uzasadnienia wybranych w pracy stanowisk. Analizie poddano orzecznictwo sądów administracyjnych dostępne w oficjalnych bazach internetowych CBOSA lub elektronicznym systemie informacji prawnej LEX. Powołując się na pewne tendencje, linie orzecznicze lub ugruntowane poglądy judykatury przywołano dużą liczbę orzeczeń wpisujących się za lub przeciw danej tezie. Ponadto skorzystano wielokrotnie z metody studium przypadku odnośnie przewidzianych prawem świadczeń rodzinnych i procedury ich przyznawania.

Metoda dogmatyczno-prawna uznana została jako najbardziej właściwa z uwagi na tematykę dysertacji. Zdaniem F. Longchamps de Brier'a metoda dogmatyczna stanowi działalność myślową, która przez wykładnię tekstów konceptualizację, porządkowanie,

usuwanie sprzeczności i zapełnianie luk w prawie-szuka odpowiedzi na pytanie - *guid iuris* ? - czyli jak mówi prawo, jak jest według prawa, jaka jest treść porządku prawnego w swych głównych zasadach i poszczególnych rozwiązaniach<sup>5</sup>.

W celu ukazania ewolucji świadczeń rodzinnych i jej wpływu na współczesny kształt świadczeń rodzinnych posłużono się metodą historyczno-prawną. Gwarancje ochrony prawa do świadczeń rodzinnych można było wykazać dzięki zastosowaniu metody prawno-empirycznej, w tym dorobku polskiej judykatury, a w szczególności sądów administracyjnych.

## 4. Struktura rozprawy

Struktura dysertacji została dostosowana do celu poznawczego. Układ pracy jest zgodny z założeniami metodologii badawczej, zapewnia też najszerszą realizację założonego celu. Rozważania prowadzone są w siedmiu rozdziałach, tworząc strukturę pracy.

Pierwszy rozdział poświęcono rozważaniom teoretyczno-prawnym dotyczącym publicznych praw podmiotowych. Na wstępie pracy została omówiona teoria publicznych praw podmiotowych oraz ich charakterystyka. Przedstawione zostały argumenty stanowiące uzasadnienie dla podjęcia szerszych rozważań w przedmiocie uznania prawa do świadczeń rodzinnych jako publicznego prawa podmiotowego i omówienia gwarancji jego ochrony.

W następnym rozdziale punktem wyjścia stała się rodzina jako podmiot zainteresowania wielu gałęzi prawa oraz legislacyjne podstawy ochrony praw rodziny w porządku prawa międzynarodowego, jak i ogólnopaństwowego. Wykazano, że dobro rodziny jest chronione w sposób kompleksowy poprzez regulację każdej z wiodących gałęzi prawa stanowionego i ochrona taka jest także realizowana w dziedzinie prawa administracyjnego. W polskim systemie prawa rodzina to podmiot wyjątkowej troski państwa, jednak ustawodawca nie wprowadził uniwersalnej definicji, a pojęcie rodziny przybiera zróżnicowaną treść w zależności od aktu prawnego, który się nim posługuje. Omówione zostały definicje rodziny przyjęte w ustawach z zakresu zabezpieczenia społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem pojęcia rodziny w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Kolejny rozdział to szeroka analiza świadczeń rodzinnych na gruncie obowiązującej ustawy o świadczeniach rodzinnych, w której zostało przedstawione prawo do świadczeń rodzinnych przy wykorzystaniu teoretycznej konstrukcji publicznych praw podmiotowych.

---

<sup>5</sup> F. Longchamps de Bérier, *Z problematyki poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8-9.

Omówione zostały i przeanalizowane wymogi formalno-prawne jakie należy spełniać, aby otrzymać poszczególne rodzaje świadczeń. Sformułowane zostały uwagi *de lege lata* oraz wnioski *de lege ferenda* dotyczące zagadnień materialno-prawnych. Świadczenia rodzinne zostały przedstawione jako jeden z instrumentów prawnych dostępnych organom administracji publicznej do udzielania pomocy osobom jej potrzebującym, ale i podstawowy instrument służący ochronie i opiece nad członkami rodzin. Wykazano, że świadczenia rodzinne pomimo wielu problematycznych kwestii wynikających w praktyce ze stosowania przepisów ustawy są ważną formą pomocy państwa rodzinie oraz osobom niepełnosprawnym, zajmując zdecydowanie priorytetowe miejsce w systemie ochrony praw rodziny.

Równie istotną kwestią jest postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych w odniesieniu do gwarancji ochrony praw wynikających z przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Podkreślone zostało, że normy proceduralne stanowią względem norm prawa materialnego funkcję pomocniczą, jednak normy prawa materialnego nie mogą bez udziału tych drugich samodzielnie funkcjonować i stąd problematyka dotycząca procedury pełni niezwykle istotną rolę. Nie istnieje system norm proceduralnych, który regulowałby przedmiotowe zagadnienie w sposób kompleksowy. Ustawodawca nakazuje wykorzystywanie w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych przepisów procedury administracyjnej, ale i wprowadza zmiany dostosowujące zagadnienia proceduralne do specyfiki spraw z zakresu świadczeń rodzinnych.

Osobny rozdział został poświęcony nienależnie pobranym świadczeniom rodzinnym i zasadom ich zwrotu. Szeroko została przedstawiona instytucja zwrotu nienależnie pobranych świadczeń oraz jej wpływ na gwarancję ochrony praw nabytych.

Ważną częścią pracy jest omówienie orzeczeń sądów administracyjnych zapadłych w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych i zwrócenie uwagi na niejednorodność orzecznictwa sądów administracyjnych, która jest przyczyną naruszeń konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Sądy administracyjne powinny dokonywać wykładni najlepiej odpowiadającej treści i celom ustawy.

Ostatni rozdział pracy dotyczy Rzecznika Praw Dziecka jako instytucji wspierającej prawidłowe funkcjonowanie rodziny i ochrony praw dziecka, znajdującej swoje umocowanie prawne zarówno w ustawie, jak i Konstytucji RP. Zmiany w ustawodawstwie realnie zwiększyły zakres uprawnień Rzecznika i umożliwiły podejmowanie aktywniejszych działań, w tym załatwiania indywidualnych spraw związanych z prawem do godziwych warunków socjalnych.

Każdy rozdział pracy kończy syntetyczne podsumowanie, zawierające tezy wnikające z rozważanych problemów. Pracę zamykają wnioski końcowe, w których odniesiono się do całości przeprowadzonych analiz.

W pracy uwzględniono stan prawny, literaturę i orzecznictwo na dzień 10 maja 2020 r.

# Rozdział I

## Publiczne prawo podmiotowe – aspekty teoretyczne

---

### 1.1. Teoria publicznych praw podmiotowych

We współczesnej nauce administracji znany jest pogląd o potrzebie powrotu do niektórych pojęć funkcjonujących w teorii prawa administracyjnego w okresie międzywojennym. Nie ulega wątpliwości, że niektóre terminy „zarzucone” w okresie Polski Ludowej, takie jak „publiczne prawo podmiotowe” powróciły do języka prawniczego. Jednakże powrót do przedwojennej terminologii nie jest równoznaczny z przywróceniem ówczesnych pojęć – pojęcia oznaczane za pomocą tych terminów mają współcześnie inną treść, niż posiadały w okresie międzywojennym<sup>6</sup>. Wykorzystanie tradycyjnych pojęć przez współczesną teorię prawa administracyjnego jest uzależnione od spełnienia dwóch warunków o charakterze obiektywnym. Po pierwsze pojęcia te nie mogą być sprzeczne z obecnym paradygmatem nauki prawa administracyjnego. Po drugie, system pojęć powinien być koherentny i włączanie do niego pojęć ukształtowanych w poprzednich okresach rozwoju nauki prawa administracyjnego nie może w żaden sposób tej koherencji niweczyć<sup>7</sup>.

Pojęcie publicznych praw podmiotowych jest współcześnie jedną z podstawowych kategorii pojęciowych języka prawnego i prawniczego, także w płaszczyźnie polskiego systemu prawa. Powszechność tego terminu wynika z faktu, że prawa podmiotowe nie są już domeną wyłącznie określonej części regulacji prawnych (przede wszystkim prawa prywatnego), lecz wręcz przeciwnie, w szerokim znaczeniu można o nich mówić na gruncie każdej gałęzi prawa, w tym także prawa publicznego. Dlatego też trudno jest oddzielić czy ograniczyć analizę praw podmiotowych wyłącznie do prawa administracyjnego czy prawa cywilnego, odrywając ją chociażby od konstytucyjnych regulacji dotyczących praw i wolności<sup>8</sup>.

Kategoria publicznych praw podmiotowych we współczesnej nauce prawa nie wzbudza obecnie już żadnych wątpliwości. Powszechnie akceptowana jest obecnie sytuacja, w której jednostka nie pozostaje wyłącznie podmiotem pewnych abstrakcyjnie rozumianych praw,

---

<sup>6</sup> P. Przybysz, *Tradycyjne pojęcia prawa administracyjnego – potrzeba i sposób ich dalszego używania* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego* (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 43.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 58.

<sup>8</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 13.



lecz w relacji z państwem, czy szerzej z pewną społecznością, może się tych praw domagać, skutecznie ich dochodzić i żądać ich respektowania.

Definiowanie publicznych praw podmiotowych jest pojęciem o znacznym charakterze teoretycznym, posiada głębokie korzenie historyczne, stanowi jedno z wyznaczników państwa prawa i umożliwia analizę porządku prawnego z punktu widzenia ochrony jednostki<sup>9</sup>. Publiczne prawa podmiotowe stanowią konstrukcję teoretyczną, przy pomocy, której można przedstawić kwestię stosunku między państwem a podmiotami stojącymi na zewnątrz. Stanowią one swoisty klucz do analizy relacji: administracja publiczna – obywatel, która w państwie prawa ma pierwszorzędne znaczenie<sup>10</sup>. Koncepcja publicznego prawa podmiotowego została stworzona, by opisać relację między obywatelem a administracją działającą władczo, wynikała z założenia, że jednostka może przeciwstawiać administracji publicznej pewne prawa, nazwane publicznymi prawami podmiotowymi i w ten sposób uzyskać sferę wolności od ingerencji administracji<sup>11</sup>.

Dokonując rozważań o publicznych prawach podmiotowych nie można pominąć dotychczasowego dorobku teoretycznego dotyczącego początku publicznych praw podmiotowych. Już starożytni filozofowie dostrzegali, że człowiek jest istotą szczególną, niepowtarzalną i inteligentną, jako taki jest wyposażony w zdolność logicznego i abstrakcyjnego myślenia, dlatego też powinny przysługiwać mu pewne prawa tylko dlatego, że istnieje. Potwierdzają to słowa greckiego filozofa Alkidamasa, wskazującego, że człowiek jest istotą stworzoną przez bogów do wolności, gdyż nikt nie ma natury niewolnika<sup>12</sup>. Istotny wkład w proces wyodrębniania naturalnych uprawnień człowieka wniosła także etyka chrześcijańska, przeniknięta ideami wrodzonej godności człowieka, równości, czy sprawiedliwości<sup>13</sup>.

Na przestrzeni dziejów, zwłaszcza w wiekach średnich, uprawnienia człowieka przyjmowały jednak wyłącznie formę różnego rodzaju postulatów filozoficznych, religijnych czy politycznych. Powstawały przy tym różnorodne, bo determinowane przynależnością stanową czy religijną, koncepcje praw przynależnych człowiekowi<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> T. Słupczyński, *Ponaglenie jako środek ochrony praw podmiotowych jednostki*, CASUS z 2018, nr 89, s. 23.

<sup>10</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 21.

<sup>11</sup> P. Przybysz, *Publiczne prawa podmiotowe [w:] Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2006, s. 124.

<sup>12</sup> B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne*. Wprowadzenie, Wrocław 1996, s. 97.

<sup>13</sup> Zob. K. Rogaczewska, *Prawa człowieka i obywatela do Wielkiej Rewolucji Francuskiej [w:] Historia i filozofia praw człowieka*, A. Florczak, B. Bolechow (red.), Toruń 2006, s.16-18.

<sup>14</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, op. cit., s. 37.

Zasadniczy rozwój koncepcji praw podmiotowych nastąpił wraz z rodzącą się w XVII wieku szkołą prawa natury. Fundamentem szkoły prawa natury stało się założenie istnienia niezbywalnych i przyrodzonych praw człowieka, postrzeganych nie tylko jako elementy moralne, ale i jako elementy prawne. Podstawą było nie prawo przyrodzone świata, ale prawa przyrodzone człowieka wynikające z właściwości ludzkiej natury. Prawa natury nie tylko zostały zdefiniowane, ale także przedstawiono ich katalog, tj. własność, wolność osobista, wolność słowa, wolność sumienia *etc.* Katalog tych praw obecnie stanowi podstawę funkcjonowania praworządnego państwa. Nauka czołowych przedstawicieli tego kierunku szkoły prawa, przede wszystkim H. Grocjusza, S. Puffendorfa, T. Hobbesa, B. Spinozy, czy J. Locke'a skłaniała się ku nowej wizji prawa, postrzeganego jako uporządkowany rozumowo system przyrodzonych praw człowieka<sup>15</sup>. W duchu szkoły natury definiowali prawa podmiotowe również przedstawiciele polskiego oświecenia H. Kołłątaj, S. Staszic, H. Strojnowski<sup>16</sup>. Człowieka traktowano jako podmiot władzy państwowej, co pozwoliło ugruntować pozycję człowieka względem suwerena poprzez przyznanie mu pewnych praw, rozumianych nie tyle jako obiektywny porządek świata, co pewne subiektywne uprawnienia. Prawa człowieka zaczęto postrzegać jako prawa niezbywalne, przysługujące każdej osobie, a przy tym niezależne od państwa, które w swych działaniach nie może ich naruszać<sup>17</sup>. Naukowa działalność autorów zaliczanych do szkoły prawa natury miała kolosalne znaczenie dla rozwoju idei praw podmiotowych. Zdaniem W. Jakimowicza prawa podmiotowe stanowiły od tego czasu nie tylko przedmiot badań naukowych, lecz zajęły także podstawowe miejsce w technice prawa pozytywnego, stając się fundamentalnym pojęciem zarówno w konstrukcjach prawa prywatnego w jego XIX-wiecznych kodyfikacjach, jak i na gruncie prawa publicznego w powstających deklaracjach i konstytucjach we Francji, Ameryce i Polsce<sup>18</sup>.

Pomimo późniejszego odrzucenia dużej części dorobku prawa szkoły natury okres XIX w. przyniósł znaczący postęp w badaniach nad podmiotowym ujęciem prawa. W tym czasie zostały sformułowane dwie klasyczne teorie, tłumaczące istotę praw podmiotowych, do których odwołują się współcześni autorzy. Obie teorie definiują pojęcie prawa podmiotowego w sposób pozytywny, traktując je jako sumę uprawnień udzielonych

---

<sup>15</sup> F. Longchamps de Bérier, *Z rodowodu prawa podmiotowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1961, Prawo VIII, seria A, nr 34, s. 113; tak też W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 30.

<sup>16</sup> K. Opalek, *Prawa podmiotowe*, Warszawa 1957, s. 135-144.

<sup>17</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 7.

<sup>18</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 31.

na podstawie porządku prawnego, dodając do definicji pozytywny element – tzw. moc działania<sup>19</sup>. Jednakże różnica pomiędzy obiema koncepcjami tkwi w sposobie postrzegania istoty prawa podmiotowego – jedna teoria poszukuje jej we władztwie woli, podczas gdy druga dostrzega ją w interesie (korzystnej sytuacji) jednostki<sup>20</sup>.

Źródłem tzw. teorii woli (władztwa woli) część autorów doszukuje się w filozofii G. Hegla oraz I. Kanta. Do poglądów tych filozofów nawiązywał B. Windscheid, który jest uznawany za głównego twórcę teorii woli. Stał on na stanowisku, że państwo udziela swoim obywatelom części przysługującej mu „mocy”, skutkiem czego występują oni w sposób aktywny w stosunkach z osobami trzecimi, mając tym samym w stosunku do nich prawo podmiotowe. Stworzył on własną definicję prawa podmiotowego rozumianego jako „moc woli użyczona przez porządek prawny jednostce, sfera, w której jednostka może swobodnie przejawiać swą wolę”<sup>21</sup>. Krytykę teorii woli przedstawił R. Ihering opierając na niej teorię interesu. Wskazywał on, że państwo może przecież wyposażać swych obywateli w katalog praw niezależnie od ich woli. Pod pojęciem prawa podmiotowego rozumiał pewne chronione interesy, wyposażone w element formalny, a więc korzystające z ochrony poprzez możliwość wniesienia powództwa (skargi)<sup>22</sup>.

Wraz z początkiem XX w. pojawiły się pierwsze poglądy poddające w wątpliwość realne znaczenie i przydatność praw podmiotowych dla nauki prawa. Zdaniem H. Kelsena prawo podmiotowe to norma prawna w stosunku do tej osoby, od której decyzji uzależniona jest realizacja zawartej w tej normie woli państwa w zakresie skutków przewidzianych na wypadek naruszenia prawa<sup>23</sup>. Pojęcie prawa podmiotowego w zupełności odrzucał L. Duguit, który traktował prawa przynależne osobie ludzkiej jako metafizykę. Za podstawę porządku prawnego przyjął on koncepcję reguł prawnych, obowiązujących w danym środowisku, postulując zastąpienie pojęcia praw podmiotowych terminem „sytuacja prawna”, oznaczającym faktyczną pozycję jednostki w kontekście obowiązujących przepisów prawa<sup>24</sup>.

Pojęcie prawa podmiotowego znalazło uznanie w poglądach J. Dabina. Stworzył on własną definicję prawa podmiotowego, które rozumiał jako prerogatywę udzieloną jakiejś osobie przez prawo podmiotowe i zagwarantowaną środkami prawnymi,

---

<sup>19</sup> Ibidem, s. 481.

<sup>20</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, op. cit., s. 59.

<sup>21</sup> J. Chaciński, *Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych*, Lublin 2004, s. 13.

<sup>22</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, op. cit., s. 60.

<sup>23</sup> J. Chaciński, *Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych*, op. cit., s. 14.

<sup>24</sup> B. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe [w:] System prawa prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna*, t.I, M. Safjan (red.), Warszawa 2007, s. 681.

a polegającą na tym, by w sposób pełny władać jakimś dobrem, które uznane jest przez prawo podmiotowe za przynależne do tej osoby<sup>25</sup>.

Funkcjonujące w powszechnej nauce i filozofii prawa teorie dotyczące praw podmiotowych znajdowały także swe odzwierciedlenie w polskiej szkole prawa. Wśród autorów rodzimej nauki prawa, klasyczne teorie nauki prawa mają zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Szczególne znaczenie mają poglądy frontalnych przedstawicieli polskiej teorii nauki prawa, zwłaszcza wywodzących się z tzw. poznańskiej szkoły prawa. Istotną rolę odgrywają również (ze względu na historyczne powiązanie praw podmiotowych z tą gałęzią prawa) poglądy przedstawicieli nauki prawa cywilnego (A. Wolter, Z. Radwański), prawa administracyjnego (J. Boć, A. Błaś) i konstytucyjnego (B. Banaszak). W doktrynie prawa spotyka się przykłady stanowisk uznających formułowanie pojęcia prawa podmiotowego za całkowicie zbędne. Jako przykład można podać teorię przedstawioną przez K. Opalka, który dążył do zredukowania pojęcia prawo podmiotowe do terminu uprawnienie<sup>26</sup>.

Zdecydowanie poglądy przedstawicieli XVII-wiecznej szkoły prawa natury, dostrzegających i afirmujących przyrodzone, niezbywalne prawa jednostki miały wpływ na proces kształtowania się nowożytnego państwa, w którym właśnie jednostce zarezerwowano miejsce szczególne. Proces ewolucji poglądów nauki dotyczących źródeł istnienia oraz charakteru koncepcji praw podmiotowych był długotrwały, a rozbieżność poglądów wyraźna i mocno zauważalna. Historyczna ewolucja w sposobie pojmowania praw podmiotowych prowadzi do wyodrębnienia w nauce prawa nowego pojęcia określającego kształt i granice prawa podmiotowego, mającego swoje źródło właśnie w prawie pozytywnym, tj. pojęcia publicznych praw podmiotowych<sup>27</sup>.

Klasyczne teorie publicznych praw podmiotowych zostały ostatecznie sformułowane w XIX wieku jako efekt kształtowania się idei nowożytnego państwa – państwa prawnego, w którego ramach szczególną rolę odgrywały świadomość i aktywność jednostki<sup>28</sup>. Wówczas ugruntowany został pogląd, że jednostka wyposażona jest w pewne gwarantowane przepisami podstawowe prawa, a państwo w swoich działaniach podlega również obiektywnemu porządkowi prawnemu. Skutkiem tego była konieczność wykształcenia systemu niezależnego sądownictwa administracyjnego, stanowiącego przejaw zewnętrznej

---

<sup>25</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawo podmiotowe*, op. cit., s. 34.

<sup>26</sup> K. Opalek, *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957, s. 408-414.

<sup>27</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawo podmiotowe*, op. cit., s. 42.

<sup>28</sup> Zob. F. Longchamps de Brier, *Z rodowodu prawa podmiotowego*, op. cit., s. 23.

kontroli działania aparatu administracji i równocześnie bezpośredniej lub pośredniej ochrony publicznych praw podmiotowych jednostki<sup>29</sup>.

Po raz pierwszy konstrukcja publicznych praw podmiotowych została wypowiedziana na gruncie niemieckiej i austriackiej nauki prawa. Jako pierwszy G. Jelinek przedstawił w sposób kompleksowy teorię publicznych praw podmiotowych. Wyróżnił on prywatne prawa podmiotowe służące wobec innej jednostki, a także publiczne prawa podmiotowe, skuteczne wobec władzy państwowej<sup>30</sup>. Określił je precyzyjniej jako uznaną przez porządek prawny swobodę woli, umożliwiającą obronę prawną chronionych prawem interesów. Niemiecki uczony określił, że przysługujące jednostce roszczenia publicznoprawne to roszczenia do państwa, a nie władza nad państwem<sup>31</sup>.

Analizę założeń teorii publicznych praw podmiotowych w dwudziestolecu międzywojennym podejmował O. Mayer. Po drugiej wojnie światowej oraz w okresie negowania koncepcji publicznych praw podmiotowych nauka prawa niemieckiego powróciła do tej koncepcji upatrując w ochronie podmiotowości prawnej podstawowego zadania współczesnego państwa. W tym miejscu należy przywołać takie nazwiska jak O. Bachofa czy F. Mayera<sup>32</sup>.

Na gruncie austriackiej nauki prawa badania nad teorią publicznych praw podmiotowych podejmował E. Bernatzik. Dokonał on rozważenia trzech sytuacji jednostki wobec państwa: interesu faktycznego (niebędącego żadnym roszczeniem), interesu prawnego (przyznającego roszczenie o wydanie decyzji) i prawa podmiotowego (dającego roszczenie o czynność określonej treści)<sup>33</sup>. Wśród innych austriackich naukowców badających publiczne prawa podmiotowe należy wymienić H. Kelsena. Według niego podmiotowe prawo o charakterze publicznym jest pewną normą zobowiązującą państwo, a pozostającą do dyspozycji uprawnionego w ten sposób, że spełnienie woli państwa, wyrażonej w normie prawnej przedstawiającej obowiązek prawny państwa, zależne jest od uprawnionego<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 42-43.

<sup>30</sup> S. Jędrzejewski, *Ochrona uprawnień obywatela w polskim systemie kontroli administracji państwowej*, Toruń 1973, s. 12.

<sup>31</sup> G. Jelinek, *Ogólna nauka o państwie*, ks. II: *Nauka o państwie z punktu widzenia społecznego*, ks. III: *Nauka o państwie z punktu widzenia prawnego*, Warszawa 1924, s. 280-281.

<sup>32</sup> Więcej na ten temat F. Longchamps de Bérier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968, s. 130-135.

<sup>33</sup> F. Longchamps de Bérier, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1960, Prawo XXI, s. 85-86.

<sup>34</sup> H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, t. II, Wilno 1936, s. 289.

We Francji – inaczej niż w krajach niemieckich – problem publicznych praw podmiotowych interesował w zasadzie tylko praktykę i znajdował swoje odzwierciedlenie w bogatym orzecznictwie Rady Stanu. Publiczne prawa podmiotowe doczekały się naukowych opracowań dopiero u schyłku XIX w., tj. w 1899 r. wraz z opublikowaniem pracy doktorskiej J. Berthelémy afirmującego publiczne prawa podmiotowe. Istotny wpływ na francuską naukę prawa administracyjnego wywarła także obiektywistyczna koncepcja porządku prawnego przedstawiona przez L. Duguita odnoszącego się z dezaprobatą do pojęcia publicznych praw podmiotowych. Stanowisko kontynuatorów teorii L. Duguita co do możliwości i celowości posługiwania się w prawie administracyjnym konstrukcją publicznych praw podmiotowych nie było już jednak tak jednoznacznie krytyczne, a czasami nawet daleko odmienne od poglądów L. Duguita<sup>35</sup>.

W najnowszej literaturze francuskiej podkreśla się zwiększenie ochrony publicznych praw podmiotowych i tendencję do silniejszego rozgraniczania sporów administracyjnych w oparciu o kryteria podmiotowe i przedmiotowe. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych skłoniła doktrynę do przyjęcia stanowiska, że elementem pozwalającym wyważyć w sprawie interesy stron o charakterze prywatnym i o charakterze publicznym jest przestrzeganie przede wszystkim zasady legalności. Z jednej strony określa ona zarazem przepisy lub akty prawne, które dotyczą działania administracji i sposobu ich łącznego traktowania w każdej sprawie. Z drugiej strony zasada legalności wyznacza administracji obowiązek przestrzegania ogólnych zasad prawa<sup>36</sup>.

Pod koniec XX w. uczeni L. Favoreu, P. Gada, R. Ghevontian, F. Mélin-Soucramanien, O. Pfersmann, J. Pini, A. Roux, G. Scoffoni, J. Tremeau w miejsce dotychczasowych konstrukcji między innymi tzw. wolności publicznych, zaprezentowali teorię praw podstawowych opartych na klasycznej „niemieckiej” konstrukcji publicznych praw podmiotowych. Prawa podstawowe potraktowano jako normatywny wyraz poświadczenia i zagwarantowania ochrony praw człowieka<sup>37</sup>.

W polskim systemie prawa pojęcie i konstrukcja prawa podmiotowego związane były głównie z prawem cywilnym i pojęciem stosunku prawnego. Doktryna cywilistyczna niemal zgodnie przyjmowała, że niewłaściwym jest – mimo faktycznego istnienia uprawnień

---

<sup>35</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 45.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 46.

czy praw w rozumieniu podmiotowym w innych gałęziach prawa – mówienie o prawach podmiotowych poza stosunkami cywilnoprawnymi<sup>38</sup>.

W Polsce wśród zwolenników podmiotowego kryterium formułowania prawa administracyjnego znaleźli się S. Kasznica, czy W.L. Jaworski. Ten ostatni był konsekwentnym zwolennikiem konstrukcji publicznych praw podmiotowych. Według niego na prawo podmiotowe składają się dwa elementy. Pierwszy z nich polega na tym, że w sytuacji, która jest treścią normy; „ja” musi odgrywać rolę, drugi zaś to zagwarantowanie sytuacji, co do skutku przymusem. Oznacza to, że „...prawo podmiotowe nie jest niczym innym, jak tylko wyrazem tego, że „ja” rozporządza pewną dozą przymusu państwowego dla siebie. To właśnie znaczy, że moje prawo odpowiada mojej normie<sup>39</sup>. Uznał on, że katalog publicznych praw podmiotowych nie jest katalogiem zamkniętym, gdyż ich liczba zależna jest od tego, ile praw ustanowi w przepisach państwo.

S. Kasznica zdefiniował podmiotowe prawo publiczne jako taką sytuację jednostki, w której posiada ona na normie prawnej opartą możliwość żądania czegoś od państwa, czy innego związku publicznoprawnego, o ile zachodzą warunki w tejże normie określone<sup>40</sup>. Owa „możliwość żądania” miała w poglądach tego autora charakter wtórny, gdyż najpierw musiała zaistnieć pewna norma prawna, z której jednostka mogła dopiero wywodzić subiektywne prawo podmiotowe.

W powojennych realiach polskiego państwa koncepcja publicznych praw podmiotowych spotkała się z krytyką. Instytucja ta nie miała wielkiego znaczenia dla dogmatyki polskiego prawa administracyjnego. Wiązało się to przede wszystkim z faktem uznania konstrukcji interesu prawnego za podstawę objęcia ochroną sytuacji jednostki w prawie administracyjnym. System polskiego prawa administracyjnego za normatywną przesłankę dochodzenia i ochrony pozycji prawnej jednostki uznaje nie tyle ochronę (naruszonych) przysługujących jednostce praw, co interes prawny. Przez szereg lat pojęcie właśnie interesu prawnego było przedmiotem zainteresowania doktryny i orzecznictwa<sup>41</sup>.

Prowadzenie badań nad pojęciem publicznych praw podmiotowych uniemożliwiały także względy ideologiczne. Przez całe dziesięciolecia w Polsce temat publicznych praw podmiotowych był tematem zakazanym i dopuszczano jedynie opracowania będące wynikiem badań prawnoporównawczych dotyczące publicznych praw podmiotowych w systemach praw

---

<sup>38</sup> Zob. S. Grzybowski, *Prawo podmiotowe i prawa człowieka*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1990, nr 23, s. 20.

<sup>39</sup> W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 105-120.

<sup>40</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 142.

<sup>41</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, op. cit., s. 66.

Europy Zachodniej. Wielu autorów prezentowało pogląd, według którego w tak zwanym ustroju socjalistycznym kategoria pojęciowa publicznych praw podmiotowych nie istnieje<sup>42</sup>. Wówczas już samo zestawienie słów „jednostka” i „roszczenie” stanowiło coś, na co zapatrywano się raczej podejrzliwie, a sytuacja, w której owo roszczenie miałoby być jeszcze skierowane wobec państwa, należała do całkowicie niewyobrażalnych<sup>43</sup>. Problematyka publicznych praw podmiotowych zniknęła na 50 lat z opracowań naukowych, a gdy już się pojawiała, to zazwyczaj jako przedmiot krytyki<sup>44</sup>.

Teoria publicznych praw podmiotowych stanowiła więc jedno z bardziej spornych zagadnień w doktrynie prawa administracyjnego na przestrzeni lat. Powojenna sytuacja polityczna w Europie zaważyła na losach publicznych praw podmiotowych w nauce prawa. Państwa kapitalistyczne powróciły do koncepcji podmiotowości publicznoprawnej i osiągnięć przedwojennej nauki prawa reaktywując sądownictwo administracyjne. Z kolei praworządność państw socjalistycznych i gloryfikacja przez nie interesu społecznego stanowiły skuteczną „zapórę” dla refleksji nad publicznymi prawami podmiotowymi. Nadrzędna pozycja państwa i brak instytucji ochrony praw obywateli uczyniły bezprzedmiotowymi dyskusje o wzajemnych relacjach obywatel – państwo. W socjalistycznej nauce prawa administracyjnego uznano koncepcję publicznych praw podmiotowych za nadmiernie skomplikowaną i zastąpiono ją konstrukcją uprawnienia czy roszczenia prawnego<sup>45</sup>. W czasach PRL-u tematyką publicznych praw podmiotowych zainteresował się F. Longchamps de Bérier. Jednakże jego opracowania dotyczyły wykorzystania konstrukcji publicznych praw podmiotowych w systemach prawnych państw europejskich oraz historycznych doświadczeń.

Transformacja ustroju politycznego rozpoczęta w Polsce pod koniec lat osiemdziesiątych spowodowała powrót do demokratycznych wartości właściwych nowoczesnemu państwu prawa, co wymagało gruntownej modyfikacji systemu prawnego. Punktem zwrotnym tych przeobrażeń stało się uchwalenie nowej Konstytucji RP i powrót do koncepcji indywidualistycznych opierających się na teorii przyrodzonych, niezbywalnych, nienaruszalnych i prawnie zagwarantowanych praw człowieka.

---

<sup>42</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawo podmiotowe*, op. cit., s. 21.

<sup>43</sup> M. Ćwiertnia, *Legalny zabieg przerywania ciąży jako gwarancja respektowania publicznego prawa podmiotowego do życia*, CASUS z 2016, nr 83, s. 53.

<sup>44</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawo podmiotowe*, op. cit., s. 24.

<sup>45</sup> J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *System prawa administracyjnego*, J. Łętowska (red.), t. III, Ossolineum 1978, s. 13.



Obserwując powrót do pojęcia publicznych praw podmiotowych (zapoczątkowany właśnie pod koniec lat 80. XX w.) należy zwrócić uwagę na to, że w zbiorze orzeczeń pod redakcją M. Kuleszy „Materiały do nauki prawa administracyjnego” dokonano podziału publicznych praw podmiotowych na kategorie:

1. prawo podmiotowe polegające na roszczeniu o wydanie aktu (decyzji administracyjnej) o określonej treści;
2. formalne (procesowe) prawo podmiotowe – polegające na żądaniu od organu określonego prawem zachowania się, np. wydania decyzji, ale nie decyzji o oznaczonej treści;
3. prawo podmiotowe polegające na domaganiu się określonych świadczeń pozytywnych, a nie decyzji (lub nie tylko decyzji);
4. prawo podmiotowe o treści negatywnej – polegające na roszczeniu do administracji o zaniechanie ingerencji w sferę uznanej uprzednio wolności lub przyznanego stanu prawnego;
5. prawo podmiotowe do współdziałania z administracją w rozstrzyganiu spraw publicznych<sup>46</sup>.

Był to pierwszy głos w polskiej nauce prawa przyznający publicznym prawom podmiotowym należną im rangę i traktujący je jako zasadniczy element konstrukcyjny polskiego systemu prawa administracyjnego. W nowych warunkach prawnoustrojowych swoją pozycję w katalogu pojęć – instytucji służących określeniu statusu jednostki w państwie ugruntowała koncepcja publicznych praw podmiotowych<sup>47</sup>.

Obecnie doktryna prawa administracyjnego nie neguje publicznych praw podmiotowych i często nawiązuje do ich konstrukcji. We współczesnej nauce prawa zaprezentowanych zostało kilka interesujących definicji publicznych praw podmiotowych, które warto pokrótce przedstawić.

Jak podkreśla Z. Kmiecik, zmiany ustrojowe w Polsce (w szczególności rozbudowa instytucji mających chronić interesy obywateli) uzasadniają potrzebę powrotu do konstrukcji publicznych praw podmiotowych. Jego zdaniem publiczne prawo podmiotowe nie jest kategorią jednolitą i trzeba traktować je raczej jako złożony kompleks wzajemnych relacji

---

<sup>46</sup> M. Kulesza (red.), *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, Warszawa 1989, s. 128 i n.

<sup>47</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, op. cit., s. 73.

uprawnień i obowiązków, przez co nie można zredukować go wyłącznie do jednego z tych pojęć<sup>48</sup>.

Zdaniem J. Bocia i A. Błasia publiczne prawa podmiotowe oznaczają taką sytuację prawną obywatela, w której obywatel ten, opierający się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać. Jest ono jakby procesowym lub jakby materialnym roszczeniem wobec państwa, przysługującym obywatelowi w celu ochrony jego gwarantowanego ustawą interesu prawnego, połączonym w prawem skargi do sądu administracyjnego<sup>49</sup>. Ujęcie to stanowi nawiązanie do klasycznych teorii prawa.

Z kolei M. Maurer łącząc poglądy H. Kelsena z założeniami teorii R. Iheringa przedstawił publiczne prawa podmiotowe jako przyznaną jednostce przez prawo moc prawną żądania od państwa określonego zachowania się w celu realizacji jej własnych interesów<sup>50</sup>.

Kategorią publicznych praw podmiotowych zainteresował się także J. Zimmermann, zdaniem którego od zachowania konkretnej osoby stojącej poza władzą publiczną zależy, czy dla tej władzy powstanie obowiązek oparty na prawie. Innymi słowy podmiot posiadający publiczne prawo podmiotowe ma prawo do samodzielnego wyznaczania obowiązków administracji publicznej w ustalonym zakresie. Publiczne prawa podmiotowe to też korzyści, które należą się określonej jednostce i mogą być przez nią skutecznie realizowane, co jest poręczone przez porządek prawny<sup>51</sup>.

Zdaniem M. Stahl pojęcie publicznych praw podmiotowych jest pewnym narzędziem, pomocniczą konstrukcją prawną, pomagającą ustalić, czy i komu służą dane prawa i jakie wiążą się z tym konsekwencje, a zwłaszcza czy w określonym stanie faktycznym można domagać się od administracji określonego zachowania się (zaniechania)<sup>52</sup>.

I. Skrzydło-Niżnik stoi na stanowisku, że publiczne prawa podmiotowe są pojęciem prawniczym, subiektywizującym prawo, tj. istniejący obiektywnie porządek prawny i wyprowadzany z treści prawa przedmiotowego, czyli norm regulujących działalność ludzką – zarówno jednostek (obywateli), jak i organów administracyjnych, gdyż te organy animowane są poprzez działania urzędników publicznych. Prawa te mogą powstać w wyniku

---

<sup>48</sup> Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 36.

<sup>49</sup> J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2010, s. 507.

<sup>50</sup> H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wrocław, 2003, s. 105.

<sup>51</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 317.

<sup>52</sup> M. Stahl, *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2013, s. 81.

pewnego procesu stosowania normy prawa publicznego na tle ustalonego stanu faktycznego, albo wynikając wprost z treści norm prawnych bez potrzeby dokonywania dodatkowych zabiegów interpretacyjnych. Autorka stawia tezę o wyłącznie pochodnym w stosunku do prawa przedmiotowego charakterze publicznych praw podmiotowych<sup>53</sup>. Proponowane przez I. Skrzydło-Niżnik „przedmiotowe” ujęcie publicznych praw podmiotowych nawiązuje do pozytywnoprawnej interpretacji publicznych praw podmiotowych.

W ocenie Z. Cieślaka przydatność konstrukcji teoretycznej publicznego prawa podmiotowego, tj. prawa polegającego na pewnym i skutecznym roszczeniu adresatów działań administracji wobec organów administracji publicznej i możliwości zewnętrznego (sądowego) wyegzekwowania od władzy publicznej swych żądań, wydaje się obecnie wątpliwa. W sytuacji bardzo szerokiej kognicji NSA, skargi konstytucyjnej obywateli, różnych form społecznej i politycznej kontroli organów administracji oraz istnienia dostatecznie sprawnej konstrukcji teoretycznej uprawnienia podmiotu, wyraźnie zmniejsza się znaczenie koncepcji publicznych praw podmiotowych<sup>54</sup>.

W ujęciu Z. Jakimowicza publiczne prawo podmiotowe to pochodna i prosta sytuacja prawna, tj. sytuacja określona przez normę prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego i powstająca, bądź bezpośrednio na podstawie normy tego prawa, bądź dodatkowo wymagająca dla swojego bytu wydania właściwego aktu indywidualnego, mająca – w przypadku osób fizycznych – swoje pierwotne źródło w przyrodzonych prawach człowieka, w przypadku jednostek organizacyjnych, wyłącznie w normach prawa przedmiotowego, którego podmiotem jest osoba fizyczna albo jednostka organizacyjna, jaką jest państwo lub jednostka samorządowa, wyposażająca ten podmiot w roszczenie, tj. instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone prawnie zagwarantowane sfery wolności, służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego<sup>55</sup>.

Należy zgodzić się z J. Trzewikiem, że spośród wielu koncepcji publicznych praw podmiotowych najtrafniejszą wydaje się być ta najszersza, zaproponowana przez W. Jakimowicza. W ścisły sposób wiąże się z istotą prawa podmiotowego, wplatając

---

<sup>53</sup>Stanowisko dotyczące publicznych praw podmiotowych prezentuje I. Skrzydło-Niżnik [w:] *Ochrona publicznych praw podmiotowych a instytucja Naczelnego Sądu Administracyjnego*, CASUS z 1997, nr 5, s. 13-14.

<sup>54</sup>Z. Cieślak, *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 106-107.

<sup>55</sup>W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 246-247.

jednocześnie w ramy tej konstrukcji niezbędne elementy naturalnoprawne. Definicja ta uwzględnia powiązanie rzeczywistego bytu publicznego prawa podmiotowego z koniecznością potwierdzenia go przez prawodawcę, czy potrzebą zaistnienia pewnej aktywności organu władzy publicznej dla uruchomienia realizacji danego prawa podmiotowego. Tylko tak określone prawa podmiotowe zyskują charakter publicznych praw podmiotowych<sup>56</sup>. W tym też znaczeniu publiczne prawa podmiotowe zostaną wykorzystane w dalszych rozważaniach.

## 1.2. Charakterystyka publicznych praw podmiotowych

Kategoria publicznych praw podmiotowych stanowi – jak już wspomniano - konstrukcję o charakterze teoretycznym, umożliwiającą ugruntowanie koncepcji państwa prawa i analizę przyjętego porządku prawnego z punktu widzenia ochrony jednostki. Pozwala ona określić pozycję jednostki w jej stosunkach z państwem, a treść wyznaczona jest przez wiele różnych sytuacji prawnych określonych różnego typu normami. Badanie relacji prawnych zachodzących między podmiotami prawa administracyjnego z perspektywy konstrukcji publicznych praw podmiotowych pozwala na odnajdowanie sposobów równoważenia sytuacji prawnej nierównorzędnych podmiotów tych stosunków. W tym znaczeniu publiczne prawa podmiotowe stanowią kwintesencję powszechnie obowiązującego prawa i uzasadnienie wsparcia udzielanego jednostce przez państwo w ramach zasady pomocniczości, w zakresie odpowiadającym potrzebom leżącym poza rzeczywistymi możliwościami i zasięgiem jednostki<sup>57</sup>. Publiczne prawa podmiotowe rozumiane są jako pewnego rodzaju sytuacji prawne jednostki wobec państwa, ograniczające jego omnipotencję i pozwalające jednostce, w oparciu o konkretną normę prawną, domagać się konkretnego zachowania administracji<sup>58</sup>. W. Jakimowicz uważa, że przez publiczne prawo podmiotowe należy rozumieć pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu publicznego prawa podmiotowego.

W tym miejscu wyjaśnienia wymagają kluczowe założenia konstrukcyjne publicznych praw podmiotowych, takie jak: źródła, podmiot, treść (struktura), czy cel ich formułowania.

---

<sup>56</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, op. cit., s. 77.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 78.

<sup>58</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 160.

Katalog źródeł publicznych praw podmiotowych tworzą źródła prawa administracyjnego powszechnie obowiązujące o „zewnątrznym” charakterze oraz indywidualne akty administracyjne o charakterze konstytutywnym. Zatem źródłem publicznych praw podmiotowych mogą być umowy międzynarodowe oraz akty normatywne powszechnie obowiązujące w rozumieniu Konstytucji RP. W sytuacji, gdy prawo podmiotowe wynika wprost z ustawy nie ma potrzeby dodatkowego ustalania jego istnienia poprzez decyzję administracyjną. Pewna grupa publicznych praw podmiotowych powstaje w drodze skonkretyzowania przez właściwy organ w indywidualnej sytuacji norm prawa materialnego, przy czym prawa te zaczynają funkcjonować w chwili doręczenia jednostce aktu kreującego dane prawo (konstytutywnej decyzji administracyjnej tworzącej określoną sytuację prawną). Tę grupę praw podmiotowych należy odróżnić od praw funkcjonujących z mocy samego prawa. W tym przypadku decyzje administracyjne o deklaratoryjnym charakterze należy uznać za element uruchamiający ustawowe prawa podmiotowe<sup>59</sup>.

Źródłem publicznych praw podmiotowych nie może być wewnętrzne prawo administracyjne przybierające postać tzw. aktów kierownictwa wewnętrznego, tj. dyrektyw powinnego zachowania się tworzonych i realizowanych w organizacyjnych układach kierownictwa w administracji publicznej (tj. zarządzenia, instrukcje, regulaminy, wytyczne, okólniki, zalecenia, zakazy itp.). Aktami kierownictwa wewnętrznego nie można regulować praw i obowiązków obywateli, ale realizacja tych aktów przez ich adresatów może mieć wpływ na ich sytuacje faktyczne i prawne.

Cytując W. Jakimowicza, prawo podmiotowe bez podmiotu jest kategorią pustą. Przyjmując, że publiczne prawo podmiotowe jest kategorią pochodną wobec ogólnie rozumianego prawa podmiotowego, to jest oczywiste, że każdy podmiot publicznego prawa podmiotowego jest jednocześnie osobą wyposażoną w ogólną podmiotowość prawną. Podstawowym podmiotem prawnym, w tym podmiotem publicznych praw podmiotowych jest jednostka – osoba fizyczna. Podmiotami praw i wolności konstytucyjnych są także osoby prawne, gdyż korzystają one tak jak osoby fizyczne, z przymiotu zdolności prawnej<sup>60</sup>. Przekazanie przez jednostki organizujące się w większe zbiorowości części swojej podmiotowości większym wspólnotom z jednoczesnym wyrażeniem zgody na możliwość władczej ingerencji tych organizacji w życie indywidualnych jednostek wyposażyło z kolei w podmiotowość publicznoprawną najogólniej rozumiane osoby prawne prawa publicznego.

---

<sup>59</sup> Zob. J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, op. cit., s. 81; tak też W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 190-191.

<sup>60</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 197.

Z tego względu do kategorii podmiotów publicznych praw podmiotowych zaliczyć należy również państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego (przy czym ich podmiotowość publicznoprawna wynika wyłącznie wprost z norm prawa przedmiotowego, a nie jak w przypadku jednostek z ich przyrodzonych praw). Podmiotami publicznych praw podmiotowych nie mogą być organy administracji, które w drodze decyzji konkretyzują sytuacje obywateli. Nie mogą być także podmiotami publicznych praw podmiotowych z tego względu, że nie mają własnych interesów.

Treścią publicznego prawa podmiotowego jest możliwość skutecznego domagania się jednostki od państwa lub wspólnoty samorządowej za pomocą zindywidualizowanego roszczenia ściśle określonego przez obowiązujące prawo zachowania się odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego. Dochodzone w postępowaniu administracyjnym roszczenie musi mieć inny niż cywilnoprawny charakter<sup>61</sup>.

Roszczenie na gruncie prawa administracyjnego jest to dany przez prawo instrument umożliwiający skuteczne domaganie się od ściśle określonego podmiotu, tj. państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, od obywatela albo obywatela od państwa, jednostki samorządowej, bądź państwa od jednostki samorządowej lub jednostki samorządowej od państwa - ściśle określonego zachowania się zgodnie z treścią prawa podmiotowego. Roszczenie stanowi instrument realizacji publicznego prawa podmiotowego. Publiczne prawo podmiotowe bez roszczenia nie istnieje. Roszczenie w prawie administracyjnym nie jest tożsame z publicznym prawem podmiotowym, chociaż przesądza o jego bycie. W ujęciu teorii prawa roszczenie rozpatrywać można zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Z jednej strony roszczenie ma swoje źródło w przepisach prawa materialnego i służy wyegzekwowaniu określonego w tym prawie żądania. Z drugiej strony może ono wynikać także z norm prawa procesowego.

Różnica pomiędzy prywatnymi a publicznymi prawami podmiotowymi leży w zakresie roszczenia, które w przypadku praw konstruowanych w prawie prywatnym skierowane jest do innej jednostki, w innym zaś wypadku formułowane są względem państwa, lub związku publicznego<sup>62</sup>. Prywatne prawa podmiotowe są skuteczne względem innych osób, zaś publiczne prawa podmiotowe w stosunku do państwa. Zbyt ogólna wydaje się argumentacja, że prawa prywatne są formułowane w prawie prywatnym, a publiczne w prawie publicznym.

---

<sup>61</sup>Ibidem, s. 219.; a także A. Monarcha-Matlak, *Publiczne prawa podmiotowe a obowiązki i uprawnienia*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 834, Acta Iuris Stetinensis 2014, nr 7, s. 69-82.

<sup>62</sup>P. Górecki, *Ochrona publicznych praw podmiotowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2006, Prawo i administracja LXXIV s. 154.

Kryterium treści pozwala wyodrębnić wśród publicznych praw podmiotowych prawa o treści negatywnej i prawa o treści pozytywnej. Publiczne prawa podmiotowe o treści negatywnej polegają na roszczeniu do administracji o zaniechanie ingerencji w sferę uznanej uprzednio wolności lub przyznanego stanu prawnego<sup>63</sup>. Publiczne prawa podmiotowe o treści pozytywnej polegają na żądaniu od organu administracji określonego, aktywnego zachowania się i dają jednostce roszczenie wobec państwa (jednostki samorządowej), aby zapewniło ono jednostce korzystanie z przysługujących jej świadczeń. W przypadku publicznych praw podmiotowych o treści pozytywnej można żądać tylko tego, co wprost wynika z normy prawnej.

Treść publicznego prawa podmiotowego często jest wyjaśniana za pomocą wspomnianej już wcześniej tzw. triady Bernatzika, określającej relacje, w jakich może znaleźć się jednostka względem związku publicznoprawnego. W jej skład zalicza się interes faktyczny, interes prawny oraz publiczne prawo podmiotowe<sup>64</sup>.

Interes faktyczny należy kwalifikować jako stan, w którym jednostka jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej (tak jak w przypadku interesu prawnego), ale nie może wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę jej roszczenia i uprawniałby ją do żądania stosownych czynności organu administracji<sup>65</sup>. Interes prawny określa się jako kwalifikowany interes faktyczny. Jest to zatem interes, który został wzięty pod uwagę w normach obowiązującego prawa<sup>66</sup>. Kryje on w sobie prawo jednostki do określonego postępowania zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej, mające umocowanie w normie prawa materialnego, umiejscowione pomiędzy prawem podmiotowym a interesem faktycznym. Jak podkreśla J. Trzewik można więc przyjąć, że pojęcie to określa relację pomiędzy oczekiwaniami jakiegoś podmiotu w stosunku do organów stosujących prawo a kompetencjami i możliwościami tych organów, którymi dysponują wobec danego podmiotu<sup>67</sup>.

W doktrynie prawa administracyjnego jako przykład istnienia interesu prawnego podaje się między innymi następujące sytuacje:

---

<sup>63</sup> M. Kulesza (red.), *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, op. cit., s. 135.

<sup>64</sup> Zob. J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968., s. 24,39; zob. również J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, op. cit., s. 85.

<sup>65</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, op. cit., s. 86; zob. też postanowienie NSA z dnia 23 września 2010 r., I FZ 292/10, LEX nr 742801.

<sup>66</sup> Zob. M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 41-43.

<sup>67</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, op. cit., s. 85.

1. po stronie organu brak jest bezwzględnego obowiązku zaspokojenia roszczenia, lecz musi on dać mu pierwszeństwo przed innymi interesami prawnymi – sytuacja ta ma charakter pośredni pomiędzy interesem prawnym, a publicznym prawem podmiotowym, przez co określa się ją jako tzw. specjalne prawo proszenia,
2. jednostka pozbawiona jest roszczenia o uzyskanie konkretnej korzyści, lecz przysługuje jej możliwość ochrony w sformalizowanym postępowaniu,
3. interes prawny dotyczy sfery nieobjętej regulacją administracyjną,
4. dotyczy to tzw. prawa refleksowego – wywodzonego z uprawnień innego podmiotu – aktualizującego się w sytuacji, gdy prawo wykonywane przez osobę uprawnioną prowadzi do naruszenia interesu innej osoby, sprawiając w konsekwencji, że staje się ona stroną postępowania administracyjnego<sup>68</sup>.

W przypadku publicznego prawa podmiotowego organ administracji zobowiązany jest do zachowania zgodnego z treścią tego prawa. Z publicznym prawem podmiotowym mamy do czynienia wówczas, gdy jednostka może żądać od administracji uwzględnienia jego interesu prawnego i podjęcia określonego działania (zaniechania), a w razie odmowy może wnieść skargę do sądu administracyjnego, który uwzględni skargę, w sytuacji stwierdzenia naruszenia publicznego prawa podmiotowego<sup>69</sup>. Podstawowym czynnikiem różnicującym publiczne prawo podmiotowe i interes prawny jest stopień ukształtowania przez normę prawną sytuacji jednostki. Publiczne prawo podmiotowe jest instytucją silniejszą od interesu prawnego, jako że jest ono zabezpieczone roszczeniem znajdującym swe podstawy w prawie publicznym.

Wyróżnia się cztery dziedziny publicznych praw podmiotowych, tj. prawa wolnościowe, prawa polityczne, prawa do świadczeń państwa, prawa osobowe<sup>70</sup>.

Cechą publicznego prawa podmiotowego jest niedopuszczalność zrzeczenia się tego prawa. Niedopuszczalność zrzeczenia się publicznego prawa podmiotowego podkreśla jego związek z konkretną osobą, będącą podmiotem tego prawa. Nie istnieje możliwość sukcesji publicznych praw podmiotowych jako sytuacji ściśle związanej z indywidualnie określonymi podmiotami. Niezbywalność publicznych praw podmiotowych gwarantuje równość obywateli wobec państwa i wyklucza możliwość dokonania jakichkolwiek manipulacji w zakresie

---

<sup>68</sup> Tak też M. Stahl, *Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne* [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2013, s. 77; zob. też J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, op. cit., s. 86.

<sup>69</sup> A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006, s. 100.

<sup>70</sup> J. Boć, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 507.



relacji jednostki wobec państwa<sup>71</sup>. Nie jest dopuszczalne zrzeczenie się publicznego prawa podmiotowego, ale jednostka (zachowując swe prawa) ma możliwość dobrowolnego z nich skorzystania. Innymi słowy obywatel może zdecydować czy z prawa tego skorzystać, czy nie skorzystać (zależy to wyłącznie od uznania i chęci podmiotu uprawnionego).

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że rzeczywiste znaczenie publicznych praw podmiotowych ujawnia się dopiero w prawnych gwarancjach ochrony tych praw. To właśnie ochrona i jej kształt czynią celowym wyróżnienie kategorii publicznych praw podmiotowych.

Publiczne prawa podmiotowe dotyczą relacji zachodzącej pomiędzy nierównorzędnymi podmiotami, za podstawę ich konstruowania trzeba uznać konieczność równoważenia sytuacji prawnej jednostki oraz wspólnoty publicznoprawnej. Konstrukcja publicznych praw podmiotowych spełnia zatem przede wszystkim rolę ochronną wobec podmiotu słabszego w relacji jednostki z państwem, co następuje poprzez gwarancje określone w systemie sądownictwa (w tym sądownictwa administracyjnego), a także Trybunału Konstytucyjnego, jak również Rzecznika Praw Obywatelskich. Zdaniem doktryny brak uwzględnienia takiej ochrony czyniłby konstrukcję publicznego prawa podmiotowego wyłącznie „figurą teoretyczną”<sup>72</sup>. Wykonywanie publicznych praw podmiotowych służy przymuszeniu podmiotu publicznego do wykonania ciążącego na nim obowiązku, tj. do zrealizowania uwzględnionej w publicznym systemie prawa dyspozycji określonej normy prawnej. Zatem jak podaje doktryna za podstawowy cel konstrukcji publicznych praw podmiotowych trzeba uznać chęć zapewnienia ochrony indywidualnego interesu jednostki z punktu widzenia interesu publicznego<sup>73</sup>.

Reasumując rozważania i powtarzając za W. Jakimowiczem „publiczne prawo podmiotowe to pochodna i prosta sytuacja prawna, tj. określona przez normę prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego i powstająca bądź bezpośrednio na podstawie normy tego prawa, bądź dodatkowo wymagająca dla swojego bytu wydania właściwego aktu indywidualnego, mająca w przypadku osób fizycznych swoje pierwotne źródło w przyrodzonych prawach człowieka, a w przypadku jednostek organizacyjnych, wyłącznie w normach prawa przedmiotowego, której podmiotem jest osoba fizyczna albo jednostka organizacyjna, jaką jest państwo lub jednostka samorządowa, wyposażająca ten podmiot w roszczenie, tj. instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne

---

<sup>71</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 242-243.

<sup>72</sup> J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, op. cit., s. 88.

<sup>73</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 239-241.

żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności, służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego<sup>74</sup>”.

Dokonana charakterystyka publicznych praw podmiotowych prowadzi do wniosku, że teoretyczne konstruowanie publicznych praw podmiotowych odpowiada istocie prawa administracyjnego i wydobywa podstawowy cel, jakiemu to prawo ma służyć. Kategoria publicznych praw podmiotowych stanowi także realne narzędzie służące podmiotom tych praw do realizacji ich prawnie chronionych interesów.

### **1.3. Prawo do świadczeń rodzinnych jako publiczne prawo podmiotowe**

Publiczne prawa podmiotowe stanowią szczególnego rodzaju konstrukcję prawną, mającą na celu ochronę pozycji jednostki w jej stosunkach z podmiotami władzy publicznej, szczególnie zaś określającą relacje jednostki wobec państwa. Podobne ujęcie tych praw zauważalne jest na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Należy podkreślić, że następuje to ze względu na dostrzegalną tożsamość poszczególnych elementów konstrukcyjnych publicznych praw podmiotowych jednostki mających znaczenie z punktu widzenia ochrony rodziny z podstawowymi założeniami tej instytucji prawnej przyjętymi w teorii nauki prawa. Jest to już widoczne w przypadku zarówno przyjętych celów formułowania, jak i uzasadnienia istnienia tych praw.

Publiczne prawa podmiotowe uwidaczniają się w sferze stosunków zachodzących pomiędzy jednostką (wchodzącą w skład rodziny) a podmiotami publicznymi. *In concreto* osiąganie celów ochrony rodziny związane jest z wykonywaniem przez jednostkę oraz ochroną tych publicznych praw podmiotowych. Ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego odnosi się do konkretnie określonego podmiotu, a jednocześnie dotyczy zarówno konkretnie oznaczonego świadczenia lub świadczeń rodzinnych, jak i konkretnie określonego momentu w czasoprzestrzeni. Nie można bowiem ustalić prawa do świadczeń rodzinnych *in abstracto*, a zatem prawa do jakichś niezdefiniowanych dokładnie świadczeń rodzinnych dla bliżej nieokreślonego podmiotu i w odniesieniu do niesprecyzowanego okresu.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych stanowi jeden z instrumentów dostępnych organom władzy publicznej do udzielania pomocy osobom jej potrzebującym i podstawowy instrument ochrony i opieki nad członkami rodzin. System świadczeń rodzinnych w Polsce jest formą

---

<sup>74</sup> Ibidem, s. 246.

wsparcia skierowaną do rodzin o najniższych dochodach. Ma on udzielać finansowej pomocy na pokrycie kosztów utrzymania dzieci, a także wspomagać osoby starsze i niepełnosprawne. Funkcja świadczeń rodzinnych sprowadza się do zaspokajania podstawowych potrzeb rodziny zapewniających jej członkom życie na poziomie minimum egzystencji odpowiadającym godności człowieka.

Sfera uprawnień podmiotowych jednostki, istotna z punktu widzenia ochrony prawnej rodziny, ma niebagatelne znaczenie w jej stosunkach o charakterze publicznoprawnym, w odniesieniu do władzy publicznej czy organów administracji.

Zarówno gwarancja określonego zachowania państwa w relacjach z obywatelem, jak i pewność uzyskania od tych podmiotów niezbędnych, uzasadnionych przepisami prawa konkretnych świadczeń stanowią dla jednostek najistotniejszą cechę publicznych praw podmiotowych. Wynikające z publicznych praw podmiotowych roszczenia, skierowane do państwa lub innych podmiotów zbiorowych o określone świadczenia, mają formę roszczeń o konkretny rezultat działań podejmowanych przez organy administracji publicznej<sup>75</sup>.

Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych tworzą po stronie organów administracji publicznej obowiązek spełnienia roszczenia podmiotu, który nabył prawo do świadczeń rodzinnych, a nabycie tego prawa zostało potwierdzone w stosownym postępowaniu. Na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych powstaje po stronie podmiotu legitymowanego uprawnienie do żądania zrealizowania prawa do otrzymania wypłaty określonej kwoty pieniężnej. Taką reakcją organu administracji publicznej musi poprzedzić nabycie przez dany podmiot prawa do wnioskowanego świadczenia rodzinnego, a następnie ustalenie w stosunku do niego na określony okres, prawa do tego świadczenia. Roszczeniowy charakter praw do świadczeń rodzinnych uwidacznia się wyraźnie w konstrukcji przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. W żadnym z nich ustawodawca nie posłużył się konstrukcją swobodnego uznania administracyjnego, a przyjął obligatoryjność przyznania danego świadczenia rodzinnego po ustaleniu do niego prawa wnioskodawcy, posługując się terminem „świadczenia rodzinne przysługują”<sup>76</sup>. Osobie uprawnionej przysługuje roszczenie o ustalenie prawa do konkretnego świadczenia rodzinnego. Natomiast roszczenie rozumiane jako dany przez prawo instrument umożliwiający skuteczne domaganie się od organu administracji publicznej ściśle określonego zachowania zgodnego z treścią normy prawa stanowi relewantną przesłankę

---

<sup>75</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 318.

<sup>76</sup> K. Małyś-Sulińska, (red.) A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych*, SIP LEX 2015.

istnienia publicznego prawa podmiotowego. Od uprawnionego zależy zatem uaktywnienie normy przyznającej prawo do świadczenia rodzinnego przez skonkretyzowanie tego prawa w stosunku do danej osoby i stosownego przedziału czasowego. Takie uaktywnienie wymaga odpowiedniego działania osoby uprawnionej w stosunku do organu administracyjnego, skonkretyzowanie zaś sprowadza się do władczego rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej o przyznaniu świadczenia rodzinnego, a w konsekwencji do jego wypłaty. Właśnie ta możliwość skorzystania przez jednostkę z prawa do świadczeń rodzinnych stanowi wyraz wykonywania przysługujących jej praw podmiotowych.

Wreszcie prawo do świadczeń rodzinnych podlega – tak jak publiczne prawa podmiotowe - ochronie zagwarantowanej przez instytucje ochrony. Gwarancje ochrony są realizowane przez rozwiązania prawne zawarte w procedurze administracyjnej, tj. ustalenie prawa do świadczeń w formie decyzji administracyjnej, dwuinstancyjność postępowania administracyjnego (istotą tego postępowania jest dwukrotne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej przez właściwe organy), czy prawo wniesienia ponaglenia. Ochrona tych praw jest także realizowana poprzez kontrolę sądową, którą zapewniają dwuinstancyjne sądy administracyjne. Organami gwarantującymi ochronę są także Trybunał Konstytucyjny i Rzecznik Praw Dziecka.

Powyższe argumenty stanowią wystarczające uzasadnienie dla podjęcia szerszych rozważań w przedmiocie uznania prawa do świadczeń rodzinnych jako publicznego prawa podmiotowego i omówienia gwarancji jego ochrony. Głębsza refleksja nad wykorzystaniem koncepcji publicznych praw podmiotowych na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych ze względu na zakres praktycznego zastosowania tej instytucji w przepisach obowiązującego prawa oraz niewystarczające opracowanie naukowe tego zagadnienia, wydaje się być uzasadniona.

## **1.4. Konkluzje**

Definiowanie publicznych praw podmiotowych jest pojęciem o charakterze teoretycznym, posiada głębokie korzenie historyczne, stanowi jedno z wyznaczników państwa prawa i umożliwia analizę porządku prawnego z punktu widzenia ochrony jednostki.

Kategoria publicznych praw podmiotowych we współczesnej nauce prawa nie wzbudza obecnie żadnych wątpliwości, co więcej powszechne staje się wykorzystanie tradycyjnych pojęć przez współczesną teorię prawa administracyjnego. Akceptowana jest sytuacja, w której

jednostka nie pozostaje wyłącznie podmiotem pewnych abstrakcyjnie rozumianych praw, lecz w relacji z państwem, czy szerzej z pewną społecznością, może się tych praw domagać, skutecznie ich dochodzić i żądać ich respektowania.

Za treść publicznego prawa podmiotowego należy uznać możliwość skutecznego domagania się jednostki od organów władzy, za pomocą zindywidualizowanego roszczenia, określonego przez prawo zachowania, odpowiadającego interesowi prawnemu beneficjenta świadczeń. Wynikające z publicznych praw podmiotowych roszczenia, skierowane do państwa lub innych podmiotów zbiorowych o określone świadczenia, mają formę roszczeń o konkretny rezultat działań podejmowanych przez organy administracji publicznej.

Instrumentem realizacji publicznego prawa podmiotowego jest roszczenie, bez którego publiczne prawo podmiotowe nie istnieje. Roszczenie w prawie administracyjnym nie jest tożsame z publicznym prawem podmiotowym, chociaż przesądza o jego bycie.

Charakterystyka publicznych praw podmiotowych prowadzi do wniosku, że teoretyczne konstruowanie publicznych praw podmiotowych odpowiada istocie prawa administracyjnego i wydobywa podstawowy cel, jakiemu to prawo ma służyć. Kategoria publicznych praw podmiotowych stanowi także realne narzędzie służące podmiotom tych praw do realizacji ich prawnie chronionych interesów.

Publiczne prawa podmiotowe stanowią szczególnego rodzaju konstrukcję prawną, mającą na celu ochronę pozycji jednostki w jej stosunkach z podmiotami władzy publicznej, szczególnie zaś określającą relacje jednostki wobec państwa. Podobne ujęcie tych praw dostrzegalne jest na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych.

## Rozdział II

### Rodzina w systemie prawa

---

#### 2.1. Pojęcie i funkcje rodziny

Punktem wyjścia do dalszych rozważań dotyczących prawa do świadczeń rodzinnych jest rodzina. Z tego względu, że istotą świadczeń rodzinnych jest zaspokajanie podstawowych potrzeb rodziny, to właśnie rodzinie należy się specjalna uwaga i zainteresowanie. Rodzina jest szczególną kategorią społeczną. Jest to podstawowa komórka społeczna oraz naturalne środowisko rozwoju i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci i w związku z tym podlega szczególnej ochronie. Współcześnie rodzinie poświęca się wiele uwagi, co wynika z kryzysu rodziny, a zarazem ze zmiany ról społecznych osób ją tworzących.

W polskim systemie prawa rodzinę traktujemy jako podmiot wyjątkowej troski państwa. Ustawodawca nie wprowadził jednej, uniwersalnej definicji rodziny. W obowiązującym stanie prawnym nie istnieje legalna definicja pojęcia rodziny. Sytuacja ta wydaje się być zrozumiała, biorąc pod uwagę fakt, że pojęcie to nie jest jednolite ani w języku potocznym, ani w dziedzinach naukowych zajmujących się badaniem rodziny, ani w polskim systemie prawa. Na wymienionych płaszczyznach sformułowane są różne modele rodziny, które służą osiągnięciu konkretnych celów. Natomiast ustawodawca, w zależności od tego jakie skutki chce osiągnąć, za każdym razem określa to pojęcie w inny sposób i nadaje mu różną treść. W sensie prawnym rodzina rozumiana jest więc różnorodnie, stąd też odmienne interpretacje. W świetle Konstytucji RP, czy regulacji cywilistycznych rodzina to trwały stosunek prawny łączący mężczyznę i kobietę, którzy dokonali czynności prawnej zawarcia małżeństwa stając się równouprawnionymi podmiotami praw i obowiązków małżeńskich. Obowiązujące prawo nie zawsze jest jednak spójne z normą ustrojową i zawiera różne definicje terminu „rodzina”. Posługiwanie się terminem „rodzina” jest niejednoznaczne i ma charakter umowny z uwagi brak w krajowym porządku prawnym uniwersalnej definicji rodziny, a ustawodawca nadaje temu pojęciu treść adekwatną do zamierzonych skutków<sup>77</sup>. Pojęcie rodziny na gruncie prawa polskiego przybiera więc zróżnicowaną treść w zależności od aktu prawnego, który się nim posługuje<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> K. Świąch, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Warszawa 2013, s. 383 i cytowana tam literatura.

<sup>78</sup> A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Rodzina w prawie administracyjnym – prolegomena* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015, s. 11.

Na gruncie innych nauk (głównie w socjologii) podejmowane są próby zdefiniowania rodziny. Przez socjologów rodzina postrzegana jest jako podstawowa komórka społeczna. Według Z. Tyszki rodzina jest instytucją i jednocześnie grupą społeczną opartą na więzach małżeńskich, pokrewieństwie, powinowactwie lub adopcji<sup>79</sup>. Jak twierdzi socjolog J. Auleytner rodzina to koegzystencja następujących przymiotów: wspólnego zamieszkiwania jej członków, wspólnego nazwiska, własności, ciągłości biologicznej, wspólnej kultury duchowej<sup>80</sup>. W socjologii dostrzegane są także alternatywne modele rodziny, tj. świadomie bezdzietne pary, osoby tej samej płci zamieszkujące razem, grona przyjacielskie i układy sieciowe seniorów, które określa się jako „rodziny skrojone na miarę czasów indywidualizacji”<sup>81</sup>. Jak twierdzi socjolog L. Kocik rodzina powoli przestaje być instytucją, grupą i systemem o trwałych, zunifikowanych i uniwersalnych cechach. Dotychczasowe definicje rodziny przestają być bowiem adekwatne do istniejącej rzeczywistości<sup>82</sup>. Współczesne tempo życia i szybko zachodzące zmiany powodują, że powstają wątpliwości co do statusu małżeństwa i rodziny. Niektórzy uważają rodzinę za przeżytek, inni nadają znamiona rodziny wszystkim formom organizacji życia osobistego. Przeciwwagą dla rodziny mają być jej alternatywne formy<sup>83</sup>. Wartości i preferencje współczesnego człowieka wpływają na nietrwałość życia rodzinnego i na obniżenie postrzegania tradycyjnej rodziny jako wartości. Współczesna rodzina bywa nietrwała, gdyż wymaga zaangażowania ze strony tworzących ją podmiotów. W dzisiejszych czasach ludzie odkładają decyzję o jej założeniu, postrzegając inne wzory życia jako atrakcyjne, są skłonni również wybierać alternatywne formy dorosłego życia, takie jak bycie singlem, rodzicem samotnym, życie w konkubinacie, brak dzietności, związki jedнопłciowe. Konkurencyjne dla życia rodzinnego stają się inne wartości i modele życia, takie jak poświęcenie się karierze zawodowej, samorealizacja w różnych aspektach życia, wykluczająca założenie rodziny. Wartościowe stają się indywidualizacja i autonomia w życiu współczesnego człowieka, prawo do realizacji własnego projektu życiowego, realizacji marzeń, co może stanowić jedną z przyczyn konfliktu w rodzinie. Inną przyczyną tych konfliktów może być dywersyfikacja i dyferencjacja wartości, nie tylko w społeczeństwie, ale i pośród poszczególnych członków

---

<sup>79</sup> Z. Tyszka, *Socjologia rodziny*, Warszawa 1976, s. 74.

<sup>80</sup> J. Auleytner, *Polityka społeczna, Teoria a praktyka*, Warszawa 1997, s. 424.

<sup>81</sup> T. Szendlak, *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowanie*, Warszawa 2010, s. 109; tak też A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Rodzina w prawie administracyjnym – prolegomena*, op. cit., s. 12.

<sup>82</sup> L. Kocik, *Rodzina w obliczu wartości i wzorów życia ponowoczesnego świata*, Kraków 2006, s. 9.

<sup>83</sup> I. Taranowicz, S. Grotowska, *Rodzina wobec wyzwań współczesności*, Wrocław 2015, s. 24.

rodziny<sup>84</sup>. Zmiany cywilizacyjne powodują zatem, że coraz trudniej jest w sposób jednoznaczny zdefiniować pojęcie rodziny.

W nauce socjologii dokonuje się klasyfikacji rodzin według zróżnicowanych kryteriów, np. według liczby członków (rodziny nuklearne, rodziny wielodzietne, zrekonstruowane rodziny rozszerzone, tzw. rodziny patchworkowe<sup>85</sup>), według prestiżu władzy (rodziny patriarchalne, matriarchalne, egalitarne), czy według źródła utrzymania (chłopskie, robotnicze, inteligenckie)<sup>86</sup>.

Rodzina pełni bardzo dużo różnych funkcji i to zarówno względem społeczeństwa (prokreacyjne, socjalizacyjne), jak i względem jej członków (emocjonalne, opiekuńcze, bytowe, ekonomiczne). Rodzina jest komórką, na którą wpływają czynniki zewnętrzne (takie jak przemiany gospodarczo – ekonomiczne, ustrojowe, obyczajowe, globalizacja) oraz czynniki wewnętrzne (takie jak cechy osobowe członków rodziny, system wartości) powodujące często dysfunkcje. Współczesna rodzina dotknięta jest szeregiem zmian, które na nią oddziałują bezpośrednio lub pośrednio. Coraz częściej następuje rozpad wspólnoty małżeńskiej i rodzinnej, co powoduje określone konsekwencje i wymaga nierzadko działań państwa (szczególnie, gdy samotni rodzice nie radzą sobie z wychowaniem dzieci). Pozycja rodziny w dzisiejszych czasach osłabia się. Jednak rodzina ulega nie tylko zmianom negatywnym, ale i pozytywnym. Widoczne są następujące tendencje:

1. skoncentrowanie się na dziecku (rodzice przykładają dużą wagę do właściwego rozwoju dzieci),

---

<sup>84</sup>A.Kamińska, *Miejsce rodziny w życiu ponowoczesnego człowieka*, [http://www.sbc.org.pl/Content/229516/Kami%C5%84ska\\_A.pdf](http://www.sbc.org.pl/Content/229516/Kami%C5%84ska_A.pdf), dostęp 3 kwietnia 2019 r.

<sup>85</sup> Tematyka dotycząca rodziny patchworkowej jest przedmiotem dyskusji poruszanych w zakresie antropologii społecznej i antropologii rodziny. Jest podstawą do rozważań na temat tworzenia się relacji rodzinnych, powstawania więzi oraz tworzenia się zasad pokrewieństwa. Rodzina rekonstruowana – zwana też rodzinnym patchworkiem powstaje na skutek łączenia się rodzin rozbitych, partnerzy tworzą ją z dziećmi z innych związków – to konfiguracje, gdzie są dzieci moje, twoje i nasze. Terminem tym określa się „posklejane” rodziny. Te „kawałki” stanowią członkowie innych rodzin, które się rozpadły (na przykład dzieci z rozwiedzionego małżeństwa i ich rodzice), nowi partnerzy rodziców, teściowe – ci nowi i dawni, a także wiele innych osób, które stanowią część każdej z rodzin. W psychologii takie rodziny określa się mianem rodzin zrekonstruowanych, czyli takich, w których co najmniej jedno dziecko nie jest dzieckiem wychowującej go pary. Rodziny tego rodzaju powstają w wyniku rozpadu wcześniejszych struktur, który następuje wskutek śmierci jednego z rodziców, rozwodu, czy rozstania. Nazwa rodzina zrekonstruowana lub rekonstruowana jest stosunkowo nowa, ale sama instytucja jest znana od dawna, czego potwierdzeniem jest istnienie takich wyrazów jak: ojczym, macocha, rodzeństwo przyrodnie, siostra przyrodnia, brat przyrodni. Część z tych określeń funkcjonuje do dzisiaj. W przeszłości rekonstruowanie rodziny zwykle wynikało z zawarcia małżeństwa po śmierci małżonka, a obecnie jest głównie konsekwencją coraz liczniejszych rozwodów i tworzenia nowego związku nieformalnego (konkubinatu) lub formalnego (małżeństwa).

<sup>86</sup>Zob. L. Albiński, *Część I, O rodzinie* [w:] *Profilaktyka i wspomaganie pedagogiczne rodziny*, (red.) L. Albiński, Jelenia Góra 2001, s. 16-17.



2. nowy model ojcostwa (obserwuje się większe zaangażowanie mężczyzn w opiekę nad dziećmi i ich wychowanie),

3. egalitarny model rodziny (mężczyzna i kobieta dzielą się obowiązkami domowymi)<sup>87</sup>.

Coraz częściej relacje zachodzące pomiędzy małżonkami przybierają postać współdziałania, a nie podporządkowania, jak to miało kiedyś miejsce. Władza w rodzinie jest podzielona pomiędzy oboje współmałżonków. Relacje rodziców z dziećmi zmieniły się. Dystans oraz brak ujawniania uczuć zostały zastąpione przez więzi emocjonalne i intelektualne<sup>88</sup>.

Rodzina jest wartością nie tylko jako jedna z kluczowych instytucji społecznych, ale przede wszystkim stanowi wartość dla tworzących ją osób. We wszystkich kulturach, bez względu na inne cechy różnicujące, takie jak np. grupa etniczna, narodowość, religia, uznawano rodzinę za podstawową strukturę, w której dorastali i dojrzewali młodzi ludzie, przygotowując się tym samym do założenia własnych rodzin oraz kontynuacji wartości i zwyczajów przejętych z rodziny pochodzenia. Rodzina od zawsze zapewniała jednostce ludzkiej opiekę, wychowanie, przygotowywała ją do życia poza jej strukturami. Stąd niezależnie od epoki historycznej i przypisywanym jej wartościom jako instytucji stanowi wartość dla jednostki<sup>89</sup>.

Mimo postępującej indywidualizacji życia rodzina, choć podlega przemianom określanym jako kryzys tej instytucji, nie zanika. W powszechnej świadomości nadal istnieje przekonanie, iż prawidłowo funkcjonująca wspólnota rodzinna będzie wsparciem dla jednostki w jej życiowych wyborach, czy trudnych chwilach. Współczesna rodzina to zatem przede wszystkim wspólnota emocjonalna, której zadaniem jest stworzenie niezbędnego zaplecza dla pozarodzinnej aktywności człowieka.

Wszelkie zmiany rodziny nie pozostają bez znaczenia dla pojęcia rodziny oraz polityki rodzinnej. Można mówić o rodzinie *sensu stricto* bądź *sensu largo*. W wąskim rozumieniu rodzinę stanowi małżeństwo wraz z wstępnymi i zstępnymi, tworzące wspólne gospodarstwo domowe. Natomiast według szerokiej koncepcji rodziny za taką uważa się także:

1. rodzinę niepełną (np. samotna matka z dzieckiem),

---

<sup>87</sup> W. Śmigielski, *Rodzina w ponowoczesności – aspekty pozytywne*, <http://obserwatoriumrodzinne.pl/rodzina-w-ponowoczesności-aspekty-pozytywne>, dostęp 13 marca 2015 r.; zob. też. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Rodzina w prawie administracyjnym – prolegomena*, op. cit., s. 13-14.

<sup>88</sup> I. Żeber-Dzikowska, *Kierunki przemian rodziny w Polsce w obliczu globalizacji*, *Drohiczyński Przegląd Naukowy*, 2013 nr 5, s. 180; A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Rodzina w prawie administracyjnym – prolegomena*, op. cit., s. 14.

<sup>89</sup> A. Kamińska, *Miejsce rodziny w życiu ponowoczesnego człowieka*, [http://www.sbc.org.pl/Content/229516/Kami%C5%84ska\\_A.pdf](http://www.sbc.org.pl/Content/229516/Kami%C5%84ska_A.pdf), dostęp 3 kwietnia 2019 r.

2. rodzinę jednopokoleniową (np. bezdzietne małżeństwo),
3. rodzinę nie prowadzącą wspólnego gospodarstwa domowego (rodzina w separacji),
4. konkubinat (kohabitacja), czyli parę wraz z wstępnymi i zstępnymi niebędącą w formalnym związku małżeńskim, prowadzącą wspólne gospodarstwo domowe;
5. parę osób tej samej płci prowadzącą wspólne gospodarstwo domowe<sup>90</sup>.

Rodzina powinna być środowiskiem więzi emocjonalnej, wzajemnej troski i opieki, poczucia tożsamości i wzajemnego szacunku. Państwo powinno jej gwarantować dużą swobodę, by mogła kultywować wartości przekazywane z pokolenia na pokolenie. Niemniej jednak ingerencja państwa jest uzasadniona, gdy zachowania członków rodziny godzą w obowiązujący porządek prawny albo stanowią zagrożenie dla niej samej albo dla całego społeczeństwa<sup>91</sup>.

Podkreślić należy, że nadal rodzina sama w sobie, bez względu na to, jak radzi sobie z praktycznym wypełnianiem przypisanych jej funkcji, stanowi wartość nadrzędną. Należy zgodzić się z L. Albińskim, że „rodzina stanowi integralny i bardzo istotny element każdego społeczeństwa. Jest ona najlepszym, najskuteczniejszym przekazywaczem ogólnospołecznej kultury do jednostki, ogólnospołecznych podstawowych norm, wzorów wartości, zwłaszcza we wcześniejszym okresie życia jednostki (...)”<sup>92</sup>.

Zaakcentować należy, że w interesie jednostek i społeczeństwa leży prawidłowe funkcjonowanie rodziny oraz tworzenie dla niej optymalnych warunków egzystencji, tym bardziej jest to ważne, że obserwujemy liczne przejawy zagrożeń dla funkcjonowania rodziny<sup>93</sup>.

## **2.2. Legislacyjne podstawy ochrony praw rodziny**

### **2.2.1. Międzynarodowy system ochrony praw rodziny**

Prawną ochronę rodziny tworzą: prawo międzynarodowe i prawa krajowe poszczególnych państw. Gwarancje dotyczące ochrony prawa człowieka do życia w rodzinie zostały uregulowane w różnych aktach prawnych zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym.

---

<sup>90</sup> A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Rodzina w prawie administracyjnym – prolegomena*, op. cit., s. 14.

<sup>91</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>92</sup> L. Albiński, *Część I. O rodzinie*, op. cit., s. 17.

<sup>93</sup> A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Rodzina w prawie administracyjnym – prolegomena*, op. cit., s. 23.

Najważniejszymi wiążącymi Polskę aktami prawa międzynarodowego, które stanowią fundamenty ochrony praw rodziny są:

1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka,
2. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności,
3. Konwencja o Prawach Dziecka,
4. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej,
5. Europejska Konwencja o wykonywaniu praw dzieci.

Znaczenie tych aktów w sferze ochrony praw rodziny jest olbrzymie. Prawo międzynarodowe uzyskało w dziedzinie praw jednostki stanowisko nadrzędne wobec porządków konstytucyjnych, bowiem z prawnomiędzynarodowych zobowiązań wynika, że państwa zobowiązane są urzeczywistniać na swoich terytoriach koncepcje i standardy wskazywane przez wiążące instrumenty międzynarodowe<sup>94</sup>.

### **2.2.1.1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka**

W art. 16 ust. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 10 grudnia 1948 r.<sup>95</sup> uznaje się rodzinę jako naturalną i podstawową komórkę społeczną, której należy się ochrona.

Polska w 1948 r. była jednym z ośmiu krajów, które wstrzymały się od głosu przy głosowaniu nad Powszechną Deklaracją Praw Człowieka – podobnie zachował się Związek Radziecki i pozostali jego satelici, a także Arabia Saudyjska, która nie była w stanie zaakceptować wolności zmiany religii gwarantowanej w Deklaracji, a także RPA, gdzie w 1948 r. zaczynało się budowanie systemu apartheidu. Stosunek Polski Ludowej do doktryny praw człowieka był raczej wrogi, gdyż krytycy systemu komunistycznego czerpali z praw człowieka uzasadnienie tej krytyki. Kiedy na mocy ustaleń Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie Polska ratyfikowała Pakty Praw Człowieka, w Dziennikach Ustaw ukazały się same komunikaty o ratyfikacji, ale bez tekstu.

Ostatecznie w 60 rocznicę uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka Senat Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 grudnia 2008 r. podjął uchwałę<sup>96</sup>, w której wskazał, że uchwalona w dniu 10 grudnia 1948 r. przez Organizację Narodów Zjednoczonych Powszechna Deklaracja Praw Człowieka stanowi wzorzec przestrzegania praw człowieka

---

<sup>94</sup> C. Mik, *Międzynarodowe uwarunkowania konstytucyjnej regulacji praw człowieka (problemy podstawowe)*, Państwo i Prawo 1990, z. 12, s. 38.

<sup>95</sup> <http://www.unesco.pl>, dostęp 3 kwietnia 2019 r.

<sup>96</sup> M.P. z 2009 r., Nr 1, poz. 1.

i stanowienia prawa przez poszczególne państwa. Dlatego też Senat Rzeczypospolitej Polskiej stwierdził aktualność i żywotność deklaracji oraz przyjął ją za wzorzec w stanowieniu prawa, wzywając do ciągłej troski o ochronę praw człowieka we współczesnym świecie. Deklaracja jest rezolucją, a nie nakładającą na państwa konkretne obowiązki umową międzynarodową<sup>97</sup>.

### **2.2.1.2. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych**

#### **Wolności**

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. wiąże Państwa będące członkami Rady Europy. Polska ratyfikowała Konwencję w 1993 r.<sup>98</sup> i tym samym podlega jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Artykuł 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności gwarantuje prawo do poszanowania życia rodzinnego. Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę, że pojęcie życia rodzinnego nie obejmuje wyłącznie relacji o charakterze socjalnym, kulturowym czy moralnym między określonymi osobami, ale również interesy materialne<sup>99</sup>. Przy ocenie, czy można powiedzieć, że dany związek stanowi „życie rodzinne” istotnych może być wiele czynników, w tym fakt wspólnego zamieszkiwania, czy długość okresu takiego związku. Wyjątkowo inne okoliczności mogą wskazywać na trwałość związku wystarczającą do stwierdzenia istnienia faktycznej więzi rodzinnej. Podstawą oceny może być stopień pokrewieństwa, charakter związku, łącznie z wzajemnym zainteresowaniem, przywiązaniem i zależnością<sup>100</sup>.

Do niedawna Trybunał wypowiadał się konsekwentnie negatywnie w kwestii możliwości objęcia związków homoseksualnych pojęciem życia rodzinnego uważając, że należy je rozważać wyłącznie z punktu widzenia „życia prywatnego” osób, których dotyczą<sup>101</sup>. Jednak obecnie zdaniem Trybunału para tej samej płci żyjąca wspólnie w stabilnym związku powinna być objęta pojęciem życia rodzinnego, gdyż byłoby podejściem sztucznym dalsze

---

<sup>97</sup> E.J. Omańczyk, *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1982, s. 117-118.

<sup>98</sup> Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

<sup>99</sup> Wyrok *Merger i Cros v. Francja* z dnia 22 grudnia 2014 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 68864/01, § 46.

<sup>100</sup> M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 8 Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności* [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, SIP LEX 2017.

<sup>101</sup> Zob. decyzja *Antonio Mata Estevez v. Hiszpania* z 10 maja 2001 r. Izba (Sekcja IV), skarga nr 56501/00.

utrzymywanie poglądu, że takie pary – w odróżnieniu od par płci odmiernej – nie mogą korzystać z „życia rodzinnego” dla celów art. 8 Konwencji<sup>102</sup>.

Z koncepcji rodziny w rozumieniu tego artykułu wynika, że dziecko urodzone w małżeństwie należy do niej z mocy prawa. Od urodzenia utrzymuje się między nim i rodzicami więź oznaczająca „życie rodzinne”, którą późniejsze wydarzenia mogą przerwać tylko w wyjątkowych okolicznościach. Trybunał podkreślił znaczenie dla interesów dziecka zachowania i rozwoju jego więzi z rodziną, zwłaszcza z matką i ojcem<sup>103</sup>. Zasadniczo w najlepszym interesie dziecka leżą kontakty z obojgiem rodziców możliwie na równej stopie, poza zgodnymi z prawem ograniczeniami uzasadnionymi tym interesem<sup>104</sup>.

„Życie rodzinne” zakłada bliskie więzi osobiste poza samym tylko rodzicielstwem, nie wymaga natomiast, aby członkowie rodziny żyli razem. Wystarczy regularne kontakty i pewien stopień zależności. Jednym z podstawowych elementów życia rodzinnego między rodzicami i dziećmi jest wykonywanie praw rodzicielskich. Stanowi ono fundamentalny element życia rodzinnego. Władze – szanując prawa rodziców – nie mogą jednak pomijać interesu dziecka, a tym samym jego własnego prawa do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego. Trybunał jest zdania, że pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w razie szczególnie niegodnego zachowania jednego lub obojga rodziców<sup>105</sup>.

Naturalne więzi między ojcem lub matką i dzieckiem, w tym również urodzonym poza małżeństwem, są tak ważne, że nawet gdy życie rodzinne (w sensie bycia razem) z różnych powodów się kończy, dalsze kontakty między nimi są pożądane i nie można ich ograniczać.

Trybunał wyraźnie podkreśla, że w sprawach dotyczących stosunków rodzinnych ważne jest zachowanie równowagi między wchodzącymi w grę konkurencyjnymi interesami: dziecka, obojga rodziców i porządku publicznego, przy czym główne znaczenie ma jednak rzeczywisty interes dziecka<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Wyrok P.B. J.S. v. Austria, § 29-30; Schalk i Kopf z dnia 24 czerwca 2010 r., Izba (Sekcja I) skarga nr 30141/04, §96; zob. również Oliari i inni v. Włochy z dnia 21 lipca 2015 r., Izba (Sekcja IV), skargi nr 18766/11 i 36030/11, § 174.

<sup>103</sup> Wyrok Kacper Nowakowski v. Polska z dnia 10 stycznia 2017 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 324077/13, § 81.

<sup>104</sup> M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 8 Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności* [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, SIP LEX 2017.

<sup>105</sup> Wyrok Pini i Bertani oraz Manera i Atripaldi v. Rumunia z dnia 24 czerwca 2004 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 78028/01 i 78030/01, § 47.

<sup>106</sup> Wyrok Neulinger i Shuruk v. Szwajcaria, Wielka Izba, § 134.

### 2.2.1.3. Konwencja o Prawach Dziecka

Konwencja o Prawach Dziecka została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 r. Polska ratyfikowała Konwencję w dniu 7 czerwca 1991 r.<sup>107</sup>.

Konwencja o Prawach Dziecka interpretuje prawa człowieka z perspektywy interesów i potrzeb dziecka. Z zawartych w niej przepisów wynika, że państwa jedynie zapewniają realizację praw, a zatem przysługują one dzieciom nie z nadania władzy państwowej, lecz są obiektywne i wynikają z istoty człowieczeństwa<sup>108</sup>. Konwencja silnie akcentuje prawo dziecka do wychowania w jego naturalnym środowisku rodzinnym w atmosferze szczęścia, miłości, zrozumienia, w warunkach zapewniających mu prawidłowy rozwój fizyczny, moralny i społeczny. Konwencja ustanawia status dziecka oparty na następujących założeniach: dziecko jest samodzielnym podmiotem, jednak ze względu na swoją niedojrzałość psychiczną i fizyczną wymaga szczególnej opieki i ochrony prawnej, dziecko jako istota ludzka wymaga poszanowania jego tożsamości, godności i prywatności, rodzina jest najlepszym środowiskiem wychowania dziecka, państwo na wspierać rodzinę, a nie wyręczać w jej funkcjach. Konwencja o Prawach Dziecka zawiera katalog praw i wolności, który sformułowano kierując się następującymi zasadami: zasadą dobra dziecka, zasadą równości, zasadą poszanowania praw i odpowiedzialności obojga rodziców (państwo szanuje autonomię rodziny i ingeruje tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach według określonych procedur), zasadą pomocy państwa.

Teza głosząca, że rodzina jest powszechnie uznana za naturalną i podstawową komórkę społeczną, a przede wszystkim za niezastąpione środowisko rozwoju dziecka znajduje swój wyraz w Konwencji o Prawach Dziecka, a zwłaszcza w art. 5, 9 i 18.

Konwencja o Prawach Dziecka wprost w art. 26 gwarantuje, że Państwa-Strony będą uznawać prawo każdego dziecka do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczeń socjalnych oraz będą podejmowały niezbędne kroki do osiągnięcia pełnej realizacji tego prawa zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Tam gdzie jest to możliwe, powyższe świadczenia powinny być zabezpieczone z uwzględnieniem zasobów i warunków życia dziecka oraz osób odpowiedzialnych za jego utrzymanie, jak również wszelkich innych

---

<sup>107</sup> Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526 ze zm.

<sup>108</sup> T. Smyczyński, *Pojęcie i status osobowy dziecka w świetle Konwencji Praw Dziecka i prawa polskiego*, Państwo i Prawo 1991, z. 4, s. 48.

okoliczności, odnoszących się do stosowania realizacji świadczeń wnioskowanych przez dziecko lub w jego imieniu.

#### **2.2.1.4. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej**

Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej nabrała nowego znaczenia wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony oraz Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>109</sup>. Zmiany stanu prawnego w tej dziedzinie należy ocenić pozytywnie w szczególności z perspektywy zapewnienia należytego standardu ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej. Rzeczypospolita wprawdzie podpisała protokół Nr 30, który ograniczał zakres zastosowania Karty Praw Podstawowych w stosunku do Polski, jednakże znaczenie konstytucyjno-prawne tego ograniczenia zostało poddane weryfikacji w rezultacie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2011 r. C-411/10 i C-493/10, N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department et M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform<sup>110</sup>, w którym jednoznacznie stwierdzono, że po pierwsze – protokół: „nie podważa zastosowania Karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski”, a po drugie: „art. 1 ust. 1 protokołu (Nr 30) potwierdza treść art. 51 Karty dotyczącego zakresu jej stosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień Karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień”.

W rozdziale „Wolności” Karta gwarantuje poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego (art. 7) oraz prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny (art. 9). Znaczenie i zakres zagwarantowanych praw określa nie tylko sama treść Konwencji, ale też orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>111</sup>.

Karta Praw Podstawowych systematyzuje prawa wynikające z konstytucji poszczególnych państw członkowskich, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Unię i Radę Europy. Ponadto, opierając się na bogatym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, pokazuje jak w praktyce wygląda stosowanie fundamentalnych praw człowieka.

---

<sup>109</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2012 C 326.

<sup>110</sup> <http://eur-lex.europa.eu>, dostęp 3 kwietnia 2019 r.

<sup>111</sup> Zob. F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003; A. Jackiewicz, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (uwagi konstytucyjnoprawne)*, Przegąd Sejmowy 2002, nr 1, s. 65.

### **2.2.1.5. Europejska Konwencja o wykonywaniu praw dzieci**

W dniu 29 lipca 1997 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował Europejską Konwencję o wykonywaniu praw dzieci, sporządzoną w Strasburgu dnia 25 stycznia 1996r.<sup>112</sup>. Dokument ratyfikacyjny złożony został Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy, jako depozytariuszowi w dniu 28 listopada 1997 r., Konwencja weszła w życie dnia 1 lipca 2000 r. Tego samego dnia konwencja weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej. Europejska Konwencja o wykonywaniu praw dzieci realizuje art. 4 Konwencji o Prawach Dziecka oraz zalecenia Rekomendacji Nr 1121 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie praw dziecka z 1990 r.

Europejska Konwencja o wykonywaniu praw dzieci wprowadza gwarancje dotyczące realizacji praw dziecka w postępowaniu sądowym, szczególnie w sytuacji rozvodu lub separacji rodziców. Konwencja ma zastosowanie do dzieci, które nie ukończyły 18 roku życia. Celem Konwencji jest promowanie – dla dobra dzieci – ich praw, przyznanie dzieciom praw procesowych oraz ułatwianie ich wykonywania poprzez zapewnienie, że dzieci, osobiście albo za pośrednictwem innych osób lub instytucji, będą informowane i uprawnione do uczestniczenia w dotyczących ich postępowaniach przed organem sądowym (art. 1 ust. 2 Konwencji)<sup>113</sup>.

### **2.2.2. Konstytucyjna ochrona praw rodziny**

Źródłem podmiotowości prawnej rodziny należy poszukiwać w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja wielokrotnie odwołuje się do rodziny, wskazując przy tym obowiązki państwa wobec niej. Wykładnia unormowań Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że ustrojodawca traktuje dobro rodziny jako wartość szczególnie chronioną. Rola rodziny i jej znaczenie w społeczeństwie zostały w Konstytucji wielokrotnie podkreślone<sup>114</sup>. Nie chodzi tu jednak o stwierdzenie w sensie socjologicznym, ale o konsekwencje prawne stąd wynikające. Konstytucja RP stanowiąc o rodzinie, określa obowiązki państwa w tym zakresie.

---

<sup>112</sup> Dz. U. z 2000 r., Nr 107, poz. 1128.

<sup>113</sup> J. Szymańczak, *Europejska Konwencja o wykonywaniu praw dzieci jako kolejny element prawnej ochrony dzieci*, [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_96/i-377.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_96/i-377.pdf), dostęp 3 kwietnia 2019 r.

<sup>114</sup> W. Skrzydło, *Komentarz do art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, SIP LEX 2013.



Naczelną rolę zajmuje art. 18 Konstytucji RP, zgodnie z którym „małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”.

Małżeństwo stanowi pierwszą z wartości uznanych za podstawy życia rodzinnego. Najistotniejszym elementem normatywnym art. 18 jest określenie heteroseksualnego charakteru małżeństwa. Normatywnej wskazówki co do dopuszczalności rozszerzania instytucji małżeństwa udzielił Trybunał Konstytucyjny wskazując, iż „małżeństwo (jako związek kobiety i mężczyzny) uzyskało w prawie krajowym odrębny status konstytucyjny zdeterminowany postanowieniami art. 18 Konstytucji. Zmiana tego statusu byłaby możliwa jedynie przy zachowaniu rygorów trybu zmiany Konstytucji<sup>115</sup>. Skoro, co było treścią tego wyroku, wyklucza to zmianę charakteru, czy statusu małżeństwa w oparciu o ratyfikowaną umowę międzynarodową, to – tym bardziej – wyklucza dokonanie takiej zmiany w drodze ustawy zwykłej. Podobne rozumienie art. 18 Konstytucji zarysowało się w orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>116</sup>. Stanowisko doktryny jest w tym zakresie niemal jednolite. Jak stwierdził R. Piotrowski, dominuje pogląd, iż art. 18 wprowadza bezwzględne wymaganie heteroseksualnego charakteru małżeństwa i zakazuje ustawodawcy zwykłemu nadawania charakteru małżeństwa związkom faktycznym (konkubinatowi) między kobietą i mężczyzną, jak też związkom pomiędzy osobami jednej płci<sup>117</sup>.

Należy jednak zwrócić uwagę na odmienny pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przedstawiony w wyroku z dnia 8 stycznia 2019 r.<sup>118</sup>, zgodnie z którym z wyrażonej w art. 18 zasady konstytucyjnej wynika nie tyle konstytucyjne rozumienie instytucji małżeństwa, co gwarancja objęcia szczególną ochroną i opieką państwa instytucji małżeństwa, ale tylko przy założeniu, że chodzi o związek mężczyzny i kobiety. Sąd stwierdził, że z tego względu treść art. 18 Konstytucji nie mogłaby stanowić samoistnej przeszkody do dokonania transkrypcji zagranicznego aktu małżeństwa (tego właśnie

---

<sup>115</sup>Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/5330-traktat-o-przystapieniu-do-unii-europejskiej>, dostęp 28 kwietnia 2019 r.

<sup>116</sup>Por. postanowienie SN z dnia 7 lipca 2004 r., II KK 176/04, LEX nr 121668.

<sup>117</sup>R. Piotrowski, *W sprawie projektu ustawy o związkach partnerskich (opinia)*, Przegląd Sejmowy 2012, nr 4, s. 183; tak też L. Garlicki, *Komentarz do art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, H. Wiącek, SIP LEX 2016; pogląd ten prezentują również B. Banaszak, B. Banaszkiwicz, D. Dudek, J. Pawliczak, A. Mączyński, M. Pilich, W. Skrzydło, T. Smyczyński i P. Winczorek; odmienne stanowisko zajmują E. Łętowska i Jan Woleński, *Instytucjonalizacja związków partnerskich a Konstytucja RP z 1997 r.*, Państwo i Prawo 2013, z. 6, s. 23–25, a także A. Jezusek, *Możliwość instytucjonalizacji związku osób tej samej płci w świetle art. 18 Konstytucji*, Przegląd Sejmowy 2015, nr 4, s. 86–87.

<sup>118</sup>Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2019 r., IV SA/Wa 2618/18; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/45CB17F5A4>, dostęp 28 kwietnia 2019 r.

dotyczyła rozstrzygana sprawa), gdyby w porządku krajowym instytucja małżeństwa jako związku tej samej płci była przewidziana. W ocenie Sądu powyższy przepis nie zabrania przy tym ustawodawcy, by ten mocą ustaw zwykłych zinstytucjonalizował status związków jednopłciowych lub też różnopłciowych, które z sobie wiadomych przyczyn nie chcą zawrzeć małżeństwa w jego tradycyjnym rozumieniu. Sąd zwrócił jednak uwagę, że decydująca w tym zakresie jest wola ustawodawcy, który jako jedyny właściwy do tego podmiot jest uprawniony realizować postanowienia Konstytucji, stanowiąc w tym celu odpowiednie prawo w formie aktów niższego rzędu. Aktualnie jednak polski prawodawca nie zdecydował się na ustanowienie tego typu rozwiązań, trzymając się niejako pewnego granicznego minimum wyznaczonego treścią art. 18 Konstytucji RP. Dotychczas judykatura nie prezentowała też takiego stanowiska.

Konstytucja nie odpowiada na pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem „rodziny”. Pojęcie to nie zostało, nawet fragmentarycznie, zdefiniowane w polskich przepisach konstytucyjnych. Ustalając jego treść trzeba sięgnąć do słowników języka polskiego. Najogólniej rzecz ujmując pojęcie „rodzina” odnosi się do małżonków i ich dzieci, bądź do wszystkich związanych pokrewieństwem oraz powinowactwem<sup>119</sup>. W doktrynie pojawia się pytanie, czy tak należy rozumieć pojęcie rodziny i czy ustawy powinny go przyjmować i co w sytuacji, kiedy budują własne definicje rodziny, odbiegające od tej przedstawionej<sup>120</sup>.

Za model typowy konstytucja uznaje rodzinę pełną, obejmującą rodziców (w zasadzie stanowiących małżeństwo – nie jest to jednak warunek *sine qua non*). Wymienienie „macierzyństwa” i „rodzicielstwa” wśród wartości podlegających ochronie i opiece wskazuje, że konstytucyjnie preferowanym modelem jest rodzina przynajmniej dwupokoleniowa. Preferencję tę powinien szanować ustawodawca, tak kształtując szczegółowe regulacje prawne, by zachęcać małżeństwa do macierzyństwa i rodzicielstwa. Wartości wymienione w art. 18 Konstytucji znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej. Ochrona odnosi się do działań podejmowanych przez władze publiczne wobec podmiotów zewnętrznych. Oznacza ona po pierwsze sytuację, w której państwo działając przez swoje organy, tak w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa, nie dopuszcza do zagrożenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa ze strony obcych podmiotów w sferze moralnej, społecznej, gospodarczej, obyczajowej

---

<sup>119</sup> Tak też E. Sobol (red.) *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1995.

<sup>120</sup> A. Matan, *Podmiotowość administracyjno-prawna rodziny w prawie pomocy społecznej*, op. cit., s. 29.

czy religijnej<sup>121</sup>. Po drugie, „ochrona” ogranicza swobodę ustawodawcy w tworzeniu sytuacji, gdy jednostka jest zmuszana (pojawia się to np. na tle obowiązku składania zeznań w postępowaniu karnym) lub skłaniana (np. gdy przepisy wręcz zachęcają do fikcyjnych rozwodów lub separacji)<sup>122</sup> do działań kolidujących z wartościami rodzinnymi. Wyklucza też (zwłaszcza, gdy art. 18 odczytywać łącznie z art. 47 i art. 71 ust. 1) „stanowienie i stosowanie prawa, które realnie zagrażałoby więzom między małżonkami, osobami tworzącymi rodzinę, rodzicami i dziećmi”<sup>123</sup>.

Opieka odnosi się do działań podejmowanych przez władze publiczne na rzecz małżeństw, rodzin czy rodziców, zwłaszcza tych, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej lub socjalnej. Władze publiczne mają obowiązek tworzenia systemów pomocy i wsparcia, przeznaczania na ten cel niezbędnych środków publicznych i tworzenia odpowiedniej infrastruktury. W realizacji tych zadań nie można podejmować środków o charakterze dyskryminacyjnym lub kolidującym z sensem i rolą wartości określonych w art. 18 Konstytucji<sup>124</sup> (np. wykluczając ojca z kręgu osób uprawnionych do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego<sup>125</sup>, albo wykluczając możliwość uzyskania świadczenia przez innych członków rodziny<sup>126</sup>).

Z kolei zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej *„państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”*.

Skoro obowiązkiem Państwa jest uwzględnienie dobra rodziny to dobro tego podmiotu powinno podlegać ochronie. Ustawodawcę wiążą dwie ogólne dyrektywy wynikające z tej normy konstytucyjnej, po pierwsze – przedmiotem ochrony powinno być dobro rodziny, po drugie – dobro rodziny powinno podlegać ochronie w sferze polityki społecznej

---

<sup>121</sup>J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, (red.) J. Boć, Wrocław 1998, s. 48.

<sup>122</sup>Wyrok TK z dnia 18 maja 2005 r., K 16/04, <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/5334-swiadczenia-rodzinne>, dostęp 28 kwietnia 2019 r.

<sup>123</sup>Wyrok TK z 30 września 2015 r., K 3/13, pkt III.5.3; <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001557/T/D20151557TK.pdf>, dostęp 28 kwietnia 2019 r.

<sup>124</sup>Tak też L. Garlicki, *Komentarz do art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit., SIP LEX 2016.

<sup>125</sup>Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2013 r., I SA/Wa 1883/12, LEX nr 1325383.

<sup>126</sup>Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2010 r., I SA/Wa 847/10, LEX nr 750962.

i gospodarczej, przy czym kształtowanie tej polityki odbywa się w procesie tworzenia i stosowania prawa<sup>127</sup>.

Ustrojodawca nie definiuje dobra rodziny. Pojęcie to pozostaje więc klauzulą generalną, interpretowaną w konkretnym i indywidualnym przypadku, który jest określony zaistniałym stanem faktycznym. Klauzula generalna to zwrot niedookreślony, zawarty w regulacji prawnej, oznaczający cechy występujące w grupie społecznej – do których odnosi się, poprzez konieczność uwzględniania wspomnianych cech, przy prowadzeniu ustaleń stanu faktycznego, który może być odzwierciedlony w treści tej normy. Co więcej, w prawoznawstwie dostrzega się szczególną doniosłość klauzul generalnych, które mają wymiar aksjologiczny, odsyłają do pozaprawnych systemów wartości. W świetle powyższych kryteriów, bezdyskusyjne jest zaliczanie do klauzul generalnych dobra rodziny, czy dobra dziecka<sup>128</sup>. Zdaniem A. Grzejdziaka, dobro rodziny obejmuje zarówno aspekt materialny, duchowy, jak i moralny jej istnienia i funkcjonowania<sup>129</sup>.

Zdanie drugie art. 71 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje na wyróżnienie przez ustrojodawcę trzech szczególnych form rodzin: rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, rodzin wielodzietnych i rodzin niepełnych. Wszystkie one mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Brak wystarczających podstaw, aby na tej zasadzie budować odrębną podmiotowość tych jednostek, natomiast zakres uprawnień związanych z poszczególnymi formami, zwłaszcza w sferze prawa zabezpieczenia społecznego, powinien gwarantować szczególną pomoc, zapewne większą niż w przypadku pozostałych rodzin<sup>130</sup>.

Warto zastanowić się, czy norma art. 18 lub art. 71 ust. 1 Konstytucji RP kreuje publiczne prawo podmiotowe. Przypomnieć należy, iż jak twierdzi W. Jakimowicz treścią publicznego prawa podmiotowego jest uprawnienie do skutecznego domagania się jednostki od państwa lub wspólnoty samorządowej za pomocą zindywidualizowanego roszczenia, ściśle określonego przez prawo zachowania się, odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego<sup>131</sup>. Dominujący jest negatywny pogląd przedstawicieli doktryny, gdyż przywołane regulacje są normami programowymi, deklaracjami, podlegającymi ugruntowaniu

---

<sup>127</sup>A. Matan, *Podmiotowość administracyjno-prawna rodziny w prawie pomocy społecznej* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015, s. 29.

<sup>128</sup> Ł. Folak, *Dobro rodziny jako wartość w prawie administracyjnym* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015, s. 45; zob. L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 21.

<sup>129</sup>A. Grzejdziak, *Prawo wychowania w rodzinie* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 467-468.

<sup>130</sup> A. Matan, *Podmiotowość administracyjno-prawna rodziny w prawie pomocy społecznej*, op. cit., s. 29.

<sup>131</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawo podmiotowe*, op. cit., s. 45.

na przestrzeni regulacji materialnoprawnych. Nie mogą być one samodzielną podstawą aktu konkretyzacji praw lub obowiązków (na podstawie art. 8 Konstytucji RP), lecz można je uwzględnić w uzasadnieniu normatywnym. Normy te wyznaczają w generalny sposób cele prawodawcze i kierunki aktywności państwa w wielorakich obszarach. Postanowienia programowe zawarte w Konstytucji RP nie formują praw podmiotowych oraz są pozbawione bezpośredniej skuteczności. Nie nakładają ostatecznych obowiązków na adresatów tych norm, jednakże określają obowiązki *prima facie*<sup>132</sup>. Zdaniem części przedstawicieli doktryny przepisy art. 18 oraz art. 71 ust. 1 formują prawo podmiotowe<sup>133</sup>. Z pierwszego przepisu można wydobyć prawo podmiotowe do zawarcia związku małżeńskiego. Natomiast art. 71 ust. 1 Konstytucji formuje prawo podmiotowe do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (nie odniesiono go jednak do wszelkich rodzin, a jedynie do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej). Zdaniem zwolenników tego stanowiska skoro przepis stwierdza, że takie rodziny „mają prawo do ...” to nie można go traktować tylko w kategorii obowiązków, czy zadań publicznych. Pogląd ten nie zasługuje jednak na aprobatę. Przywołane przepisy Konstytucji RP nie tworzą samodzielnie praw podmiotowych, a tym samym nie mogą stanowić podstawy indywidualnego dochodzenia roszczeń. Publiczne prawa podmiotowe wynikają z norm ustaw szczególnych prawa administracyjnego, którego przepisy służą ochronie wartości dobra rodziny. Jak podkreśla się w doktrynie, nawet gdyby uznać, że wymienione przepisy formułują prawa podmiotowe, to z mocy art. 81 Konstytucji prawa te mogą być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie.

Reasumując należy stwierdzić, że Konstytucja RP ustanawia zasadę ochrony małżeństwa (rozumianego jako związek kobiety i mężczyzny), zasadę ochrony rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, praw dziecka, a także nakłada na państwo nakaz prowadzenia polityki prorodzinnej. Rola rodziny i jej znaczenie w społeczeństwie zostały w Konstytucji RP wielokrotnie podkreślone. Na szczególną uwagę zasługuje art. 18 oraz art. 71 ust. 1. Odnosząc się do konstytucyjnej ochrony praw rodziny nie można pominąć przepisu art. 32 Konstytucji RP wyrażającego zasadę równouprawnienia kobiety i mężczyzny. Należy również przywołać przepis art. 33 Konstytucji, zgodnie z którym kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym (...). Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia rodzinnego. Rzeczypospolita

---

<sup>132</sup> Ł. Folać, *Dobro rodziny jako wartość w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 46; zob. szerzej T. Gilbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji [w:] Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzcíński (red.), Warszawa 1997, s. 104-112.

<sup>133</sup> Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, SIP LEX 2016.

Polska zapewnia zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy zasadniczej ochronę praw dziecka. Z kolei rodzice mają prawo do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 48 ust. 1). Wykładnia unormowań Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi do wniosku, że ustrojodawca traktuje dobro rodziny jako wartość szczególnie chronioną.

### **2.2.3. Rodzina jako interdyscyplinarny podmiot zainteresowania w prawie**

Rodzina stanowi podmiot zainteresowania wielu gałęzi prawa, począwszy od wspomnianej ustawy zasadniczej, przez prawo prywatne aż po prawo publiczne, w tym prawo administracyjne.

Prawo cywilne odnosi się do problematyki rodziny przede wszystkim w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym<sup>134</sup>, głównie w dziale II (Prawa i obowiązki małżonków) i dziale III (Małżeńskie ustroje majątkowe) tytułu I oraz w rozdziale II działu Ia tytułu II (Stosunki między rodzicami i dziećmi). Termin rodzina najczęściej występuje w zwrotach dobro rodziny, potrzeby rodziny. Analiza przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego prowadzi do wniosku, że rodzina powstaje w wyniku zawarcia związku małżeńskiego. Na uwagę zasługuje przepis art. 23 k.r.o. w brzmieniu: *małżonkowie mają równe prawa i obowiązki w małżeństwie. Są obowiązani do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli* oraz art. 27 k.r.o., który stanowi: *oboje małżonkowie obowiązani są, każdy według swych sił oraz swych możliwości zarobkowych i majątkowych, przyczyniać się do zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli. Zadośćuczynienie temu obowiązkowi może polegać także, w całości lub w części, na osobistych staraniach o wychowanie dzieci i na pracy we wspólnym gospodarstwie domowym.*

Kodeks rodzinny i opiekuńczy nie określa kto poza małżonkami wchodzi w skład rodziny. Przyjmuje się, że rodzina obejmuje: wspólne małoletnie dzieci małżonków, wspólne pełnoletnie dzieci, które się nie usamodzielnily, dzieci wspólnie przez małżonków przysposobione, dzieci biologiczne jednego z małżonków przysposobione przez drugiego małżonka. Rodzinę stanowi także rodzina niepełna, składająca się z rodzica samotnie wychowującego dziecko, ale także z babci, dziadka czy innego krewnego wychowującego dziecko. Ponadto rodzina utworzona przez małżeństwo osób mających dzieci z innymi

---

<sup>134</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2086 ze zm.).

osobami, obejmuje także te dzieci, jeśli wychowują się w tej rodzinie. Na gruncie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego rodzina w świetle art. 23 i art. 27 to rodzina jednopokoleniowa, a więc rodzina w znaczeniu węższym. Wszędzie tam, gdzie ustawodawca chciał sięgnąć do rodziny w rozumieniu szerszym, odnosi się wprost do terminu krewni, a nie do pojęcia rodziny<sup>135</sup>.

Problematyka spadków ujęta w księdze czwartej kodeksu cywilnego<sup>136</sup> bezpośrednio odnosi się do kwestii rodziny. Odpowiednie postanowienia związane z rodziną zawiera także kodeks postępowania cywilnego<sup>137</sup> w art. 261<sup>138</sup> w przedmiocie odmowy składania zeznań. Duże znaczenie mają także przepisy ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe<sup>139</sup> ze względu na migracje obywateli polskich i wchodzenie w związki małżeńskie z cudzoziemcami. W tej ustawie określono normy kolizyjne wskazujące jakie prawo merytoryczne będzie właściwe dla rozstrzygania następujących kwestii: spraw małżeńskich (rozdział 11), stosunków między rodzicami a dzieckiem (rozdział 12), przysposobienia (rozdział 13), obowiązków alimentacyjnych (rozdział 15), spraw spadkowych (rozdział 16).

Z szerokim ujęciem rodziny spotykamy się na gruncie prawa podatkowego. Zgodnie z art. 111 § 3 Ordynacji podatkowej<sup>140</sup>, *za członków rodziny podatnika uważa się zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, małżonków zstępnych, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz pozostającą z podatnikiem w faktycznym pożyciu.*

Za członka rodziny podatnika można uznać jedynie te podmioty, które wprost wskazano w zacytowanym przepisie ordynacji podatkowej. Są to więc zstępni (dzieci, wnuki, prawnuki), wstępni (rodzice, dziadkowie, pradziadkowie), rodzeństwo (bracia i siostry), małżonkowie zstępnych (synowe, zięciowie), a także dzieci pozostające w stosunku przysposobienia (dzieci adoptowane). Jako członka rodziny, który ponosi odpowiedzialność

---

<sup>135</sup>A. Matan, *Podmiotowość administracyjno-prawna rodziny w prawie pomocy społecznej*, op. cit., s. 29; J. Winiarz, J. Gajda, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2012, s. 23.

<sup>136</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.).

<sup>137</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.).

<sup>138</sup> Zgodnie z przepisem art. 261 § 1 k.p.c. nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka, z wyjątkiem małżonków stron, ich wstępnych, zstępnych i rodzeństwa oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osób pozostających ze stronami w stosunku przysposobienia. Prawo odmowy zeznań trwa po ustaniu małżeństwa lub rozwiązaniu stosunku przysposobienia. Jednakże odmowa zeznań nie jest dopuszczalna w sprawach o prawa stanu, z wyjątkiem spraw o rozwód.

§ 2. Świadek może odmówić odpowiedzi na zadane mu pytanie, jeżeli zeznanie mogłoby narazić jego lub jego bliskich, wymienionych w paragrafie poprzedzającym, na odpowiedzialność karną, hańbę lub dotkliwą i bezpośrednią szkodę majątkową albo jeżeli zeznanie miałoby być połączone z pogwałceniem istotnej tajemnicy zawodowej. Duchowny może odmówić zeznań co do faktów powierzonych mu na spowiedzi.

<sup>139</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1792).

<sup>140</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.).

na zasadach właściwych dla osób trzecich, przepisy ordynacji podatkowej traktują także osoby pozostające z podatnikiem w faktycznym pożyciu (konkubent, konkubina). W tym przypadku pociągnięcie do odpowiedzialności konkubiny czy konkubenta jest często trudne, zważywszy na fakt, że mamy do czynienia ze stanem faktycznym, a nie prawnym, którego istnienie organ podatkowy musi udowodnić. Jako członek rodziny, na mocy wyraźnego odesłania w art. 111 § 4 Ordynacji podatkowej traktuje się także małżonków, którzy zawarli umowę o ograniczeniu lub wyłączeniu wspólności majątkowej, których wspólność majątkowa została zniesiona przez sąd, oraz małżonków pozostających w separacji<sup>141</sup>.

Również prawo pracy reguluje materie odnoszące się do rodziny. Kodeks pracy<sup>142</sup> w dziale 8 zawiera uprawnienia pracowników związanych z rodzicielstwem. W tych przepisach zawarto zarówno konkretne zakazy (art. 177 k.p. zakaz rozwiązania lub wypowiedzenia umowy w okresie ciąży czy urlopu macierzyńskiego pracownika, art. 178 k.p. zakaz zatrudniania pracownicy w ciąży w godzinach nadliczbowych, czy w porze nocnej), jak i uprawnienia związane z rodzicielstwem (art. 180 k.p. urlop macierzyński, art. 182<sup>1a</sup> k.p. – urlop rodzicielski, art. 186 k.p. – urlop wychowawczy). Celem tych regulacji jest ochrona zdrowia pracownic w ciąży i karmiących piersią, ułatwienie sprawowania opieki nad dzieckiem, czy szczególna ochrona stosunku pracy. Szeroko rozumiana ochrona macierzyństwa wynikająca z przepisów prawa pracy jest jedną z form wsparcia rodziny.

Odniesienia do rodziny znaleźć można także w regulacji karnoprawnej. W rozdziale XXVI Kodeksu karnego<sup>143</sup> – przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece - stypizowano między innymi przestępstwa: bigamii (art. 206 k.k.), znęcania się (art. 207 k.k.), przestępstwo niealimentacji (art. 209 k.k.), przestępstwo porzucenia (art. 210 k.k.), organizowanie adopcji wbrew przepisom ustawy (art. 211a k.k.). Kodeks karny zawiera także odpowiednie przepisy dotyczące penalizacji dzieciobójstwa (art. 149 k.k.), czy kazirodztwa (art. 201 k.k.). Przepisy kodeksu karnego zawierają definicję osoby najbliższej (art. 115 § 11 k.k.<sup>144</sup>), co ma znaczenie przy odmowie składania zeznań w postępowaniu karnym<sup>145</sup> (art. 182 § 1 k.p.k., art. 186 k.p.k.). Karnoprawna ochrona rodziny obejmuje zatem ochronę struktury i funkcji

---

<sup>141</sup> R. Dowgier, *Komentarz aktualizowany do art. 113 ustawy – Ordynacja podatkowa*, SIP LEX 2019.

<sup>142</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.).

<sup>143</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm.).

<sup>144</sup> Zgodnie z art. 115 § 11 k.k. osobą najbliższą jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu.

<sup>145</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 30 ze zm.).



prokreacyjnej rodziny, ochronę prawidłowego funkcjonowania rodziny, czy ochronę funkcji opiekuńczo-wychowawczych w rodzinie<sup>146</sup>.

Ustawy szczegółowe prawa administracyjnego zawierają legalną definicję rodziny. Rozumienie rodziny na przestrzeni poszczególnych aktów prawa administracyjnego jest rozbieżne i wiąże się z celem konkretnej regulacji. W prawie administracyjnym zagadnienie rodziny często ograniczane jest wyłącznie do problematyki pomocy społecznej. Tymczasem duża część systemu prawnego w szeroki sposób odnosi się do rodziny. Analizując ochronę wartości dobra rodziny w unormowaniach prawa administracyjnego należy wyróżnić następujące obszary działalności ustawodawczej:

1. Status administracyjno - prawny jednostki (np. ustawa o zmianie imienia i nazwiska<sup>147</sup>, czy ustawa - Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>148</sup>),
2. Wsparcie instytucjonalne (np. ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>149</sup>, ustawa o pomocy społecznej<sup>150</sup>, ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka<sup>151</sup>, ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3<sup>152</sup>),
3. Przeciwdziałanie patologii w rodzinie (np. ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>153</sup>, ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>154</sup>, ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi<sup>155</sup>),
4. Wsparcie finansowe rodziny (np. ustawa o Karcie Dużej Rodziny<sup>156</sup>, ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>157</sup>, ustawa o świadczeniach rodzinnych, ustawa o pomocy społecznej, ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>158</sup>, ustawa

---

<sup>146</sup> S. Hypś, *Ochrona rodziny w polskim prawie karnym*, Lublin 2012, s. 99-129, 149-210; tak też A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Rodzina w prawie administracyjnym – prolegomena*, op. cit., s. 16.

<sup>147</sup> Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 707).

<sup>148</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 463).

<sup>149</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 821).

<sup>150</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.).

<sup>151</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 141).

<sup>152</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 326 ze zm.).

<sup>153</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 218).

<sup>154</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 852 ze zm.).

<sup>155</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2177 ze zm.).

<sup>156</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1390 ze zm.).

<sup>157</sup> Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2407 ze zm.).

<sup>158</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 808 ze zm.).

o systemie oświaty<sup>159</sup> w zakresie pomocy materialnej dla uczniów, ustawa o dodatkach mieszkaniowych<sup>160</sup>),

5. Zaopatrzenie społeczne rodziny (np. ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>161</sup>, ustawa o rencie socjalnej<sup>162</sup>),

6. Ochrona rodziny (np. ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży<sup>163</sup>),

7. Sprawy podatkowe (np. ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>164</sup>, ustawa o podatku od spadków i darowizn<sup>165</sup>),

8. Ochrona rodziny w procedurach administracyjnych (np. ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>166</sup>, kodeks postępowania administracyjnego<sup>167</sup>)<sup>168</sup>.

Dobro rodziny jest chronione w sposób kompleksowy poprzez regulacje każdej z wiodących gałęzi prawa stanowionego. Organy stanowiące i stosujące prawo, w myśl uwzględniania dobra rodziny, podejmują aktywność zmierzającą do zagwarantowania rodzinie bezpieczeństwa i spokojnej egzystencji.

#### **2.2.4. Definicja rodziny na gruncie ustaw z zakresu zabezpieczenia społecznego**

Generalnie rzecz ujmując także w prawie zabezpieczenia społecznego nie występuje jednolita definicja rodziny. W istocie rzeczy większość ustaw z tego zakresu zawiera własne definicje rodziny, czasami różniące się między sobą i to w sposób zasadniczy. Nie ma miejsca na opisywanie i rozwijanie kazuistycznych zagadnień związanych z rozumieniem pojęcia rodziny we wszystkich ustawach dotyczących szeroko pojętego zabezpieczenia społecznego.

---

<sup>159</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1481 ze zm.).

<sup>160</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2133 ze zm.).

<sup>161</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 53 ze zm.).

<sup>162</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1455 ze zm.).

<sup>163</sup> Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. z 1993 r., Nr 17, poz. 78 ze zm.).

<sup>164</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1387 ze zm.).

<sup>165</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1813 ze zm.).

<sup>166</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1438 ze zm.).

<sup>167</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.).

<sup>168</sup> Zob. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Rodzina w prawie administracyjnym – prolegomena*, op. cit., s. 17-18.

Wybrane i przedstawione definicje mają na celu zasygnalizowanie najważniejszych unormowań w wiodących aktach prawnych dotyczących zabezpieczenia społecznego, tj. ustawie o pomocy społecznej, ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz ustawie o świadczeniach rodzinnych. Należy jednak również pamiętać o ujęciu rodziny w ustawie - Karta Dużej Rodziny, ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawie o dodatkach mieszkaniowych, ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, czy także ustawie o systemie oświaty w zakresie regulacji dotyczącej stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego.

Warto wspomnieć, że nie każda z tych regulacji posiada własną definicję rodziny, czy przynajmniej odsyła w tym zakresie do innych aktów prawnych. Przykładowo ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie zawiera definicji pojęcia rodziny. Takie rozwiązanie jest zastanawiające, zwłaszcza gdy uwzględni się zakres objętych nią regulacji, jak również dostrzega się cele, jakim ta ustawa służy. Rozwiązania przyjęte na gruncie innych ustaw zaliczanych do wsparcia społecznego nie są przydatne do wyznaczenia zakresu pojęcia rodziny na potrzeby ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Poszukiwania w tym zakresie powinny zostać skierowane w innym kierunku, a mianowicie w stronę prawa rodzinnego<sup>169</sup>. Z kolei ustawa o systemie oświaty w przepisach dotyczących stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego odsyła w zakresie składu rodziny i jej dochodu do ustawy o pomocy społecznej. Natomiast ustawa o dodatkach mieszkaniowych zamiast pojęcia rodzina posługuje się pojęciem gospodarstwa domowego.

#### **2.2.4.1. Rodzina w ustawie o pomocy społecznej**

Najszerze ujęcie rodziny prezentuje ustawa o pomocy społecznej. W myśl art. 6 pkt 14 tej ustawy, *rodzinę stanowią osoby spokrewnione, jak i niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące*. Część ustaw zawiera kazuistyczne definicje rodziny, opierając istotę tej wspólnoty na więzach pokrewieństwa, powinowactwa i faktycznego związku występującego pomiędzy osobami, a także na wychowywaniu dzieci.

W prawie pomocy społecznej pojęcie rodziny nie jest oparte wyłącznie na więzach pokrewieństwa, istotniejsze jest tworzenie wspólnoty. Związek faktyczny może mieć podłoże

---

<sup>169</sup> S. Nitecki, A. Wilk, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*. Komentarz, SIP LEX 2016.

emocjonalne, może polegać na pozostawaniu pod opieką lub na utrzymaniu danej osoby. W tym ujęciu rodzinę mogą również tworzyć osoby pozostające w związku konkubenckim, w tym osoby tej samej płci, choć takie ujęcie odbiega od przedstawionego konstytucyjnego modelu rodziny i małżeństwa, które jest związkiem kobiety i mężczyzny. Jednak w świetle ustawy o pomocy społecznej nie można odmówić świadczenia osobom tej samej płci, które pozostają ze sobą w faktycznym związku, wspólnie zamieszkują i gospodarują<sup>170</sup>. Ustawodawca niejako „zlekceważył” na gruncie ustawy o pomocy społecznej normę ustrojową wyrażoną w art. 18 Konstytucji i doprowadził do sytuacji, w której przyjęta definicja rodziny, zamiast promować i wzmacniać więzy rodzinne, prowadzi do ich osłabiania. Wątpliwości może bowiem budzić otwarcie pojęcia rodziny na konkubinaty i inne formy kohabitacji.

Jak słusznie zauważył NSA w Warszawie w wyroku z 17 marca 1998 r.<sup>171</sup>, uznanie za rodzinę wymaga udowodnienia nie tylko wspólnego zamieszkiwania, ale również gospodarowania. Przesłanki te muszą być bowiem spełnione łącznie, aby można było mówić o rodzinie w kontekście ustawy o pomocy społecznej. Faktyczny związek, o jakim mowa w przepisie art. 6 pkt 14 ustawy, oznacza codzienne współdziałanie osób zmierzające do lepszego zaspokojenia ich potrzeb bytowych, w tym mieszkaniowych, żywnościowych i polegających na zapewnieniu dochodu stanowiącego źródło utrzymania (zarobkowych). Wspólne zamieszkiwanie jest przesłanką uznania za rodzinę osób zamieszkujących ze sobą, jeżeli równocześnie z tym zamieszkiwaniem występuje element wspólnego gospodarowania. Polega ono na dzieleniu lokalu mieszkalnego w sposób pozwalający stwierdzić, że koncentruje się w nim aktywność życiowa osoby zamieszkującej. Wspólne gospodarowanie opiera się na podziale zadań związanych z właściwym prowadzeniem gospodarstwa domowego. Wspólnie gospodarować, znaczy wspólnie prowadzić gospodarstwo domowe. Pojęcie wspólnego gospodarowania nie oznacza wyłącznie przyczyniania się do funkcjonowania wspólnoty poprzez wykonywanie na jej rzecz jakichkolwiek czynności, współdecydowania o przeznaczeniu dochodu rodziny oraz wykonywania czynności związanych z codziennymi zajęciami. Istotną cechą wspólnego gospodarowania jest również pozostawanie na utrzymaniu osoby, z którą takie gospodarstwo

---

<sup>170</sup> Tak też I. Sierpowska, *Pomoc społeczna*. Komentarz, SIP LEX 2017.

<sup>171</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 marca 1998 r., I SA 1995/97, LEX nr 45807.

się tworzy. Pojęcie rodziny na gruncie ustawy o pomocy społecznej jest sztuczne, stworzone tylko na użytek tej ustawy i odbiega w sposób istotny od tradycyjnego ujęcia rodziny<sup>172</sup>.

W ramach katalogu podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej na szczególną uwagę zasługują dwa: osoby fizyczne i rodzina. Typowym adresatem świadczeń z pomocy społecznej są osoby fizyczne. Jednak również rodzina została uprawniona do uzyskania pewnych świadczeń pomocowych (należą do nich przykładowo zasiłek celowy, czy zasiłek okresowy). Adresatem decyzji w sprawie tych zasiłków może być rodzina. Wprawdzie w art. 39 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca nie wypowiada się o kręgu podmiotów uprawnionych, jednak w sytuacji hipotetycznej przewidzianej normą art. 39 ust. 1 i 2 ustawy może znaleźć się nie tylko osoba, ale także rodzina (problem zaspokojenia niezbędnych potrzeb bytowych)<sup>173</sup>. Na gruncie ustawy o pomocy społecznej rodzina została „upodmiotowiona”. Warto zauważyć, że z taką sytuacją nie mamy do czynienia na gruncie żadnej z zaprezentowanych w dalszych rozważaniach ustaw z zakresu zabezpieczenia społecznego. W określonym zakresie ustawodawca dał „rodzinie” możliwość bycia podmiotem pewnych uprawnień publicznych (pomocowych), jak również uczynił ją podmiotem obowiązków (rodzina została uczyniona podmiotem zobowiązanym do zwrotu świadczeń, w sytuacji w której były nienależnie pobrane)<sup>174</sup>. O tym, kto jest podmiotem, kto zaś nim nie jest, decydują postanowienia prawa obowiązującego (prawa przedmiotowego), ono bowiem przyznaje podmiotowość prawną<sup>175</sup>. Zważywszy na istotę podmiotowości prawnej na gruncie ustawy o pomocy społecznej, rodzina została wyposażona we własny, odrębny od jej członków, interes prawny.

Zdaniem S. Niteckiego należy wyodrębnić dwie sfery, w których występuje pojęcie rodziny na gruncie ustawy o pomocy społecznej – materialnoprawną i formalnoprawną. Materialnoprawne ujęcie rodziny związane jest z adresowaniem świadczenia z pomocy społecznej do tego podmiotu i następuje, jeżeli świadczenia będą mogły być przyznane rodzinie (...). Natomiast formalnoprawne ujęcie rodziny związane jest z sytuacją procesową w ramach postępowania zmierzającego do przyznania stosownego świadczenia. Stroną takiego postępowania jest rodzina, ponieważ ma ona interes prawny w tym, aby świadczenie takie uzyskać i jest także samodzielny podmiotem prawa<sup>176</sup>.

---

<sup>172</sup> A. Majewski, *Pojęcie rodziny w ustawie o pomocy społecznej*, CASUS z 1997, nr 6, s. 10; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 134.

<sup>173</sup> A. Matan, *Podmiotowość administracyjno-prawna rodziny w prawie pomocy społecznej*, op. cit., s. 39.

<sup>174</sup> Ibidem, s. 38-39.

<sup>175</sup> J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 180.

<sup>176</sup> S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, op. cit., s. 137.

#### **2.2.4.2. Rodzina w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów**

Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, *rodzina – oznacza to odpowiednio następujących członków rodziny: rodziców osoby uprawnionej, małżonka rodzica osoby uprawnionej, osobę, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko, pozostające na ich utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia oraz dziecko, które ukończyło 25. rok życia otrzymujące świadczenia z funduszu alimentacyjnego lub legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz.111) albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2017 r. poz. 2092 oraz z 2019 r. poz. 1818), a także osobę uprawnioną; do rodziny nie zalicza się:*

- a) dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego,*
- b) dziecka pozostającego w związku małżeńskim,*
- c) (uchylona),*
- d) rodzica osoby uprawnionej zobowiązanego tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd do alimentów na jej rzecz.*

W świetle ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, warunkiem istnienia rodziny nie jest wspólne zamieszkiwanie, wspólne prowadzenie gospodarstwa domowego, wspólność w zakresie budżetu domowego, czy nawet wzajemne stosunki między członkami rodziny. Definicja ta nie łączy pojęcia „rodzina” z pokrewieństwem, czy obowiązkiem alimentacyjnym. Rodzinę tworzą wymienione w przepisie osoby. Ich odpowiednie uwzględnianie w składzie rodziny oznacza, że podlegają oni zaliczeniu do tego kręgu, o ile w konkretnej sytuacji istnieją<sup>177</sup>.

Treść tego przepisu określa więc - na potrzeby tej ustawy - krąg osób tworzących rodzinę. W definicji rodziny ustawodawca nie uzależnił warunku zaliczenia do członków rodziny osób w nim wskazanych od pozostawania z osobą uprawnioną do świadczeń we wspólnym gospodarstwie domowym, czy też w bliskich relacjach. Jak wskazał już Naczelny

---

<sup>177</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2019 r., IV SA/GI 714/18, LEX nr 2612188.

Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 16 czerwca 2016 r.<sup>178</sup> i z dnia 23 lutego 2017 r.<sup>179</sup>, ustawodawca ukształtował znaczenie i zakres pojęcia „rodziny” w oderwaniu od rozumienia języka potocznego lub prawnego (definicji przyjętych w innych aktach prawnych). Definicja rodziny na potrzeby rozpatrywania spraw dotyczących świadczeń z funduszu alimentacyjnego nie bazuje wyłącznie na kryteriach pokrewieństwa, czy obowiązku alimentacyjnego. Zatem na gruncie art. 2 pkt 12 ustawy małżonek rodzica osoby uprawnionej jest zaliczony do rodziny, nie ma na to wpływu ani brak prowadzenia wspólnego gospodarstwa z osobą uprawnioną do świadczeń, ani brak względem niej obowiązku alimentacyjnego. Nie mają także znaczenia wzajemne relacje między tymi osobami. W regulacji dotyczącej pojęcia rodziny nie chodzi więc o wykreowanie grupy osób cechującej się bliskością i wspólnotą, ale uwzględnienie przy udzielaniu pomocy przez państwo osobom uprawnionym do alimentów sytuacji finansowej osób zobowiązanych do takiej alimentacji<sup>180</sup>.

Innego zdania był Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2017 r.<sup>181</sup>, który stwierdził, że definicję pojęcia rodzina zawartą w art. 2 pkt 12 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów należy odczytywać z uwzględnieniem celu ustawy, którym jest wsparcie niealimentowanych dzieci. Jeżeli mąż matki osoby uprawnionej do alimentów trwale zerwał kontakt z żoną i jej dziećmi, a nie jest znane jego miejsce zamieszkania, to należy uznać, że pomimo legalnej definicji rodziny nie obejmuje ona tej osoby. Odmienne poglądy są dosyć często wyrażane, gdyż ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie zawiera zwrotów niedookreślonych i nie pozostawia miejsca na ich swobodną interpretację. Organy administracji publicznej nie są uprawnione do badania, czy w danym stanie faktycznym zastosowanie definicji legalnej rodziny jest korzystniejsze dla strony, czy też należałoby odstąpić od tej definicji na pożytek innego rozumienia tego terminu. Przyjęcie tej interpretacji pozwala w prosty sposób na obejście prawa<sup>182</sup>.

---

<sup>178</sup>Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2016 r., I OSK 2228/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/30A3F5BA72>, dostęp 26 marca 2019 r.

<sup>179</sup> Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2017 r., I OSK 2430/16; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7BE91D2F4A>, dostęp 26 marca 2019 r.

<sup>180</sup> Por. wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., I OSK 714/17, LEX nr 2443959.

<sup>181</sup> Wyrok NSA z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 2339/16; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DA18ABA201>, dostęp 28 kwietnia 2019 r.

<sup>182</sup> Tak też WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 29 czerwca 2017 r., IV SA/GI 75/17, LEX nr 2313604.

### 2.2.4.3. Rodzina w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci

W obecnym stanie prawnym ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie zawiera definicji rodziny, nie ma też odesłania do innych ustaw w tym zakresie. Ustawodawca zrezygnował z definiowania rodziny, uchylając przepis art. 2 pkt 16 ustawy<sup>183</sup>. Wykreślenie przedmiotowej regulacji było spowodowane tym, że po zmianach świadczenie wychowawcze obejmuje wszystkie dzieci do 18. roku życia (bez kryterium dochodowego). W związku z tym uchylono przepisy dotyczące kryterium dochodowego uprawniającego do świadczenia wychowawczego, w tym definicję rodziny. Warto jednak odnieść się do tej regulacji, tym bardziej, że ma ona nadal zastosowanie w sprawach dotyczących świadczeń wychowawczych ustalanych za okres do 30 czerwca 2019 r. (w tym także do nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych).

Na uwagę zasługuje przepis art. 2 pkt 16 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w brzmieniu obowiązującym przed 1 lipca 2019 r., według którego *rodzina oznacza odpowiednio następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz zamieszkujące wspólnie z tymi osobami, pozostające na ich utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dzieci, które ukończyły 25. rok życia, legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2016 r. poz. 162 i 972 oraz z 2017 r. poz. 1428); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko; w przypadku gdy dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obojga rodziców rozwiedzionych lub żyjących w separacji, lub żyjących w rozłączeniu sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach, dziecko zalicza się jednocześnie do członków rodzin obojga rodziców.*

Definicja legalna rodziny przyjęta na potrzeby ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci precyzyjnie określała listę osób wchodzących w skład rodziny oraz członków rodziny, których nie zalicza się do struktury rodziny. Wyłączenie wskazanych

---

<sup>183</sup> Przepis art. 2 pkt 16 ustawy utracił moc z dniem 1 lipca 2019 r. na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 924). Definicja rodziny w tym brzmieniu ma zastosowanie w sprawach dotyczących świadczeń wychowawczych za okres do 30 czerwca 2019 r.



członków rodziny ma charakter taksatywny i potwierdza fakt, iż na liście osób wyłączonych są takie kategorie, które zerwały związek z dotychczasową rodziną. Ponadto definicja legalna nie uwzględnia stanów faktycznych, tj. wspólnego zamieszkania i wspólnego gospodarowania, jak ma to miejsce w definicji ustawowej rodziny na gruncie ustawy o pomocy społecznej.

Konieczne i wystarczające dla stwierdzenia faktu pozostawania przez kogoś na czyimś utrzymaniu jest ustalenie, że: 1) osoba utrzymywana i utrzymująca należą do tej samej rodziny w znaczeniu art. 2 pkt 16 ustawy; 2) osoba utrzymywana i utrzymująca zamieszkują wspólnie; 3) wspólnie przyczyniają się do uzyskiwania dochodu służącego ich utrzymaniu, wedle własnych celowych starań, umiejętności, stopnia rozwoju i możliwości; 4) co najmniej jedno z nich – utrzymujący lub utrzymywany – osiąga dochody w znaczeniu art. 2 pkt 1 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>184</sup>.

Wspólne zamieszkiwanie dziecka z małżonkiem, rodzicem lub opiekunem faktycznym determinuje przyznanie wsparcia w formie świadczenia wychowawczego. Okoliczność wspólnego zamieszkiwania, na którą wskazuje przepis art. 2 pkt 16 ustawy odnosi się do dzieci, tzn. charakteryzuje dzieci z punktu widzenia ich zaliczenia do rodziny w rozumieniu tej ustawy, natomiast nie stanowi dodatkowego warunku, jaki musi być spełniony, by osoba posiadająca status prawny małżonka mogła być wliczona do danej rodziny. Definicja ustawowa rodziny w sposób istotny różni się od pojęcia rodziny rozumianego tradycyjnie. Oczywistym jest, że dziecko w tradycyjnym ujęciu rodziny zawsze należy do rodziny obojga rodziców. Tymczasem w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci ustawodawca jako zasadę przyjął, że dziecko uznawane jest za członka tylko jednej rodziny<sup>185</sup>.

Analiza tego przepisu prowadzi zatem do wniosku, że co do zasady dziecko należy do rodziny rodzica, z którym wspólnie zamieszkuje i który sprawuje nad tym dzieckiem faktyczną opiekę. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której zgodnie z orzeczeniem sądu opiekuńczego, dziecko jest pod opieką naprzemienną rodziców rozwiedzionych, żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu. Wówczas dziecko zalicza się jednocześnie do członków rodziny obydwójga rodziców. W takiej sytuacji - w przypadku gdy dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obydwójga rodziców

---

<sup>184</sup> L. Zacharko, *Komentarz do art. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci* [w:] *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*. Komentarz, J. Blicharz, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, SIP LEX 2019.

<sup>185</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 marca 2018 r., II SA/Po 1156/17, LEX nr 2478245.

rozwiedzionych, żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach - kwotę świadczenia wychowawczego ustala się każdemu z rodziców w wysokości połowy kwoty przysługującego za dany miesiąc świadczenia wychowawczego.

Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie zawiera legalnej definicji opieki naprzemiennej. Definicji tej nie zawierają również przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, choć rozstrzygnięcie o władzy rodzicielskiej rozwodzących się rodziców, czy też z innych przyczyn żyjących w rozłączeniu, w postaci ustanowienia pieczy naprzemiennej jest rozwiązaniem, które jak się wydaje mieści się obecnie w dyspozycji art. 58 § 1a oraz art. 107 § 2 k.r.o., przy czym w doktrynie prawa rodzinnego pojawiają się również głosy przeciwnie, co do możliwości ustanawiania przez sądy pieczy naprzemiennej na gruncie aktualnych uregulowań Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Potwierdzenie istnienia pieczy naprzemiennej wynika z przepisów art. 58<sup>1</sup> § 4 k.p.c., art. 598 oraz art. 756<sup>2</sup> § 1 pkt 3 k.p.c. W każdym z tych uregulowań mowa jest o „orzeczeniu, w którym sąd określił, że dziecko będzie mieszkać z każdym z rodziców w powtarzających się okresach”. Niezależnie od powyższego, w odpowiedzi na pojawiające się w doktrynie poglądy o braku podstawy prawnej do ustanawiania opieki naprzemiennej, wobec faktu, że żaden z przepisów materialnoprawnych Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nie przewiduje wprost takiego rozwiązania, trwają prace nad nowelizacją kodeksu, w wyniku których ma zostać dodany art. 58 § 1aa i art. 107 § 2a k.r.o. w brzmieniu: „sąd może powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom oraz określić, że dziecko będzie mieszkać z każdym z rodziców w powtarzających się okresach”. Z uwagi na zasadę jednolitości systemu prawa, regulacje te należy odnieść również do pojęcia opieki naprzemiennej, zastosowanego w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. W związku z tym przyjąć należy, że opieka naprzemienna obydwójga rodziców wynika z określenia w orzeczeniu sądu, że dziecko będzie mieszkać z każdym z rodziców w powtarzających się okresach. Wymaga jednak podkreślenia, że pojęcie opieki naprzemiennej w rozumieniu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie jest całkowicie tożsame z pojęciem tym na gruncie prawa rodzinnego. W ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci pojęcie opieki naprzemiennej oznacza sytuację, kiedy opieka ta sprawowana jest przez każdego z rodziców w powtarzających się okresach, a dodatkowo ogranicza się do sytuacji, kiedy te

okresy są ze sobą porównywalne. Wymogu porównywalności okresów sprawowania pieczy przez każdego z rodziców nie można doszukać się na gruncie prawa rodzinnego<sup>186</sup>.

Należy powołać się na aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym o istnieniu opieki naprzemiennej decyduje treść orzeczenia sądu, w którym musi być zawarte uregulowanie o opiece naprzemiennej obydwójga rodziców<sup>187</sup>. Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych sformułowania „zgodnie z orzeczeniem sądu” nie można jednak odczytywać jako konieczności zawarcia w rozstrzygnięciu sądu wprost sformułowania „opieki naprzemiennej”<sup>188</sup>. Należy uwzględniać przede wszystkim skutki orzeczenia sądu, a nie tylko jego językowe brzmienie. W żadnym razie nie ma możliwości domniemywania, czy też ustalania na podstawie jakichkolwiek okoliczności faktycznych, że występuje opieka naprzemienna, jeśli nie została przewidziana w orzeczeniu sądu<sup>189</sup>.

#### **2.2.4.4. Rodzina w ustawie o świadczeniach rodzinnych**

W ustawie o świadczeniach rodzinnych definicja rodziny została zawarta w przepisie art. 3 pkt 16 – *oznacza to odpowiednio następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2017 r. poz. 2092 oraz z 2019 r. poz. 1818); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko.*

Definicja rodziny ma podwójny charakter, zawiera w swej treści enumerację pozytywną oraz wyłączenie. Pojęcie rodziny na potrzeby ustawy o świadczeniach rodzinnych

---

<sup>186</sup> B. Wartenberg-Kempka, *Komentarz do art. 5 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci* [w:] *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*. Komentarz, J. Blicharz, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, SIP LEX 2019.

<sup>187</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 stycznia 2019 r., II SA/Bk 743/18, LEX nr 2610929; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2018 r., I SA/Wa 577/18, LEX nr 2610560; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2018 r. I SA/Wa 586/17, LEX nr 2610585.

<sup>188</sup>Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2018 r., II SA/OI 690/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F835D73A45>, dostęp 27 kwietnia 2019 r.

<sup>189</sup>Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 października 2017 r., IV SA/GI 360/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5228EAC1AD>, dostęp 27 kwietnia 2019 r.

zdefiniowano przez dokonanie wyliczenia osób, które mogą być zaliczone do rodziny oraz przez wyraźne wyłączenie osób, które do tej rodziny zaliczone być nie mogą. Na mocy przywołanego wyłączenia do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko. Uzasadnieniem dla wykluczenia ze składu rodziny wskazanych kategorii osób jest, przynajmniej z założenia ustawodawcy, brak powiązania z dotychczasową rodziną na skutek pewnych okoliczności, tj. pozostawania dziecka pod opieką opiekuna prawnego, założenie nowej rodziny przez związek małżeński, czy też posiadanie własnego dziecka. Skoro do członków rodziny nie zalicza się dzieci pozostających pod opieką prawną, a tak stanowi przepis art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych, to tym samym dzieci pozostające pod opieką prawną i opiekunowie prawni nie stanowią rodziny w myśl tej ustawy.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych nie wprowadza wymogu wspólnego zamieszkiwania dzieci z rodzicami. Należy zauważyć, że ustawodawca, określając pojęcie rodziny, znów zasadniczo uwzględnia status prawny, nie zaś stan faktyczny lub przesłankę wspólnego gospodarowania. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych w ogóle nie przewidują możliwości badania faktycznych okoliczności dotyczących statusu rodziny, jak np. wspólnego gospodarowania. W przypadku bowiem osób pozostających w związku małżeńskim, niezależnie od pozostawania przez małżonków w faktycznej separacji, są oni traktowani jako członkowie rodziny, których dochody łącznie wlicza się do dochodu rodziny. Taki stan będzie miał miejsce do czasu prawomocnego orzeczenia przez sąd separacji lub rozwodu w świetle obowiązujących przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Bez znaczenia w takiej sytuacji pozostaje okoliczność, że współmałżonkowie nie zamieszkują razem, czy też nie prowadzą wspólnego gospodarstwa domowego<sup>190</sup>. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r.<sup>191</sup>, kolejność użytych w definicji zwrotów nie jest przypadkowa i formułując ją, w taki a nie inny sposób, ustawodawca chciał położyć akcent na pierwszeństwo traktowania małżonków jako rodziny.

Wskazuje się z jednej strony, że przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych w ogóle nie przewidują możliwości badania faktycznych okoliczności dotyczących statusu rodziny,

---

<sup>190</sup> Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., I OSK 1155/17, LEX nr 2452256; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 października 2017 r., IV SA/GI 331/17, LEX nr 2395811.

<sup>191</sup> Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., I OSK 133/18, LEX nr 2521994.

jednak jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2017 r.<sup>192</sup>, w definicji pojęcia rodzina ustawodawca posłużył się zwrotem „odpowiednio”, wskazując na różnych członków rodziny. Mając natomiast na względzie zasadę racjonalnego prawodawcy, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że ustawodawca świadomie zastosował ten termin i nadał mu znaczenie prawne mające za zadanie ułatwienie odkodowania zawartej w tym przepisie normy prawnej. Dalej podkreślono, że odpowiednie stosowanie przepisu prawa nigdy nie nakazuje mechanicznego stosowania norm, o których mowa, ani nie zwalnia od obowiązku rozpatrzenia, w jakim sensie i zakresie oraz w jaki sposób należy je stosować w konkretnej sytuacji prawnej, tak aby były adekwatne do charakteru i rodzaju spraw. Wówczas stosowanie „odpowiednie” oznacza niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów) normy do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu danego postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane. Przyjęto, że jedyną logiczną interpretacją ustawowej definicji rodziny z art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest dokonanie adekwatnego do stanu faktycznego istniejącego w sprawie wyboru odpowiednich osób z listy zawartej w tym przepisie. W konsekwencji NSA uznał, że obowiązkiem organu jest wskazanie z tej listy osób, które tworzą ubiegającą się o pomoc rodzinę, odpowiednio do ich sytuacji życiowej i z treści tego przepisu nie można wyprowadzić sztywnej reguły, która określałaby w konkretnej sytuacji, które osoby należy zaliczyć do rodziny. Ustawodawca zobowiązał organy do analizy tej kwestii w odniesieniu do każdej konkretnej sprawy właśnie przez użycie słowa „odpowiednio”, wyraźnie uznając, że możliwe komplikacje stosunków rodzinnych nie są materia, którą można i należy regulować sztywno i kazuistycznie. Powyższy pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego pozwala na rozwiązanie problemów rodzących się na gruncie skomplikowanych struktur rodzinnych (np. dzieci z różnych związków, konkubinatów) i przeczy odmiennemu pogładowi sądów administracyjnych, że np. małżonkowie to rodzina, nawet jeśli zamieszkują osobno i nie prowadzą wspólnego gospodarstwa domowego.

Warto zwrócić uwagę na stanowisko WSA w Poznaniu, który w wyroku z dnia 7 listopada 2018 r.<sup>193</sup> stwierdził, że zastosowanie art. 2 pkt 16 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w sposób automatyczny i bezrefleksyjny (tzn. pomijający

---

<sup>192</sup> Wyrok NSA z dnia 13 września 2017 r., I OSK 2955/16; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5634CF21B7>, dostęp 27 kwietnia 2019 r.

<sup>193</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 listopada 2018 r., IV SA/Po 891/18, LEX nr 2576622 – wyrok ten zapadł wprawdzie na gruncie przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, ale pozostaje także aktualny w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych.

w wykładni użyte w redakcji tegoż przepisu określenie „odpowiednio”) prowadzić może do absurdalnych sytuacji, gdy ta sama osoba pozostająca formalnie z związku małżeńskim, ale faktycznie z współmałżonkiem pozostająca w rozłące, a tworząca z inną osobą konkubinaty, na podstawie tych samych przepisów będzie traktowana równocześnie jako członek dwóch rodzin (tj. jako „małżonek” i jako „rodzic dziecka” z art. 2 pkt 16 ustawy). Zdaniem tego Sądu trudno uznać, by rodzic dziecka pozostający w faktycznym, świadomym i trwałym, nie związanym np. z czasowym wyjazdem do pracy czy chorobą, rozłączeniu był traktowany jako członek tej rodziny, jedynie z uwagi na brak formalnego orzeczenia separacji czy rozwodu, które ze względu na dużą ilość spraw w sądach czy działania procesowe stron może trwać wiele lat.

We wcześniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych małżonek zawsze był uznawany za członka rodziny. Judykatura była zdania, że ustawodawca, definiując w słowniczku ustawy o świadczeniach rodzinnych pojęcie rodziny, uwzględnił status prawny, a nie stan faktyczny. Zgodnie z tak ustalonym pojęciem, wynikającym z art. 3 pkt 16 ustawy, małżonkowie to rodzina. Wobec zdefiniowania pojęcia rodziny jako statusu prawnego bez znaczenia jest kwestia umów przedmałżeńskich, zatem czy między małżonkami zostały zawarte umowy o rozdzieleniu majątkowej. Takie umowy nie mają wpływu na ich status prawny, są one bowiem małżeństwem, a art. 3 pkt 16 ustawy wyraża się o nich „małżonkowie”. Obecnie przyjęte w orzecznictwie w odniesieniu do tego zagadnienia poglądy nie są jednolite.

Co do zasady dotychczasowe stanowisko jest słuszne, ale wydaje się, iż w określonych sytuacjach faktycznych, taki automatyzm nie ma jednak uzasadnienia. Prawodawca nie ma możliwości ustanowienia normy, która w sposób kazuistyczny regulowałaby wszystkie, często bardzo skomplikowane sytuacje faktyczne (np. gdy mamy do czynienia z rodziną patchworkową). Niezbędne przy interpretacji przepisów z założeniem racjonalności ustawodawcy jest więc dokonanie takiej subsumcji prawa do rozważanych okoliczności danej sprawy, która odpowiadałaby konstytucyjnym zasadom sprawiedliwości społecznej, równości wobec prawa, stanowiących istotę demokratycznego państwa prawa. Odbiegająca od automatyzmu wykładnia definicji rodziny wymaga, by organy administracji starannie analizowały materiał dowodowy, aby uniknąć zagrożenia ewentualnych nadużyć. Pogląd ten jest coraz częściej prezentowany przez sądy administracyjne, a także przedstawiciele doktryny

i to zarówno w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego<sup>194</sup> oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego<sup>195</sup>.

Odpowiednie odczytanie normy prawnej zawartej w przepisie art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych prowadzi do wniosku, że rodziną są małżonkowie oraz ich wspólne dzieci. Natomiast niekoniecznie do członków rodziny można zaliczyć małżonka, nie będącego rodzicem dzieci współmałżonka, choć i tu zdania sądów są podzielone<sup>196</sup>. Do takiego wniosku prowadzi brak relacji prawnej pomiędzy dziećmi jednego z małżonków a macochą/ojczymem, w tym brak obowiązków finansowych współmałżonka wobec dzieci drugiego z małżonków. Taka interpretacja ustawowego pojęcia rodziny na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych prezentowana jest także w orzecznictwie sądowoadministracyjnym<sup>197</sup>.

Odrębną kwestią jest samotne wychowywanie dziecka. Należy podkreślić, że inny cel ma definicja rodziny, a inny zaś definicja osoby samotnie wychowującej dziecko, którą należy w tym miejscu przytoczyć. Ustawodawca zdefiniował w art. 3 pkt 17a osobę samotnie wychowującą dziecko przez wskazanie na dwa elementy, tj. określenie cech dotyczących jej stanu cywilnego jako pannę, kawalera, wdowę, wdowca, osobę pozostającą w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną oraz przyjęcie warunku, że nie wychowuje dziecka, na które wnioskuje o świadczenia rodzinne z jego rodzicem. A zatem osoba samotnie wychowująca dziecko nie może pozostawać w związku małżeńskim lub wprawdzie pozostaje w związku małżeńskim, lecz wobec rozkładu pożycia małżeńskiego jest w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu. W drugiej części definicji ustawodawca położył nacisk na fakt wychowywania przez taką osobę dziecka bez równoczesnego uczestnictwa w tym procesie odpowiednio matki/ojca dziecka.

Sądy administracyjne przyjmują, że fakt zawarcia nowego związku małżeńskiego przez rodzica samotnie wychowującego dziecko nie ma wpływu na sferę władzy rodzicielskiej i obowiązków alimentacyjnych względem tego dziecka. Dlatego uznają, że dziecko wychowujące się w rodzinie rekonstruowanej nie traci statusu osoby wychowywanej przez samotnego rodzica. Dla takiej oceny nie ma znaczenia zarówno okoliczność, że matka ubiegająca się o świadczenia rodzinne pozostaje w nowym związku małżeńskim, jak też i to,

---

<sup>194</sup> W zakresie świadczeń wychowawczych ustalanych za okres do 30 czerwca 2019 r.

<sup>195</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 lutego 2019 r., III SA/Gd 906/16, LEX nr 2627117.

<sup>196</sup> Por. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., I OSK 133/18, LEX nr 2521994.

<sup>197</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2017 r., II SA/Łd 591/17, LEX nr 2381616; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 października 2010 r., II SA/Ol 782/10, LEX nr 612144; wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2010 r., II SA/Lu 353/10, LEX nr 895916.

że z tego nowego związku ma inne dzieci, które wychowują się wspólnie z dziećmi uprawnionymi do tego świadczenia. Podobnie przyjmuje się w orzecznictwie, że wychowywanie przez taką osobę w związku faktycznym dzieci własnych obok dziecka wspólnego z konkubinią lub konkubentem nie wyłącza statusu osoby samotnie wychowującej dziecko w rozumieniu art. 3 pkt 17a ustawy.

Mając na uwadze pojęcie rodziny w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych należy przywołać definicję dziecka zawartą w art. 3 pkt 4 tej ustawy. *Dziecko – oznacza to dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną.*

Ustawodawca, używając pojęcia „dziecko” w ustawie o świadczeniach rodzinnych, identyfikuje tę osobę przez pryzmat podmiotów, od których pochodzi (dziecko własne, małżonka), a także okoliczności życiowych go dotyczących (przysposobienie, trwanie postępowania o przysposobienie, pozostawanie pod opieką prawną).

Dzieckiem własnym jest dziecko osoby, której przysługuje prawo do świadczeń rodzinnych, a więc matki, ojca bądź obojczyka rodziców. Przez dziecko małżonka trzeba rozumieć dziecko własne małżonka, niebędące równocześnie dzieckiem osoby uprawnionej do świadczenia rodzinnego. Dziecko takie nie jest więc w sensie formalnym dzieckiem wspólnym małżonków. Dzieckiem przysposobionym jest natomiast dziecko, w stosunku do którego przeprowadzono tzw. postępowanie adopcyjne i postępowanie to się zakończyło. Dziecko przysposobione w świetle prawa jest dzieckiem osób, które je przysposobiły, a więc zmianie ulega jego stan cywilny. Dzieckiem, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie, jest dziecko, w stosunku do którego wszczęto postępowanie adopcyjne i jest ono w toku. Dziecko znajdujące się pod opieką prawną to dziecko, w stosunku do którego sąd orzekł o powołaniu opiekuna prawnego. Opiekę ustanawia się, jeżeli żadnemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska albo jeżeli rodzice są nieznani (art. 94 § 3 k.r.o.)<sup>198</sup>.

Zestawienie art. 3 pkt 4 i art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych prowadzi więc do wniosku, że dla potrzeb przyznania świadczeń rodzinnych w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim, za rodzinę należy uznawać małżonków oraz dzieci pozostające na ich utrzymaniu, tak własne, jak i dzieci jednego z małżonków<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> Tak też K. Małysa-Sulińska (red.), A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do art. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych* [w:] *Ustawa o świadczeniach rodzinnych*. Komentarz, SIP LEX 2015.

<sup>199</sup> Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 listopada 2004 r., II SA/Rz 741/04, LEX nr 819533.



W skład rodziny w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych wchodzi także opiekun faktyczny. Opiekunem faktycznym w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 14 ustawy jest osoba faktycznie opiekująca się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka. Zawarcie tej definicji w katalogu definicji legalnych i sama jej treść wskazuje na zamiar ustawodawcy odejścia od potocznego rozumienia opiekuna faktycznego i nadania uprawnień wyłącznie pewnej grupie osób, tj. takim, które faktycznie opiekują się dzieckiem, ale równocześnie tylko takim, które wystąpiły z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka.

Opiekun faktyczny w regulacjach świadczeń rodzinnych jest wyposażony w liczne przywilegi. Przede wszystkim opiekun występuje jako członek rodziny, jest również osobą uprawnioną do korzystania ze świadczeń rodzinnych, jest także stroną i inicjatorem postępowania w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych. W konsekwencji np. dziadkowie, pod których faktyczną opieką znajduje się dziecko, w sytuacji gdy niepozbawieni władzy rodzicielskiej rodzice nie zajmują się nim i nie łożą na jego utrzymanie, nie są opiekunami faktycznymi z punktu widzenia ustawy o świadczeniach rodzinnych, a tym samym nie wchodzi w skład rodziny i to rodzice, a nie dziadkowie mogą uzyskać zasiłek rodzinny na dziecko.

Ustawodawca w art. 3 pkt 16a ustawy skonstruował pojęcie rodziny wielodzietnej czyniąc to przez pryzmat liczby dzieci wychowujących się w rodzinie (w rozumieniu nadanym art. 3 pkt 16). Uznanie rodziny za wielodzietną możliwe jest w sytuacji, gdy wychowuje się w niej co najmniej troje dzieci. Przy czym dzieci te (w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy) muszą mieć prawo do zasiłku rodzinnego. Jak jednak słusznie zauważono w doktrynie, termin „dziecko mające prawo do zasiłku rodzinnego”, jakim posługuje się przepis, jest wyłącznie skrótem myślowym, pomijającym rzeczywisty kształt prawa do zasiłku rodzinnego. Ustawodawca myli osobę posiadającą tytuł prawny do zasiłku rodzinnego i jeden z warunków jakim jest utrzymywanie dziecka w określonym przez prawo materialne wieku, na określonym etapie nauki i określonym stanie zdrowia. Tym samym, aby rodzinę uznano za wielodzietną, przynajmniej troje dzieci musi spełniać warunki niezbędne do uzyskania na nie przez osobę uprawnioną zasiłku rodzinnego<sup>200</sup>.

Istotnym jest, że liczbę osób w rodzinie określa się według stanu rodziny istniejącego na dzień złożenia wniosku o ustalenie prawa do przedmiotowego świadczenia. Za członka

---

<sup>200</sup> K. Małysa-Sulińska (red.), A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do art. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych* [w:] *Ustawa o świadczeniach rodzinnych*. Komentarz, SIP LEX 2015.

rodziny może być uznany tylko ten, kto w dacie składania wniosku wchodzi w skład rodziny w rozumieniu art. 3 pkt 16 ustawy. Przyznanie świadczenia zależy bowiem od aktualnej sytuacji dochodowej rodziny, której skład ustala się na dzień złożenia wniosku<sup>201</sup>.

## 2.3. Konkluzje

Rodzina stanowi podmiot zainteresowania wielu gałęzi prawa, począwszy od ustawy zasadniczej, przez prawo prywatne, aż po prawo publiczne. Dobro rodziny jest chronione w sposób kompleksowy poprzez regulację każdej z wiodących gałęzi prawa stanowionego. Ochrona taka jest także realizowana w dziedzinie prawa administracyjnego. Przeprowadzone rozważania skłaniają się ku pogładowi o szczególnym statusie dobra rodziny w prawie administracyjnym. Konkretnie ustawy szczegółowe prawa administracyjnego zawierają legalną definicję rodziny. Jednakże rozumienie rodziny w obszarze poszczególnych aktów prawa administracyjnego jest rozbieżne i wiąże się z celem konkretnej regulacji. W interesie jednostek i społeczeństwa jest prawidłowe funkcjonowanie rodziny oraz tworzenie dla niej optymalnych warunków egzystencji, tym bardziej jest to ważne, że obserwujemy mnogie aspekty zagrożeń funkcjonowania rodziny. Państwo dostrzega potrzebę ochrony rodziny, ale i politycy widzą konieczność wsparcia rodzin, czyniąc ten postulat jednym z głównych priorytetów swojego działania.

Rodzina to podstawowa i najmniejsza komórka społeczna, jednak o wyjątkowym znaczeniu. Do jej zadań należy przede wszystkim wychowanie dzieci, ale również zapewnienie jej członkom odpowiednich warunków materialnych. Niestety zdarza się, że rodzina samodzielnie nie potrafi poradzić sobie z tymi zadaniami i potrzebuje pomocy państwa. Wsparcie jest realizowane między innymi poprzez zabezpieczenie społeczne. Jednym z instrumentów dostępnych organom władzy publicznej do udzielania pomocy osobom jej potrzebującym i podstawowym instrumentem ochrony i opieki nad członkami rodzin jest ustawa o świadczeniach rodzinnych. System świadczeń rodzinnych ma udzielać finansowej pomocy na pokrycie kosztów utrzymania dzieci, a także wspomagać osoby starsze i niepełnosprawne. Istotą świadczeń rodzinnych jest zaspokajanie podstawowych potrzeb rodziny, zapewniających jej członkom życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Ustawodawca, określając pojęcie rodziny, zasadniczo uwzględnia status prawny,

---

<sup>201</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 lutego 2015 r., IV SA/GI 455/14, LEX nr 1677941.

nie zaś stan faktyczny lub przesłankę wspólnego gospodarowania. Na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych ustawodawca nie bierze pod uwagę więzi faktycznych, natomiast pojęcie rodziny wiąże z więzami wynikającymi z małżeństwa bądź najbliższego pokrewieństwa (rodzice, dzieci) oraz pozostawaniem dzieci na ich utrzymaniu, przy czym niekoniecznie wspólnym zamieszkiwaniu (jak to miało miejsce w przypadku rodziny w rozumieniu przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci przed nowelizacją z 26 kwietnia 2019 r.). Zasadniczą przesłanką zaliczenia dziecka do rodziny na potrzeby przyznania świadczeń rodzinnych jest fakt pozostawania dziecka na utrzymaniu rodziców. W definicji pojęcia rodziny wynikającej z art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych ustawodawca posłużył się zwrotem „odpowiednio” wskazując na różnych członków rodziny. Judykatura jest zdania, że zastosowana definicja pojęcia rodziny musi uwzględniać ten zwrot, bowiem ustawodawca świadomie zastosował ten termin i nadał mu znaczenie prawne, mające za zadanie ułatwienie odkodowania zawartej w tym przepisie normy prawnej.

Podmiotowość rodziny wzbudza wiele kontrowersji. W doktrynie przyjmuje się, że rodzina nie ma bytu niezależnego od jej członków oraz że członkowie rodziny są podmiotami stosunków prawnych, a nie rodzina jako zorganizowana całość. Współcześnie coraz częściej wskazuje się na potrzebę ochrony rodziny, czy też upodmiotowienie rodziny. W prawie administracyjnym niejednokrotnie wskazuje się właśnie na rodzinę jako podmiot określonych praw i obowiązków, co jednocześnie oznacza przyznanie jej szczególnego statusu<sup>202</sup>.

Na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych rodzina nie została „upodmiotowiona”, tak jak to ma miejsce przykładowo w ustawie o pomocy społecznej. Podmiotami praw i obowiązków wynikających z regulacji ustawy o świadczeniach rodzinnych są konkretni członkowie rodziny (rodzice, dzieci, opiekunowie prawni, opiekunowie faktyczni). Niemniej jednak rodzina w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych ma szczególny status, a dobro dziecka powinno być czynnikiem determinującym wszelkie działania organów publicznych w obszarze pomocy rodzinom.

Reasumując, rodzina jest „podmiotem” wyjątkowej troski państwa, przejawiającej się między innymi poprzez realizację przyjętego systemu świadczeń rodzinnych.

---

<sup>202</sup> A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Rodzina w prawie administracyjnym – prolegomena*, op. cit., s. 19.

## Rozdział III

### Prawo do świadczeń rodzinnych de lege lata

---

#### 3.1. Rys historyczny i charakterystyka świadczeń rodzinnych.

Świadczenia rodzinne zaliczane są do wsparcia społecznego będącego instytucją polityki społecznej państwa. Państwo stara się przychodzić z pomocą osobom, które wykorzystując własne możliwości oraz posiadane środki finansowe, nie są w stanie zaspokoić własnych niezbędnych potrzeb, a w szczególności związanych z ponoszeniem wydatków na utrzymanie dzieci. Świadczenia rodzinne wraz z pomocą społeczną, dodatkami mieszkaniowymi, pomocą osobom uprawnionym do alimentów, a także świadczeniami wychowawczymi (choć cel tych świadczeń jest inny, związany z zaspokojeniem potrzeb związanych w wychowaniem dziecka) wchodzi w skład zabezpieczenia społecznego – instrumentu polityki, który ma służyć zabezpieczeniu sytuacji rodzin na wypadek wystąpienia określonego rodzaju ryzyka. Każde z tych świadczeń spełnia odmienne funkcje w systemie polityki społecznej państwa, jednak ich cel jest zbieżny – prowadzi do umożliwienia osobom i rodzinom życia w warunkach odpowiadających godności człowieka<sup>203</sup>.

Rozwój świadczeń na rzecz rodziny był związany ze stwierdzeniem, że niedostatek i ubóstwo wynika z obciążeń finansowych, spowodowanych posiadaniem dzieci. Powstała więc koncepcja by stworzyć powszechne świadczenia rodzinne i stały się one częścią ustawodawstwa w wielu krajach. Pierwszy „dodatek rodzinny” wypłacono ponad sto lat temu w Belgii. W 1915 r. rząd belgijski zdecydował się przyznać górnikom dodatek dzienny w wysokości ćwierć franka na żonę i każde dziecko. Świadczenie miało wspierać odbudowę demograficzną państwa dotkniętego działaniami wojennymi. Zakończyła się I Wojna Światowa, ale świadczenia w górnictwie pozostały, a nawet rozpowszechniły się w innych gałęziach gospodarczych, tj. w przemyśle ciężkim, rolnictwie i administracji. W Belgii ustawowo wprowadzono zasiłki rodzinne w 1930 r., a dwa lata później podobne regulacje ustanowiono we Francji. Przełomowe stały się jednak rozwiązania przyjęte w Wielkiej Brytanii w 1945 r. Reformy podparte obszernym Raportem Beveridge'a<sup>204</sup> (*Social Insurance and Allied Services*) uznaje się dzisiaj za początek państwa opiekuńczego (*welfare state*).

---

<sup>203</sup> S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne, Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 9.

<sup>204</sup> Autorem raportu jest William Beveridge (1897-1963) jeden z najbardziej wpływowych ówczesnych ekonomistów.

Wprowadzony wówczas zasiłek rodzinny uprawniał do świadczeń rodziny z minimum dwójką dzieci.

Polityka prorodzinna w Polsce zapoczątkowała swoje obowiązywanie w czasach międzywojennych, mimo że jej problematyka była wówczas znikoma. Starano się udzielać pomocy rodzinom wprowadzając szereg różnego rodzaju świadczeń oraz reform ukierunkowanych na ich rzecz. Spis powszechny opracowany w 1921 roku dostarczył pierwszych rzetelnych informacji odnośnie liczby obywateli po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. W rezultacie ustalono, że Polskę zamieszkiwało wówczas blisko 27,2 mln obywateli, z czego w miastach około 6,6 mln. W okresie międzywojennym przypadła rekordowa liczba narodzonych dzieci w przeciągu całego XX wieku, przy czym w samym 1925 r. urodziło się w Polsce niespełna ponad milion obywateli. W latach 1919-1939 na świat przyszło łącznie ponad 19 mln Polaków. Temu okresowi przypisuje się również rekordową liczbę zawartych małżeństw w przeciągu roku<sup>205</sup>. Konstytucja z 17 marca 1921 r. zawierała szereg praw socjalnych, stanowiących do dziś wzorzec godny współczesnego uznania. Co prawda uwarunkowania socjalne pozwalały wówczas wyłącznie na połowiczne spełnianie zapisanych w Konstytucji unormowań, ale także uprzystępniały one zupełnie odmienny, humanistyczny światopogląd rozwoju zjednoczonego oraz wolnego Państwa Polskiego<sup>206</sup>.

W okresie międzywojennym większość uwarunkowań z zakresu opieki społecznej określała ustawa o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 roku<sup>207</sup>. Zdefiniowano wówczas pojęcie i zakres opieki społecznej, tj. zaspokajanie z publicznych środków obligatoryjnych życiowych potrzeb tych osób, które trwale lub chwilowo nie były w stanie tego uczynić własnymi środkami pieniężnymi lub pracą. Opieka społeczna w sferze rodziny miała na uwadze głównie opiekę nad niemowlętami, dziećmi i nastoletnią młodzieżą, w szczególności nad sierotami, półsierotami, zaniedbanymi dziećmi, które zostały opuszczone i narażone na wpływy złego środowiska. Fundamentem była jednak ochrona macierzyństwa. Wyżej wymienione potrzeby życiowe były bardzo ważne, jednakże za niezbędne uważało się również starania o psychofizyczne, umysłowe oraz religijno-moralne wychowanie dzieci, natomiast w stosunku do nieletnich pomoc w przygotowaniu do wyuczonego zawodu.

Problematyka świadczeń rodzinnych w polskim ustawodawstwie ma długą tradycję, sięgającą lat trzydziestych XX wieku. Należy wspomnieć w tym miejscu o ustawie z dnia

---

<sup>205</sup> J. Auleytner, *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*. WSP TWP, Warszawa 2004, s.10.

<sup>206</sup> A. Durasiewicz, *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Wyd. PTPS, Politechnika Radomska, Radom 2011, s. 5.

<sup>207</sup> Dz.U. z 1923r., Nr 92 poz. 726.

16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy<sup>208</sup>, czy dekrete Rady Państwa z 28 października 1947 r., o ubezpieczeniu rodzinnym<sup>209</sup>, który wprowadził ubezpieczenie rodzinne, zastępujące dodatki do wynagrodzenia za pracę. W okresie kryzysu lat osiemdziesiątych zasiłki rodzinne zostały połączone z rekompensatami związanymi z podwyżkami cen. Zasiłki stały się źródłem dofinansowania konsumpcji rodzin, które wychowywały dzieci. Świadczenia rodzinne były umiejscowione w systemie ubezpieczeń społecznych, a realizowane przez zakłady pracy oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dopiero od 1 marca 1995 r. obowiązywała ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych<sup>210</sup>.

Ustawa, o której mowa przewidywała następujące rodzaje świadczeń: zasiłek rodzinny, zasiłek pielęgnacyjny oraz zasiłek wychowawczy<sup>211</sup>. Zasiłek rodzinny przysługiwał na dziecko do ukończenia 16 roku życia, a jeżeli uczyło się w szkole do czasu ukończenia nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 20 roku życia (art. 7 i 8 ustawy) oraz na małżonka jeżeli został spełniony jeden z warunków przewidzianych w art. 9 tej ustawy:

1. małżonek sprawuje opiekę nad dzieckiem, któremu przysługuje zasiłek pielęgnacyjny,
2. małżonek ukończył 60 lat (kobieta) lub 65 lat (mężczyzna),
3. małżonek jest niepełnosprawny w stopniu znacznym lub umiarkowanym.

Zasiłek rodzinny przysługiwał, jeżeli przeciętny miesięczny dochód na osobę rodzinie uprawnionej, uzyskany w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, nie przekraczał kwoty odpowiadającej 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dla celów emerytalnych za ten sam rok kalendarzowy (art. 2 ust. 1 ustawy).

Zasiłek pielęgnacyjny przysługiwał zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy:

1. dziecku w wieku do lat 16 w przypadku uznania dziecka za niepełnosprawne,
2. osobie w wieku powyżej lat 16, jeżeli była niepełnosprawna w stopniu znacznym, jak również w przypadku niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku uprawniającym do zasiłku rodzinnego na dziecko,
3. osobie, która ukończyła 75 lat życia.

---

<sup>208</sup> Dz. U. RP Nr 22, poz. 163 ze zm.

<sup>209</sup> Dz. U. Nr 66, poz. 414 ze zm.

<sup>210</sup> (Dz. U. tekst jedn. z 1998 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.) – obecnie nieobowiązująca.

<sup>211</sup> Rozdział 2a dodany przez art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 1998 r., Nr162, poz. 1118) z dniem 1 stycznia 1999 r.

Z kolei zasiłek wychowawczy, o którym mowa w art. 15a ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. przysługiwał uprawnionemu do urlopu wychowawczego. Zasadniczo w przypadku opieki nad jednym dzieckiem zasiłek ten przysługiwał do ukończenia urlopu wychowawczego, nie dłużej niż przez okres 24 miesiące kalendarzowych, przez okres 36 miesięcy jeżeli osoba uprawniona sprawowała opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu albo samotnie wychowywała dziecko, a przez okres 72 miesięcy jeżeli dziecko, nad którym była sprawowana opieka wymagało – ze względu na stan zdrowia – osobistej opieki. Zasiłek wychowawczy przysługiwał, jeżeli przeciętny miesięczny dochód na osobę w rodzinie uprawnionego nie przekraczał kwoty stanowiącej 25% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dla celów emerytalnych za ten sam rok kalendarzowy.

Uprawnienia do zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych na podstawie art. 20 wskazanej ustawy były ustalane i wypłacane przez:

1. pracodawców zatrudniających co najmniej 5 pracowników,
2. właściwe jednostki organizacyjne podległe ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, odpowiednio Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefowi Agencji Wywiadu oraz ministrowi właściwemu do spraw sprawiedliwości - żołnierzom lub funkcjonariuszom tych służb,
3. Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego - osobom podlegającym ubezpieczeniu społecznemu rolników,
4. jednostki, które zawarły umowę agencyjną lub umowę zlecenia - osobom ubezpieczonym z tytułu wykonywania pracy na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia,
5. rolnicze spółdzielnie produkcyjne - swoim członkom,
6. powiatowe urzędy pracy - bezrobotnym oraz osobom pobierającym zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne,
7. oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - ubezpieczonym innym niż ww. wymienieni,
8. właściwe organy rentowe - osobom, którym wypłacają świadczenia emerytalno-rentowe lub rentę socjalną,
9. właściwe powiatowe jednostki organizacyjne - działające na podstawie odrębnych przepisów, powiatowe centra pomocy rodzinie - bezdomnym, którym jednostki te udzielały pomocy,

10. właściwe jednostki organizacyjne gminy - ośrodki pomocy społecznej – w pozostałych przypadkach.

Z kolei zasiłek wychowawczy wypłacał pracodawca, który udzielił uprawnionemu urlopu wychowawczego, a jeśli nie był zobowiązany do wypłacania zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa – to wypłacał ten zasiłek Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 20a ustawy).

Ustalenie uprawnień do zasiłków pielęgnacyjnych następowało w formie decyzji poza przypadkami, gdy świadczenie ustalał i wypłacał pracodawca, jednostka, która zawarła umowę agencyjną lub umowę zlecenia, rolnicza spółdzielnia produkcyjna, czy powiatowy urząd pracy. Uprawniony, któremu zasiłek rodzinny, pielęgnacyjny lub wychowawczy wypłacały te podmioty mógł zwrócić się z wnioskiem do oddziału ZUS o ustalenie uprawnień do tych zasiłków i wydanie decyzji. Z takim wnioskiem mógł wystąpić także pracodawca, jednostka, która zawarła umowę agencyjną lub umowę zlecenia, rolnicza spółdzielnia produkcyjna, czy powiatowy urząd pracy. Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze były finansowane z budżetu państwa (art. 35 ust. 1).

Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. zapoczątkowała wyprowadzenie tej kategorii świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych i przenoszenia ich do zadań organów administracji publicznej. Jednak w pełnym zakresie nastąpiło to dopiero na mocy obecnej ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Aktualnie świadczenia rodzinne stanowią ważną formę pomocy rodzinie w ustawodawstwie polskim. Szeroki wachlarz świadczeń rodzinnych świadczy o zaangażowaniu państwa we wspieranie rodzin i dzieci. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a zwłaszcza te wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Obowiązek uwzględniania dobra rodziny nałożony na państwo wynika z art. 71 Konstytucji RP. Obowiązek wspierania rodziny realizowany w postaci uprawnień do świadczeń rodzinnych uzasadniony jest wówczas, gdy zostaną wykorzystane wszystkie możliwości, w tym przewidziane prawnie zaspokojenie samodzielnie potrzeb rodziny.

Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych tworzą po stronie organów administracji publicznej obowiązek spełnienia roszczenia podmiotu, który nabył prawo do świadczeń rodzinnych, przy czym nabycie tego prawa musi zostać potwierdzone w stosownym postępowaniu. Na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych powstaje po stronie podmiotu legitymowanego uprawnienie do żądania zrealizowania prawa do



otrzymania wypłaty określonej kwoty pieniężnej. Taką reakcją organu administracji publicznej musi poprzedzić nabycie przez dany podmiot prawa do wnioskowanego świadczenia rodzinnego, a następnie ustalenie w stosunku do niego na określony okres prawa do tego świadczenia. Zabezpieczenie roszczeń o świadczenia rodzinne przejawia się tym, że przyznanie tego rodzaju świadczeń pieniężnych wymaga decyzji administracyjnej, a to z kolei pozwala na dochodzenie roszczeń w administracyjnym toku instancji i w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Świadczenia rodzinne (w odróżnieniu od świadczeń z pomocy społecznej) mają charakter roszczeniowy i nie są krótkoterminowymi formami wsparcia umożliwiającego przewyciężenie trudnych sytuacji. Konstrukcja tych świadczeń i ich założenia nie odwołują się do zasady pomocniczości, ani też do aktywizowania beneficjentów w celu poprawy sytuacji życiowej. Jest to raczej trwała pomoc udzielana przez państwo w celu ochrony rodziny, wielodzietności oraz niepełnosprawności<sup>212</sup>.

### 3.2. Podmiotowy zakres ustawy

Przepis art. 1 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych wyraźnie odróżnia dwie kategorie podmiotów - obywateli polskich oraz cudzoziemców<sup>213</sup>. Świadczenia rodzinne przysługują

---

<sup>212</sup> W. Maciejko (red.), *Świadczenia rodzinne*. Komentarz, Warszawa 2014, s. 5.

<sup>213</sup> Na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych świadczenia rodzinne przysługują cudzoziemcom:

- a) do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego,
  - b) jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym,
  - c) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2018 r. poz. 2094 i 2399 oraz z 2019 r., poz. 577 i 622), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
  - d) posiadającym kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, z wyłączeniem obywateli państw trzecich, którzy uzyskali zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego na okres nieprzekraczający 6 miesięcy, 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

tym osobom, jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy<sup>214</sup>, w którym otrzymują świadczenia rodzinne, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej<sup>215</sup>. Z kolei cudzoziemcy otrzymują świadczenia wówczas, jeżeli zamieszkują<sup>216</sup> na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z członkami rodzin, z wyłączeniem cudzoziemców, którym zezwolono na pobyt i pracę na okres nieprzekraczający dziewięciu miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

Podmiotowy zakres normatywny określony w art. 1 ust. 2 ustawy różnicuje pojęcie cudzoziemca na kilka kategorii, przy czym generalnie cudzoziemcem będzie osoba, która nie posiada obywatelstwa polskiego. Odmienny jest jednak status cudzoziemca, który jest obywatelem innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej od statusu cudzoziemca, który jest obywatelem państwa trzeciego w stosunku do państw członkowskich Unii Europejskiej. Przy czym przepisy art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c - f ustawy w ogóle nie dotyczą cudzoziemców będących obywatelami Unii Europejskiej<sup>217</sup>.

---

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.

<sup>214</sup>Zgodnie z art. 3 pkt 10 ustawy okres zasiłkowy trwa od 1 listopada do 31 października następnego roku kalendarzowego, na jaki ustala się prawo do świadczeń rodzinnych. Wymóg zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje cały okres zasiłkowy, także w przypadku świadczeń jednorazowych. Również w odniesieniu do świadczeń rodzinnych, których wypłata rozpoczyna się w trakcie okresu zasiłkowego przesłanka zamieszkiwania przyjmuje się, że musi być spełniona w zakresie całego okresu zasiłkowego, mimo że wypłata obejmuje część tego okresu. Opuszczenie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w trakcie okresu zasiłkowego powoduje, że ustaje jedna z przesłanek warunkujących ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych.

<sup>215</sup>Regulacja art. 1 ust. 3 w obecnym brzmieniu obowiązuje do dnia 6 lipca 2007 r., kiedy usunięto wymóg co najmniej rocznego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed złożeniem wniosku. Nie musiał to być ciągły, nieprzerwany okres zamieszkiwania i nie musiał istnieć bezpośrednio przed złożeniem wniosku.

<sup>216</sup>Znaczenie pojęcia „zamieszkiwanie” użyte przez ustawodawcę w art. 1 ust. 3 ustawy należy oceniać przez odwołanie się do art. 25 k.c.

<sup>217</sup>Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2018 r., IV SA/Wr 398/18, LEX nr 2584760; zob. też J. Blicharz, *Komentarz do art. 1 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci* [w:] *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*. Komentarz, J. Blicharz, J. Glumińska, L. Zacharko (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, SIP LEX 2019.

Na szczególną uwagę zasługuje przepis art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy przewidujący, że świadczenia rodzinne przysługują cudzoziemcom posiadającym kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy” (...). W tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 1 grudnia 2017 r.<sup>218</sup> oraz z dnia 14 marca 2018 r.<sup>219</sup>. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego literalna wykładnia przywołanego przepisu ustawy jest niewystarczająca. Konieczne staje się przeanalizowanie przepisu w świetle wykładni systemowej (na podstawie systemu prawa, w którym funkcjonuje ten przepis) oraz celowościowej (na podstawie celu, jaki ma realizować ten przepis). Z wykładni systemowej wynika, że art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy przyznaje podmiotowo uprawnienie do uzyskania świadczeń rodzinnych cudzoziemcowi legitymującemu się kartą pobytu, uprawnionemu do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od tego, czy uprawnienie to zostało ujawnione na karcie pobytu. Jednocześnie należy zauważyć, że ustawa o świadczeniach rodzinnych reguluje zasady przyznawania świadczeń o charakterze socjalnym na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Co do zasady żaden przepis ustawy nie wyłącza z omawianej regulacji prawnej dzieci cudzoziemców posiadających zgodę na pobyt w Polsce ze względów humanitarnych i na podstawie art. 87 ust. 1 pkt 4a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>220</sup> uprawnienie do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego przyjęć należy, że odmienna wykładnia omawianego przepisu mogłaby prowadzić do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji prawnej zarówno samych cudzoziemców (na tych, którym właściwy organ wydał kartę pobytu z adnotacją i tych, którzy legitymują się kartą pobytu bez adnotacji), jak i samych dzieci ze względu na ich pochodzenie i narodowość. Takie zaś postępowanie prowadziłoby do naruszenia przepisów Konstytucji RP (art. 2, art. 32, art. 71 ust. 1, a przede wszystkim art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze), ale i art. 2 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka.

Przedstawiona wykładnia analizowanej normy prowadzi do wniosku, że art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy o świadczeniach rodzinnych przyznaje uprawnienie do uzyskania świadczenia wychowawczego cudzoziemcowi legitymującemu się kartą pobytu, posiadającemu zgodę na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uprawnionemu do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 87 ust. 1 pkt 4a ustawy o promocji

---

<sup>218</sup> Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2017 r., I OSK 2337/17, LEX nr 2446477.

<sup>219</sup> Wyrok NSA z dnia 14 marca 2018 r., I OSK 1164/16, LEX nr 2560018. W tej sprawie Rzecznik Praw Dziecka zgłosił swój udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

<sup>220</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1482 ze zm.).

zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i to niezależnie od tego, czy uprawnienie to zostało ujawnione przez właściwy organ na karcie pobytu, czy też brak adnotacji w tym zakresie. Skoro cudzoziemcowi przysługuje z mocy prawa uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce, to adnotacja na karcie pobytu jako potwierdzająca to uprawnienie ma jedynie charakter informacyjny. Stanowisko to jest ugruntowane w orzecznictwie sądowym.

### **3.3. Przedmiotowy zakres ustawy**

Ustawa określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń. Przepis art. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych zawiera enumeratywny wykaz świadczeń rodzinnych regulowanych tą ustawą. Świadczenia rodzinne mają na celu finansowe wspieranie rodziny w realizacji jej funkcji, głównie opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej. Mają stanowić formę pomocy państwa w ponoszeniu przez rodzinę kosztów utrzymania dzieci, w tym również dzieci niepełnosprawnych, a także formę pomocy państwa osobom niepełnosprawnym.

Ustawa wprowadza cztery rodzaje świadczeń rodzinnych:

1. zasiłek rodzinny wraz z dodatkami,
2. świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy, świadczenie pielęgnacyjne),
3. jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka,
4. świadczenie rodzicielskie.

Dostrzegając charakter poszczególnych świadczeń rodzinnych mogą one być klasyfikowane np. ze względu na częstotliwość wypłaty (jednorazowe, okresowe), związane z niepełnosprawnością, zależne i niezależne od dochodu.

Świadczenia przyznawane na mocy ustawy o świadczeniach rodzinnych mieszczą się w kategorii „świadczeń rodzinnych” zdefiniowanych w art. 1 lit. u rozporządzenia (EWG) nr 1408/71, a więc świadczenia rodzinne przyznawane na podstawie wskazanej ustawy są świadczeniami, które podlegają koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>221</sup>.

---

<sup>221</sup> Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 października 2010 r., II SA/Łd 979/10, LEX nr 756002.

### 3.4. Zasiłek rodzinny

Zasiłek rodzinny przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka. Zasiłek ten powinien stanowić finansowe wsparcie dla rodzin w realizacji ich podstawowej funkcji, tj. funkcji opiekuńczej, przejawiającej się nie tylko w pieczy nad dziećmi od ich poczęcia do usamodzielnienia, ale polegającej też na zapewnieniu środków ekonomicznych niezbędnych do właściwego rozwoju dziecka. Zasiłek rodzinny z założenia ma stanowić formę pomocy państwa w ponoszonych kosztach utrzymania dziecka. Z tego punktu widzenia można wskazać, że to świadczenie rodzinne ma charakter wspierający, pomocniczy i uzupełniający własne środki finansowe rodziny. Charakter i cel tego świadczenia powinny mieć nadrzędne znaczenie przy ustalaniu praw do niego. Świadczenie to służy zaspokojeniu potrzeb dziecka, dbałości o jego dobro i ochronę<sup>222</sup>. Jednakże świadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy nie jest „refundacją” kosztów wychowywania dziecka<sup>223</sup>. Państwo ma bowiem wspierać, a nie wyręczać rodzinę w realizacji jej funkcji.

Zasiłek rodzinny powinien być przeznaczony na utrzymanie dziecka, a więc wydatkowanie uzyskanej kwoty tego świadczenia ma być skierowane wyłącznie na uzasadnione potrzeby dziecka. Nie można jednak uznać, że świadczenia nie może otrzymać osoba uprawniona, która w istocie nie sprawuje osobistej pieczy nad dzieckiem. Brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy wskazuje wyłącznie na obligatoryjny sposób rozdysponowania uzyskanego świadczenia - pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka. Oznacza to w praktyce, bądź bezpośredni obowiązek spożytkowania otrzymanego zasiłku rodzinnego na potrzeby dziecka, bądź w konkretnej sytuacji przekazania tej kwoty osobie, która faktycznie sprawuje opiekę nad dzieckiem i w rzeczywistości ponosi wydatki z tym związane.

Prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku nie przysługuje dzieciom, lecz ich rodzicom lub opiekunom, chociaż faktycznie zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków ponoszonych na utrzymanie dziecka<sup>224</sup>. Beneficjentem świadczenia jest rodzic, choć nie ulega wątpliwości, że zasiłek rodzinny z uwagi na cel musi zostać przeznaczony na dziecko<sup>225</sup>. Jednak jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku

---

<sup>222</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2012 r., II SA/Łd 703/12, LEX nr 1351939.

<sup>223</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lipca 2006 r., IV SA/Po 147/10, LEX nr 675135.

<sup>224</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 grudnia 2017 r., IV SA/Gl 966/17, LEX nr 2427437.

<sup>225</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Po 15/18, LEX nr 24939985.

z dnia 14 marca 2018 r.<sup>226</sup>, zasiłek rodzinny stanowi pomoc finansową, której udzielenie ustawodawca wyraźnie powiązał z sytuacją dziecka, któremu rodzice czy opiekunowie nie są w stanie zapewnić utrzymania z powodu braku wystarczających dochodów. Zasiłek rodzinny jest zatem przeznaczony na zaspokojenie potrzeb dziecka i ma służyć jego dobru, choć formalnie przysługuje rodzicowi lub opiekunowi. Stroną postępowania administracyjnego jest rodzic, opiekun faktyczny albo opiekun prawny dziecka, jednak logiczna i celowościowa wykładnia art. 4 prowadzi do wniosku, że osobą faktycznie uprawnioną do uzyskania zasiłku rodzinnego jest dziecko, na rzecz której działa jego opiekun.

Regulacja art. 4 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych określa wyczerpujący katalog podmiotów, którym przysługuje prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku. Osobami, które mogą ubiegać się o te świadczenia są: rodzice, jedno z rodziców albo opiekun prawny; opiekun faktyczny dziecka ale i osoba się ucząca<sup>227</sup>.

Podmiotami, które przede wszystkim posiadają uprawnienie do ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz dodatki do tego zasiłku są rodzice, bądź jedno z rodziców albo opiekun prawny. Podmioty te zostały wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy wspólnie, ustawodawca posłużył się alternatywą rozłączną (albo), co oznacza, że o ile wskazane świadczenia mogą przysługiwać obojgu rodzicom czy jednemu z nich, o tyle wykluczone jest równoczesne uprawnienie rodziców, czy jednego z nich i opiekuna prawnego. Oczywistym jest, że w przypadku rozwodu prawo do zasiłku rodzinnego przysługuje temu rodzicowi, któremu zostało powierzone wykonywanie władzy rodzicielskiej. Jeśli władza rodzicielska została pozostawiona obojgu rodzicom, to wówczas uprawniony do świadczeń jest ten rodzic, który sprawuje faktyczną opiekę nad dzieckiem.

Z punktu widzenia ubiegania się o świadczenia rodzinne, jak zauważa się w literaturze, wspólne wystąpienie dwojga osób będących równocześnie opiekunami prawnymi tego samego dziecka powoduje, że obydwójce stają się stronami postępowania o zasiłek rodzinny i dodatki, a w przypadku uwzględnienia ich wniosku obydwójce są uprawnieni do korzystania i dysponowania uzyskanymi świadczeniami rodzinnymi. Spotyka się także stanowisko, że jeśli dziecko zostaje powierzone opiece prawnej małżonków, każdy z nich z osobna jest

---

<sup>226</sup> Wyrok NSA z dnia 14 marca 2018 r., I OSK 1164/16, LEX nr 2560018.

<sup>227</sup> Zasiłek rodzinny przysługuje osobom, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2, do ukończenia przez dziecko:  
1) 18. roku życia lub  
2) nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do ukończenia 21. roku życia, albo  
3) 24. roku życia, jeżeli kontynuuje naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 6 ust. 1 ustawy).

jego opiekunem. Prawo do zasiłku nie przysługuje jednak opiekunom wspólnie, ale każdemu z nich z osobna. Świadczenie wypłaca się temu opiekunowi, który pierwszy złożył wniosek. Stanowisko to jest prawidłowe i znajduje uzasadnienie w przepisach prawa, choć przeczy literalnemu brzmieniu art. 146 k.r.o. przewidującym możliwość wspólnego sprawowania opieki przez dwie osoby - małżonków.

Uprawnienie do ubiegania się o zasiłek rodzinny i dodatki do tego zasiłku ustawa przyznaje, poza rodzicami czy to biologicznymi, czy adopcyjnymi oraz opiekunami prawnymi, opiekunom faktycznym w rozumieniu art. 3 pkt 14 ustawy, czyli osobom, które wykonują pieczę nad dzieckiem i które wystąpiły z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka<sup>228</sup>.

Krąg osób uprawnionych do zasiłku rodzinnego jest zamknięty i nieuprawnione pozostaje dokonywanie jego rozszerzającej wykładni. W orzecznictwie występuje jednak kontrowersyjny pogląd, że postanowienie sądu wydane w postępowaniu zabezpieczającym o powierzeniu bieżącej pieczy nad dzieckiem na czas trwania postępowania, może stanowić podstawę do ubiegania się o zasiłek rodzinny<sup>229</sup>. Zwracając uwagę na *ratio legis* unormowań dotyczących zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku, podkreśla się w orzecznictwie, że wolą ustawodawcy było skierowanie świadczeń należnych osobie małoletniej do rąk jej rzeczywistego opiekuna.

Podmiotem, który może ubiegać się o świadczenia rodzinne jest również osoba ucząca się (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy). Ustawodawca zdefiniował w art. 3 pkt 13 ustawy pojęcie osoby uczącej się. Na gruncie definicji ustawowej oznacza ona osobę pełnoletnią uczącą się, niepozostającą na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub w związku z ustaleniem wyrokiem sądowym lub ugodą sądową prawa do alimentów z ich strony. Takie rozwiązanie gwarantuje prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku osobie, która sama, z racji wieku (ukończony 18 rok życia), podejmowania nauki i samodzielnego gospodarowania oraz ponoszenia kosztów utrzymania podyktowanego okolicznościami życiowymi (śmierć rodziców, czy też potwierdzona wyrokiem sądu lub ugodą sądową alimentacja osoby pełnoletniej przez jej rodziców) może wystąpić z wnioskiem o przyznanie świadczenia. Co więcej świadczenie to nie ma na celu, jak określa to art. 4 ust. 1 ustawy, częściowego pokrycia wydatków na utrzymanie dziecka, lecz w rzeczywistości pokrycie

---

<sup>228</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2017 r., IV SA/GI 431/17, LEX nr 2403762.

<sup>229</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2012 r., II SA/Łd 703/12, LEX nr 1351939; wyrok WSA w Krakowie z 16 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1212/18, LEX nr 2610809; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 lutego 2019 r., III SA/Kr 41/19, LEX nr 2627689.

wydatków osoby, która występuje z wnioskiem. W takiej sytuacji stroną w sprawie o zasiłek jest wyłącznie osoba się ucząca.

Z określeniem przez ustawodawcę katalogu podmiotów, którym przysługuje prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku, wiąże się kwestia podmiotowego zbiegu praw do świadczeń rodzinnych, czyli sytuacji, gdy więcej niż jeden podmiot (np. matka i ojciec dziecka) występuje z odrębnym wnioskiem i powołuje się na wystąpienie okoliczności powodujących możliwość otrzymania świadczenia rodzinnego. Kwestie te rozstrzyga art. 27 ustawy, będący normą kolizyjną nakazującą zastosowanie określonego wyboru podmiotowego lub przedmiotowego i przewidującą kryterium, według którego należy ten wybór przyjąć i ustalić. W istocie w sytuacji ustalenia na etapie orzeczniczym zbiegu uprawnień do zasiłku rodzinnego, brak jest podstaw do przyznania takiego świadczenia kilku podmiotom pozostającym w kolizji.

### **3.4.1. Kryterium dochodowe**

#### **3.4.1.1 Pojęcie dochodu**

Podstawowym warunkiem materialnoprawnym nabycia prawa do zasiłku rodzinnego jest nieprzekroczenie granicy kryterium dochodowego<sup>230</sup>. Wynika to z celu, jakiemu zasiłek rodzinny ma służyć. Skoro celem zasiłku rodzinnego jest częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka, to własny zasób środków finansowych osoby utrzymującej dziecko powoduje, że przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego nie będzie możliwe i dozwolone, gdyż jego przyznanie osobom radzącym sobie z utrzymaniem dziecka własnymi staraniami spowoduje przyznanie prawa osobie niemającej do tego tytułu prawnego<sup>231</sup>.

Definicja dochodu została skonstruowana przez wyliczenie konkretnych składników wchodzących w jego zakres i ten katalog jest zamknięty, co oznacza, że tylko i wyłącznie te składniki mogą być uznane za dochód. Katalog ten zmieniał się i nadal ulega zmianom,

---

<sup>230</sup> Obecnie dochód na osobę w rodzinie uprawniający do zasiłku rodzinnego wynosi 674 zł, a w przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 764 zł. Kwota kryterium dochodowego nie jest wartością stałą i podlega weryfikacji stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy, a jej wyższy poziom zależy od wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin.

<sup>231</sup> W. Maciejko (red.), *Świadczenia rodzinne*, op. cit., s. 106.



co jest skutkiem ustanawiania nowych regulacji prawnych, ale i zmian ustaw już funkcjonujących w obrocie prawnym<sup>232</sup>.

Dochodem w świetle art. 3 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych są, po odliczeniu kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób:

- a) przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c, art. 30e i art. 30f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne,
- b) dochód z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne<sup>233</sup>,
- c) inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych powinny być brane pod uwagę dochody rodziny uzyskiwane ze wszystkich źródeł, jeśli tylko nie zostały wyraźnie wyłączone przez przepisy ustawy, gdyż należy zapobiegać wydatkowaniu środków budżetowych na rzecz osób, których sytuacja dochodowa nie wymaga wsparcia państwa w zapewnieniu niezbędnych środków utrzymania. Ustawa ma bowiem służyć wspieraniu rodzin o niskim statusie materialnym.

Wydatki rodzin ubiegających się o świadczenia rodzinne związane chociażby z kosztami utrzymania rodziny w postępowaniu o przyznanie zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku nie mają wpływu na ustalenie dochodu w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy, ale ustawodawca niezależnie od osiąganych dochodów przewidział potrącenie tego dochodu o kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób. W tym wypadku chodzi wyłącznie o kwoty faktycznie przekazywane na rzecz innych osób, a nie zasądzone, lecz w rzeczywistości nietrafiające do uprawnionych osób. W orzecznictwie sądów administracyjnych wykształcił

---

<sup>232</sup> Dochodem nieopodatkowanym są również przychody wolne od podatku dochodowego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 148 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne oraz składki na ubezpieczenia zdrowotne. Zgodnie z tym przepisem wolne od podatku są przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy oraz umów zlecenia, o których mowa w art. 13 pkt 8, otrzymane przez podatnika do ukończenia 26. roku życia, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł. Przepis art. 3 pkt 1 lit. c tiret trzydzieste czwarte dodany został przez art. 2 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. (Dz.U z 2019 r., poz. 1394) zmieniającej ustawę o świadczeniach rodzinnych z dniem 1 sierpnia 2019 r.

<sup>233</sup> Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 43 ze zm.).

się pogląd – zasługujący w pełni na aprobatę -, zgodnie z którym jeśli bieżące alimenty są egzekwowane i komornik potrąca je z wynagrodzenia osoby zobowiązanej, to spełniony zostaje wymóg umożliwiający odliczenie kwoty alimentów od dochodu rodziny ustalanego na potrzeby zasiłku rodzinnego<sup>234</sup>. Organy administracji często stają na stanowisku, że wskazany przepis dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy osoba zobowiązana dobrowolnie uiszcza ciążące na niej alimenty. Stanowisko to znajdowało odzwierciedlenie w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych. Należy jednak zgodzić się z poglądem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach zaprezentowanym w wyroku w dnia 31 maja 2019 r., według którego odliczeniu podlegają również alimenty płacone za pośrednictwem komornika. Zatem jeśli komornik w ramach zajęć komorniczych potrąca kwotę bieżących alimentów, to wysokość tych alimentów spełnia wymogi wynikające z treści art. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W przywołanym przepisie nie zostało użyte sformułowanie, z którego wynikałoby, że płacenie alimentów powinno przyjmować formę dobrowolną.

W doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych wypracowane zostało stanowisko, że przychód ze sprzedaży nieruchomości, który nie podlega opodatkowaniu na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie jest dochodem w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż zostaje przeznaczony na cele mieszkaniowe i z tego powodu korzysta ze zwolnienia z obowiązku zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych<sup>235</sup>. Skoro z ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika, że dochodem są przychody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych to dochód z odpłatnego zbycia nieruchomości (zwolniony z opodatkowania) nie powinien zostać wliczony do dochodu.

Wśród dochodów niepodlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych ustawa wymienia między innymi: alimenty na rzecz dzieci, świadczenie rodzicielskie, stypendium dla bezrobotnych finansowane ze środków Unii Europejskiej, ulgę na dzieci, zaliczkę alimentacyjną, świadczenia wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, czy środki bezzwrotnej pomocy zagranicznej otrzymywane od rządów państw obcych.

---

<sup>234</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 maja 2019 r., II SA/GI 441/19, LEX nr 2682376.

<sup>235</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 maja 2019 r., II SA/Po 274/19, LEX nr 2676605; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 marca 2019 r., IV SA/Wr 29/19, LEX nr 2642069.

Te ostatnie były przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 9 kwietnia 2019 r.<sup>236</sup>. Rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie wpisuje się jednak w dotychczasową ugruntowaną linię orzeczniczą sądów i praktykę organów administracyjnych. Skład orzekający NSA nie podzielił stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażonego w wyroku z dnia 1 lutego 2017 r.<sup>237</sup>, który uznał, że dopłaty bezpośrednie do gospodarstw rolnych powinny być doliczane - obok dochodu z gospodarstwa rolnego - do dochodu rodziny. Naczelny Sąd Administracyjny dokonał rozstrzygnięcia zasadniczego problemu, czy dopłaty bezpośrednie dla rolników powinny być doliczane do dochodu rodziny w oparciu o notę informacyjną Głównego Urzędu Statystycznego. W demokratycznym państwie prawa należy jednak poszukiwać znaczenia normatywnego pojęć w systemie przepisów powszechnie obowiązujących, zważywszy na fakt, iż spełnienie kryterium dochodowego jest jednym z podstawowych warunków przyznania prawa do świadczenia rodzinnego<sup>238</sup>.

Zsumowaniu podlegają dochody wszystkich osób wchodzących w skład rodziny, rozumianej według art. 3 pkt 16 ustawy. Zgodnie z definicją ustawową, dochód członka rodziny oznacza przeciętny miesięczny dochód członka rodziny osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4-4c dotyczących sytuacji utraty i uzyskania dochodu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2019 r.<sup>239</sup> stwierdził, że prawo do świadczeń rodzinnych ustalane jest na podstawie dochodu zbliżonego do dochodu faktycznie uzyskiwanego przez rodzinę w okresie zasiłkowym, w którym pobierane są świadczenia, a nie przeciętnego dochodu uzyskiwanego w roku poprzednim, chyba że od poprzedniego okresu nie można stwierdzić zasadniczych zmian w sytuacji dochodowej rodziny.

### **3.4.1.2. Utrata i uzyskanie dochodu**

Wprowadzenie do ustawy o świadczeniach rodzinnych pojęć dochodu utraconego i uzyskanego powinno służyć urealnieniu dochodu rodziny zarówno w dacie przyznawania zasiłku rodzinnego, jak i w trakcie okresu zasiłkowego, na jaki świadczenia rodzinne zostały

---

<sup>236</sup> Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2019 r., I OSK 1738/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2A4FB52A13>, dostęp 17 października 2019 r.

<sup>237</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 lutego 2017 r., IV SA/Gl 654/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3CCE4598CE>, dostęp 17 października 2019 r.,

<sup>238</sup> L. Zacharko, M. Podsiadło-Żmuda, *Glosa do wyroku NSA z dnia 9 kwietnia 2019 r.*, I OSK 1738/17, CASUS z 2019, nr 94, s. 28 -31.

<sup>239</sup> Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2019 r., I OSK 1996/18, LEX nr 2619963.

przyznane. Z uwagi na dynamikę sytuacji rodzinnych konieczne jest ustalenie, czy nie doszło do zmian, które mieszczą się w katalogu dochodu uzyskanego bądź utraconego. Zmiany sytuacji dochodowej rodziny mogą polegać na utracie i uzyskaniu dochodu. Definicje legalne utraty i uzyskania dochodu zawiera odpowiednio art. 3 pkt 23 i 24 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przepisy te enumeratywnie wskazują sytuacje, które należy traktować jako utratę, czy uzyskanie dochodu.

W odniesieniu do utraty dochodu przepis art. 5 ust. 4 ustawy przewiduje generalną zasadę nieuwzględniania dochodu utraconego przy ustalaniu dochodu rodziny, od którego uzależnione jest prawo do zasiłku rodzinnego niezależnie od tego, czy utrata dochodu miała miejsce w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, czy też po tym roku. Przy weryfikowaniu sytuacji dochodowej konieczne jest pominięcie dochodu utraconego, o którym mowa w art. 3 pkt 23 ustawy. W przypadku utraty dochodu, zgodnie z art. 24 ust. 6 ustawy, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się od pierwszego miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła utrata dochodu, nie wcześniej jednak niż od miesiąca złożenia wniosku.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących utraty dochodu wykazuje, że sądy coraz częściej prezentują pogląd, iż w sytuacji gdy otrzymywane świadczenia (np. zasiłek macierzyński w czasie urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego, czy wynagrodzenie za pracę) jest niższy niż otrzymywany wcześniej, wówczas należy uznać, że doszło do utraty dochodu. Judykatura jest zdania, że nie można ograniczać pojęcia „utrata dochodu” użytego w art. 3 pkt 23 ustawy tylko do sytuacji, gdy dany podmiot zaprzestaje wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej z tytułu całkowitej utraty zatrudnienia, a w konsekwencji tego utraty prawa do wynagrodzenia. Przyjmuje się, że jako utratę dochodu należy traktować również utratę dochodu w jego dotychczasowej wysokości wywołaną zaprzestaniem wykonywania pracy np. w związku z przejściem na urlop macierzyński.

Sądy administracyjne są zdania, że wykładni przepisu art. 3 pkt 23 lit. c ustawy nie można ograniczać wyłącznie do sytuacji, w której stosunek pracy ustał. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach<sup>240</sup>, popieranego licznie przez inne sądy administracyjne, skoro utrata zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jest zdarzeniem powodującym, że określona osoba przestaje uzyskiwać jakikolwiek dochód, bądź też powodującym, że jej dotychczasowy dochód ulega częściowemu zmniejszeniu, to nie można

---

<sup>240</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 czerwca 2019 r., II SA/GI 421/19, LEX nr 2685752.

wiązać tego pojęcia wyłącznie z całkowitym ustaniem stosunku zatrudnienia. Uznano, że w tym pojęciu mieszczą się wszelkie zmiany związane z zatrudnieniem lub inną pracą zarobkową mające wpływ na zmniejszenie dochodów osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne.

Trudno zgodzić się z tym stanowiskiem, bowiem przepis art. 3 pkt 23 ustawy określa wyczerpująco sytuacje, które należy zakwalifikować jako utratę dochodu, a więc rozszerzanie tego katalogu o inne sytuacje nie powinno mieć miejsca. Wprawdzie przepisy określające przesłanki warunkujące uzyskanie prawa do zasiłku rodzinnego muszą być analizowane w sposób pozwalający zrealizować ustawowy cel tego świadczenia, którym jest zaspokajanie potrzeb dziecka adekwatnie do aktualnej sytuacji osoby ubiegającej się o tego rodzaju świadczenie, jednak zbyt daleko idące jest twierdzenie, iż skoro pod pojęciem utraty dochodu należy rozumieć utratę zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, to pojęcie to obejmuje także utratę zatrudnienia lepiej płatnego na rzecz zatrudnienia słabiej wynagradzanego. Aktualna sytuacja finansowa rodziny determinowana powinna być nawiązaniem lub rozwiązaniem stosunku pracy, bądź podjęciem lub zakończeniem zatrudnienia w inny sposób, a nie wszelkimi zmianami związanymi z zatrudnieniem lub inną pracą zarobkową beneficjentów świadczeń rodzinnych wpływającymi na zmniejszenie ich dochodów.

W przypadku uzyskania dochodu przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych przewidują dwie sytuacje: uzyskanie dochodu w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy i po roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy.

Uzyskanie dochodu w rozumieniu art. 3 pkt 24 ustawy w roku kalendarzowym, poprzedzającym okres zasiłkowy, na który ustalany jest zasiłek rodzinny powoduje, że dochód osiągnięty w tym roku należy podzielić na liczbę miesięcy, w których dochód ten był uzyskiwany, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w okresie, na który ustalane lub weryfikowane jest prawo do świadczeń rodzinnych. Dla zastosowania przepisu art. 5 ust. 4a nie jest wystarczające samo uzyskanie dochodu w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, lecz niezbędne jest, by dochód ten był uzyskiwany w dacie ustalania prawa do świadczeń rodzinnych<sup>241</sup>.

W sytuacji uzyskania dochodu w rozumieniu art. 3 pkt 24 ustawy przez członka rodziny, osobę uczącą się lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego po roku

---

<sup>241</sup>Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 sierpnia 2018 r., IV SA/GI 352/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9A05A246B9>, dostęp 17 października 2019 r. Wprawdzie wyrok zapadł na gruncie przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w brzmieniu obowiązującym przed 1 lipca 2019 r., ale pozostaje także aktualny w sprawach świadczeń rodzinnych.

kalendaryzowym poprzedzającym okres zasiłkowy dochód ich ustala się na podstawie dochodu członka rodziny, dochodu osoby uczącej się lub dochodu dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, powiększonego o kwotę osiągniętego dochodu za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w okresie, na który ustalane lub weryfikowane jest prawo do świadczeń rodzinnych. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 12 października 2018 r.<sup>242</sup> w przypadku, gdy dochody uzyskiwane po roku poprzedzającym okres zasiłkowy są zmienne i nie regularne, wskazany wyżej przepis powinien być interpretowany w taki sposób, że ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych musi polegać na wyliczeniu średniego dochodu, a nie przyjmowaniu dochodu jedynie z następującego miesiąca po uzyskaniu przez daną osobę dochodu. Pogląd ten nie jest odosobniony, gdyż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 marca 2019 r.<sup>243</sup> podzielił to stanowisko. Nie można jednak zgodzić się z tym twierdzeniem, gdyż przepisy prawa nie przewidują możliwości „uśredniania dochodu”.

Obecnie judykatura przyjmuje zgodnie, że warunek osiągnięcia dochodu w miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu, nie jest jedynym warunkiem doliczenia dochodu uzyskanego po roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy. Kolejny warunek to kontynuacja uzyskiwania dochodu w okresie na jaki ustalane jest lub weryfikowane prawo do świadczeń rodzinnych. Uzyskiwanie dochodu musi być kontynuowane w okresie zasiłkowym, na który ustalane jest prawo do świadczeń rodzinnych. Zatrudnienie krótkookresowe było przedmiotem zainteresowania sądów administracyjnych, które zajęły w tej kwestii jednolite stanowisko. Zgodnie z przyjętą linią orzecniczą sądów, potwierdzoną przez Naczelny Sąd Administracyjny, aby można było mówić o doliczeniu do dochodu rodziny dochodu uzyskanego musi on być uzyskiwany w okresie na jaki ustalone jest świadczenie, musi zatem być kontynuacją uzyskiwania dochodu<sup>244</sup>. W orzecznictwie wyrażany jest pogląd, że ze względu na cel zasiłku rodzinnego (częściowe pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem dziecka), podstawowym obowiązkiem organów stosujących przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych jest stosowanie takiej wykładni przepisów, która najpełniej wpisze się w realizację tego celu i będzie odzwierciedlała

---

<sup>242</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 października 2018 r., II SA/Łd 435/18, LEX nr 2573521.

<sup>243</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2019 r., VIII SA/Wa 35/19, LEX nr 2642096.

<sup>244</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 lutego 2019 r., II SA/Rz 1434/18, LEX nr 2635492; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 maja 2019 r., II SA/Po 136/19, LEX nr 2677611.

aktualny poziom dochodów rodzin ubiegających się o świadczenia rodzinne<sup>245</sup>. W jednolicie ukształtowanym orzecznictwie sądów administracyjnych uzyskany jednorazowo dochód nie wpłynie więc na prawo do świadczeń rodzinnych zależnych od dochodu<sup>246</sup>. Musi to być dochód uzyskiwany w dalszym ciągu, dochód długotrwale uzyskiwany<sup>247</sup>.

Warto także zwrócić uwagę na coraz powszechniejsze stanowisko sądów administracyjnych, iż fakt zwiększenia liczby członków rodziny, jako okoliczność mająca wpływ na wysokość dochodu rodziny, powinien zostać uwzględniony przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych, przy zastosowaniu konstrukcji dochodu uzyskanego<sup>248</sup>. Wcześniej prezentowany był pogląd, iż należy uwzględnić skład rodziny z daty złożenia wniosku i dochody jej członków z roku kalendarzowego poprzedzającego okres zasiłkowy. Jednak obecnie sądy administracyjne są zdania, że zmiana składu osobowego rodziny, choć nie została wprawdzie wymieniona w art. 3 pkt 23 i 24 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jako zdarzenie powodujące uzyskanie, czy utratę dochodu, to wobec identycznych skutków (jakie ta okoliczność powoduje dla ustalenia przeciętnego miesięcznego dochodu rodziny) powinna tak właśnie zostać uwzględniona przy rozpatrywaniu wniosku o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do stwierdzenia, że sądy rozszerzają katalog przesłanek wynikających z przepisu art. 3 pkt 23 i 24, choć jest to katalog zamknięty i takie „dodawanie” do katalogu wynikającego z ustawy przesłanek pozaustawowych nie powinno mieć miejsca.

### **3.4.1.3. Zasada „złotówka za złotówkę”**

Przed dniem 1 stycznia 2016 r. obowiązywała zasada wynikająca z przepisu art. 5 ust. 3 ustawy, nazywana w literaturze przedmiotu zasadą równoważnika zasiłkowego<sup>249</sup>. W świetle przepisu art. 5 ust. 3 ustawy w ówczesnym brzmieniu<sup>250</sup>, możliwość przyznania

---

<sup>245</sup>Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Rz 210/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E8F6954B31>, dostęp 17 października 2019 r.

<sup>246</sup> Por. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2019 r., I OSK 668/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/08B5F04A7F>, dostęp 17 października 2019 r.,

<sup>247</sup> Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 maja 2019 r., II SA/Go 190/19, LEX nr 2656466.

<sup>248</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 lutego 2019 r., IV SA/GI 256/17, LEX nr 2631509.

<sup>249</sup> Tak W. Maciejko [w:] A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, op. cit., s. 177.

<sup>250</sup> W przypadku gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie lub dochód osoby uczącej się przekracza kwotę uprawniającą daną rodzinę lub osobę uczącą się do zasiłku rodzinnego o kwotę niższą lub równą kwocie odpowiadającej najniższemu zasiłkowi rodzinnemu przysługującemu w okresie, na który jest ustalany, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli przysługiwał w poprzednim okresie zasiłkowym. W przypadku przekroczenia dochodu w kolejnym roku kalendarzowym zasiłek rodzinny nie przysługuje.

zasiłku rodzinnego, mimo przekroczenia ustawowego kryterium dochodowego, istniała tylko wtedy, gdy spełnione zostały jednocześnie następujące warunki:

1. kwota różnicy między dochodem rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie a ustawowym kryterium dochodowym nie przekraczała kwoty najniższego zasiłku rodzinnego przysługującego w okresie, na który był ustalany zasiłek rodzinny;
2. zasiłek rodzinny przysługiwał w poprzednim okresie zasiłkowym;
3. w okresie zasiłkowym poprzedzającym bezpośrednio okres zasiłkowy, na który ustalane było prawo do zasiłku, zasiłek rodzinny nie mógł przysługiwać na podstawie zasady równoważnika zasiłkowego, czyli mimo przekroczenia kryterium dochodowego.

W obecnym stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. przyjęta została zasada zwana potocznie „złotówka za złotówkę”<sup>251</sup>. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych rozwiązania polegającego na proporcjonalnym zmniejszaniu przyznanego świadczenia w zależności od wysokości przekroczenia kryterium dochodowego. Mechanizm taki ma zastosowanie wyłącznie w stosunku do przyznawania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do tego zasiłku. Rodziny, które przekraczają próg dochodowy nie tracą więc prawa do świadczeń, ale nadal je otrzymują, z tym że pomniejszone o kwotę, o którą przekroczone zostało kryterium dochodowe. Kwota przekroczenia kryterium dochodowego rodziny nie może być wyższa niż łączna kwota zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami przysługującymi rodzinie w danym okresie zasiłkowym.

---

<sup>251</sup> Art. 5 ust. 3 został zmieniony przez art. 1 pkt 1 lit.a ustawy z dnia 15 maja 2015 r. (Dz.U z 2015r., poz.995) zmieniającej ustawę z dniem 1 stycznia 2016 r. i wprowadzono art. 5 ust. 3-3d w brzmieniu: w przypadku gdy dochód rodziny przekracza kwotę, o której mowa w ust. 1 lub 2, pomnożoną przez liczbę członków danej rodziny o kwotę nie wyższą niż łączna kwota zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami przysługujących danej rodzinie w okresie zasiłkowym, na który jest ustalane prawo do tych świadczeń, zasiłek rodzinny wraz z dodatkami przysługuje w kwocie ustalonej zgodnie z ust. 3a.

3a. W przypadku przekroczenia kwoty uprawniającej daną rodzinę do zasiłku rodzinnego, o której mowa w ust. 3, zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego przysługują w wysokości różnicy między łączną kwotą zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami, o której mowa w ust. 3, a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny.

3b. Łączną kwotę zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami, o której mowa w ust. 3, stanowi suma przysługujących danej rodzinie w danym okresie zasiłkowym:

- 1) zasiłków rodzinnych podzielonych przez liczbę miesięcy, na które danej rodzinie jest ustalane prawo do tych zasiłków;
- 2) dodatków do zasiłku rodzinnego, o których mowa w art. 10, art. 11a, art. 12a i art. 13, podzielonych przez liczbę miesięcy, na które danej rodzinie jest ustalane prawo do tych dodatków;
- 3) dodatków do zasiłku rodzinnego, o których mowa w art. 9, art. 14 i art. 15, podzielonych przez 12.

3c. W przypadku gdy wysokość zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami przysługująca danej rodzinie, ustalona zgodnie z ust. 3a, jest niższa niż 20,00 zł, świadczenia te nie przysługują.

3d. W przypadku osoby uczącej się przepisy ust. 3-3c stosuje się odpowiednio.



Przyjęte rozwiązanie należy ocenić jako słuszne i sprawiedliwe społecznie, gdyż jak wskazuje praktyka organów przyznających świadczenia rodzinne nierzadko przekroczenia dochodu uprawniającego do przyznania świadczenia są tak niewielkie<sup>252</sup>, że pozbawienie rodziny środków finansowych pochodzących ze świadczeń rodzinnych byłoby naganne i niemoralne.

### **3.4.2. Negatywne przesłanki ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego**

System świadczeń rodzinnych z założenia ma się opierać na ogólnych zasadach dobra rodziny i dziecka, ma odpowiadać jak najbardziej elastycznym zasadom przyznawania prawa do świadczeń. Niemniej ustawodawca uznał, że istnieją sytuacje, które powodują brak uzasadnionych podstaw, aby finansowo wspierać rodzinę w realizacji jej elementarnych funkcji.

Przepis art. 7 ustawy o świadczeniach rodzinnych przewiduje kilka sytuacji wyłączających prawo do zasiłku rodzinnego. Są to tzw. przesłanki negatywne, których zaistnienie powoduje konieczność wydania decyzji odmawiającej przyznania zasiłku rodzinnego. Decyzja w przedmiocie przyznania świadczeń rodzinnych nie jest decyzją uznaniową. Podejmując rozstrzygnięcie w tym zakresie, organ obowiązany jest dokonać ustaleń, a następnie wydać decyzję, uwzględniając wskazane w ustawie okoliczności. Brak zatem w tym względzie jakiegokolwiek swobody organu co do uznania, że mimo niespełnienia ustawowych przesłanek świadczenie można przyznać również z uwagi na zaistniałą trudną sytuację finansową, społeczną, czy też prawną strony. W literaturze przedmiotu uznaje się, że ustalenie negatywnej przesłanki nabycia prawa do zasiłku rodzinnego zwalnia organ orzekający w sprawie od dalszego badania, czy wystąpiły - wymagane prawem - przesłanki pozytywne. Nawet bowiem spełnienie tych ostatnich nie jest w stanie wpłynąć na bezwzględny nakaz odmowy przyznania prawa do wnioskowanego zasiłku.

---

<sup>252</sup> WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 10 października 2016 r., II SA/Po 713/16, LEX nr 2199277 – dotyczącym świadczenia wychowawczego stwierdził, że przekroczenie dochodu o 1 grosz pozostaje w granicy błędu matematycznego. Sąd zauważył, iż do ustalenia dochodu przyjmuje się dochód po potrąceniu podatków i należnych składek, które obliczane są po ustaleniu ich w wartościach stanowiących określony procent, a więc z możliwością różnicy w działaniach matematycznych w ramach 1 grosza. Sąd wyraził przekonanie, że racjonalny ustawodawca dopuścił możliwość uwzględnienia specyfiki konkretnego przypadku. Kryterium dochodowe zostało przekroczone o 1 grosz, czyli kwotę, która nie ma żadnej wartości nabywczej w aktualnych realiach rynku w naszym kraju. W tym miejscu pojawia się pytanie o kwotę, której przekroczenie należałoby uznać wciąż za dopuszczalne.

Enumeracji negatywnej określonej w art. 7 ustawy nie można uznać za wyczerpującą, zasiłek rodzinny bowiem nie przysługuje jeszcze w jednej sytuacji, tj. gdy osoba uprawniona (obywatel polski, cudzoziemiec) nie zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy (argument *a contrario* z art. 1 ust. 3 ustawy).

Pierwszą z przesłanek wykluczających przysługiwanie zasiłku rodzinnego stanowi wymienione w art. 7 pkt 1 ustawy pozostawanie przez dziecko lub osobę uczącą się w związku małżeńskim. Okoliczność, o której mowa odnosi się do dziecka w rozumieniu art. 3 pkt 4, jak i osoby uczącej się w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy. Uzasadnieniem dla wykluczenia możliwości uzyskania zasiłku rodzinnego przez osobę uczącą się, która pozostaje w związku małżeńskim, czy też przez osobę potencjalnie uprawnioną na dziecko, które pozostaje w związku małżeńskim, jest zmiana dokonująca się w związku z zawarciem małżeństwa. Za członka rodziny może być uznany ten, kto w dacie składania wniosku wchodzi w skład rodziny w rozumieniu art. 3 pkt 16 ustawy. Przyznanie świadczenia zależy od aktualnej sytuacji dochodowej rodziny, którą zasadniczo ustala się na dzień złożenia wniosku<sup>253</sup>.

Okolicznością wyłączającą uprawnienie do zasiłku rodzinnego jest umieszczenie dziecka, jak również osoby uczącej się, w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie. Z uwagi na to, że ustawa w art. 3 pkt 7 definiuje pojęcie instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie stanowiąc, że oznacza to dom pomocy społecznej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, areszt śledczy, zakład karny, szkołę wojskową lub inną szkołę, jeżeli instytucje te zapewniają nieodpłatnie pełne utrzymanie, należy przyjąć, że jedynie umieszczenie dziecka w powyżej wymienionych placówkach stanowi podstawę do odmowy przyznania zasiłku rodzinnego. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że urlopowanie od pobytu w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie i faktyczne przebywanie dziecka na ten czas u rodziców nie wyklucza przyznania zasiłku rodzinnego na okres pobytu dziecka u rodziców, a wprost przeciwnie (w sytuacji spełnienia pozostałych przesłanek ustawowych) zasiłek powinien zostać przyznany<sup>254</sup>. Zauważa się, że okoliczność, iż dziecko umieszczone w placówce korzysta z przepustek w wakacje, ferie, soboty i niedziele, a nawet i w niektóre dni tygodnia przebywając w domu, nie zmienia to jednak faktu, że nadal jest ono osobą umieszczoną w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie w rozumieniu art. 7 pkt 2 ustawy. Interpretując ten przepis, trzeba

---

<sup>253</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/Kr 424/19, LEX nr 2692465.

<sup>254</sup> Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2008 r., I OSK 526/07, LEX nr 491368.

mieć na względzie, że dla zaistnienia zawartych w nim przesłanek ważne jest samo zapewnienie przez konkretną placówkę całodobowego utrzymania, a nie jest istotne, czy dana osoba rzeczywiście w całości tę możliwość wykorzystuje<sup>255</sup>. W orzecznictwie sądowym zwraca się również uwagę, że przez pojęcie nieodpłatnego pełnego utrzymania, o którym mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, rozumie się nieodpłatne zaspokojenie wszystkich uzasadnionych podstawowych potrzeb życiowych osoby uprawnionej, w szczególności w zakresie wyżywienia, mieszkania i opieki przez wszystkie dni w tygodniu, a także innych potrzeb, jak odpowiedniego do pór roku ubrania, obuwia czy środków czystości<sup>256</sup>.

Następną przesłanką wyłączającą prawo do zasiłku rodzinnego jest umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej. Prawo do zasiłku rodzinnego nie przysługuje rodzinie zastępczej, w której dziecko zostało umieszczone, ponieważ rodzina zastępcza ma zapewnione środki finansowe na utrzymanie dziecka z innego źródła. Tym samym ustawodawca wykluczył finansowanie rodziny zastępczej z dwóch źródeł<sup>257</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że byłoby to nadmierne uprzywilejowanie rodziny zastępczej, co stanowiłoby naruszenie zasady równości i pomocy rodzinom. Regulacja ta została wprowadzona w życie 1 stycznia 2012 r. na mocy art. 217 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Przywołana ustawa reguluje zasady i formy sprawowania pieczy zastępczej oraz zasady finansowego wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Istotą rozwiązań ujętych w tej ustawie było stworzenie spójnego systemu narzędzi opieki nad dzieckiem i rodziną je wychowującą, jeżeli ma ona trudności w prawidłowym wypełnianiu swoich funkcji, głównie natury opiekuńczo-wychowawczej.

Zgodnie z uregulowaniami wspomnianej ustawy piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców. Ma więc zaspokajać potrzeby emocjonalne dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb bytowych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych. Ponadto jej celem jest praca z rodziną umożliwiającą powrót dziecka do rodziny naturalnej, a gdy nie jest to możliwe dążenie do przysposobienia dziecka, a nadto przygotowanie go do godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia, pokonywania trudności życiowych zgodnie z zasadami etyki, nawiązywania i podtrzymywania bliskich, osobistych i społecznie akceptowanych kontaktów z rodziną i rówieśnikami w celu łagodzenia skutków doświadczania straty i separacji oraz zdobywania umiejętności społecznych. Piecza zastępcza

---

<sup>255</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2007 r., I SA/Wa 285/07, LEX nr 329649.

<sup>256</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2019 r., II SA/Bd 757/13, LEX nr 1440551.

<sup>257</sup> Wyrok NSA z dnia 14 października 2017 r., I OSK 2654/13, LEX nr 1598199.

przejmuje role wyznaczone zasadniczo rodzinie. Jest ona organizowana przez powiat i sprawowana w formie rodzinnej lub instytucjonalnej. Formami rodzinnej pieczy zastępczej są rodzina zastępcza (może być spokrewniona, niezawodowa i zawodowa, w tym zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowa specjalistyczna) oraz rodzinny dom dziecka.

Negatywną przesłankę przysługiwania prawa do zasiłku rodzinnego stanowi również posiadanie przez dziecko pełnoletnie lub osobę uczącą się uprawnienia do zasiłku rodzinnego na własne dziecko (art. 7 pkt 4 ustawy). Odmienne może być rozumiane pojęcie „uprawniona do zasiłku rodzinnego na własne dziecko”. Z jednej strony zauważa się, że uprawnienie powstaje z chwilą urodzenia dziecka, a więc eksponowana w tym przypadku jest potencjalna możliwość uzyskania świadczenia na własne dziecko. Z drugiej strony kładzie się nacisk na skonkretyzowanie prawa w drodze decyzji administracyjnej, czyli na rzeczywiste przysługiwanie świadczenia. Kompromisowym rozwiązaniem wydaje się być uznanie, że uprawnionym do zasiłku rodzinnego na własne dziecko jest ten, kto spełnia przesłanki do przyznania świadczenia, przy czym niekoniecznie musi z tego prawa faktycznie skorzystać. Ustawa nie wyklucza możliwości przyznania i pobierania świadczenia w sytuacji, gdy niepełnoletnie dziecko urodziło własne dziecko. Rodzina nie traci wówczas prawa do tych świadczeń. Ustawodawca założył, że urodzenie przez niepełnoletnie dziecko własnego dziecka *de facto* powoduje, że rodzina ponosi zwiększone wydatki i nie jest racjonalne w tej sytuacji pozbawianie jej prawa do świadczeń rodzinnych.

Osoba samotnie wychowująca dziecko może liczyć na wsparcie w formie zasiłku rodzinnego wyłącznie w sytuacji, gdy zostało jej zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego rodzica. Tym samym w pierwszej kolejności osoba samotnie wychowująca dziecko powinna wykorzystać uprawnienie i obowiązek dochodzenia świadczenia alimentacyjnego od rodzica dziecka. Przy czym, jak podnosi się w orzecznictwie, niespełnienie wymogu określonego w art. 7 pkt 5 ustawy, tj. braku zasądzenia alimentów, niezależnie od motywów, który leży u podstaw zaniechania ich dochodzenia, jest przeszkodą uwzględnienia wniosku o przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego.

Przepis art. 7 pkt 5 ustawy przewiduje pięć przesłanek, których zaistnienie powoduje, że obowiązek zasądzenia świadczenia alimentacyjnego nie będzie ograniczeniem nabycia świadczenia rodzinnego w postaci zasiłku rodzinnego.

Pierwszą z tych okoliczności jest sytuacja, gdy drugi z rodziców dziecka nie żyje. Wraz ze śmiercią rodzica ustaje obowiązek alimentacyjny względem dziecka. Nie jest także

prawnie możliwe wystąpienie o zasądzenie alimentów w sytuacji, gdy ojciec dziecka jest nieznany, tym samym zasadnie w art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy ustawodawca przewiduje wyjątek od zasady zasądzenia świadczeń alimentacyjnych od drugiego rodzica przez osobę samotnie wychowującą dziecko.

Kolejnymi okolicznościami, w przypadku stwierdzenia których nie zachodzi konieczność legitymowania się przez osobę samotnie wychowującą dziecko tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd zasądzającym świadczenie alimentacyjne na dziecko są sytuacje, w których powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone (art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy) oraz sąd zobowiązał jedno z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka i nie zobowiązał drugiego z rodziców do świadczenia alimentacyjnego na rzecz tego dziecka (art. 7 ust. 2 pkt 4 ustawy). W orzecznictwie sądów administracyjnych propagowany jest pogląd, zgodnie z którym pojęcie „oddalenia powództwa alimentacyjnego” powinno się rozumieć szeroko<sup>258</sup>. Istotą bowiem obowiązku alimentacyjnego jest dostarczanie środków utrzymania uprawnionemu. Realizacja roszczenia odpowiadającego obowiązkowi zależy od spełnienia ustawowych warunków. Orzeczenie sądu o oddaleniu powództwa alimentacyjnego zapada w szczególności wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że nie zachodzą przesłanki realizacji roszczenia alimentacyjnego, np. dłużnik nie ma możliwości zarobkowych i majątkowych. Braku możliwości uzyskania alimentów od drugiego z rodziców nie można wykazywać za pomocą środków dowodowych, musi on być potwierdzony orzeczeniem sądu.

Za utrwalony w orzecznictwie uznaje się pogląd, że materialnoprawny skutek orzeczenia uchylającego obowiązek alimentacyjny wobec jednego z rodziców jest taki sam, jak gdyby powództwo o alimenty zostało oddalone, choć rozstrzygnięcie ma inną treść<sup>259</sup>. Natomiast stwierdzenie zaistnienia przesłanki z art. 7 ust. 2 pkt 4 ustawy rodzi konieczność przedłożenia orzeczenia sądu zobowiązującego jedno z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka i niezobowiązującego drugiego z rodziców do świadczenia alimentacyjnego na rzecz tego dziecka. Jak zauważają sądy administracyjne wyroki rozwodowe poddane są szczególnym rygorom, gdyż zgodnie z art. 58 § 1 k.r.o. sąd orzekający rozwód obowiązany jest rozstrzygnąć o władzy rodzicielskiej oraz o obowiązkach ponoszenia kosztów utrzymania i wychowania dziecka. Z kolei procedura cywilna ustala dalej idące ograniczenia, gdyż w myśl art. 445 § 1 k.p.c. w czasie trwania procesu o rozwód nie

---

<sup>258</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 grudnia 2010 r., II SA/Po 632/10, LEX nr 754500.

<sup>259</sup> Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2007 r., I OSK 345/07, LEX nr 500976 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 marca 2011 r., II SA/Po 873/10, LEX nr 993639.

może być wszczęta odrębna sprawa o zaspokojenie potrzeb rodziny i alimenty, natomiast w przypadku wniesienia pozwu o alimenty podlegałyby on przekazaniu do sądu właściwego w sprawie o rozwód. W przypadku łącznego orzeczenia o rozwodzie i obowiązkach utrzymania dzieci nie dochodzi więc do wydania wyroku zasądającego lub oddalającego powództwo o zasądzenie alimentów, chociaż obciążenie kosztami utrzymania dziecka tylko jednego z rodziców w aspekcie materialnym wywołuje takie same skutki, jak gdyby powództwo w tym zakresie względem drugiego rodzica zostało oddalone. Skutek materialnoprawny jest więc identyczny, chociaż ze względu na specyfikę postępowania w sprawach rozwodowych zapada orzeczenie innej treści<sup>260</sup>.

Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy, zasiłek rodzinny na dziecko nie przysługuje, jeżeli osobie samotnie wychowującej dziecko nie zostało ustalone, na rzecz tego dziecka od jego rodzica, świadczenie alimentacyjne na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, chyba że dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obojga rodziców sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach. Wśród poglądów zaprezentowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawia się stanowisko, iż pozostawianie dziecka pod opieką naprzemienną obojga rodziców nie może podlegać interpretacji stron lub organu prowadzącego dane postępowanie administracyjne, a fakt ten musi wynikać wprost z orzeczenia sądu, zaś organy administracji publicznej nie są uprawnione do badania, w jaki sposób w konkretnym przypadku jest faktycznie sprawowana opieka nad dzieckiem przez jego rodziców<sup>261</sup>. Uregulowanie o opiece naprzemienną obojga rodziców musi być zawarte bezpośrednio w orzeczeniu sądu. Nie ma możliwości domniemywania, czy też ustalania na podstawie jakichkolwiek okoliczności faktycznych, że występuje opieka naprzemienna, jeśli uregulowanie w tym zakresie nie zostało przewidziane w orzeczeniu sądu<sup>262</sup>. Jednakże w judykaturze prezentowany jest również inny pogląd, że czynienie automatycznego założenia, że z opieką naprzemienną mamy do czynienia tylko wówczas, gdy wprost takie orzeczenie znajdzie się w wyroku sądu, jest nieracjonalne i niesprawiedliwe wobec rodziców, którzy sami ustalili taką opiekę bez ingerencji sądu<sup>263</sup>.

---

<sup>260</sup> Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2007 r., I OSK 345/07, LEX nr 5009760.

<sup>261</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 14 grudnia 2017 r., I SA/Lu 510/17, LEX nr 2431158.

<sup>262</sup> Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2017 r., I OSK 1046/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DFCB8E6983>, dostęp 17 października 2019 r.

<sup>263</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2016 r., II SA/Łd 766/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9B15E4317F>, dostęp 17 października 2019 r. Zob. też M. Kucharska, *Komentarz do art. 8 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci* [w:] *Ustawa o pomocy państwa w*

Eliminując możliwość kumulacji prawa do zasiłku rodzinnego, w sytuacji gdy członkowi rodziny przysługuje na dziecko zasiłek rodzinny za granicą, wprowadzono w art. 7 pkt 6 ustawy rozwiązanie mające zapobiegać takim sytuacjom. Przewidziano, że zasiłek rodzinny nie przysługuje zasadniczo, jeżeli przysługuje on poza granicami Polski. Nie jest to jednak rozwiązanie kategoryczne, jeśli bowiem przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej, wówczas zaistnieje możliwość uzyskania świadczenia także na mocy przepisów krajowych, tj. ustawy o świadczeniach rodzinnych.

### **3.5. Dodatki do zasiłku rodzinnego**

Do zasiłku rodzinnego przysługują wymienione w art. 8 ustawy następujące dodatki: z tytułu urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania. Dodatki nie mają samodzielnego charakteru (nie stanowią oddzielnej kategorii świadczeń rodzinnych), mają charakter akcesoryjny, gdyż nie mogą być przyznane w sytuacji, gdy osoba uprawniona nie spełnia warunków do otrzymywania świadczenia podstawowego, którym jest zasiłek rodzinny. Dodatki do zasiłku rodzinnego są więc uwarunkowane istnieniem prawa do zasiłku rodzinnego, a w razie braku prawa do zasiłku rodzinnego nie może być przyznane prawo do żadnego dodatku<sup>264</sup>. Krąg osób uprawnionych do wymienionych dodatków jest ten sam, a mianowicie dodatki przysługują matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeśli spełniają pozostałe warunki ustawowe. Krąg osób uprawnionych jest tożsamy z gronem osób uprawnionych do zasiłku rodzinnego, określonym w art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy.

---

*wychowywaniu dzieci*. Komentarz, J. Blicharz, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, SIP LEX 2019.

<sup>264</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2014 r., II SA/Po 47/14, LEX nr 1500393; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lipca 2011 r., II SA/Po 484/11, LEX nr 852723; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 kwietnia 2017 r., II SA/OI 249/17, LEX nr 2283616; wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2008 r., I OSK 1261/07, LEX nr 497574; wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., I OSK 473/10, LEX nr 672912.

### 3.5.1. Dodatek z tytułu urodzenia dziecka

Dodatek z tytułu urodzenia dziecka przysługuje matce lub ojcu albo opiekunowi prawnemu dziecka, ale może zostać także przyznany opiekunowi faktycznemu dziecka w wieku do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia, jeżeli nie został przyznany rodzicom lub opiekunowi prawnemu dziecka. Przepis art. 9 ust. 2 ustawy uzależnia uprawnienie opiekuna faktycznego do dodatku z tytułu urodzenia dziecka od spełnienia pewnych warunków. Jednym z nich jest brak wcześniejszego „wykorzystania” tego świadczenia przez rodziców lub opiekuna prawnego. Dodatek ten przysługuje więc opiekunowi faktycznemu wyłącznie wtedy, gdy wcześniej nie został on już przyznany rodzicom lub opiekunowi prawnemu. Z tej regulacji wynika brak możliwości przyznania dodatku więcej niż raz na to samo dziecko. Zgodnie z przepisem art. 26 ust. 5 ustawy, wniosek o dodatek składa się do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia. Przepis ten formułuje zasadę ogólną odnośnie terminu składania wniosku o przyznanie dodatku z tytułu urodzenia dziecka i dotyczy wszystkich kategorii osób, tj. matki lub ojca albo opiekuna prawnego dziecka, ale także opiekuna faktycznego.

Faktem prawotwórczym, z którym art. 9 ustawy wiąże możliwość otrzymania dodatku, jest już samo urodzenie dziecka, do otrzymania przedmiotowego dodatku nie jest wymagane pozostawanie dziecka przy życiu. W orzecznictwie sądowym zauważa się, iż z urodzeniem dziecka nierozzerwalnie łączą się wydatki na jego utrzymanie, co jest faktem notoryjnym i dlatego niewymagającym prowadzenia jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego w celu jego potwierdzenia. Czas pozostawania przez dziecko przy życiu jest okolicznością warunkującą wyłącznie długość okresu przysługiwania prawa do świadczeń rodzinnych, przy czym czas pozostawania przez dziecko przy życiu w odniesieniu do przedmiotowego dodatku nie ma znaczenia z uwagi na jego jednorazową wypłatę.

Zgodnie z art. 9 ust. 6 ustawy, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka przysługuje pod warunkiem pozostawania kobiety pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do dnia porodu. Pozostawanie pod opieką medyczną powinno być udokumentowane odpowiednim zaświadczeniem (art. 9 ust.7 ustawy)<sup>265</sup>. Zasadniczym celem

---

<sup>265</sup> Przepisy art. 9 ust. 6 i 7 ustawy zostały wprowadzone do ustawy o świadczeniach rodzinnych na mocy art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 237, poz. 1654 ze zm.). W myśl art. 18 tej ustawy wskazany wyżej obowiązek potwierdzenia opieki medycznej od najpóźniej 10 tygodnia ciąży wszedł w życie z dniem 1 listopada 2009 r. Jednak na mocy art. 3 ustawy zmieniającej z 2010 r. odroczone obowiązek stosowania przepisu art. 9 ust. 6 i art. 15b ust. 5 do dnia 31 grudnia 2011 r. W myśl art. 3 ustawy zmieniającej z 2010 r. dodatek z tytułu urodzenia dziecka lub jednorazowa



wprowadzenia przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania była chęć zmotywowania kobiet zachodzących w ciążę do jak najwcześniejszego zgłoszenia się do lekarza lub położnej, a w następnej kolejności - systematycznego zgłaszania się na badania kontrolne. Taki sam wymóg wprowadzono przy ustalaniu prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, o którym mowa w art. 15b ustawy. Wskazanego przepisu nie stosuje się do osób będących prawnymi lub faktycznymi opiekunami dziecka, a także do osób, które przysposobiły dziecko. Brak konieczności wykazania się przez opiekunów prawnych lub faktycznych, czy też osób, które przysposobiły dziecko, że matka biologiczna dziecka pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu jest uzasadnione ze względu na trudności, jakie mogłyby się pojawić w związku z wykazaniem tego faktu przez te osoby, jak i z uwagi na brak zawinienia w sytuacji, gdyby kobieta, która dziecko urodziła nie pozostawała pod opieką lekarską.

### **3.5.2. Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego**

Ustawodawca, dostrzegając konieczność wsparcia materialnego rodzin w momencie przebywania na urlopie wychowawczym osób sprawujących opiekę nad dzieckiem, przewidział możliwość uzyskania dodatku z tego tytułu w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Jest to jeden z elementów polityki prorodzinnej na rzecz rodzin wychowujących zwłaszcza małe dzieci. Otrzymanie tego dodatku wiąże się z uzyskaniem prawa do zasiłku rodzinnego, a więc także ze spełnieniem kryterium dochodowego.

Krąg osób uprawnionych do przedmiotowego dodatku jest identyczny jak krąg osób uprawnionych do zasiłku rodzinnego, określony w art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy. Jednak nabycie przez uprawnione osoby prawa do tego dodatku uzależnione jest od faktycznego sprawowania opieki nad dzieckiem w trakcie urlopu wychowawczego. Wynika to również z celu udzielenia urlopu wychowawczego, czyli w myśl art. 186 § 1 kodeksu pracy umożliwienia pracownikowi sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem.

---

zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, o których mowa w art. 9 ust. 1 i art. 15b ust. 1 ustawy, do dnia 31 grudnia 2011 r. przysługiwały po przedstawieniu zaświadczenia lekarskiego lub zaświadczenia wystawionego przez położną, potwierdzającego co najmniej jedno badanie kobiety w okresie ciąży przez lekarza ginekologa lub położną. Tak więc do 31 grudnia 2011 r. obowiązywało zaświadczenie lekarskie wystawione przez lekarza lub położną potwierdzające co najmniej jedną wizytę u lekarza ginekologa lub położnej w trakcie trwania ciąży.

Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie, faktyczna opieka jest sprawowana w sposób ciągły, a nie doraźny<sup>266</sup>, osobiście i bezpośrednio, polega na wykonywaniu codziennych czynności związanych z wychowywaniem dziecka<sup>267</sup>. Oprócz sprawowania faktycznej opieki nad dzieckiem, przesłanką warunkującą nabycie prawa do tego dodatku jest - w myśl art. 10 ust. 1 - nie tyle przysługiwanie uprawnienia do urlopu wychowawczego, co rzeczywiste korzystanie z niego. Przesłanki nabywania prawa do urlopu wychowawczego oraz zasady korzystania z tego prawa regulują przepisy art. 186-186<sup>8</sup> kodeksu pracy.

Maksymalne okresy przysługiwania dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przewiduje art. 10 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Osoba uprawniona może w kolejnych okresach zasiłkowych, na które jest ustalane prawo do świadczeń rodzinnych otrzymywać przedmiotowy dodatek, aż do wyczerpania maksymalnego okresu przysługiwania dodatku, o ile nadal korzysta z urlopu wychowawczego. Przy czym maksymalne okresy przysługiwania dodatku nie sumują się, a przysługuje ten najdłuższy, do którego dany podmiot jest uprawniony. Najkrótszy 24-miesięczny okres przewiduje art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy, nie uzależniając uprawnienia do przysługiwania dodatku od spełnienia innych dodatkowych przesłanek, jest to więc okres podstawowy. Wydłużenie okresu przysługiwania świadczenia - w stosunku do okresu podstawowego - może nastąpić, jeżeli sprawowana jest opieka nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu. Wówczas okres ten wynosi 36 miesięcy kalendarzowych. Najdłuższy z przewidzianych okresów przysługiwania dodatku wynosi 72 miesiące kalendarzowe (art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy). Uzasadnieniem dla wydłużenia przysługiwania uprawnienia do przedmiotowego dodatku stanowi sprawowanie opieki nad dzieckiem chorym, co wiąże się ze znacznymi wydatkami finansowymi i koniecznością wzmożonej opieki.

Przepis art. 10 ust. 2 ustawy określa na 400 zł. wysokość dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, przy czym w istocie wysokość świadczenia, o którym mowa nie zmieniła się od wejścia w życie przepisu i nie została także w żaden sposób zróżnicowana, przykładowo ze względu na stan zdrowia dziecka.

Należy mieć na uwadze, że na tle wykładni i stosowania przepisów przez sądy administracyjne doszło w orzecznictwie do rozbieżności, czy w sytuacji urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu dodatek, o którym mowa przysługuje

---

<sup>266</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2006 r., I SA/Wa 340/06, LEX nr 197467.

<sup>267</sup>K. Małyś-Sulińska (red.), A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do art.10 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, SIP LEX 2015.

uprawnionemu do urlopu wychowawczego na każde z dzieci, czy też w takiej sytuacji przysługuje jeden dodatek. Rozstrzygnięcie tego problemu nastąpiło dopiero w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 26 czerwca 2014 r.<sup>268</sup>, w której stwierdzono, że dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1, w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci. W obecnym stanie prawnym przysługuje jeden dodatek w wysokości 400 zł. niezależnie od liczby dzieci pozostających pod opieką osoby ubiegającej się o ten dodatek<sup>269</sup>.

Ustawodawca przewidział sytuacje, które powodują, że nie ma uzasadnionych podstaw do przyznania świadczenia w formie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Przepis art. 10 ust. 5 przewiduje kilka takich sytuacji wyłączających prawo do przedmiotowego dodatku. Są to tzw. przesłanki negatywne, których zaistnienie powoduje konieczność wydania decyzji odmownej. Zaistnienie jednej z wymienionych przesłanek stanowi podstawę do negatywnego ustosunkowania się do wniosku osoby ubiegającej się o dodatek, choćby spełnione były wszystkie przesłanki pozytywne.

Jednym z warunków wykluczających przysługiwanie dodatku, o którym mowa jest pozostawanie w stosunku pracy przez okres krótszy niż 6 miesięcy bezpośrednio przed uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego (art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy). Sześciomiesięczny okres zatrudnienia musi przypadać w całości bezpośrednio przed uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego. Doktryna i orzecznictwo są zgodne, że warunkiem uzyskania dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego jest pozostawanie w ciągłości zatrudnienia przez okres sześciomiesięczny bezpośrednio przed uzyskaniem prawa do urlopu (niezależnie od przyjętej daty uzyskania tego prawa, tj. przed urodzeniem dziecka czy przed przejściem na urlop) i w związku z tym nie ma zastosowania zasada wyrażona w kodeksie pracy, która pozwala zliczać wszystkie okresy zatrudnienia w różnych okresach czasu.

Kolejną przesłankę wykluczającą uprawnienie do wspomnianego dodatku stanowi podjęcie lub kontynuowanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, która uniemożliwia sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego

---

<sup>268</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 15/13, LEX nr 1475308.

<sup>269</sup> Ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. z 2017 r., poz. 1428) zmieniono przepis art. 10 ust. 2 poprzez wprowadzenie nowego jego brzmienia.

(art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy). Przepis ten nie przewiduje całkowitego ograniczenia możliwości zarobkowania dla rodzica lub opiekuna faktycznego albo prawnego dziecka, otrzymujących dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urlopu wychowawczego, lecz tylko takiego, którego nie da się pogodzić z opieką nad dzieckiem<sup>270</sup>.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2011 r.<sup>271</sup>, negatywna przesłanka z art. 10 ust. 5 pkt 3 nie dotyczy tylko takich przypadków, gdy podjęcie (kontynuowanie) zatrudnienia czy innej pracy zarobkowej w ogóle wyklucza sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem przez cały okres korzystania z urlopu wychowawczego. Podjęcie zatrudnienia w okresie korzystania przez pracownika z urlopu wychowawczego jest dopuszczalne wyjątkowo wtedy, gdy nie doprowadzi do wyłączenia możliwości sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem.

### **3.5.3. Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka**

Sens regulacji art. 11a ustawy o świadczeniach rodzinnych polega na tym, iż osobie samotnie wychowującej dziecko przysługuje dodatek do zasiłku rodzinnego, w sytuacji, gdy z przyczyn obiektywnych nie dostaje wsparcia od drugiego rodzica w formie świadczeń alimentacyjnych<sup>272</sup>.

Wśród podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, istotnym jest, aby matka, ojciec, opiekun faktyczny lub opiekun prawny dziecka byli osobami samotnie wychowującymi dziecko w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych. Definicja legalna osoby samotnie wychowującej dziecko została zawarta w art. 3 pkt 17a ustawy, a przez osoby samotnie wychowujące dziecko rozumie się osoby, które (w znaczeniu prawnym) są stanu wolnego: panna/kawaler, wdowa/wdowiec, rozwodnik/rozwódka, a także osoby pozostające w separacji usankcjonowanej prawnie, a więc w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu.

---

<sup>270</sup> Przepis art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych został zmieniony z dniem 1 stycznia 2009 r. przez art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw. Według pierwotnej wersji przepisu okoliczność podjęcia jakiegokolwiek zatrudnienia, czy pracy zarobkowej przez osobę pozostającą na urlopie wychowawczym wyłączała możliwość otrzymywania dodatku do zasiłku rodzinnego. Obecnie w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy posłużono się zwrotem „uniemożliwia sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem”. Zmiana miała na celu poprawę możliwości integracji na rynku pracy kobiet wychowujących dzieci. Nowelizacja przepisu spowodowała, że organy przyznające świadczenia zobligowane są w każdym przypadku badać, czy kontynuowanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej umożliwia sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, czy też nie. Można stwierdzić, że przesłanka ta ma niejako charakter ocenny.

<sup>271</sup> I OSK 2066/10, LEX nr 1079748.

<sup>272</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2019 r., IV SA/GI 577/2018, LEX nr 2642611.

Definicja osoby samotnie wychowującej dziecko poza stanem cywilnym podkreśla również fakt wychowywania przez taką osobę dziecka bez uczestnictwa w tym procesie ojca/matki tego dziecka. Poza spełnieniem pozytywnej przesłanki w postaci posiadania statusu osoby samotnie wychowującej dziecko niezbędne jest zaistnienie jednej z okoliczności wymienionych w art. 11a ust. 1 pkt 1-3 ustawy uzasadniających przyznanie tego dodatku<sup>273</sup>. W praktyce działania organów administracji publicznej, definicja osoby samotnie wychowującej dziecko nie spełnia oczekiwań, powodując liczne problemy interpretacyjne, które znajdują wyraz w orzecznictwie sądowym.

Za osobę samotnie wychowującą dziecko, której przysługuje prawo do ubiegania się o dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka, należy uznać także matkę, która prawdzie wychowuje swoje dzieci wspólnie z konkubentem, ale są to dzieci pochodzące z poprzedniego związku (małżeństwa, konkubinatu)<sup>274</sup>. Dodatek ten przysługuje także osobie, która zawarła związek małżeński z osobą niebędącą rodzicem dziecka. Warto podkreślić, że judykatura jest zdania, iż dziecko wychowujące się w rodzinie rekonstruowanej nie traci statusu osoby wychowywanej przez samotnego rodzica. Dla takiej oceny nie ma znaczenia zarówno okoliczność, że matka ubiegająca się o dodatek do zasiłku rodzinnego pozostaje w nowym związku małżeńskim, jak też i to, że z tego nowego związku ma inne dzieci, które wychowują się wspólnie z dziećmi uprawnionymi do tego świadczenia<sup>275</sup>.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny dla oceny spełnienia warunków do uzyskania dodatku, o którym mowa nie ma znaczenia, że matka ubiegająca się o dodatek pozostaje w nowym związku małżeńskim, z którego posiada dzieci, które wychowują się wspólnie z dziećmi uprawnionymi do zasiłku rodzinnego. Niezwykle istotne jest zgodnie z tym poglądem, że rodzic może być uznawany wobec jednego dziecka za rodzica samotnie wychowującego, z kolei wobec dziecka wychowywanego wspólnie z rodzicem (biologicznym) za osobę wychowującą dziecko w rodzinie<sup>276</sup>.

Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługuje w wysokości 170 zł. miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340 zł. na wszystkie dzieci (art. 11a ust. 3 ustawy). W przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub

---

<sup>273</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2017 r., IV SA/Wr 72/17, LEX nr 2288387.

<sup>274</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 października 2010 r., II SA/OI 782/10, LEX nr 612144.

<sup>275</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 października 2009 r., II SA/Bd 776/09, LEX nr 572182; wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2014 r., II SA/Łd 316/14, LEX nr 1479538.

<sup>276</sup> Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2016 r., I OSK 2822/14, LEX nr 2094967.

orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności kwotą dodatku zwiększa się o 80 zł. na dziecko, nie więcej jednak niż o 160 zł. na wszystkie dzieci<sup>277</sup>.

### **3.5.4. Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej**

Przepis art. 12a ustawy reguluje sytuację rodzin wielodzietnych w kontekście ich uprawnienia do świadczeń rodzinnych, wprowadzając dodatek do zasiłku rodzinnego w sytuacji wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej. Definicja legalna rodziny wielodzietnej znajduje się w art. 3 pkt 16a ustawy, który za rodzinę wielodzietną uznaje rodzinę wychowującą troje i więcej dzieci mających prawo do zasiłku rodzinnego. Z kolei definicji rodziny wielodzietnej nie można rozpatrywać w oderwaniu do definicji legalnej rodziny, którą ustawodawca sprecyzował w art. 3 pkt 16. Zestawiając te dwie definicje zauważa się brak konsekwencji ustawodawcy w definiowaniu pojęć, gdyż w odniesieniu do definicji rodziny ustawodawca wymaga, aby dzieci pozostawały na utrzymaniu wskazanych osób, z kolei w odniesieniu do definicji rodziny wielodzietnej ustawodawca wymaga, aby dzieci pozostawały na ich wychowaniu. Jednakże pojęcia wychowania i utrzymania nie mogą zostać uznane za tożsame<sup>278</sup>. W kontekście przywołanych terminów rodziny i rodziny wielodzietnej należy przyjąć, że rodzina wielodzietna mieści się w pojęciu rodziny, przy czym w celu zdefiniowania pojęcia wielodzietności wprowadzono liczbę dzieci, od której przyjmuje się, że dana rodzina staje się rodziną wielodzietną. Rodzina jest zatem rodziną wielodzietną w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdy w rodzinie co najmniej na trójkę dzieci pobierany jest zasiłek rodzinny. Przyjęte rozwiązanie ma na celu wspieranie rodzin wielodzietnych w rozumieniu ustawy, przy czym pomocą publiczną w formie tego dodatku objęte jest w rzeczywistości trzecie i kolejne dzieci, i tylko do zasiłku rodzinnego na te dzieci można przyznać przedmiotowy dodatek.

---

<sup>277</sup> Przepis art. 11a ust. 3 ustawy był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał badał jego zgodność z Konstytucją RP w zakresie, w jakim ogranicza wysokość dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 340 zł na wszystkie dzieci. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 20 grudnia 2012 r., K 28/11 stwierdził, że art. 11a ust. 3 w zakresie, w jakim ogranicza wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 340 zł na wszystkie dzieci, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP. Podobnie stanowisko zajął w odniesieniu do art. 11a ust. 4 w zakresie, w jakim ogranicza wysokość zwiększenia dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne, stwierdzając, że przepis ten jest zgodny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 71 ust. 1 i art. 2, a także z art. 69 Konstytucji RP.

<sup>278</sup> K. Małyśa-Sulińska (red.), A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do art.12(a) ustawy o świadczeniach rodzinnych*, SIP LEX 2015.

### **3.5.5. Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego**

Wprowadzając dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, ustawodawca prawidłowo założył, że kształcenie i rehabilitacja dziecka niepełnosprawnego wymaga znacznie zwiększonych nakładów finansowych, dlatego uznał za uzasadnione przyznanie pomocy publicznej podmiotom wskazanym w art. 13 ust. 1 ustawy. Ustawodawca do przyznania dodatku nie wymaga udowodnienia ponoszenia wydatków na kształcenie i rehabilitację dziecka, wymaga jednak aby dziecko legitymowało się orzeczeniem o niepełnosprawności. Przy czym w odniesieniu do dziecka, które nie ukończyło 16 lat konieczne jest, aby legitymowało się orzeczeniem o niepełnosprawności, natomiast po ukończeniu 16 roku życia, aż do ukończenia 24 roku życia, legitymowało się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności.

Organ przyznający świadczenia rodzinne powinien przesądzić, czy w dacie orzekania o przyznaniu dodatku, dziecko (na które dodatek ma być przyznany) legitymuje się ostatecznym orzeczeniem o niepełnosprawności. Nie ma znaczenia data powstania niepełnosprawności, istotne jest, aby niepełnosprawność trwała w dacie orzekania przez organ przyznający świadczenia rodzinne. Ważna dla ustalenia prawa do tego dodatku jest data wydania decyzji, a nie data złożenia wniosku o przyznanie zasiłku rodzinnego wraz z dodatkiem. W sytuacji, gdy w dacie składnia wniosku dziecko legitymowało się orzeczeniem o niepełnosprawności, które jednak w dacie wydawania decyzji przez organ utraciło ważność, to nie ma podstaw do przyznania tego dodatku.

W odniesieniu do okresu, na jaki przyznawany jest przedmiotowy dodatek, zasadniczo dodatek przyznawany jest na okres zasiłkowy. Niemniej jednak, jeżeli termin na jaki wydano orzeczenie o niepełnosprawności upływa w trakcie okresu zasiłkowego, wówczas organ przyznaje przedmiotowy dodatek do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływa termin ważności orzeczenia o niepełnosprawności.

### **3.5.6. Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego**

Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, a także osobie uczącej się na częściowe pokrycie wydatków związanych z rozpoczęciem w szkole nowego roku szkolnego. Celem tego dodatku jest wsparcie finansowe wymienionych osób, w związku z wydatkami,

jakie są ponoszone wraz z rozpoczęciem nowego roku szkolnego<sup>279</sup>. Dodatek przysługuje także na dziecko rozpoczynające roczne przygotowanie przedszkolne. Dodatek, o którym mowa należy się raz w roku, w związku z rozpoczęciem roku szkolnego albo rocznego przygotowania przedszkolnego, w wysokości 100 zł. na każde dziecko. Wniosek o wypłatę dodatku składa się do dnia zakończenia okresu zasiłkowego (tj. do 31 października), w którym rozpoczęto rok szkolny albo roczne przygotowanie przedszkolne. Wniosek złożony po tym terminie pozostawia się bez rozpoznania. Organ powinien w takiej sytuacji powiadomić wnioskodawcę o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia.

Decyzja przyznająca wymieniony dodatek ma charakter deklaratoryjny, przy czym warunkiem przyznania dodatku jest zaistnienie prawa do świadczenia głównego, tj. zasiłku rodzinnego. Zadaniem organu administracji jest zbadanie, czy świadczenie główne przysługuje, oraz czy dziecko jest uczniem wskazanej we wniosku szkoły (organ właściwy w sprawie świadczeń rodzinnych powinien dokładnie zweryfikować, czy szkoła, w której dziecko rozpoczęło naukę, mieści się w katalogu szkół zawartym w art. 3 pkt 18 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Sam skutek w postaci nabycia uprawnienia następuje *ex lege*<sup>280</sup>.

### **3.5.7. Dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania**

Dodatek, o którym mowa w art. 15 ustawy ma na celu finansowe wsparcie osób wychowujących dzieci w procesie ich kształcenia, jeżeli pobierają naukę poza miejscem zamieszkania i zamieszkują w tej miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły bądź też zamieszkują w innej miejscowości niż miejscowość, w której znajduje się siedziba szkoły, ale do tej szkoły dojeżdżają<sup>281</sup>. Dokonując analizy zapisów ustawy należy stwierdzić, że dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania występuje w dwóch formach: w związku z dojazdem do miejscowości, w której znajduje się

---

<sup>279</sup> Dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego nie jest jedynym wsparciem państwa w związku z wydatkami, jakie są ponoszone z uwagi na rozpoczęcie roku szkolnego. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1061) określa szczegółowe warunki realizacji rządowego programu „Dobry start”. Świadczenie to w wysokości 300 zł. przysługuje raz w roku na dziecko w związku z rozpoczęciem nowego roku szkolnego (i to niezależnie od dochodu) rodzicom, opiekunom faktycznym, opiekunom prawnym, rodzinom zastępczym, osobom prowadzącym rodzinne domy dziecka, dyrektorom placówek opiekuńczo-wychowawczych, dyrektorom regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz osobom uczącym się. Przyznanie świadczenia dobry start nie wymaga wydania decyzji, ale już odmowa przyznania tego świadczenia oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wymagają wydania decyzji administracyjnej.

<sup>280</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 maja 2010 r., II SA/Łd 304/10, LEX nr 674654.

<sup>281</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 października 2017 r., II SA/Op 430/17, LEX nr 2377659.



siedziba szkoły oraz w związku z zamieszkiwaniem w miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły. Nie można jednocześnie pobierać dodatku z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania w dwóch formach. Pogląd taki znalazł aprobatę w orzecznictwie. Zdaniem judykatury z treści przepisu art. 15 ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika, iż uprawnionemu można przyznać tylko jedno z dwóch świadczeń, o którym mowa w tym przepisie, tj. dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania w związku z zamieszkiwaniem w miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły albo dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania w związku z dojazdem z miejsca zamieszkania do miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły<sup>282</sup>.

Przedmiotowy dodatek przysługuje przez 10 miesięcy w roku w okresie pobierania nauki od września do czerwca następnego roku kalendarzowego, czyli *de facto* na rok szkolny. W doktrynie został wyrażony pogląd, że w sytuacji gdy dziecko ukończy szkołę wcześniej, zostanie ze szkoły relegowane bądź z innych przyczyn przerwie naukę, możliwe jest pozbawienie przedmiotowego dodatku<sup>283</sup>.

Dodatek ten nie przysługuje w sytuacji zamieszkiwania w miejscowości, w której znajduje się szkoła podstawowa (z wyjątkiem przypadku, gdy dziecko lub osoba ucząca się, legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności), a także w sytuacji dojazdu dziecka do szkoły podstawowej. Ustawodawca założył bowiem, że w celu realizacji obowiązku szkolnego w szkole podstawowej należy w taki sposób zorganizować sieć szkół, aby dzieciom realizującym obowiązek szkolny zapewnić dogodny dostęp do szkoły, w obwodzie której mieszkają.

---

<sup>282</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2007 r., II SA/Kr 1031/06, LEX nr 524304.

<sup>283</sup> M. Lewandowicz-Machnikowska [w:] R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*. Komentarz, Wrocław 2010, s. 172.

## 3.6. Świadczenia opiekuńcze

### 3.6.1. Świadczenie pielęgnacyjne

Celem świadczenia pielęgnacyjnego jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które rezygnują z aktywności zawodowej aby sprawować opiekę nad osobą niepełnosprawną. Świadczenie pielęgnacyjne ma niejako zastąpić dochód wynikający ze świadczenia pracy, której nie może podjąć osoba sprawująca opiekę. Istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest więc częściowe zrekompensowanie opiekunowi osoby niepełnosprawnej strat finansowych spowodowanych niemożnością podjęcia pracy lub rezygnacją z niej w związku z koniecznością opieki nad osobą jej wymagającą<sup>284</sup>.

Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest rekompensatą, swoistym wynagrodzeniem przez państwo dla osób opiekujących się członkami rodziny, gdyż w innym wypadku musiałoby ono wywiązać się z obowiązku opieki nad swoimi obywatelami. Nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego uzależnione jest od spełnienia licznych warunków, wiążących się zarówno z osobą ubiegającą się o świadczenie, jak i z osobą wymagającą opieki lub innymi członkami ich rodziny. Wynikają one przede wszystkim z art. 17 ust. 1, 1a i 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, lecz ich pełna rekonstrukcja wymaga uwzględnienia zarówno innych przepisów tej ustawy (zwłaszcza definicji ustawowych wynikających z art. 3),

---

<sup>284</sup> Przepis art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych został zmieniony przepisami ustawy zmieniającej z 2012r., a na podstawie art. 11 ust. 1 i 3 tej ustawy został wprowadzony okres przejściowy uprawniający osoby dotychczas otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne do otrzymywania tego świadczenia przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. do dnia 30 czerwca 2013 r. Po upływie tego okresu, zgodnie z unormowaniem art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2012 r., decyzje, na podstawie których było przyznane prawo do świadczeń pielęgnacyjnych, miały wygasnąć z mocy prawa. Przepisy art. 11 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej z 2012 r. zostały uznane wyrokiem TK z dnia 5 grudnia 2013 r., K 27/13 (Dz. U. poz. 1557) za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu tego wyroku TK wskazano konieczność przywrócenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które świadczenie to utraciły od dnia 1 lipca 2013 r. Uchwalono ustawę z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Ustawą tą wprowadzono nowe świadczenie, tj. zasiłek dla opiekuna przysługujący osobie, która utraciła prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z dniem 1 lipca 2013 r. w związku z wygaśnięciem z mocy prawa, na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2012 r., decyzji przyznającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Zasiłek dla opiekuna został przyznany na okres ważności orzeczenia o niepełnosprawności. Obecnie nie ma już możliwości wnioskowania o to świadczenie, chyba że mamy do czynienia z kontynuacją świadczenia. Zasiłek dla opiekuna wynosi 620 zł. miesięcznie, podczas gdy od 1 stycznia 2020 r. świadczenie pielęgnacyjne jest przyznawane w wysokości 1830 zł. miesięcznie. Nierzadko osoby mające ustalone prawo do zasiłku dla opiekuna (w związku z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, ale i organów odwoławczych) rezygnują z zasiłku dla opiekuna, wnioskując o przyznanie korzystniejszego świadczenia pielęgnacyjnego.

jak i nierzadko skomplikowanej wykładni i odesłań zewnątrzsystemowych do innych ustaw<sup>285</sup>.

Spośród osób uprawnionych do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne ustawodawca wymienia matkę lub ojca, opiekuna faktycznego dziecka, osobę będącą rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz inne osoby, na których, zgodnie z przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Ustawodawca słusznie z kręgu podmiotów uprawnionych wyłączył osoby, na które *de facto* można byłoby ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne, albowiem same wymagają stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Zgodnie z art. 128 k.r.o. obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (obowiązek alimentacyjny) obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Z kolei krewnymi w linii prostej, zgodnie z art. 61<sup>7</sup> § 1 k.r.o., są osoby, z których jedna pochodzi od drugiej, a krewnymi w linii bocznej są osoby, które pochodzą od wspólnego przodka, a nie są krewnymi w linii prostej. Natomiast z małżeństwa wynika powinowactwo między małżonkiem a krewnymi drugiego małżonka (art. 61<sup>8</sup> § 1 k.r.o.).

Ustawodawca wymaga, aby brak podejmowania zatrudnienia lub rezygnacja z zatrudnienia przez osoby wymienione w ust. 1 i 1a pozostawały w bezpośrednim związku przyczynowo-skutkowym z koniecznością sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. Przy czym należy odróżnić pojęcie niepodejmowania i rezygnacji z zatrudnienia. Ten związek przyczynowo-skutkowy powinien polegać na tym, że potencjalny świadczeniobiorca nie podejmuje zatrudnienia, musi bowiem się opiekować niepełnosprawnym. Przez rezygnację z zatrudnienia uznaje się również zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej<sup>286</sup>. Zarejestrowanie w powiatowym urzędzie pracy jako osoba poszukująca pracy lub posiadanie statusu bezrobotnego nie ma wpływu na uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego<sup>287</sup>.

Przepis art. 17 ust. 1a ustawy rozszerza krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego wskazując, że osobom innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu

---

<sup>285</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 marca 2012 r., II SA/Sz 1291/11, LEX nr 1138825.

<sup>286</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 września 2012 r., I SA/Wa 1596/12, LEX nr 1232715.

<sup>287</sup> Art. 17 ust. 6 dodany przez art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. (Dz.U z 2017 r., poz.1428) zmieniającej ustawę o świadczeniach rodzinnych z dniem 1 sierpnia 2017 r. Zanim została wprowadzona ta zmiana organy administracji często odmawiały przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom zarejestrowanym w urzędzie pracy jako poszukującym pracy albo posiadającym status bezrobotnego.

z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki:

- 1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 3) nie ma osób, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 i 3., lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Na gruncie tego przepisu pojawiły się problemy interpretacyjne związane przede wszystkim z przyznawaniem świadczenia pielęgnacyjnego dalszym krewnym i powinowatym. W odniesieniu do uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego dla innych osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, pojawia się wątpliwość, gdy z wnioskiem o świadczenie pielęgnacyjne występuje powinowaty bądź osoba spokrewniona z osobą wymagającą opieki w linii bocznej, w sytuacji faktycznego sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. Mając na uwadze problem przyjmuje się zazwyczaj językową wykładnię przepisów ustawy, która wyłącza z kręgu osób uprawnionych powinowatych i krewnych w linii bocznej. W rezultacie brak obowiązku alimentacyjnego po stronie osoby ubiegającej się o świadczenie pielęgnacyjne stanowi podstawę do odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego<sup>288</sup>.

W art. 17 ust. 1b ustawy wprowadzono rozróżnienie podmiotowe grup osób, na które może być pobierane świadczenie pielęgnacyjne, wskazując, że o świadczenie pielęgnacyjne można ubiegać się na osoby, których niepełnosprawność powstała nie później niż do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia. Regulacja ta wywołała liczne problemy związane z jej stosowaniem. Przepis art. 17 ust. 1b w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną, po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie, ze względu na moment powstania niepełnosprawności, został z dniem 23 października 2014 r. - wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., K 38/13<sup>289</sup> - uznany za niezgodny z Konstytucją RP.

---

<sup>288</sup> Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2018 r., I OSK 1015/18, LEX nr 2558840.

<sup>289</sup> Wyrok TK z dnia 21 października 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1443). W uzasadnieniu wyroku TK znajdują się rozważania dotyczące skutku orzeczenia dla stanu prawnego i sytuacji prawnej adresatów normy prawnej zawartej w przepisie art. 17 ust. 1b ustawy „skutkiem wejścia w życie wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust.

Judykatura jest zgodnie zdania, że skutkiem wyroku TK jest zmiana zakresu zastosowania przepisu art. 17 ust. 1b ustawy w zakresie ujętej w nim treści, będącego przepisem szczególnym w odniesieniu do art. 17 ust. 1, określającego ogólne przesłanki prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 11 kwietnia 2019 r.<sup>290</sup>, Trybunał Konstytucyjny derogował fragment pełnego i jednoznacznego pod względem zakresowym przepisu, realizując tym samym klasyczną i nie budzącą kontrowersji funkcję „negatywnego prawodawcy”. Sąd podkreślił, że zakresowe wyeliminowanie ograniczeń o charakterze podmiotowym (wieku powstania niepełnosprawności) nie powoduje dysfunkcjonalności ustawy, gdyż możliwe jest odnalezienie w treści art. 17 ust. 1 ustawy i przepisów z nim powiązanych wszystkich elementów podmiotowych, przedmiotowych i czasowych koniecznych dla zrekonstruowania normy prawnej określającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Trybunał Konstytucyjny derogując zakresowo przepis art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie odroczył utraty jego mocy obowiązującej, a bezpośrednim skutkiem orzeczenia jest utrata przez ten przepis we wskazanym w wyroku zakresie domniemania konstytucyjności. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu przekłada się na ukształtowanie nowego stanu prawnego<sup>291</sup>. Zawarta w wyroku TK derogacja nie powoduje w żaden sposób luki konstrukcyjnej, a zmodyfikowany przepis art. 17 ust. 1b w powiązaniu z ust. 1 może być stosowany<sup>292</sup>. Aktualnie stanowisko sądów administracyjnych jest jednolite i sprowadza się do tego, iż nie jest dopuszczalne oparcie decyzji dotyczącej odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego i rozstrzygnięcia na podstawie przepisu art. 17 ust. 1b ustawy, który został uznany za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Rozpatrywanie spraw w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego powinno więc następować bez uwzględnienia zastrzeżenia, które wynika z art. 17 ust. 1b ustawy<sup>293</sup>.

---

1b ustawy, ani uchylene decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie „prawa” do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa”. Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b ustawy. „Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy w ocenie Trybunału wyłącznie do ustawodawcy, który biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii powinien dokonać tego bez zbędnej zwłoki”.

<sup>290</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 kwietnia 2019 r., III SA/Gd 27/19, LEX nr 2648469.

<sup>291</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 kwietnia 2019 r., II SA/Ke 164, 19, LEX nr 2648314.

<sup>292</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2019 r., III SA/Gd 66/19, LEX nr 2637700.

<sup>293</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 marca 2019 r., II SA/Lu 87/19, LEX nr 2645509. Ustawodawca nadal nie dokonał zmiany przepisu art. 17 ust. 1b ustawy. Jak wynika z analizy orzeczeń ustalających prawo do świadczenia pielęgnacyjnego organy pierwszej instancji kierują się obowiązującym przepisem prawa, z kolei

Przepis art. 17 ust. 5 ustawy wprowadza przesłanki negatywne po stronie osoby wymagającej opieki, których zaistnienie powoduje wyłączenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Na szczególną uwagę zasługuje ta, zgodnie z którą świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

W praktyce działania organów przyznających świadczenia rodzinne zasadą jest powoływanie się na językową wykładnię art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a i orzekanie o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego związanego z opieką sprawowaną nad niepełnosprawnym małżonkiem. Odmienne stanowisko w tym zakresie prezentują organy odwoławcze, które zdecydowanie stoją na stanowisku, że nie jest zasadne wyłączenie małżonków z kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. W myśl art. 23 k.r.o. na małżonkach ciąży bowiem obowiązek wzajemnego wsparcia i pomocy, w tym materialnego, w wypadku niedołęstwa, czy choroby. Ponadto art. 27 k.r.o. stanowi, że oboje małżonkowie obowiązani są, każdy według swych sił oraz swych możliwości zarobkowych i majątkowych, przyczynić się do zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli. Stąd też interpretacja art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy powinna zmierzać w kierunku ustalenia pierwszeństwa otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego przez małżonków, nie zaś ich wyłączenia od tego świadczenia. Małżonkowie, tworząc rodzinę i będąc zobowiązanymi do wzajemnego wsparcia, pozostają w obowiązującym stanie prawnym uprawnionymi do świadczenia pielęgnacyjnego podczas trwania małżeństwa. Zatem z interpretacji celowościowej art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy, odczytywanej łącznie z art. 17 ust. 1 powinno wynikać, że świadczenie pielęgnacyjne (w sytuacji gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim) nie przysługuje innym osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny. Natomiast w przypadku niepozostawania przez osobę wymagającą opieki w związku małżeńskim, uprawnienie takie mają inni członkowie rodziny zobowiązani przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego do alimentacji. Stanowisko judykatury również jest podzielone w przedmiocie problematyki związanej z przyznawaniem świadczenia pielęgnacyjnego na małżonka, przy czym analiza orzeczeń

---

organy odwoławcze oraz sądy administracyjne stosują przepis art. 17 ust. 1b ustawy bez zastrzeżenia, które zostało uznane na niekonstytucyjne.

sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że dominująca jest postawa, zgodnie z którą zasadne jest przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego na małżonka<sup>294</sup>.

Przeważający pogląd sądów administracyjnych o braku podstaw do odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, w sytuacji gdy osobą wnioskującą o jego przyznanie jest małżonek niepełnosprawnego, nieposiadający orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, znajduje również swe odzwierciedlenie w doktrynie.

Trafnie też wykładnię przepisu art. 17 wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, który w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r., P 38/09<sup>295</sup> stwierdził, że sądy administracyjne przyznały pierwszeństwo wykładni celowościowej i systemowej nad wykładnią językową, uznając, że pozostawanie w związku małżeńskim przez osobę wymagającą opieki nie powinno stanowić przesłanki odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Trybunał podzielił pogląd, że stosowanie wykładni językowej powyższego przepisu jest niedopuszczalne, gdyż pozostaje w sprzeczności z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi, takimi jak ochrona małżeństwa i dobra rodziny (art. 18 i 71 Konstytucji RP) oraz równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

Należy też zauważyć, że w ocenie sądów administracyjnych pozostawanie osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim stanowi przeszkodę w przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego innemu członkowi rodziny tylko wówczas, gdy małżonek jest w stanie skutecznie opiekę sprawować. Możliwe jest przyznanie świadczenia innemu członkowi rodziny, gdy małżonek osoby niepełnosprawnej, z przyczyn od siebie niezależnych i nie wynikających z jego woli, nie jest zdolny do sprawowania nad nią opieki. Przyznanie świadczenia innemu członkowi rodziny nie może jednak obejmować sytuacji, w których współmałżonek osoby wymagającej opieki ma obiektywną możliwość sprawowania opieki (pozwala mu na to zarówno wiek jak i stan zdrowia), lecz odmawia jej sprawowania. Nie ma przy tym znaczenia jakie są subiektywne przyczyny tej odmowy, czy wynika to z wzajemnych relacji między małżonkami, czy też z innych przyczyn, tj. współmałżonek nie chce zrezygnować z pracy zawodowej w celu sprawowania opieki<sup>296</sup>.

---

<sup>294</sup>Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 czerwca 2010r., IV SA/GI 40/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5D3BE99BD4>; wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2009r., I OSK 722/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C471417BBF>; wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2009r., I OSK 723/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ABA193E6FA>, dostęp 21 października 2019 r.; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 kwietnia 2019 r., II SA/OI 206/19, LEX nr 2651997.

<sup>295</sup>Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r., P 38/09, OTK-A 2010/5/53.

<sup>296</sup>Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 czerwca 2019 r., II SA/Go 254/19, LEX nr 2690435.

Naruszenia zasady równości sądy administracyjne dopatrują się także w takiej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, która pozbawia w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do emerytury w wysokości niższej od świadczenia pielęgnacyjnego<sup>297</sup>. Przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy wyraźnie przewiduje, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje w sytuacji, gdy osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury (...). Sądy administracyjne prezentują pogląd, że wykładnia językowa może prowadzić do takiego wniosku, jednak zastosowanie dyrektyw wykładni systemowej oraz dyrektyw wykładni funkcjonalnej i celowościowej prowadzi do takiego rozumienia tegoż przepisu, że wyłącza on prawo do świadczenia, o którym mowa, osobie mającej ustalone prawo do emerytury nie w całości, ale tylko do wysokości emerytury<sup>298</sup>. Podkreślono, że proces wykładni zaczyna się zawsze od dyrektyw językowych, ale nie może się do nich ograniczać. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 kwietnia 2019 r. zaakcentował, iż dyrektywy funkcjonalne i systemowe mogą prowadzić do odrzucenia rezultatów wykładni językowej nawet, gdy wykładania językowa prowadzi do rezultatów jednoznacznych, a taki pogląd jest obecnie dominujący w orzecznictwie i nauce prawa. Trudno jednak zgodzić się z takim stanowiskiem, w sytuacji gdy przepis prawa jest jasny, bezsporny i wyraźnie nie dopuszcza możliwości przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie mającej ustalone prawo do emerytury. Wykładania nie może bowiem prowadzić do tworzenia zupełnie nowej normy prawnej. W związku z tym, jeżeli przepis prawa jest oczywisty, to zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda*, nie podlega on innej wykładni, niż wynikającej z jego treści gramatycznej<sup>299</sup>. Skoro przepis jest sformułowany w sposób nie budzący wątpliwości i wystarcza jego wykładania językowa to sięganie do wykładni funkcjonalnej byłoby działaniem *contra legem*<sup>300</sup>. Ustalone prawo do emerytury powinno wyłączać przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, co istotne, w orzecznictwie sądów administracyjnych można spotkać coraz częściej stanowisko zbieżne z tym poglądem. Linia orzecznicza sądów administracyjnych nie

---

<sup>297</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 137/19, LEX nr 2650442.

<sup>298</sup> W tej sprawie wypowiedział się już NSA w wyroku z dnia 8 stycznia 2020 r., I OSK 232/19, LEX nr 2767685 stwierdzając, że składowi orzekającemu znane są odmienne poglądy prezentowane nawet w orzecznictwie NSA, jednak przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłyby do naruszenia konstytucyjnych zasad.

<sup>299</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86 i z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86.

<sup>300</sup> Tak też wypowiedział się WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 9 grudnia 2019 r., II SA/Gl 969/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A2AF3C17A>, dostęp 5 lutego 2020 r.; identyczne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 6 kwietnia 2017 r., I OSK 2950/15, LEX nr 2290843.



została jeszcze jednoznacznie ukształtowana i widoczny jest wyraźny spór poglądów w tym zakresie.

### 3.6.2. Specjalny zasiłek opiekuńczy

Ustawa zmieniająca ustawę o świadczeniach rodzinnych z 2012 r., która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.<sup>301</sup> wprowadziła nowe świadczenie opiekuńcze - specjalny zasiłek opiekuńczy. Celem tej nowelizacji było dążenie do racjonalizacji zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych przez dostosowanie rozwiązań systemowych do potrzeb społecznych związanych z polityką rodzinną i możliwości finansowych państwa. Stąd też wynikła potrzeba wprowadzenia nowego świadczenia - specjalnego zasiłku opiekuńczego, którego możliwość przyznania została ograniczona spełnieniem wielu kryteriów przez osoby ubiegające się o ten zasiłek<sup>302</sup>.

Zgodnie z art. 16a ust. 1 ustawy, *specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje osobom, na których zgodnie z przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny, oraz małżonkom, jeżeli nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej albo rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.*

W odniesieniu do kręgu podmiotów uprawnionych do przedmiotowego świadczenia ustawa wskazuje małżonków oraz osoby, na których, zgodnie z unormowaniami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ciąży obowiązek alimentacyjny (art. 128-133 k.r.o.). Niesienie pomocy i wspieranie niepełnosprawnego członka rodziny nie jest wystarczającą przesłanką do przyznania specjalnego zasiłku opiekuńczego. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym kontrowersje mogła budzić kwestia przyznania świadczenia opiekuńczego na małżonka. Przed nowelizacją przyjmowano analogiczne stanowisko jak to, które prezentowały sądy administracyjne i organy odwoławcze przy przyznawaniu

---

<sup>301</sup> Dz. U. z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1548). Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

<sup>302</sup> Regulacja instytucji specjalnego zasiłku opiekuńczego została następnie znowelizowana ustawą z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustalaniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2092 ze zm.).

świadczenia pielęgnacyjnego na małżonka. Aktualnie na skutek nowelizacji<sup>303</sup> bezsporne jest, że specjalny zasiłek opiekuńczy może zostać przyznany małżonkowi.

Specjalny zasiłek opiekuńczy ma charakter rekompensaty za niepodejmowanie zatrudnienia lub rezygnację z aktywności zawodowej na rzecz sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny i dlatego powinien istnieć związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy niepodejmowaniem zatrudniania lub rezygnacją z zatrudnienia a podjęciem opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Przed nowelizacją ustawy istniała wątpliwość, czy istnieje podstawa do przyznawania specjalnego zasiłku opiekuńczego osobom, które nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej<sup>304</sup>. Wówczas, w ocenie sądów, wypracowane na gruncie dotychczasowych przepisów dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego sposoby wykładni przepisów regulujących zasady uzyskania prawa do tego świadczenia, przyjęto jako aktualne w procesie wykładni przepisów dotyczących specjalnego świadczenia opiekuńczego, ponieważ celem tych świadczeń (tj. świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego) jest wsparcie finansowe przez państwo osób, które z uwagi na potrzebę sprawowania stałej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, niezdolnym do samodzielnego funkcjonowania nie pozostają zatrudnione lub nie wykonują innej pracy zarobkowej. W obowiązującym od dnia 1 stycznia 2015 r. przepisie art. 16c ust. 1, ustawodawca przesądził, że specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje także wtedy, gdy osoba o niego ubiegająca się nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Artykuł 16a ust. 2 ustawy - jako warunek uzyskania przedmiotowego świadczenia – wprowadza kryterium dochodowe, wskazując, że specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 5 ust. 2<sup>305</sup>. Zatem przekroczenie kryterium dochodowego, niezależnie od innych przesłanek, które mogą być spełnione wyklucza przyznanie tego świadczenia. Ustawodawca wskazał na konieczność spełniania kryterium dochodowego, nie pozostawiając organom żadnego luzu decyzyjnego<sup>306</sup>.

Przepis art. 16c ust. 3 ustawy formułuje zasadę równoważnika, zobowiązującą do przyznania specjalnego zasiłku opiekuńczego w sytuacji, gdy przysługiwał on w poprzednim okresie zasiłkowym, a organ ustalił, że nastąpiło przekroczenie dochodu o kwotę niższą niż najniższy zasiłek rodzinny. Ustawodawca posłużył się sformułowaniem

---

<sup>303</sup> Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustalaniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2092 ze zm.).

<sup>304</sup> Zmiana weszła w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.

<sup>305</sup> Przepisy art. 5 ust. 4-9 ustawy o świadczeniach rodzinnych stosuje się odpowiednio.

<sup>306</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2019 r., II SA/Łd 878/18, LEX nr 2616313.

o przysługiwaniu, a nie przyznaniu zasiłku, tj. skonkretyzowaniu prawa w formie aktu administracyjnego. Pobierać świadczenie i mieć do niego prawo to nie to samo. Świadczenie jest pobierane, jeżeli oczywiście przysługuje uprawnionemu, ale dopuszczalna jest także sytuacja, że z przysługującego prawa świadczeniobiorca nie korzysta. Dotyczy to świadczeń przyznawanych na wniosek<sup>307</sup>. Obowiązkiem organu administracji publicznej jest ustalenie, czy hipotetycznie w poprzednim okresie zasiłkowym przysługiwałby osobie ubiegającej się specjalny zasiłek opiekuńczy<sup>308</sup>.

W orzecznictwie i doktrynie przysługiwanie zasiłku w poprzednim okresie zasiłkowym wiąże się, bądź z faktycznym pobieraniem zasiłku, bądź z potencjalnym uprawnieniem. Aktualnie podkreśla się, że błędna jest wykładnia przepisu art. 16c ust. 3 ustawy, która uzależniania przyznanie świadczenia od „pobierania” w poprzednim okresie zasiłkowym specjalnego zasiłku opiekuńczego. W orzecznictwie podkreśla się, że konkretnej osobie przysługuje określone świadczenie rodzinne, ponieważ spełnia ustawowe kryteria jego przyznania. Nie oznacza to jednak, że prawo to w każdym przypadku ustalone jest decyzją administracyjną. Postępowanie wszczyna się na wniosek, przy czym brak takiego wniosku nie oznacza, że dane uprawnienie nie przysługuje. Nie może ono być realizowane (bez stosownej decyzji administracyjnej), ale nie zmienia to faktu, że istnieje samo abstrakcyjne uprawnienie, które po złożeniu wniosku powinno być zrealizowane.

Ustawodawca wprowadził w art. 23 ust. 4e ustawy wymóg przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego w celu weryfikacji spełnienia wymogów warunkujących przyznanie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Ustalając prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, organ administracji zwraca się o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego (o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej) w celu weryfikacji okoliczności dotyczących spełniania warunków określonych w art. 16a ustawy. W szczególności wywiad środowiskowy pozwala na obiektywne stwierdzenie stanu zdrowia osoby wymagającej opieki, warunków bytowych w jakich żyje, a także ustalenie na podstawie jej relacji, jaki jest zakres sprawowanej pomocy i jakie są oczekiwania w stosunku do osoby, która ubiega się o przyznanie świadczenia. Obok obowiązku przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego w toku postępowania w sprawie ustalenia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego, wprowadzono aktualizację wywiadu, którą przeprowadza się po upływie 6 miesięcy, jeżeli do końca okresu, na który ustalone zostało prawo do specjalnego

---

<sup>307</sup>Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 września 2016 r., IV SA/Po 71/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AD7E94AAE3>, dostęp 20 października 2019 r.

<sup>308</sup>Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 września 2017 r., II SA/Lu 420/17, LEX nr 2599514.

zasiłku opiekuńczego, pozostało więcej niż 3 miesiące, oraz w każdej sytuacji, gdy zaistnieją wątpliwości co do spełniania przesłanek warunkujących prawo do komentowanego świadczenia (art. 23 ust. 4f ustawy). Takie rozwiązanie z założenia ma prowadzić do eliminowania osób uprawnionych do specjalnego zasiłku opiekuńczego, które tylko pozornie sprawują opiekę nad osobą niepełnosprawną. Aktualizacja wywiadu pozwala na kontrolowanie wypłaty środków z budżetu państwa na ten rodzaj świadczenia. Rolą organów orzekających w sprawach specjalnego zasiłku opiekuńczego jest sprawdzanie, aby nie dochodziło do nadużyć w zakresie jego przyznawania, a tej kontroli służy właśnie przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Warunkiem *sine qua non* przyznania tego świadczenia jest wywiad środowiskowy<sup>309</sup>.

W przepisie art. 16a ust. 8 ustawy przewidziano katalog przesłanek negatywnych, przy zaistnieniu których specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługuje. Przy czym przesłanki negatywne mogą wystąpić zarówno po stronie osoby sprawującej opiekę, jak i po stronie osoby wymagającej opieki. Przesłanki, o których mowa są tożsame z przesłankami negatywnymi, o których mowa w przepisie art. 17 ust. 5 dotyczącym świadczenia pielęgnacyjnego.

Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje w wysokości 620 zł. miesięcznie, jest świadczeniem podzielnym, co istotne, prawo do tego zasiłku ustalane jest na okres zasiłkowy (z wyjątkiem, gdy orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane na krótszy okres).

---

<sup>309</sup> Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na przepis art. 15o ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.) zgodnie, z którym z przyczyn związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 przyznawanie lub aktualizacja prawa do świadczeń opiekuńczych, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, oraz zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, w szczególności osobie, która została poddana kwarantannie w związku z podejrzeniem o zakażenie lub o chorobę zakaźną, nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, a ustalenie sprawowania opieki może nastąpić w szczególności na podstawie:

- 1) rozmowy telefonicznej z pracownikiem socjalnym oraz
- 2) dokumentów lub oświadczeń, a także ich kopii, w tym elektronicznych, uzyskanych od osoby ubiegającej się o świadczenie lub je otrzymującej lub od członków jej rodziny.

### 3.6.3. Zasiłek pielęgnacyjny

Warunki ustalenia prawa do zasiłku pielęgnacyjnego określa art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>310</sup>. Zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem ściśle związanym z osobą świadczeniobiorcy, a jego celem jest częściowe pokrycie wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy tej osobie w związku z jej niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Niezdolność do samodzielnej egzystencji, która została zdefiniowana w przepisie art. 4 ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>311</sup>, oznacza naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację.

Krąg podmiotów uprawnionych do zasiłku pielęgnacyjnego został określony w art. 16 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Świadczenie przyznawane jest osobom, które są osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu przepisów prawa (przy czym należy mieć na uwadze, że ustawa o świadczeniach rodzinnych w art. 3 pkt 20 i 21 zdefiniowała pojęcie stopnia niepełnosprawności), bądź też osobom, które ukończyły określony w ustawie wiek - 75 lat.

W pierwszej kolejności ustawodawca wskazuje, że zasiłek pielęgnacyjny przysługuje niepełnosprawnemu dziecku, czyli dziecku w wieku do ukończenia 16 roku życia, legitymującemu się orzeczeniem o niepełnosprawności określonym w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (art. 3 pkt 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Następnie ustawodawca spośród osób uprawnionych do zasiłku pielęgnacyjnego wymienia osoby niepełnosprawne w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Znaczny stopień niepełnosprawności zdefiniowany jest w art. 3 pkt 21 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

---

<sup>310</sup> Zgodnie z 16 ust. 1 ustawy zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

2. Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje:

- 1) niepełnosprawnemu dziecku;
- 2) osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 3) osobie, która ukończyła 75 lat.

3. Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje także osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21. roku życia.

<sup>311</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 426).

Jednocześnie ustawodawca przewiduje świadczenie w formie zasiłku pielęgnacyjnego dla osoby niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia (art. 16 ust. 3 ustawy). Warunkiem nabycia prawa do zasiłku pielęgnacyjnego na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest łączne spełnienie wszystkich przesłanek wymienionych w tym przepisie przez osobę ubiegającą się o ten zasiłek:

- 1) wnioskujący o zasiłek musi legitymować się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- 2) niepełnosprawność musi powstać do ukończenia 21 roku życia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w piśmiennictwie utrwalone jest stanowisko, wedle którego ustalenie faktu niepełnosprawności, stopnia niepełnosprawności oraz daty powstania niepełnosprawności odbywa się wyłącznie na podstawie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności<sup>312</sup>. Stosowne orzeczenie nie może być zastąpione żadnym innym dokumentem, ani domniemaniem, że niepełnosprawność mogła powstać przed ukończeniem przez stronę 21 roku życia. W jednym z wyroków stwierdzono, że ustalenie faktu niepełnosprawności i jego stopnia odbywa się na podstawie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności wydanego przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności i tylko ten dokument uprawnia do poczynienia ustaleń w zakresie stopnia i daty powstania stopnia niepełnosprawności<sup>313</sup>. Podkreśla się, że organy właściwe do załatwiania wniosków o przyznanie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego nie są uprawnione do badania daty powstania niepełnosprawności i muszą opierać się na treści dołączonego do wniosku o przyznanie zasiłku orzeczenia o niepełnosprawności. Nie jest dopuszczalne w postępowaniu o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego ustalanie daty powstania niepełnosprawności, a w szczególności ustalanie, czy istotnie niepełnosprawność powstała przed ukończeniem 21 roku życia. Organy rozpoznające wniosek o przyznanie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego nie są kompetentne do ustalenia we własnym zakresie daty powstania niepełnosprawności, czy daty stwierdzenia określonego stopnia niepełnosprawności, ponieważ związane są - co do

---

<sup>312</sup>Tak M. Lewandowicz-Machnikowska [w:] R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, op. cit., s. 185.

<sup>313</sup>Wyrok WSA w Opolu z dnia 11 maja 2017 r., II SA/Op 125/17, LEX nr 2293984; por. również wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 czerwca 2009 r., IV SA/Wr 576/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/67C0D25736>; WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2008 r., II SA/Kr 662/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DEF8105F17>; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2012 r., I OSK 259/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D1CE29E3A>, dostęp 20 października 2019 r.

daty powstania niepełnosprawności i co do jej stopnia - orzeczeniem wydanym przez uprawniony do tego organ. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 31 lipca 2019 r. sygn., akt I OSK 739/19, w którym stwierdzono, że „przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego nie jest warunkowane legitymowaniem się tylko i wyłącznie orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wydanym przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, bowiem na równi z takim orzeczeniem ustawodawca traktuje również m.in. orzeczenie o zaliczeniu do I grupy inwalidów”<sup>314</sup>.

Ustawodawca przewiduje również przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobom, które ukończyły 75 rok życia. Zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem rodzinnym, które nie jest uzależnione od dochodu.

Artykuł 16 w ust. 5, 5a i 6 wymienia przesłanki negatywne, przy zaistnieniu których osobie ubiegającej się o zasiłek pielęgnacyjny nie będzie on przysługiwał. Pierwszą z nich jest umieszczenie danej osoby w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie. Pojęcie instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 7 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zawarta w tym przepisie przesłanka wykluczająca przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego związana z przebywaniem w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie kładzie nacisk na okoliczność, czy dana osoba ma zapewnione przez tą instytucję utrzymanie, to znaczy, czy w ramach przebywania w tej instytucji dana osoba ma finansowany pobyt<sup>315</sup>. Jak podnosi się w orzecznictwie sądowym, choćby częściowe ponoszenie kosztów utrzymania, uzasadnia przyznanie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego<sup>316</sup>. Zakład karny niewątpliwie należy zaliczyć do instytucji, o której mowa w art. 16 ust. 5 ustawy, gdyż zapewnia nieodpłatnie całodobowe pełne utrzymanie (w tym wyżywienie, pobyt, opiekę medyczną i inne środki pomocnicze). W kwestii uprawnienia do zasiłku pielęgnacyjnego przez osoby przebywające w zakładach karnych lub areszcie stanowisko zajęły również sądy administracyjne, z uwagi na kontrowersje na tle tego, czy zakład karny jest placówką zapewniającą nieodpłatne pełne utrzymanie. Sądy administracyjne podkreślają, że umieszczenie osoby w zakładzie karnym (areszcie śledczym) jest negatywną przesłanką do uzyskania prawa do zasiłku pielęgnacyjnego, a w przypadku jego pobierania do uchYLENIA tego prawa, niezależnie od tego, że dana osoba spełnia wszystkie inne ustawowe kryteria do

---

<sup>314</sup> Wyrok NSA z dnia 31 lipca 2019 r., I OSK 739/19, niepublikowany.

<sup>315</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 listopada 2018 r., III SA/Kr 984/18, LEX nr 2582108.

<sup>316</sup> Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2009 r., I OSK 1352/08, LEX nr 561256; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2010 r., I SA/Wa 1276/10, LEX nr 1276192.

otrzymywania tego świadczenia<sup>317</sup>. W jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie<sup>318</sup> stwierdził, że jeżeli zakład karny zapewnia osobie nieodpłatnie pełne utrzymanie, którego ciężar ponosi budżet państwa, to pobyt w takiej placówce wyklucza prawo do otrzymania, także z budżetu państwa, dodatkowych środków w postaci zasiłku pielęgnacyjnego z uwagi na przesłankę negatywną określoną w art. 16 ust. 5 ustawy, jaką jest pobyt osoby w instytucji zapewniającej jej całodobowe utrzymanie.

W kwestii zakwalifikowania danej placówki jako placówki zapewniającej całodobowe utrzymanie kluczowe znaczenie ma to, czy placówka ta zapewnia nieodpłatnie pełne utrzymanie. W sytuacji, gdy osoba przebywająca w danej placówce chociaż częściowo partycypuje w kosztach utrzymania, nie można danej placówki zakwalifikować jako instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, a co za tym idzie pobyt osoby w takiej placówce nie wyłącza prawa do zasiłku pielęgnacyjnego.

Kolejną negatywną przesłanką dla przyznania zasiłku pielęgnacyjnego jest okoliczność, w której wnioskodawca jest uprawniony do dodatku pielęgnacyjnego. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny, istotą przepisu art. 16 ust. 6 ustawy jest wyeliminowanie przypadków, w których zasiłek pielęgnacyjny mogłaby uzyskać osoba pobierająca już dodatek pielęgnacyjny. Oba wymienione świadczenia nie służą wzbogaceniu się osób do nich uprawnionych, lecz są przeznaczone na pokrywanie przez osoby otrzymujące te świadczenia wydatków wynikających z niepełnosprawności uniemożliwiającej samodzielne funkcjonowanie. Cel i charakter oraz funkcja tych świadczeń są podobne. Za twierdzeniem powyższym przemawia fakt, że w art. 16 ust. 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych uregulowano kwestię zbiegu uprawnień w ten sposób, iż świadczenia te wykluczają się wzajemnie. Rozwiązanie takie ma zapobiec pobieraniu świadczenia o tym samym charakterze i spełniającym identyczną funkcję z dwóch różnych źródeł. Ustawodawca wykluczył możliwość otrzymywania obu świadczeń jednocześnie przez osobę uprawnioną, ale i wyłączył swobodę decydowania przez osobę uprawnioną, które świadczenie chce otrzymywać wprowadzając regułę kolizyjną wyłączającą przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego<sup>319</sup>. W piśmiennictwie oraz judykaturze podkreśla się, że zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny, mimo że w rzeczywistości mają zbliżony cel, są rodzajowo odmiennymi świadczeniami, wypłacanymi przez różne

---

<sup>317</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2017 r., II SA/Sz 114/17, LEX nr 2290790.

<sup>318</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 października 2012 r., II SA/OI 835/12, LEX nr 1235194.

<sup>319</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2019 r., II SA/OI 260/19, LEX nr 2689583; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 lipca 2016 r., II SA/Po 379/16, LEX Nr 2110196.



instytucje (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, gminę). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyjaśnił, że zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny to odmienne świadczenia, dla których uzyskania ustawodawca określił odrębne wymogi. Dodatek pielęgnacyjny ma charakter ubezpieczeniowy, a zasiłek pielęgnacyjny charakter pomocowy. Celem każdego z tych świadczeń jest częściowa rekompensata kosztów związanych z ograniczeniami w samodzielnej egzystencji, kosztów związanych albo z niepełnosprawnością, albo z określonym wiekiem<sup>320</sup>.

Skoro ustawodawca przewidział, że zasiłek pielęgnacyjny nie przysługuje, jeżeli członkom rodziny przysługują za granicą świadczenia na pokrycie wydatków związanych z pielęgnacją tych osób, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej, to *a contrario*, jeżeli członkom rodziny takie świadczenie za granicą nie przysługuje, wówczas przysługuje na podstawie przepisów krajowych.

Należy też podkreślić, że zasiłek pielęgnacyjny jest ściśle związany z osobą świadczeniobiorcy, przysługuje osobie niepełnosprawnej (także niepełnosprawnemu dziecku), a nie innej osobie (np. przedstawicielowi ustawowemu dziecka). Zatem gdy osobą uprawnioną jest niepełnosprawne dziecko, adresatem decyzji będzie to dziecko, a decyzja zostanie doręczona przedstawicielowi ustawowemu dziecka, gdyż działa on na rzecz i w imieniu małoletniego, który nie ma zdolności do czynności prawnych. Natomiast, gdy zasiłek pielęgnacyjny będzie przysługiwał osobie ubezwłasnowolnionej całkowicie, ta osoba będzie stroną postępowania i adresatem decyzji, a podmiotem, któremu zostanie doręczona decyzja administracyjna, będzie opiekun prawny ubezwłasnowolnionego całkowicie<sup>321</sup>.

W przypadku niepełnosprawnego dziecka jego rodzice jedynie go reprezentują w postępowaniu o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego, natomiast to ono jest stroną tego postępowania i na jego rzecz wydawana jest decyzja administracyjna. W sytuacji, gdy zasiłek został już przyznany ostateczną decyzją administracyjną, nie jest dopuszczalne prowadzenie innego postępowania o przyznanie tego zasiłku, także wtedy, gdy nowy wniosek składa rodzic, który nie reprezentował dziecka w pierwotnej sprawie<sup>322</sup>.

---

<sup>320</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 lutego 2012 r., II SA/Łd 1360/11, LEX nr 1116528; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2010 r., II SA/Wa 708/10, LEX nr 750905.

<sup>321</sup> K. Małysa-Sulińska (red.), *Ustawa o świadczeniach rodzinnych*. Komentarz, SIP LEX 2019.

<sup>322</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 czerwca 2018 r., IV SA/Gl 1228/17, LEX nr 2517160.

Analiza wymienionych przepisów prowadzi do wniosku, że zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem szczególnego rodzaju, o jasno sprecyzowanym celu i przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja regulacji dotyczących zasad przyznawania tego świadczenia ma charakter gwarancyjny<sup>323</sup>.

### 3.7. Świadczenie rodzicielskie

Świadczenie rodzicielskie zostało wprowadzone z dniem 1 stycznia 2016 r. na mocy ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw<sup>324</sup>, w wyniku której do ustawy o świadczeniach rodzinnych został wprowadzony art. 17c<sup>325</sup>.

Założeniem ustawodawcy jest powszechna dostępność tego świadczenia, którego otrzymywanie warunkuje urodzenie się dziecka, gdy nie zachodzą przesłanki negatywne z art. 17c ust. 9 ustawy. Zasadą jest przyznanie świadczenia matce, zaś ojcu na zasadzie wyjątku. Świadczenie rodzicielskie przysługuje ojcu dziecka w przypadku skrócenia na wniosek matki dziecka okresu pobierania świadczenia rodzicielskiego, zasiłku macierzyńskiego lub uposażenia za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego lub okres urlopu rodzicielskiego, po wykorzystaniu przez nią tego świadczenia, zasiłku lub uposażenia za okres co najmniej 14 tygodni od dnia urodzenia dziecka; śmierci matki dziecka, porzucenia dziecka przez matkę.

Przyjęta przez ustawodawcę zasada pierwszeństwa w otrzymywaniu świadczenia dla matki dziecka wynika w rzeczywistości z uwarunkowań dotyczących procesu wychowywania dziecka. Ustawodawca przewidział mechanizm pozwalający na uzyskanie świadczenia

---

<sup>323</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 czerwca 2017 r., II SA/Sz 504/17, LEX nr 2332873.

<sup>324</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1217.

<sup>325</sup> Zgodnie z art. 17c ust. 1 świadczenie rodzicielskie przysługuje:

- 1) matce albo ojcu dziecka, z uwzględnieniem ust. 2;
- 2) opiekunowi faktycznemu dziecka w przypadku objęcia opieką dziecka w wieku do ukończenia 7. roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego - do ukończenia 10. roku życia;
- 3) rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej, w przypadku objęcia opieką dziecka w wieku do ukończenia 7. roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego - do ukończenia 10. roku życia;
- 4) osobie, która przysposobiła dziecko, w przypadku objęcia opieką dziecka w wieku do ukończenia 7. roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego - do ukończenia 10. roku życia.

rodzicielskiego przez ojca dziecka, gdy matka tego dziecka składa wniosek o „skrócenie” okresu pobierania świadczenia rodzicielskiego, po upływie wskazanego minimalnego okresu jego otrzymywania, w szczególności z tego powodu, że nie będzie mogła w dalszym ciągu sprawować opieki nad dzieckiem, ponieważ zamierza podjąć zatrudnienie. Niewątpliwie bowiem jednym z celów tego przepisu jest pozostawienie rodzicom dziecka pewnego zakresu swobody w zakresie decyzji, które z nich sprawować będzie opiekę nad dzieckiem i w związku z tym pobierać będzie świadczenie rodzicielskie, a które zachowa możliwość podjęcia zatrudnienia, bądź innej pracy zarobkowej. Taka wykładnia uwzględnia konstytucyjną klauzulę ochrony rodziny zawartą w art. 18 Konstytucji RP, którą rozwija między innymi art. 71 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji stanowiący, że „państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny”<sup>326</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że świadczenie rodzicielskie ma być dostępne dla jednego z rodziców, a wyjątki określa jedynie art. 1 ust. 2 i 3 oraz art. 17 ust. 9 ustawy zawierający katalog przesłanek negatywnych. Ustawodawca w art. 17c ust. 2 nie mógł przewidzieć wszystkich stanów faktycznych mogących się wydarzyć. Cel ustawy jest jednak na tyle jasny, że nie można zapomnieć, iż świadczenie ma przysługiwać jednemu z rodziców i jeśli z różnych względów nie przysługuje ono matce, to powinno zostać przyznane ojcu dziecka. Zatem otrzymywanie świadczenia rodzicielskiego przez ojca, gdy matka przebywa w zakładzie karnym, staje się oczywiste i uzasadnione celem ustawy<sup>327</sup>. Pozbawienie ojca w takiej sytuacji świadczenia stanowiłoby dyskryminację i niezastosowanie się do celu ustawy.

Świadczenie rodzicielskie przysługuje od dnia porodu<sup>328</sup> w wysokości 1000 zł. miesięcznie przez okres 52 tygodni - w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie, przysposobienia jednego dziecka lub objęcia opieką jednego dziecka. Okres przyznania świadczenia zwiększa się do 65 tygodni w przypadku urodzenia dwojga dzieci podczas jednego porodu, do 67 tygodni w przypadku urodzenia trojga dzieci, 69

---

<sup>326</sup>Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 września 2016 r., II SA/Lu 468/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1A85546C87>, dostęp 29 maja 2019 r.

<sup>327</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Łd 217/17, LEX nr 2298869; wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 listopada 2016 r., II SA/Lu 611/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1FBD5DB901>, dostęp 29 maja 2019r.

<sup>328</sup> W myśl art. 24 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych prawo do świadczenia rodzicielskiego ustala się, począwszy od miesiąca urodzenia lub przysposobienia dziecka, a w przypadku osób, o których mowa w art. 17c ust. 1 pkt 2 i 3, od miesiąca objęcia dziecka opieką, jeżeli wniosek o ustalenie prawa do świadczenia rodzicielskiego został złożony w terminie 3 miesięcy, licząc od dnia urodzenia lub przysposobienia dziecka, a w przypadku osób, o których mowa w art. 17c ust. 1 pkt 2 i 3, od dnia objęcia dziecka opieką. W przypadku złożenia wniosku po terminie, nie później jednak niż w okresach, o których mowa w art. 17c ust. 3, prawo do świadczenia rodzicielskiego ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek.

czworga dzieci, aż do 71 tygodni w przypadku urodzenia pięciorga i więcej dzieci podczas jednego porodu.

Charakter świadczenia rodzicielskiego, ma z istoty rzeczy stanowić zabezpieczenie finansowe w sytuacji nieposiadania uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego lub innych świadczeń wskazanych w art. 17c ust. 9 ustawy (tj. uposażenia za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego lub okres urlopu rodzicielskiego), bądź w innych sytuacjach wskazanych w tej regulacji prawnej. Okoliczność pobierania zasiłku dla bezrobotnych nie wyłącza z zasady uprawnienia do świadczenia rodzicielskiego, przy czym wpływa na jego wysokość (świadczenie rodzicielskie przysługuje wówczas jednemu z rodziców w wysokości różnicy między kwotą świadczenia rodzicielskiego a kwotą pobieranego przez kobietę zasiłku dla bezrobotnych pomniejszonego o zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych – art. 17c ust. 6 ustawy).

W art. 17c ust. 9 ustawodawca wskazał katalog negatywnych przesłanek, których zaistnienie wyklucza przyznanie świadczenia rodzicielskiego z tym, że mogą to być okoliczności związane z sytuacją prawną i faktyczną, zarówno osoby sprawującej opiekę, jak i wymagającej opieki<sup>329</sup>.

Świadczenie rodzicielskie nie przysługuje, jeżeli:

1) co najmniej jeden z rodziców dziecka (lub osoba, o której mowa w ust. 1 pkt 2 lub 3), otrzymują zasiłek macierzyński lub uposażenie za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego lub okres urlopu rodzicielskiego. Zatem ze świadczenia rodzicielskiego nie będą mogły skorzystać osoby uprawnione do zasiłku macierzyńskiego, a także osoby, które mają prawo skorzystania z tego typu świadczeń z tytułu urodzenia dziecka w innych systemach niż powszechny system ubezpieczeniowy (między innymi funkcjonariusze tzw. służb mundurowych)<sup>330</sup>. Oczekiwanie na decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie uchyla przekroczenia terminu do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia rodzicielskiego<sup>331</sup>.

2) dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej. Dotyczy to wyłącznie przypadku, gdy o świadczenie rodzicielskie ubiega się matka albo ojciec dziecka, czy osoba, która przysposobiła dziecko. Świadczenie rodzicielskie może bowiem zostać przyznane rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej.

---

<sup>329</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2016 r., IV SA/Wr 158/16, LEX nr 2115167.

<sup>330</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2016 r., IV SA/Wr 158/16, LEX nr 2115167.

<sup>331</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2017 r., II SA/Po 96/17, LEX nr 2315770.

3) osoba ubiegająca się o świadczenie rodzicielskie lub osoba pobierająca świadczenie rodzicielskie nie sprawuje lub zaprzestała sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, w tym w związku z zatrudnieniem lub wykonywaniem innej pracy zarobkowej, które uniemożliwiają sprawowanie tej opieki. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych w razie urodzenia martwego dziecka występuje ta przesłanka negatywna wykluczająca możliwość przyznania świadczenia rodzicielskiego. Niewątpliwie bowiem urodzenie martwego dziecka jest równoznaczne z brakiem sprawowania opieki nad tym dzieckiem<sup>332</sup>. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że treść art. 17c ust. 9 pkt 3 ustawy oznacza, że w ramach negatywnej przesłanki przyznania świadczenia rodzicielskiego nie mieszczą się te sytuacje, w których strona tylko okresowo nie sprawuje osobistej opieki nad dzieckiem ze względu na dodatkową aktywność o charakterze niezarobkowym, w tym naukę w szkole średniej<sup>333</sup>, czym innym jest bowiem kontynuowanie nauki uniemożliwiającej sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem, a czym innym kontynuowanie nauki, które jedynie ogranicza sprawowanie osobistej opieki na dzieckiem. Ten drugi przypadek nie mieści się w zakresie analizowanej normy, która zakłada stan „trwałości” w odniesieniu do niemożliwości sprawowania opieki.

Sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem wcale nie oznacza, że kontakt z dzieckiem musi być ciągły, nieprzerwany, czy sprawująca taką opiekę osoba nie może zostać zastąpiona w wykonywaniu czynności opiekuńczych przez domowników czy inne osoby, przez krótsze (kilkugodzinne), bądź dłuższe (kilku czy kilkunastodniowe) okresy. Wprowadzenie możliwości podjęcia zatrudnienia przez osoby korzystające ze świadczenia rodzicielskiego i zachowania prawa do tego świadczenia nie może mieć charakteru pozornego i sprowadzać się do wykonywania w zasadzie jednego typu pracy, a mianowicie wykonywanej w domu. Gdyby ustawodawca zamierzał wprowadzić tego typu ograniczenia, to uwzględniłby to w przepisie, a nie przyjmował rozwiązanie dopuszczające jednak możliwość zatrudnienia.

4) w związku z wychowywaniem tego samego dziecka lub w związku z opieką nad tym samym dzieckiem jest już ustalone prawo do świadczenia rodzicielskiego, dodatku do zasiłku

---

<sup>332</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 października 2017 r., IV SA/GI 334/17, LEX nr 2398084.

<sup>333</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2018 r., IV SA/Po 639/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C895953AD2>; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 października 2017r., III SA/Gd 648/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/35E7158E87>; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 października 2017r., III SA/Gd 649/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DE890CF31E>; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 maja 2018 r., II SA/Bd 1238/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CDD38729B9>, dostęp 29 maja 2019 r.

rodzinnego, o którym mowa w art. 10, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna.

5) osobom, o których mowa w ust. 1, przysługuje za granicą świadczenie o podobnym charakterze do świadczenia rodzicielskiego, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

### **3.8. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka**

Przepis art. 15b ustawy o świadczeniach rodzinnych reguluje instytucję obligatoryjnej formy świadczenia rodzinnego, jaką stanowi jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, zwana potocznie „becikowym”. Celem tej zapomogi jest łagodzenie sytuacji finansowej rodziny obciążonej wydatkami związanymi z urodzeniem się dziecka, ale i promocja rodzin posiadających dzieci. Zapomoga, o której mowa w art. 15b ustawy, jest instytucją odmienną od fakultatywnej zapomogi wypłacanej przez gminy, po podjęciu stosownej uchwały przez radę gminy na podstawie art. 22a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Taka forma świadczenia rodzinnego, stanowiąca wsparcie w wysokości 1000 zł. w pierwszym okresie po urodzeniu żywego dziecka, może też występować obok prawa do zasiłku rodzinnego i związanego z nim dodatku z tytułu urodzenia dziecka (art. 9 ustawy), ale może również przysługiwać samodzielnie. Zbieg prawa do przedmiotowej zapomogi z prawem do innych świadczeń przysługujących z tytułu urodzenia dziecka nie powoduje konieczności wyboru świadczenia. Natomiast zgodnie z art. 15b ust. 4 ustawy przysługiwanie zapomogi wyklucza okoliczność przysługiwania członkowi rodziny za granicą świadczenia z tytułu urodzenia dziecka, a wyjątek stanowi ewentualna odmienna regulacja przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronnych umów o zabezpieczeniu społecznym.

Z przepisu art. 15b ust. 1 ustawy wynika też istotna cecha tego świadczenia, czyli jego jednorazowy charakter. Zapomoga ta może być wypłacona jednokrotnie ubiegającej się o to świadczenie osobie posiadającej uprawnienie do jej uzyskania. W sytuacji urodzenia dzieci podczas porodu mnogiego, kwota zapomogi przysługuje na każde z tych dzieci. Przy czym możliwość jej otrzymania odnosi się do dziecka, które urodziło się żywe. Ustawodawca, w przeciwieństwie do regulacji dotyczącej dodatku z tytułu urodzenia dziecka,

posłużył się w przepisie wprost sformułowaniem „z tytułu urodzenia się żywego dziecka”. Faktem prawotwórczym, z którym art. 15b ust. 1 ustawy wiąże możliwość otrzymania zapomogi, o której mowa, jest urodzenie dziecka żywego, a nie jego późniejsze pozostawanie przy życiu. Tym samym w każdym przypadku konieczne będzie ustalenie, czy dziecko urodziło się żywe. Jak zauważa się w orzecznictwie sądowym, z urodzeniem dziecka nierozdzielnie łączą się wydatki na utrzymanie dziecka, co nie wymaga prowadzenia jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego. Natomiast czas pozostawania przez dziecko przy życiu jest okolicznością warunkującą jedynie długość okresu przysługiwania prawa do świadczeń rodzinnych, przy czym czas pozostawania przez dziecko przy życiu w odniesieniu do przedmiotowej zapomogi nie ma znaczenia z uwagi na jednorazową jego wypłatę<sup>334</sup>.

W art. 15b ust. 2 ustawy wskazano krąg podmiotów, które są uprawnione do zapomogi. Podmiotami tymi są: matka lub ojciec, opiekun prawny albo opiekun faktyczny dziecka w rozumieniu art. 3 pkt 14 ustawy. Krąg ten jest tożsamy z kręgiem osób uprawnionych do zasiłku rodzinnego określonym w art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W pierwszej kolejności o przyznanie świadczenia mogą ubiegać się rodzice dziecka (matka lub ojciec), natomiast w dalszej kolejności - w razie braku rodziców, utraty lub pozbawienia ich władzy rodzicielskiej względnie nieskonsumowania przez nich roszczenia o przyznanie świadczenia w okresie, w którym mogli oni je realizować - roszczenie to przechodzi na opiekuna prawnego dziecka albo - jeżeli nie dojdzie do ustanowienia opieki prawnej - na opiekuna faktycznego dziecka. Użycie w art. 15b ust. 2 ustawy spójnika „albo” przed słowami „opiekunowi faktycznemu dziecka” nie oznacza, że w odniesieniu do matki lub ojca oraz opiekuna prawnego obowiązuje zależność koniunkcyjna. Zasady techniki prawodawczej wyraźnie wskazują, że w takim wypadku spójnik alternatywy rozłącznej (albo) użyty przed ostatnim elementem wyliczenia obejmuje wszystkie jego elementy oddzielone przecinkami<sup>335</sup>.

Przepis art. 15b ust. 2 ustawy, poza katalogiem podmiotów uprawnionych do omawianego świadczenia, ustanawia istotną przesłankę jego uzyskania, tj. kryterium dochodowe. Od 1 stycznia 2013 r. jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka przysługuje matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekroczy kwoty 1922 zł. Pierwotnie otrzymanie zapomogi nie było uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego.

---

<sup>334</sup>K. Małysa-Sulińska (red.), A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do art. 15(b) ustawy o świadczeniach rodzinnych*, SIP LEX 2015.

<sup>335</sup>Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 stycznia 2019 r., II SA/Rz 1338/18, LEX nr 2627152.

Zmiana regulacji prawnej w tym zakresie wynika z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>336</sup>.

Wniosek o wypłatę jednorazowej zapomogi składa się w terminie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka. Natomiast w przypadku, gdy wniosek dotyczy dziecka objętego opieką prawną, opieką faktyczną albo dziecka przysposobionego, wniosek o wypłatę jednorazowej zapomogi składa się także w terminie 12 miesięcy, ale od dnia objęcia dziecka opieką albo przysposobienia, nie później jednak niż do ukończenia przez dziecko 18 roku życia. Konsekwencją złożenia wniosku po terminie jest pozostawienie przez organ właściwy wniosku bez rozpoznania. Nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, a także w doktrynie, że przewidziany art. 15b ust. 3 ustawy termin jest terminem prawa materialnego prekluzyjnego, zwany też terminem zawitym. Jego bezskuteczny upływ pozbawia stronę możliwości skutecznego dokonania określonej czynności procesowej. Jak wskazuje art. 15b ust. 3 zdanie drugie ustawy z niedotrzymaniem terminu przewidzianego tym przepisem wiążą się ujemne skutki w postaci wygaśnięcia prawa do otrzymania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka. Termin, o którym mowa jest terminem nieprzywracalnym.

Nie ma natomiast zgodności, w jakiej formie należy w razie przekroczenia terminu stwierdzić pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, instytucje pozostawienia wniosku bez rozpoznania uregulowane w art. 64 § 2 k.p.a. oraz w art. 15b ustawy o świadczeniach rodzinnych są różne. Oba przepisy podlegają odmiennym rygorom prawnym, jako że pierwszy z nich jest przepisem o charakterze procesowym, drugi to przepis prawa materialnego. Przekroczenie terminu z art. 15b ustawy wymaga podjęcia rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej, a termin ten jest nieprzywracalny<sup>337</sup>. Natomiast jak wskazano w jednym z wyroków, zgodnie z art. 15b ust. 3 zdanie drugie, wniosek złożony po terminie organ właściwy pozostawia bez rozpoznania. W doktrynie podaje się, że uchybienie terminu materialnego wywołuje skutek prawny wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialnym. W takim przypadku stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany, nie ma przedmiotu postępowania administracyjnego, postępowanie nie może być wszczęte, a wszczęte (jako bezprzedmiotowe) podlega umorzeniu. Funkcjonujące w orzecznictwie sądowym i doktrynie prawniczej domniemanie decyzji w odniesieniu do przepisu art. 15b ust.

---

<sup>336</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1255.

<sup>337</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2007 r., IV SA/Po 396/07, LEX nr 340495.



3 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie ma zastosowania. Wprawdzie uznaje się, że jeśli istnieje wątpliwość odnośnie formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, iż powinna być ona załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, jednakże koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna. W przypadku uchybienia terminu wynikającego z art. 15b ust. 3 ustawy, stosunek materialnoprawny nie nawiązuje się, czyli brak sprawy administracyjnej. Zauważa się przy tym, że administracja publiczna może działać w sprawach indywidualnych nie tylko przez wydawanie aktów administracyjnych. Wiele doniosłych spraw jednostki jest załatwianych przez podejmowanie czynności materialno-technicznych, bądź aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej<sup>338</sup>.

Warunkiem uzyskania omawianego świadczenia jest także pozostawanie kobiety pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu (art. 15b ust. 5). Pozostawanie pod opieką medyczną potwierdza się zaświadczeniem lekarskim lub zaświadczeniem wystawionym przez położną (art. 15b ust. 6 zdanie pierwsze). Przepisu art. 15b ust. 5 nie stosuje się do osób będących prawnymi lub faktycznymi opiekunami dziecka, a także do osób, które przysposobiły dziecko (art. 15b ust. 7).

Stosując zasady wykładni funkcjonalnej należy uznać za istotną przy stosowaniu art. 15b ust. 5 ustawy i ustalaniu na jego podstawie prawa do zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, konieczność dokonania przez organy ustaleń zarówno w zakresie dbałości kobiety o zdrowie w czasie ciąży (pozostawania w tym okresie pod opieką lekarską), jak również dołożenia przez kobietę należytej staranności w zakresie dochowania terminu poddania się tej opiece. Odwołanie się wyłącznie do językowej wykładni przepisu art. 15b ust. 5 może prowadzić do zróżnicowania sytuacji prawnej kobiety w ciąży ze względu na stan zdrowia. Ze względu bowiem na określone problemy zdrowotne kobieta może nie mieć możliwości (czy mieć możliwość jednak znacznie utrudnioną) samodzielnego rozpoznania ciąży na wczesnym jej etapie. Konieczne jest przeprowadzenie takiej wykładni art. 15b ust. 5 ustawy, która gwarantowałaby możliwość skorzystania z tej formy pomocy także kobietom, które z niezawinionych przez siebie przyczyn nie były w stanie znaleźć się pod opieką medyczną przed upływem 10 tygodnia ciąży, a które w późniejszym okresie były już poddane systematycznej (w każdym trymestrze ciąży) kontroli lekarskiej<sup>339</sup>.

---

<sup>338</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2009 r., I SA/Wa 256/09, LEX nr 580412; wyrok NSA z dnia 4 lutego 2010 r., I OSK 1184/09, LEX nr 594948.

<sup>339</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 czerwca 2018 r., II SA/Rz 462/18, LEX nr 2518624.

Dokonując wykładni przepisu art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie można tracić z pola widzenia rzeczywistej intencji ustawodawcy, którego wolą było zmobilizowanie kobiet w ciąży do szczególnej dbałości o zdrowie, przejawiającej się w poddaniu ich systematycznej kontroli medycznej w całym okresie ciąży. Zauważyć też trzeba, że niezaprzeczalnym celem ustawy jest realizacja polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Zasadniczą intencją wprowadzenia wymogu z art. 15b ust. 5 ustawy była chęć zmotywowania kobiet zachodzących w ciążę do jak najwcześniejszego zgłoszenia się do lekarza lub położnej, a w następnej kolejności - systematycznego zgłaszania się na kolejne badania kontrolne, a więc do właściwej troski i dbałości o przebieg ciąży. W uzasadnieniu do projektu tej regulacji wskazano, że jej zamiarem jest „zwiększenie rzeczywistego zakresu objęcia kobiet w ciąży opieką lekarską w trakcie ciąży, co może przyczynić się do ograniczenia wysokiego poziomu śmiertelności oraz zmniejszenia odsetka niemowląt posiadających niską masę urodzeniową”. Bezsprzecznie, pozostawanie pod regularną opieką medyczną pozwala na kontrolę przebiegu ciąży i tym samym umożliwia zapobieganie powikłaniom, a w każdym razie znacznie zmniejsza ryzyko ich powstania<sup>340</sup>. Regulacja ta odpowiada identycznemu unormowaniu przepisu art. 9 ust. 6 ustawy dotyczącego dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka.

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka nie przysługuje jeżeli osobie samotnie wychowującej dziecko nie zostało ustalone, na rzecz danego dziecka od jego rodzica, świadczenie alimentacyjne na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd<sup>341</sup>. Przepis art. 15b ust. 4 ustawy identycznie jak art. 7 pkt 5 ustawy przewiduje pięć przesłanek, których zaistnienie powoduje, że niespełniony obowiązek zasądzenia świadczenia alimentacyjnego nie będzie przeszkodą do nabycia jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka.

### **3.9. Konkluzje**

Rozwój świadczeń na rzecz rodziny był związany ze stwierdzeniem, że niedostatek i ubóstwo wynika z obciążeń finansowych, spowodowanych posiadaniem dzieci.

---

<sup>340</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2018 r., III SA/Gd 997/17, LEX nr 2433853.

<sup>341</sup> Przepis art. 15b ust. 4 ustawy został wprowadzony ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemem wsparcia rodzin (Dz. U. z 2017 r., poz. 1428).

Powstała koncepcja, by stworzyć powszechne świadczenia rodzinne, które z czasem stały się częścią ustawodawstwa w wielu krajach. Problematyka świadczeń rodzinnych w polskim ustawodawstwie swą tradycją sięga lat trzydziestych XX-wieku. Obecnie świadczenia rodzinne stanowią istotną i powszechnie realizowaną formę pomocy rodzinie.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń. Szeroki wachlarz świadczeń rodzinnych (zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, świadczenia opiekuńcze, świadczenie rodzicielskie, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka) przemawia za zaangażowaniem państwa we wspieranie rodzin i dzieci. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a zwłaszcza te wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Katalog świadczeń rodzinnych na przestrzeni okresu obowiązywania ustawy o świadczeniach rodzinnych był uaktualniany o kolejne świadczenia (np. świadczenie rodzicielskie, specjalny zasiłek opiekuńczy), co jest skutkiem konieczności dostosowania świadczeń do zaspokajania obecnych potrzeb związanych z opieką nad dziećmi i osobami niepełnosprawnymi.

System świadczeń rodzinnych jest formą pomocy państwa skierowaną do rodzin o najniższych dochodach, ma on udzielać finansowej pomocy na pokrycie kosztów utrzymania dzieci, ale także wspomagać osoby starsze i niepełnosprawne. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie świadczeń rodzinnych nie powinno polegać na utrzymywaniu rodzin, lecz raczej na utrzymywaniu dziecka<sup>342</sup>. Charakter i cel świadczeń rodzinnych powinny mieć nadrzędne znaczenie przy ustalaniu praw do niego. Świadczenia służą zaspokojeniu potrzeb dziecka, dbałości o jego dobro i ochronę. Obowiązujące kryterium dochodowe jest niskie i nawet w sytuacji osiągnięcia dochodów tylko przez jednego członka rodziny zazwyczaj granica kryterium zostaje przekroczona. W związku z tym tylko nieliczni mogą starać się o świadczenia (uzależnione od dochodu), gdy ich dochód na osobę w rodzinie daje im taką możliwość w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Orzecznictwo sądów administracyjnych zmierza w kierunku „uśredniania” dochodów, co powoduje rzeczywiste zwiększenie liczby rodzin korzystających ze świadczeń rodzinnych. Wyjątkiem są świadczenia opiekuńcze, tj. zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne, a także świadczenie rodzicielskie, które są przyznawane niezależnie od dochodu. Zauważyć należy również, że kwoty świadczeń rodzinnych nie są wysokie,

---

<sup>342</sup> M. Rozbicka-Ostrowska [w:] I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do spraw administracyjnych*, SIP LEX 2015, Rozdział III.1.2

ale w rzeczywistości ich rolą nie jest zastępowanie rodziny w wykonywaniu jej podstawowych zadań, a jedynie wspieranie jej funkcji.

W razie spełnienia przez stronę ustawowych przesłanek uprawniających do świadczeń rodzinnych obowiązkiem właściwego organu administracji jest ich przyznanie, a w razie nieziszczenia się tych przesłanek, organ administracji nie może wskazanego świadczenia przyznać. Przepisy regulujące ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych nie dają organowi orzekającemu w sprawie możliwości uznaniowego podejścia do sprawy. Są to normy bezwzględnie obowiązujące, nie pozostawiające organom orzekającym w sprawach świadczeń rodzinnych żadnego luzu decyzyjnego. Świadczenia rodzinne są przyznawane na wniosek wyłącznie na podstawie obiektywnych i prawnie zdefiniowanych kryteriów, bez uwzględniania okoliczności o charakterze indywidualnym czy osobistym<sup>343</sup>.

Interpretacji przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, w celu odkodowania zawartych w nim norm prawnych, nie można dokonywać w oderwaniu od całości systemu prawnego, w tym również w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy. Konieczne jest przy tym zidentyfikowanie wartości, których ochronie służy przyjęta przez ustawodawcę instytucja prawna.

Nasuwa się myśl, że przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych (pomimo wielokrotnych nowelizacji ustawy) powinny zostać ponownie zaktualizowane, gdyż – jak obrazuje analiza orzecznictwa sądowego - powodują poważne problemy interpretacyjne. Wprowadzono między innymi istotną zmianę dotyczącą dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego wyraźnie przewidując, że przysługuje jeden dodatek w wysokości 400 zł. miesięcznie niezależnie od liczby dzieci pozostających pod opieką osoby korzystającej z urlopu wychowawczego. Konieczne było także uregulowanie sytuacji samotnych matek ubiegających się o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka związanej z koniecznością ustalenia świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd. W ustawie o świadczeniach rodzinnych w 2017 r. pojawiło się także pojęcie opieki naprzemiennej sprawowanej przez obojga rodziców w porównywalnych i powtarzających się okresach wynikającej z orzeczenia sądu. Wiele wątpliwości zostało także rozwianych w związku z nowelizacjami dotyczącymi rozszerzenia katalogu dochodów utraconych oraz uzyskanych, choć w tej kwestii nadal występują rozbieżności, na co wskazują zaprezentowane poglądy judykatury. Wprowadzenie do ustawy przepisu art. 17 ust. 6

---

<sup>343</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 kwietnia 2017 r., IV SA/GI 1087/16, LEX nr 2292002.

przewidującego, że zarejestrowanie w powiatowym urzędzie pracy jako osoba poszukująca pracy lub posiadanie statusu bezrobotnego nie ma wpływu na uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego odniosło pozytywny skutek. Wcześniej status osoby bezrobotnej wykluczał możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Bezsprzecznie jednak zmiany wymaga przepis art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, na co wyraźnie zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny. Wątpliwym jest także dalsze funkcjonowanie w systemie świadczeń rodzinnych specjalnego zasiłku opiekuńczego. Osoba sprawująca opiekę nad osobą niepełnosprawną (mając na uwadze ukształtowaną linię orzeczniczą sądów administracyjnych w sprawach dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego, ale i stanowisko organów odwoławczych) zdecydowanie wybierze świadczenie pielęgnacyjne (świadczenie pielęgnacyjne wynosi w 2020 r. 1830 zł. i co roku jest waloryzowane, przyznawane jest niezależnie od dochodu, na okres ważności orzeczenia o niepełnosprawności), a nie specjalny zasiłek opiekuńczy (zasiłek ten wynosi 620 zł., jest zależny od dochodu i przyznawany na okres zasiłkowy), nawet jeśli będzie zmuszona dochodzić swoich praw w sądzie administracyjnym. W praktyce osoby nie podejmujące lub rezygnujące z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną coraz rzadziej ubiegają się o przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego, co powoduje, że przepis art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych staje się w rzeczywistości „martwy”. Zachodzi także wyraźna konieczność doprecyzowania przepisów definiujących pojęcie dochodu w rozumieniu przepisów ustawy, gdyż ustalenie dochodu rodziny (szczególnie, gdy sytuacja związania z zatrudnieniem jej członków jest dynamiczna, co w dzisiejszych czasach jest codziennością) nastęrcza wielu trudności, a od spełniania kryterium dochodowego zależy ustalenie prawa do większości świadczeń rodzinnych.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach świadczeń rodzinnych potwierdza, że proces wykładni przepisów prawa zaczyna się zawsze od dyrektyw językowych, ale nie może się do nich ograniczać. W pełni zasługuje na aprobatę pogląd prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, dotyczący zastosowania takiej wykładni powołanych przepisów, która nie ogranicza się do ich językowego brzmienia. Dokonując wykładni przepisów prawa nie można bowiem pomijać rzeczywistej intencji ustawodawcy.

Sądy administracyjne wyrażają dominujący pogląd, że dyrektywy funkcjonalne i systemowe mogą prowadzić do odrzucenia rezultatów wykładni językowej nawet wówczas, gdy wykładania językowa doprowadza do rezultatów jednoznacznych. Od orzecznictwa sądów administracyjnych oczekuje się dokonania prawidłowej wykładni przepisów, tj. interpretacji łączącej elementy wykładni literalnej, systemowej czy funkcjonalnej. Wykładania nie może jednak prowadzić do „tworzenia” zupełnie nowej normy prawnej, a z taką sytuacją często mamy do czynienia, co potwierdza przeprowadzona analiza orzecznictwa sądów administracyjnych. Regułą staje się rozszerzanie przez sądy enumeratywnych wyliczeń ustawowych i „tworzenie” nowych regulacji prawnych. Mając na uwadze pogarszającą się jakość stanowionego prawa, jego fluktuację, a także niejednorodność orzecznictwa sądów administracyjnych nasuwa się zasadnicze pytanie o konsekwencje istnienia takiej sytuacji dla obywateli w kontekście zasady zaufania do organów państwa.

Analiza zagadnień materialno-prawnych prowadzi do wniosku, że konstrukcja publicznych praw podmiotowych znajduje swe odzwierciedlenie na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Następuje to ze względu na dostrzegalną tożsamość poszczególnych elementów konstrukcyjnych publicznych praw podmiotowych jednostki, mających znaczenie z punktu widzenia ochrony rodziny z podstawowymi założeniami tej instytucji prawnej przyjętymi w teorii nauki prawa – źródeł, podmiotu, treści prawa. Jest to widoczne w przypadku zarówno przyjętych celów formułowania, jak i uzasadnienia istnienia tych praw. Fundamentem konstruowania praw jest potrzeba równoważenia sytuacji prawnej jednostki oraz organów administracji publicznej, konieczność zagwarantowania przeprowadzenia przez organ procedury mającej na celu wyważenie konkurujących ze sobą w konkretnej sprawie interesów oraz wydaniem stosownego orzeczenia, ale i zapewnienia prawidłowej realizacji prawa podmiotowego.

Publiczne prawa podmiotowe uwidaczniają się w sferze stosunków zachodzących pomiędzy jednostką (wchodzącą w skład rodziny) a podmiotami publicznymi. *In concreto* osiągnięcie celów ochrony rodziny związane jest z wykonywaniem przez jednostkę oraz ochroną tych publicznych praw podmiotowych. Ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego odnosi się do konkretnie określonego podmiotu, a jednocześnie dotyczy zarówno konkretnie oznaczonego świadczenia lub świadczeń rodzinnych, jak i konkretnie określonego momentu w czasoprzestrzeni. Nie można bowiem ustalić prawa do świadczeń rodzinnych *in abstracto*, a zatem prawa do jakichś niezdefiniowanych dokładnie świadczeń rodzinnych dla bliżej

nieokreślonego podmiotu i w odniesieniu do niesprecyzowanego okresu. Sfera uprawnień podmiotowych jednostki, istotna z punktu widzenia ochrony prawnej rodziny, ma niebagatelne znaczenie w jej stosunkach o charakterze publicznoprawnym, w odniesieniu do władzy publicznej, czy organów administracji. Zarówno gwarancja określonego zachowania państwa w relacjach z obywatelem, jak i pewność uzyskania od tych podmiotów niezbędnych, uzasadnionych przepisami prawa, konkretnych świadczeń stanowią dla jednostek najistotniejszą cechę publicznych praw podmiotowych.

Tak jak w przypadku teoretycznych założeń nauki prawa, za treść publicznego prawa podmiotowego scharakteryzowanego w ustawie o świadczeniach rodzinnych należy uznać możliwość skutecznego domagania się jednostki od organów administracji, za pomocą zindywidualizowanego roszczenia, określonego przez prawo zachowania, odpowiadającego interesowi prawnemu beneficjenta świadczeń. Wynikające z publicznych praw podmiotowych roszczenia, skierowane do państwa lub innych podmiotów zbiorowych o określone świadczenia, mają formę roszczeń o konkretny rezultat działań podejmowanych przez organy administracji publicznej.

Wspólnym elementem publicznych praw podmiotowych, w tym także znajdującym zastosowanie w płaszczyźnie świadczeń rodzinnych jest stopień ich skonkretyzowania, umożliwiający ich dochodzenie. Stąd też prawa podmiotowe należy uznać za instytucję silniejszą od kategorii interesu prawnego, ponieważ są one dodatkowo chronione roszczeniem, które znajduje swe podstawy w prawie publicznym.

Szczególnie istotne z punktu widzenia jednostki są te prawa podmiotowe, które pozwalają żądać od organów administracji publicznej określonego zachowania polegającego na konkretnym świadczeniu. Istotą posiadanego prawa jest bowiem możliwość jego rzeczywistego wykorzystania, a nie tylko świadomość istnienia tego prawa. Zabezpieczenie roszczeń o świadczenia rodzinne przejawia się tym, że przyznanie tego rodzaju świadczeń pieniężnych wymaga wydania decyzji administracyjnej.

Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych tworzą po stronie organów administracyjnych obowiązek spełnienia roszczenia podmiotu, który nabył prawo do świadczeń rodzinnych, a nabycie tego prawa zostało potwierdzone w stosownym postępowaniu. Na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych powstaje po stronie podmiotu legitymowanego uprawnienie do żądania zrealizowania prawa do otrzymania wypłaty określonej kwoty pieniężnej. Osobie uprawnionej przysługuje zatem roszczenie o ustalenie prawa do konkretnego świadczenia rodzinnego. Natomiast roszczenie

rozumiane jako dany przez prawo instrument umożliwiający skuteczne domaganie się od organu administracji publicznej ściśle określonego zachowania zgodnego z treścią normy prawa stanowi relewantną przesłankę istnienia publicznego prawa podmiotowego.

W praktyce organy administracji publicznej mogą mieć problem ze spełnieniem roszczenia podmiotu (działaniem zgodnie z prawem), który (wykazując się coraz częściej dużą świadomością prawną) oczekuje określonego zachowania organu wynikającego nie tyle z normy prawnej zawartej w ustawie, co z prawa „tworzonego” przez sądy administracyjne. Tymczasem w demokratycznym państwie prawa należy poszukiwać znaczenia normatywnego pojęć w systemie przepisów powszechnie obowiązujących. Zadanie organów administracji utrudnia także wątpliwa jakość stanowionego prawa, wywołująca liczne problemy interpretacyjne.

Warto podkreślić, że nie jest dopuszczalne zrzeczenie się publicznego prawa podmiotowego, ale jednostka (zachowując swe prawa) ma możliwość dobrowolnego z nich skorzystania. Innymi słowy osoba uprawniona do świadczeń rodzinnych może zdecydować, czy z prawa tego skorzystać, czy nie skorzystać (zależy to wyłącznie od uznania i chęci podmiotu uprawnionego).

Świadczenia rodzinne, pomimo wielu problematycznych kwestii wynikających w praktyce ze stosowania przepisów ustawy dotyczących warunków nabywania prawa do świadczeń rodzinnych, zasad ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń, są ważną formą pomocy państwa rodzinie oraz osobom niepełnosprawnym, zajmując zdecydowanie priorytetowe miejsce w systemie ochrony praw rodziny. Poczynione rozważania dowodzą, że prawo do świadczeń rodzinnych odpowiada podstawowym założeniom ukształtowanej w teorii prawa konstrukcji publicznych praw podmiotowych jednostki. Stąd też w dalszej części pracy uwaga zostanie poświęcona ochronie tych praw jako, że rzeczywiste znaczenie publicznych praw podmiotowych ujawnia się dopiero w prawnych gwarancjach ich ochrony.



## Rozdział IV

# Postępowanie administracyjne w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych

---

Osobie uprawnionej przysługuje roszczenie o ustalenie prawa do wnioskowanego świadczenia rodzinnego, które rozumiane jako dany przez prawo instrument umożliwiający skuteczne domaganie się od organu administracji publicznej ściśle określonego zachowania zgodnego z treścią normy prawa, stanowi relewantną przesłankę istnienia publicznego prawa podmiotowego. Od uprawnionego zależy uaktywnienie normy przyznającej prawo do świadczenia rodzinnego przez skonkretyzowanie tego prawa w stosunku do danej osoby i stosownego przedziału czasowego. Takie uaktywnienie wymaga działania osoby uprawnionej w stosunku do organu administracyjnego, natomiast skonkretyzowanie sprowadza się do władczego rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej o przyznaniu świadczenia rodzinnego. Możliwość skorzystania przez jednostkę z prawa do świadczeń rodzinnych stanowi wyraz wykonywania przysługujących jej praw podmiotowych.

Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nakładają wprost na organy obowiązek o szczególnie istotnym - z perspektywy osób ubiegających się o przyznanie świadczeń rodzinnych - charakterze, tj. zajęcie się konkretną sprawą indywidualną i jej rozstrzygnięcie w sposób wskazany w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Występujące w ustawie pojęcie „postępowanie” można odnieść do obowiązku przeprowadzenia uporządkowanego ciągu czynności procesowych, dokonywanego przez organ administracji publicznej zmierzających do załatwienia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej.

Szczegółowe określenie trybu działań organu administracji właściwego w sprawie świadczeń rodzinnych wynika z przepisów zawartych w rozdziale 6 ustawy zatytułowanym „Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych”, a także przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne<sup>344</sup>, przy czym

---

<sup>344</sup> Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1466 ze zm.).

w sprawach nieuregulowanych w ustawie o świadczeniach rodzinnych z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych obok regulacji wskazujących, które organy uprawnione są do realizacji świadczeń i przepisów prawa materialnego, określającego wymogi, jakie należy spełnić, aby otrzymać konkretne świadczenia, zawiera także unormowania o charakterze procesowym, wprowadzające odrębności w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego. W zakresie przepisów o charakterze procesowym pierwszeństwo mają unormowania zamieszczone w ustawie o świadczeniach rodzinnych, natomiast w przypadku braku stosownych regulacji stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Związanie administracji prawem jest cechą wyróżniającą demokratyczne państwo prawa. Nie obowiązuje tu zasada „co nie jest zabronione, jest dozwolone”, a przeciwnie - administracja może czynić jedynie to, do czego wyraźnie upoważnia ją prawo - w formach i trybie prawem przewidzianych<sup>345</sup>. Przekonanie jednostki, że bez wyraźnej dyspozycji ustawowej nie mogą zostać naruszone jej prawa i nałożone nowe obowiązki, jest warunkiem właściwej roli parlamentu i sądownictwa, stabilizuje sytuację w państwie i skłania do poszanowania prawa<sup>346</sup>.

Jak podkreśla J.P. Tarno właściwe funkcjonowanie systemu prawa wymaga z założenia przyjęcia pewnych wspólnych, chociażby tylko podstawowych reguł proceduralnych oraz ich wartości, które powinny być realizowane w procesie stosowania prawa. Wydaje się, że zostały one określone w zasadach ogólnych<sup>347</sup>. Dogmatycy prawa posługują się terminem zasady prawa w znaczeniu opisowym i dyrektywalnym<sup>348</sup>. W ujęciu opisowym zasada służy dla określenia typu ukształtowania jakiejś instytucji prawnej odnoszącej się do określonej dziedziny spraw. W tym ujęciu zasada nie jest dyrektywą postępowania określonego rodzaju. W znaczeniu dyrektywalnym zasady prawa są wiążącymi prawnie dyrektywami, które wyznaczają określony wzorzec działania. Są to normy prawne lub ich konsekwencje uznane za zasadnicze<sup>349</sup>.

---

<sup>345</sup> Zob. G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Tom II. Komentarz do art. 1-103. wyd. III, SIP LEX 2010.

<sup>346</sup> I. Lipowicz [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*. Warszawa 2007, s. 21.

<sup>347</sup> J.P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. XXXVI, 1996, s. 61 i n.

<sup>348</sup> S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 52.

<sup>349</sup> Ibidem, s. 49 i n.

W tym miejscu podkreślenia wymaga rola, jaką pełnią zasady ogólne w procesie stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Ich źródłem są przepisy art. 6-16 k.p.a., a więc są one normami prawnymi. Ich zasadniczy i szczególny charakter wynika z woli ustawodawcy, który zaakcentował to zamieszczając zasady w osobnym rozdziale kodeksu. W rozdziale II k.p.a. zostały sformułowane następujące zasady ogólne: zasada praworządności, zasada prawdy obiektywnej, rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść strony, współdziałanie organów administracji publicznej, zasada pogłębiania zaufania obywateli, zasada informowania stron, zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, zasada przekonywania, szybkości i prostoty postępowania, zasada polubownego załatwiania spraw, zasada pisemności, zasada umożliwiania dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej, zasada dwuinstancyjności postępowania oraz zasada trwałości decyzji. Zasady ogólne pełnią w ramach postępowania administracyjnego ważną rolę ponieważ wyznaczają jego ramy. Zasady ogólne są przepisami prawa, a tym samym organy administracji publicznej są zobowiązane do przestrzegania tych zasad.

Jak zauważa się w doktrynie, w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych zasady ogólne odgrywają równie istotną rolę, gdyż określają sposób funkcjonowania organu administracji, a ich naruszenie skutkuje wadliwością rozstrzygnięcia. W sprawach świadczeń rodzinnych znaczenie zasad ogólnych wzrasta, gdyż w ramach prowadzonych postępowań organy administracji rozstrzygają, czy osoby ubiegające się o świadczenia rodzinne będą posiadały środki na zaspokojenie najbardziej niezbędnych potrzeb bytowych rodziny<sup>350</sup>.

Zakresem postępowania w sprawie świadczeń rodzinnych objęte jest *sensu stricto* postępowanie w przedmiocie przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych. W znaczeniu szerokim mieszczą się w ramach tego postępowania sprawy z zakresu weryfikacji postępowań zakończonych decyzją ostateczną, np. postępowanie w sprawie wstrzymania świadczeń rodzinnych (art. 28 ustawy), postępowanie w sprawie nienależnie pobranych świadczeń (art. 30 ustawy), postępowanie w sprawie zmiany lub uchylecia ostatecznej decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych (art. 32 ust. 1 ustawy), ale i postępowania prowadzone w ramach trybów nadzwyczajnych uregulowanych w kodeksie postępowania administracyjnego - tryb wznowienia postępowania (art. 145 k.p.a.), tryb nieważnościowy (art. 156 k.p.a.), tryb zmiany decyzji (art. 155 k.p.a.).

---

<sup>350</sup> S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, op. cit., s. 42.

## 4.1. Wszczęcie postępowania administracyjnego

Przepis art. 61 k.p.a. wskazuje na możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony bądź przez organ administracji z urzędu. Przepisy prawa materialnego stanowią o tym, kto może być inicjatorem postępowania administracyjnego<sup>351</sup>. Wyznaczają one krąg podmiotów uprawnionych do uruchomienia postępowania. Tak właśnie jest w przypadku świadczeń rodzinnych. Postępowanie w sprawach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych jest postępowaniem wszczynanym na wniosek, a tym samym organ administracji publicznej nie może wszczęść i prowadzić postępowania, o którym mowa z urzędu. Względnie z urzędu postępowanie jest wszczynane przez organ pierwszej instancji wtedy, gdy tenże nakłada na stronę postępowania obowiązek wynikający z przepisów prawa<sup>352</sup>.

Wszczęcie postępowania administracyjnego, w sytuacji gdy zgodnie z przepisami prawa administracja publiczna może kształtować stosunki prawne wyłącznie na wniosek – wymaga wyraźnego wniosku strony, tj. osoby posiadającej legitymację procesową w rozumieniu art. 28 k.p.a.<sup>353</sup>. Tylko ten podmiot uzewnętrzniając swoją wolę w sposób nie budzący wątpliwości (przez złożenie podania spełniającego wymogi wynikające z art. 63 k.p.a.) staje się stroną postępowania administracyjnego<sup>354</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że przymiot strony wynika ze stosunku prawnego, a nie z rozstrzygnięcia organu administracji, akceptującego udział w postępowaniu danego podmiotu jako strony<sup>355</sup>. Pojęcie interesu prawnego, użyte w art. 28 k.p.a., w bezpośrednim rozumieniu oznacza interes oparty na prawie lub chroniony przez prawo.

Stronami postępowania administracyjnego w sprawach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych są podmioty wymienione w art. 23 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek małżonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, rodziny zastępczej niezawodowej,

---

<sup>351</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 115.

<sup>352</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz, Warszawa 2004, s. 336 i n.; należy zaakcentować, że w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych z urzędu wszczynane jest postępowanie dotyczące ustalenia i żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, czy postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy.

<sup>353</sup> Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

<sup>354</sup> A. Matan, *Komentarz do art. 61 kodeksu postępowania administracyjnego*, SIP LEX 2010.

<sup>355</sup> Tak też P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz aktualizowany, SIP LEX 2017.

osoby uczącej się, pełnoletniej osoby niepełnosprawnej lub innej osoby upoważnionej do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej, a także osób, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny.

Krąg osób, którym przysługuje możliwość wystąpienia z wnioskiem o ustalenie prawa do poszczególnych świadczeń rodzinnych jest szeroki. Postępowanie mające na celu ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych jest inicjowane przez wymienione wyżej osoby, jednak nie wszystkie one będą uprawnione do złożenia wniosku o każde ze świadczeń rodzinnych. Ustawodawca posłużył się określeniem „odpowiednio”, co wskazuje, że każdy z podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku ma zdolność inicjowania postępowania o ustalenie prawa, z tym że do konkretnego świadczenia „odpowiedniego” do swojej sytuacji faktycznej, a nie do każdego ze świadczeń przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych<sup>356</sup>.

Złożenie wniosku stanowi warunek *sine qua non* wszczęcia postępowania o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych i przyznanie prawa do wnioskowanego świadczenia w drodze decyzji administracyjnej. Ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata nie jest dopuszczalne bez wniosku uprawnionego podmiotu, zawierającego informacje zawarte w art. 23 ust. 3 ustawy oraz zaopatrzonego w dokumenty, o których mowa w jej art. 23 ust. 4<sup>357</sup>. Wnioskodawca w każdym stadium postępowania może modyfikować swój wniosek, ale i może go wycofać, co będzie skutkowało umorzeniem prowadzonego postępowania administracyjnego ze względu na jego bezprzedmiotowość.

W sprawach świadczeń rodzinnych postępowanie administracyjne jest uruchamiane z uwzględnieniem reguł ogólnych postępowania administracyjnego, ale przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych zawierają w tym zakresie modyfikacje. Wniosek o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych składa się na formularzu, a więc ustawodawca wprowadził tu unormowanie odmienne od występujących w innych gałęziach prawa administracyjnego (odformalizowanie wniosku).

Mając do czynienia z podaniem, w którym wnioskodawca domaga się wszczęcia postępowania administracyjnego organ administracji publicznej jest zobowiązany (jeżeli nie ma podstaw do pozostawienia podania bez rozpoznania, ani przekazania podania do organu

---

<sup>356</sup> K. Małysa-Sulińska (red.), A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do art. 23 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, SIP LEX 2015.

<sup>357</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., IV SA/GI 228/08, LEX nr 564647.

właściwego, czy zwrotu podania osobie wnoszącej) wszcząć postępowanie administracyjne<sup>358</sup> i wydać decyzję administracyjną, albo postanowić o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a.<sup>359</sup>). Brak reakcji organu w terminie przewidzianym do załatwienia sprawy uzasadnia zarzut bezczynności<sup>360</sup>.

Wszczęcie postępowania administracyjnego na wniosek nie jest uzależnione od woli, czy uznania organu. Tenże nie może odmówić wszczęcia postępowania na wniosek strony, mimo stwierdzenia, że żądanie strony nie jest zasadne z przyczyn formalnych lub merytorycznych<sup>361</sup>. Należy mieć na uwadze sytuację, w której wniosek zostanie złożony przez osobę niemającą do tego legitymacji w rozumieniu przepisów ustawy. W takiej sytuacji organ, do którego wpłynie podanie od osoby nieuprawnionej, powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, działając na podstawie art. 61a k.p.a. Jednak w sytuacji, gdy organ wszczął postępowanie administracyjne na wniosek osoby nieuprawnionej (co ustalił dopiero w trakcie jego trwania) powinien umorzyć prowadzone postępowanie administracyjne.

Przepis art. 23 ust. 2 ustawy określa właściwość miejscową organu w sprawach świadczeń rodzinnych stanowiąc, że osoba ubiegająca się o nabycie prawa do świadczeń rodzinnych powinna złożyć wniosek w urzędzie miasta lub gminy właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia. Ustawodawca posłużył się pojęciem miejsce zamieszkania, które należy definiować odwołując się do art. 25 k.c. Miejscem zamieszkania jest więc miejscowość, w której dana osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu<sup>362</sup>. W celu ustalenia miejsca zamieszkania istotny jest fakt fizycznego przebywania w danej miejscowości (*corpus*), jak i wola przebywania w niej (*animus*). Dane miejsce nie traci przymiotu miejsca zamieszkania z uwagi na dłuższy lub krótszy okres oddalenia się z niego, jednak pod warunkiem, że osoba nadal ma rzeczywisty związek z tym miejscem. Można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania.

---

<sup>358</sup> Postępowanie administracyjne zasadniczo uważa się w doktrynie i orzecznictwie sądowym za wszczęte z chwilą złożenia wniosku, a więc nie ma podstaw do wydawania odrębnego rozstrzygnięcia dotyczącego wszczęcia postępowania.

<sup>359</sup> Organ administracji publicznej jest zobowiązany do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, gdy stwierdzi, że żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub postępowanie nie może być wszczęte z innych uzasadnionych przyczyn.

<sup>360</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2019 r., II SAB/Kr 264/19, LEX nr 2723408.

<sup>361</sup> A. Matan, *Komentarz do art. 61 kodeksu postępowania administracyjnego*, SIP LEX 2010.

<sup>362</sup> W tym miejscu warto zwrócić uwagę na *domicilium* dziecka. Zgodnie z art. 26 § 1 i 2 k.c. miejscem zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską jest miejsce zamieszkania rodziców albo tego z rodziców, któremu wyłącznie przysługuje władza rodzicielska lub któremu zostało powierzone wykonywanie władzy rodzicielskiej. Jeżeli władza rodzicielska przysługuje na równi obojgu rodzicom mającym osobne miejsce zamieszkania, miejsce zamieszkania dziecka jest u tego z rodziców, u którego dziecko stale przebywa. Jeżeli dziecko nie przebywa stale u żadnego z rodziców, jego miejsce zamieszkania określa sąd opiekuńczy.

Przepis art. 23 ust. 3 ustawy wymienia dane, które powinny zostać zawarte we wniosku o przyznanie prawa do świadczeń rodzinnych<sup>363</sup>, przy czym przepis ten należy traktować jako szczególny w stosunku do art. 63 § 2 i 3 k.p.a. Wniosek o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych składa się na formularzu, jednak w obecnym stanie prawnym nie obowiązuje przewidziany prawem wzór formularza. Formularze wniosków oraz innych dokumentów niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych udostępnia organ właściwy prowadzący postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych<sup>364</sup>. Wymienione w art. 23 ust. 3 ustawy dane, jakie powinien zawierać wniosek, wykraczają poza składniki podania określone w art. 63 § 2 i 3 k.p.a. (wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adresu, żądania oraz podpisu). Wymogi dotyczące wniosku zostały także określone w drodze rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych.

Informacje przedstawione we wniosku składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Przepis art. 23 ust. 4 ustawy wskazuje na liczne załączniki, jakie powinna dołączyć osoba ubiegająca się o konkretne świadczenie rodzinne, wśród których wymienić należy: dowody z dokumentów, tj. zaświadczeń urzędowych, oświadczeń strony, innych dokumentów, dowód z wywiadu środowiskowego.

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych błędne jest przekonanie, iż organy administracji nie tylko mogą, ale też powinny poprawić wniosek o przyznanie świadczenia, sporządzając go na nowo. W sytuacji działania organu administracji na wniosek strony, to strona określa, w jakiej sprawie organ ma wydać rozstrzygnięcie. Organ administracji publicznej dostrzegając korzystniejsze dla strony rozwiązanie, nie może

---

<sup>363</sup> Wniosek o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych powinien zawierać dane dotyczące:

1) osoby występującej o przyznanie świadczeń rodzinnych, w tym: imię, nazwisko, datę urodzenia, adres miejsca zamieszkania, stan cywilny, obywatelstwo, płeć, numer PESEL, a w przypadku gdy nie nadano numeru PESEL - numer i serię dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz, o ile je posiada - adres poczty elektronicznej i numer telefonu;

2) dzieci pozostających na utrzymaniu osoby, o której mowa w ust. 1, w tym: imię, nazwisko, datę urodzenia, stan cywilny, numer PESEL, a w razie gdy nie nadano numeru PESEL - numer i serię dokumentu potwierdzającego tożsamość;

3) innych osób, podane przez osobę ubiegającą się o przyznanie świadczeń rodzinnych.

<sup>364</sup> § 12 Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1466).

samowolnie zmienić jej żądania<sup>365</sup>. W świetle przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych organy administracji nie prowadzą postępowania w przedmiocie przyznania jakiegóś świadczenia rodzinnego, takiego jakie uznają za stosowne. Organy mogą tylko rozstrzygać, czy możliwe jest przyznanie żądanego przez wnioskodawcę świadczenia rodzinnego, tj. przykładowo zasiłku rodzinnego, dodatków do zasiłku rodzinnego, świadczenia rodzicielskiego, świadczenia pielęgnacyjnego.

Prawo do świadczeń rodzinnych zasadniczo ustala się na okres zasiłkowy (od 1 listopada do 31 października), z wyjątkiem następujących świadczeń: dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka, dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, dodatku z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, zasiłku pielęgnacyjnego, świadczenia pielęgnacyjnego i świadczenia rodzicielskiego. Prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego. Podmiot realizujący świadczenia rodzinne jest obowiązany poinformować osoby ubiegające się o świadczenia rodzinne o terminach składania wniosków. W przypadku złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku podmiot realizujący świadczenia wzywa pisemnie osobę ubiegającą się o świadczenia do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Tak samo w przypadku, gdy osoba złoży wniosek bez wymaganych dokumentów, podmiot realizujący świadczenia przyjmuje wniosek i wyznacza termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzupełnienie brakujących dokumentów. Ustawodawca rozróżnia dwa rodzaje wad, jakimi może być dotknięty wniosek, a w sytuacji ich nieusunięcia w wyznaczonym terminie następuje skutek w postaci pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia.

Termin określony w art. 24a ust. 1 ustawy ma charakter materialny<sup>366</sup>, tym samym nie podlega skróceniu, ani wydłużeniu, a jego upływ jest związany z wystąpieniem określonego przepisami prawa skutku prawnego. Ze względu na odpowiednie stosowanie przepisów procedury administracyjnej przy realizacji świadczeń rodzinnych do obliczania terminów

---

<sup>365</sup> Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2008 r., II SA/Bd 983/07, LEX nr 493522.

<sup>366</sup> Termin ten ma charakter materialny, a nie procesowy, a to oznacza, że jego zachowanie jest w zasadzie konieczne dla realizacji uprawnienia. Jeżeli wniosek nie zostanie uzupełniony we wskazanym terminie, uprawniony traci prawo do otrzymania wnioskowanego świadczenia i nie może ubiegać się, w trybie art. 58 k.p.a., o przywrócenie uchybionego terminu. Nie wydaje się więc postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu do uzupełnienia brakujących dokumentów, a w razie jego wydania organ odwoławczy powinien uchylić takie postanowienie i umorzyć prowadzone w tym przedmiocie postępowanie.



stosuje się regulację zawartą w art. 57 k.p.a. Instytucja wezwania do uzupełnienia braków wniosku wynikająca z art. 24a ust. 1 ustawy zbliżona jest do regulacji zawartej w art. 64 § 2 k.p.a., czyli wezwania do uzupełnienia braków formalnych podania w terminie 7 dni i przypisanego określonego w nim skutku nieuzupełnienia braków w wyznaczonym terminie - pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że nieuzupełnienie złożonego wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych o wymagane dokumenty oznacza, że żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego jest bezskuteczne<sup>367</sup>. W sytuacji złożenia przez stronę niekompletnego pod względem formalnym wniosku o świadczenie rodzinne postępowanie administracyjne się nie toczy, a wniosek nie jest rozpatrywany. Pozostawia się go bez rozpatrzenia w drodze czynności materialno-technicznej. Jak podkreśla się w judykaturze nazwanie nieprawidłowo takiej czynności postanowieniem nie daje stronie podstawy do skutecznego wniesienia środka zaskarżenia<sup>368</sup>. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, ale i przepisy wykonawcze milczą na temat formy, w jakiej ma być dokonana czynność procesowa pozostawienia wniosku o świadczenia rodzinne bez rozpatrzenia na podstawie art. 24a ust. 2 ustawy. Przyjmuje się, że brak jest podstaw prawnych do rozstrzygnięcia przez organ o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia w formie decyzji administracyjnej, czy postanowienia<sup>369</sup>.

Postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych jest postępowaniem wszczynanym na wniosek, a więc na osobie ubiegającej się o świadczenia rodzinne ciąży obowiązek dostarczenia do organu wymaganych przepisami prawa dokumentów. Zasadne są twierdzenia doktryny i judykatury, że organ powinien z należytą starannością dopełniać obowiązek informacyjny w sytuacji złożenia przez osobę ubiegającą się o świadczenia wniosku bez załączników, jednak nie jest zasadne twierdzenie, iż w sytuacji gdy wnioskodawca nie uzupełni załączników powinien tych czynności za niego dokonać organ administracji. Strona, która wnioskuje o konkretne świadczenie musi wypełnić obowiązek ustawowy dołączając do wniosku dokumenty niezbędne do przyznania świadczenia. Odmienna interpretacja prowadziłaby do sytuacji, w której ciężar związany z dostarczeniem wymaganych załączników spoczywałby na organie prowadzącym postępowanie.

---

<sup>367</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 kwietnia 2018 r., IV SAB/GI 12/18, LEX nr 2522135.

<sup>368</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 lipca 2017 r., II SA/Łd 413/17, LEX nr 2345443.

<sup>369</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 kwietnia 2013 r., II SA/OI 210/13, LEX nr 1316827; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 lipca 2012 r., IV SA/Wr 136/12, LEX nr 1222456.

Gdyby jednak ustawodawca przyjmował taki tryb postępowania przepis art. 24a ust. 2 ustawy byłby pozbawiony zastosowania<sup>370</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 24 ust. 5 ustawy, który wszedł w życie z dniem 1 sierpnia 2017 r. w przypadku gdy osoba samotnie wychowująca dziecko (której prawo do świadczeń rodzinnych w stosunku do danego dziecka uzależnione jest od ustalenia na rzecz tego dziecka od jego rodzica świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd) złoży wniosek o ustalenie prawa do świadczeń i nie dołączy do wniosku tego tytułu wykonawczego, podmiot realizujący świadczenia rodzinne przyjmuje wniosek i w zakresie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych w stosunku do tego dziecka wyznacza termin 3 miesięcy na dostarczenie tytułu wykonawczego. W przypadku dostarczenia tytułu wykonawczego w wyznaczonym terminie, świadczenia rodzinne przysługują od miesiąca złożenia wniosku, jeżeli spełnione są pozostałe warunki uprawniające do świadczeń, a niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia. Brak załączenia do wniosku tytułu wykonawczego skutkuje wyznaczeniem przez organ terminu 3 miesięcy na jego dostarczenie. Termin, o którym mowa – co podziela orzecznictwo i doktryna - ma charakter materialny, nie podlega ani skróceniu, ani wydłużeniu, a jego upływ wiąże się z wystąpieniem określonego przepisami prawa skutku prawnego, tj. pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia. W praktyce organy ustalające prawo do świadczeń rodzinnych często stosują – w przypadku oczekiwania na dostarczenie tytułu wykonawczego – instytucję zawieszenia postępowania. Jednakże jak podkreśla się w orzecznictwie, skoro po upływie trzymiesięcznego terminu na dostarczenie tytułu wykonawczego nie można twierdzić, że toczy się postępowanie administracyjne w przedmiocie ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego, to nie jest możliwe zawieszenie postępowania<sup>371</sup>. Sądy administracyjne wyrażają pogląd, że pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia na skutek niedopełnienia tych czynności w terminie jest równoznaczne z wygaśnięciem prawa do uzyskania świadczenia, co nie wyłącza możliwości ponownego złożenia wniosku<sup>372</sup>.

---

<sup>370</sup> K. Małysa-Sulińska (red.), *Ustawa o świadczeniach rodzinnych*. Komentarz, SIP LEX 2015.

<sup>371</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 r., II SA/Bd 1254/18, LEX nr 2705671.

<sup>372</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 grudnia 2018 r., IV SA/Gl 742/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3D1C803BAA>, dostęp 14 listopada 2019 r.

## 4.2. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego

Postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy. Zgodnie z art. 3 pkt 11 ustawy o świadczeniach rodzinnych oznacza to wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne. W pierwszej kolejności organ, do którego wpłynął wniosek o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych jest zobowiązany zbadać swoją właściwość. Organem właściwym w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego do 31 grudnia 2017 r. był marszałek województwa. Jednakże od 1 stycznia 2018 r. organem właściwym w tych sprawach właściwy jest wojewoda<sup>373</sup>.

Istota przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie polega na stworzeniu jednolitego systemu zabezpieczenia społecznego, ale pozwala na harmonijne istnienie różnych państwowych systemów. Na poziomie prawa unijnego brak przepisów ujednolicających systemy świadczeń socjalnych w państwach członkowskich<sup>374</sup>. Zastosowanie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wynika z konieczności rozwiązania przypadków kolizji norm i potrzeby wyeliminowania kolizji świadczeń<sup>375</sup>. Regulacja art. 23a ustawy o świadczeniach rodzinnych jest skutkiem wejścia Polski do Unii Europejskiej i zaistnienia konieczności dostosowania zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego do przepisów obowiązujących państwa członkowskie<sup>376</sup>.

W sytuacji złożenia do organu właściwego wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (z wyłączeniem prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka<sup>377</sup>) konieczne jest wyjaśnienie, czy członek rodziny<sup>378</sup> wnioskodawcy przebywa za

---

<sup>373</sup> Od 1 stycznia 2018 r. na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. z 2017 r., poz. 1428) zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych do zadań wojewody w zakresie świadczeń rodzinnych należy:

1) pełnienie funkcji instytucji właściwej w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej;

2) wydawanie decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

<sup>374</sup> Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 marca 2019 r., II SA/Lu 82/19, LEX nr 2646091.

<sup>375</sup> Wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r., I OSK 1084/18, LEX nr 2582942.

<sup>376</sup> Regulacja została wprowadzona przez ustawę z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym (Dz. U. z 2007 r., Nr 109, poz. 747), a weszła w życie z dniem 6 lipca 2007 r.

<sup>377</sup> Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka nie podlega koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

granicą Rzeczypospolitej Polskiej (w państwie, w którym obowiązują przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, tj. w państwie Unii Europejskiej, EOG lub w Szwajcarii)<sup>379</sup>. W razie pozytywnego wyniku postępowania wyjaśniającego w tym zakresie organ właściwy (do którego wpłynął wniosek) jest zobowiązany do przekazania wniosku wraz z aktami sprawy do wojewody. Wówczas kończą się kompetencje organu właściwego (tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta). W sytuacji, gdy organ właściwy ustali prawo do wnioskowanego świadczenia, wydając decyzję w sprawie świadczeń rodzinnych w przypadku przebywania członka rodziny w państwie członkowskim Unii Europejskiej, EOG lub w Szwajcarii mamy do czynienia z wadliwością takiej decyzji i koniecznością jej wyeliminowania z obrotu prawnego w trybie przepisu art. 23a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wówczas organ właściwy uchyla własną decyzję przyznającą świadczenia rodzinne<sup>380</sup>. W odniesieniu do art. 23a ust. 5 ustawy zachodzi konieczność uchylenia decyzji przyznającej świadczenie z mocą wsteczną<sup>381</sup>, tj. za okres, w którym osoba podlega ustawodawstwu w zakresie świadczeń rodzinnych w innym państwie, w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Uchylenie decyzji w trybie art. 23a ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie wywołuje skutku w postaci obowiązku zwrotu pobranych świadczeń lub odmowy ich przyznania, ale przenosi kompetencję do rozstrzygnięcia sprawy na rzecz innego organu<sup>382</sup>. Warto podkreślić, że przebywanie członka rodziny wnioskodawcy poza granicami, ale nie w państwie, w którym obowiązują przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, nie powoduje wadliwości decyzji z uwagi na brak kompetencji organu właściwego do orzekania w sprawie.

---

<sup>378</sup> Jak podkreśla się w judykaturze ojciec dziecka (niezależnie od tego czy utrzymuje z dzieckiem kontakt i czy przyczynia się do jego utrzymania) traktowany jest za członka rodziny. Zatem w przypadku jego wyjazdu i podjęcia zatrudnienia mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – tak też WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 11 stycznia 2018 r., II SA/Sz 1121/17, LEX nr 1121/17.

<sup>379</sup> Przepisu art. 23a ustawy nie stosuje się w przypadku wyjazdu lub pobytu turystycznego, leczniczego lub związanego z podjęciem przez dziecko kształcenia poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>380</sup> Organ, który wydał decyzję w sytuacji, gdy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie jest uprawniony do badania zasadności ustaleń właściwego wojewody ani rozważania, jakie mogą być potencjalne skutki uchylenia decyzji – tak też WSA w Opolu w wyroku z dnia 13 lutego 2018 r., II SA/Op 14/18, LEX nr 2452092.

<sup>381</sup> Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa sądowego nie jest możliwe uchylenie decyzji przyznającej świadczenia rodzinne (ale i innych świadczeń z zakresu szeroko pojętego zabezpieczenia społecznego) z mocą wsteczną (*ex tunc*). Jednakże norma art. 23a ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych to przepis szczególny w stosunku do art. 32 ust. 1 ustawy, który jest wyjątkiem od ogólnej zasady. Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 listopada 2017 r., II SA/Sz 1112/17, LEX nr 2425444.

<sup>382</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2018 r., IV SA/Wr 109/18, LEX nr 2493522.

Ustalenie przez wojewodę, że w konkretnej sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, przesądza o jego właściwości rzeczowej<sup>383</sup>. W następstwie dokonanych ustaleń, że mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wojewoda stosuje unijne przepisy dotyczące określenia ustawodawstwa, które powinno być stosowane w razie kolizji dwóch systemów zabezpieczenia społecznego zgodnie z zasadami ogólnymi oraz zasadami szczególnymi dotyczącymi świadczeń rodzinnych wynikającymi z przepisów rozporządzenia (WE) nr 883/2004<sup>384</sup> i gdy na podstawie zasad pierwszeństwa według rozporządzenia (WE) nr 883/2004:

1. ustawodawstwo polskie będzie miało zastosowanie w danej sytuacji to wyda decyzję o ustaleniu prawa do żądanych świadczeń rodzinnych,
2. ustawodawstwo innego państwa Unii Europejskiej, EOG lub Szwajcarii będzie miało zastosowanie to prześle wniosek do instytucji drugiego państwa członkowskiego oraz poinformuje o tym wnioskodawcę<sup>385</sup>.

Jeżeli wojewoda po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego ustali, że nie mają w danej sprawie zastosowania przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego przekazuje sprawę organowi właściwemu w celu ustalenia prawa do wnioskowanych świadczeń rodzinnych.

### 4.3. Postępowanie dowodowe

Postępowanie w sprawach świadczeń rodzinnych kończy się z reguły wydaniem decyzji administracyjnej załatwiającej sprawę merytorycznie bądź umarzającej postępowanie<sup>386</sup>. Wydanie decyzji poprzedza prowadzenie postępowania wyjaśniającego.

---

<sup>383</sup> Wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r., I OSK 1582/18, LEX nr 2582950.

<sup>384</sup> W świetle ustawowej definicji legalnej art. 3 pkt 15a ustawy o świadczeniach rodzinnych pod pojęciem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego należy rozumieć rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania ww. rozporządzenia Nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Przepisy te mają na celu eliminację skutków podlegania różnym systemom zabezpieczenia społecznego różnych państw.

<sup>385</sup> K. Małysa-Sulińska (red.), A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do art. 23a ustawy o świadczeniach rodzinnych*, SIP LEX 2015.

<sup>386</sup> Zdarza się, że organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 61 k.p.a. (np. gdy wniosek złoży osoba, która nie jest uprawniona do wnioskowania o ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego) bądź pozostawi wniosek bez rozpoznania

W sprawach dotyczących przyznania świadczeń rodzinnych organy administracji publicznej są zobowiązane do prowadzenia postępowania dowodowego według ogólnych reguł przewidzianych przepisami procedury administracyjnej rzecz jasna z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów szczególnych. W postępowaniu administracyjnym, a tym samym w postępowaniu dotyczącym świadczeń rodzinnych, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W ramach tego postępowania organ pozyskuje dowody, po czym dokonuje ich oceny i analizy. Ustawa o świadczeniach rodzinnych w art. 23 określa szeroko środki dowodowe, na podstawie których organy orzekające w sprawie przyznawania świadczeń rodzinnych ustalają istotne okoliczności faktyczne. Szczególne znaczenie w postępowaniu o przyznanie świadczeń rodzinnych mają dowody z dokumentów urzędowych. Ustalenia takich okoliczności, jak: wysokość dochodów, stan cywilny (strony, członków rodziny), wiek, uczęszczanie do szkoły, stopień niepełnosprawności dokonuje się na podstawie odpowiednich zaświadczeń. Inne okoliczności, przykładowo stwierdzenie przysposobienia, rozvodu, separacji, niepełnosprawności, potwierdzane są odpowiednimi orzeczeniami innych organów. Ustawa o świadczeniach rodzinnych dopuszcza także wykorzystanie środka dowodowego w postaci oświadczenia strony. W przypadku oświadczeń dla ich prawidłowości wymagane jest – stosownie do art. 75§ 2 k.p.a., aby zostało złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Ogromne znaczenie w sprawach dotyczących świadczeń opiekuńczych ma środek dowodowy jakim jest wywiad środowiskowy. Formalnie wywiad środowiskowy sporządzony na odpowiednim druku urzędowym jest dokumentem urzędowym (jest sporządzony przez uprawniony organ w przewidzianej prawem formie). Przykładowo jak przewiduje przepis art. 23 ust. 4aa ustawy o świadczeniach rodzinnych, jeżeli w stosunku do osoby ubiegającej się lub pobierającej świadczenie pielęgnacyjne wystąpią wątpliwości dotyczące sprawowania opieki, istnieje możliwość przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej w celu weryfikacji tych wątpliwości. Z kolei ustalając prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, organ właściwy obligatoryjnie przeprowadza rodzinny wywiad środowiskowy, w celu weryfikacji okoliczności dotyczących sprawowania opieki.

---

(np. w sytuacji nie uzupełnienia w wyznaczonym terminie braków formalnych, czy złożenia wniosku po terminie np. w przypadku ubiegania się o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka).

Ustawa o świadczeniach rodzinnych szeroko określa dopuszczalne środki dowodowe. Nie oznacza to jednak, że organ nie może również korzystać z innych środków dowodowych. W postępowaniu o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych nie została bowiem wyeliminowana zasada prawdy obiektywnej określona w art. 7 k.p.a., w myśl której organy administracji publicznej orzekające w sprawie podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Tak więc w celu jednoznacznego ustalenia stanu faktycznego sprawy, organ ma prawo, a nawet obowiązek skorzystać z innych środków dowodowych przewidzianych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Jednym z instrumentów, za pomocą których można dochodzić do prawdy obiektywnej jest przesłuchanie świadka (często stosowany przykładowo w sprawach dotyczących nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, czy w sytuacji zbiegu prawa do świadczeń rodzinnych). W omawianej procedurze w niewielkim stopniu są wykorzystywane instrumenty związane z uzyskaniem opinii biegłego. Przyznanie świadczenia rodzinnego z reguły nie wymaga posiadania specjalistycznej wiedzy z określonej sfery życia społecznego. W sprawach świadczeń rodzinnych rzadko też bywa przeprowadzana rozprawa administracyjna. Ustawa nie wprowadza obligatoryjności, a możliwość jej wyznaczenia ogranicza także charakter postępowań, w których zasadniczo brak jest stron o spornych interesach. Rozprawa administracyjna jest wykorzystywana niekiedy w sprawach dotyczących ustalenia i żądania zwrotu, czy umorzenia nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych.

#### **4.4. Zawieszenie postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych**

W toku postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych czasem zachodzą zdarzenia, które przejściowo uniemożliwiają dalszy, prawidłowy bieg postępowania, bądź czynią dalszy bieg postępowania niecelowym. Zawieszenie postępowania jest rodzajem „przerwy” w toczącym się postępowaniu, okresem, w ciągu którego – z przyczyn określonych w kodeksie postępowania administracyjnego, który w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych ma odpowiednie zastosowanie –

następuje zaniechanie podejmowania czynności prowadzących do rozstrzygnięcia sprawy<sup>387</sup>. Zawieszenie postępowania narusza jego ciągłość, ale nie powoduje żadnych innych skutków poza odsunięciem w czasie końcowego rozstrzygnięcia<sup>388</sup>. Możliwość zawieszenia postępowania jest wyjątkiem od reguły ciągłości postępowania administracyjnego<sup>389</sup>. Zawieszenie postępowania to taki stan postępowania, w którym trwa nadal stan zawisłości sprawy, ale tok postępowania ulega wstrzymaniu, sprawa spoczywa bez biegu i w zasadzie żadne czynności procesowe nie są podejmowane<sup>390</sup>.

Pojawienie się jednej z okoliczności wskazanych w art. 97 § 1 k.p.a. prowadzi do obligatoryjnego zawieszenia postępowania. Zawieszenie fakultatywne następuje w przypadkach określonych w art. 98 § 1 k.p.a., tj. na wniosek strony. W sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych najczęściej występującą obligatoryjną podstawą zawieszenia postępowania jest sytuacja, w której rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego (prejudycjalnego) przez inny organ lub sąd<sup>391</sup>.

Obowiązkiem organu administracji jest monitorowanie stanu zawieszoności postępowania, w szczególności weryfikowanie, czy nadal istnieją przesłanki uzasadniające zawieszenie postępowania. Ustanie podstawy zawieszenia obliguje organ do wydania postanowienia o podjęciu postępowania. Skutek podjęcia postępowania administracyjnego nie następuje *ex lege*, a rozstrzygnięcie w tej kwestii należy do organu administracji publicznej, który wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania.

Na postanowienie o zawieszeniu postępowania oraz na postanowienie o odmowie podjęcia zawieszoności postępowania przysługuje zażalenie. Natomiast na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania zażalenie nie przysługuje<sup>392</sup>. Obowiązkiem organu odwoławczego rozpoznającego zażalenie na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania jest więc wydanie postanowienia o stwierdzeniu niedopuszczalności zażalenia

---

<sup>387</sup> Zob. H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz. Wyd. II, SIP LEX 2019.

<sup>388</sup> Zob. G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 1-103. wyd. III, SIP LEX 2010; zob. szerzej G. Łaszczycza, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Monografia, Zakamycze 2005.

<sup>389</sup> L. Klat-Wertelecka, *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Materiały z Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000, s.183 i n.

<sup>390</sup> J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987, s. 323.

<sup>391</sup> Przykładowo podstawą zawieszenia postępowania w sprawach dotyczących ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego może być oczekiwanie na wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Jak już zostało wcześniej zauważone, wystąpienie przesłanki, o której mowa w art. 24a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie jest podstawą do zawieszenia postępowania administracyjnego.

<sup>392</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 lipca 2019 r., II SA/Gd 102/19, LEX nr 2706854.



na podstawie z art. 134 w zw. z art. 144 k.p.a.<sup>393</sup>. Zamierzeniem ustawodawcy była możliwość przysługiwania środka zaskarżenia wyłącznie na postanowienia „tamujące” postępowanie administracyjne i wyłączenie możliwości zaskarzania postanowień, które nie wstrzymują biegu postępowania administracyjnego, tj. postanowienia o odmowie zawieszenia oraz o podjęciu zawieszzonego postępowania administracyjnego<sup>394</sup>.

## 4.5. Zbieg prawa do świadczeń rodzinnych

Z określeniem przez ustawodawcę katalogu osób, którym przysługuje prawo do świadczeń rodzinnych wiąże się kwestia podmiotowego zbiegu praw do świadczeń rodzinnych. Stosowna regulacja została zawarta w przepisie art. 27 ustawy, będącym normą kolizyjną nakazującą zastosowanie określonego wyboru – podmiotowego lub przedmiotowego. W przypadku zbiegu prawa rodziców, opiekunów faktycznych lub opiekunów prawnych dziecka do świadczeń rodzinnych świadczenia te wypłaca się temu z wymienionych podmiotów, który pierwszy złożył wniosek. Jest to regulacja szczególna, która deroguje zasadę ogólną wyrażoną w art. 28 k.p.a.<sup>395</sup> W sytuacji ustalenia zbiegu uprawnień do świadczenia rodzinnego nie ma podstaw do przyznania takiego świadczenia kilku podmiotom, które pozostają w kolizji. Rozpatrzenie kolizji zawsze musi prowadzić do wydania decyzji o przyznaniu świadczenia jednemu wnioskodawcy i odmowie przyznania świadczenia drugiemu. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym i doktrynie termin „wypłaca” jest różnie rozumiany. Dominuje jednak pogląd, że nie jest to jedynie termin techniczny, wskazujący na czynność wypłacania, który nie ma żadnego związku z samym uprawnieniem do otrzymywania świadczenia<sup>396</sup>.

Nie zostało zdefiniowane, co należy rozumieć przez złożenie wniosku. Kwestię tę powinno się oceniać według ogólnych reguł składania wniosków, tj. od dnia doręczenia żądania organowi administracji (art. 61§ 3 k.p.a.). Należy mieć na uwadze równorzędność sposobów składania wniosków – osobiście w siedzibie organu, za pośrednictwem poczty, drogą elektroniczną. Problematyczna może być sytuacja, gdy wniosek o ustalenie prawa do

---

<sup>393</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 maja 2019 r., III SA/Gd 196/19, LEX nr 2680195.

<sup>394</sup> WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., II SA/OI 892/19, LEX nr 2639615.

<sup>395</sup> Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

<sup>396</sup> Szerzej na ten temat M. Maciejko [w:] A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, op. cit., s. 401-402.

świadczeń zostanie wniesiony jednocześnie przez osoby uprawnione, tj. wpłynie do organu właściwego tego samego dnia. Wówczas – w celu ustalenia pierwszeństwa - decydująca powinna być data nadania wniosku na pocztę. Jeśli jednak wniosek zostanie złożony w organie właściwym osobiście, bądź drogą elektroniczną, tego samego dnia przez oboje rodziców to nie ma podstaw prawnych do badania - tak jak to nieraz czynią organy administracji w swojej praktyce orzeczniczej - godziny złożenia wniosku. W takiej sytuacji – najczęściej ma to miejsce w razie sporów między rodzicami dziecka – wydawałoby się słuszne przyznanie konkretnego świadczenia po połowie dla każdego z rodziców. Takie działanie nie wynika wprawdzie wprost z przepisów ustawy (ustawa o świadczeniach rodzinnych nie przewiduje możliwości dzielenia świadczeń po połowie osobom uprawnionym) jednak zdaje się słusznym rozwiązaniem tego problemu. W doktrynie prawniczej prezentowany jest również pogląd, zgodnie z którym w przypadku złożenia wniosków w tym samym dniu zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego na okoliczność ustalenia godziny złożenia wniosku<sup>397</sup>.

Jeśli zaś dziecko nie pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym z obojgiem rodziców, świadczenia rodzinne wypłaca się temu z rodziców, pod którego opieką dziecko się znajduje. Możliwa jest sytuacja, gdy obydwój rodzice składają oddzielnie wnioski i w takim przypadku organ pierwszej instancji powinien ustalić, który z rodziców pozostaje z dzieckiem we wspólnym gospodarstwie i który z nich sprawuje faktycznie opiekę nad dzieckiem. Z chwilą uprawomocnienia się wyroku rozwodowego (powierzającego jednemu z rodziców sprawowanie bezpośredniej pieczy nad dzieckiem) następuje skutek konstytutywny w postaci ustania małżeństwa, a osobą uprawnioną do świadczeń rodzinnych staje się rodzic, pod którego opieką dziecko się znajduje<sup>398</sup>.

W razie zbiegu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna przysługującego więcej niż jednej osobie sprawującej opiekę nad osobą wymagającą opieki przyznaje się tylko jedno świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna tej osobie, która pierwsza złożyła wniosek<sup>399</sup>. Została więc przyjęta reguła pierwszeństwa uprawnionego do świadczeń

---

<sup>397</sup> Tak też K. Małysa-Sulińska (red.), A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do art. 27 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, SIP LEX 2015.

<sup>398</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 września 2010 r., II SA/Łd 367/10, LEX nr 755787.

<sup>399</sup> Regulujący tę kwestię przepis art. 27 ust. 4 ustawy został dodany z dniem 1 stycznia 2012 r. przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2011 r., Nr 205, poz. 1212).

opiekuńczych wymienionych w art. 27 ust. 4 ustawy, która jest oceniana według kryterium pierwszeństwa złożenia wniosku.

Ustawodawca wprowadził regulację, zgodnie z którą w przypadku zbiegu uprawnień do świadczenia rodzicielskiego, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego, dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego lub zasiłku dla opiekuna przysługuje tylko jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną – także w przypadku, gdy świadczenia te przysługują w związku z opieką nad różnymi osobami<sup>400</sup>. Początkowo przepis art. 27 ust. 5 ustawy wzbudzał liczne wątpliwości interpretacyjne, gdyż w następującym brzmieniu „także w przypadku, gdy świadczenia te przysługują w związku z opieką nad różnymi osobami” został wprowadzony dopiero z dniem 1 sierpnia 2017 r., przy czym - w odniesieniu do świadczeń przyznawanych na okres zasiłkowy – miał po raz pierwszy zastosowanie do świadczeń rodzinnych ustalanych na okres rozpoczynający się od 1 listopada 2017 r.<sup>401</sup>. Przed nowelizacją art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych był interpretowany w ten sposób, że różne świadczenia opiekuńcze nie mogły być przyznane na to samo dziecko, czy osobę niepełnosprawną.

Judykatura wyraża pogląd - z którym należy się zgodzić - że nie jest prawidłowe stanowisko, iż powołany w przepisie art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych zbieg uprawnień do określonych w nim świadczeń ma zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy mamy do czynienia z łączeniem uprawnień w sensie podmiotowym (zarówno co do osoby sprawującej opiekę lub wychowanie, jak i osoby wymagającej tej opieki). Przyjęcie zaś poglądu, że osoba sprawująca opiekę nad dwojgiem dzieci miałaby prawo do pobierania dwóch różnych świadczeń, z których każde, stanowiąc namiastkę wynagrodzenia za pracę, ma na celu dostarczenie jej środków utrzymania, stawiałoby taką osobę w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do osób, które pracując (niezależnie od ilości posiadanych dzieci), otrzymują tylko jedno wynagrodzenie za pracę<sup>402</sup>.

Sądy administracyjne są zdania, że istnieje możliwość wyboru przez osobę wnioskującą świadczenia korzystniejszego, co uzależnione jest od wcześniejszej rezygnacji ze świadczenia dotychczas otrzymywanego<sup>403</sup>. Według innego poglądu, aby zagwarantować stronie wybór, o którym mowa w art. 27 ust. 5 ustawy nie zachodzi konieczność definitywnej rezygnacji

---

<sup>400</sup> Przepis art. 27 ust. 5 ustawy został dodany przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1217) zmieniającej ustawę z dnia 1 stycznia 2016 r.

<sup>401</sup> Zmiana przepisu art. 27 ust. 5 ustawy została wprowadzona ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. z 2017 r., poz. 1428).

<sup>402</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2019 r., IV SA/Po 477/19, LEX nr 2725299.

<sup>403</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2018 r., II SA/Łd 551/18, LEX nr 2579320.

z przyznanego już świadczenia przed otrzymaniem decyzji organu o przyznaniu drugiego świadczenia<sup>404</sup>. Podkreśla się, że wymaganie organu, aby strona w pierwszej kolejności zrezygnowała z przyznanego jej decyzją świadczenia przed zbadaniem, czy spełnia pozostałe warunki do otrzymania innego świadczenia korzystniejszego stawia ją w trudnej sytuacji, wprowadza stan niepewności i obawę czy uzyska wybrane ze świadczeń w miejsce już otrzymywanego<sup>405</sup>. Przepis art. 27 ust. 5 ustawy należy interpretować w ten sposób, że wyklucza on możliwość pobierania dwóch świadczeń jednocześnie, jednakże nie uniemożliwia wyboru przez uprawnionego świadczenia także wówczas, gdy jedno z nich jest już przyznane wcześniejszą decyzją, i aby stronie zagwarantować ten wybór, nie zachodzi konieczność rezygnacji z przyznanego już świadczenia przed otrzymaniem zapewnienia organu, że drugie z tych świadczeń rzeczywiście zostanie przyznane<sup>406</sup>.

Istnieje także pogląd, zgodnie z którym w celu uniknięcia zbiegu świadczeń możliwe jest wydanie decyzji ustalającej np. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego pod warunkiem zrzeczenia się ustalonego już innego świadczenia - zasiłku dla opiekuna. Fakt uzyskiwania przez stronę zasiłku dla opiekuna nie może być przeszkodą do przyznania wnioskodawcy świadczenia pielęgnacyjnego w związku ze sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną<sup>407</sup>. Analizując orzecznictwo sądowe w tym zakresie należy wyrazić pogląd, że świadczenie opiekuńcze może zostać przyznane dopiero w sytuacji, gdy decyzja uchylająca przyznanie innego świadczenia stanie się ostateczna. Nie może być bowiem mowy o takiej sytuacji, że nie została jeszcze wyeliminowana decyzja przyznająca np. zasiłek dla opiekuna, a już kolejną decyzją administracyjną przyznane zostało inne – bardziej korzystne - świadczenie opiekuńcze.

## **4.6. Decyzja administracyjna ustalająca prawo do świadczeń rodzinnych**

Formą prawną działania administracji jest określony prawem typ jej działania, nadający się do wielokrotnego stosowania celem rozwiązywania sytuacji, czy spraw podobnych z punktu widzenia określonych cech. Za akt administracyjny uważa się natomiast

---

<sup>404</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2019 r., II SA/Po 158/19, LEX nr 2702318.

<sup>405</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 maja 2019 r., II SA/Bk 255/19, LEX nr 2684252; wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 września 2019 r., II SA/Lu 329/19, LEX nr 2726473.

<sup>406</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 września 2019 r., II SA/Łd 201/19, LEX nr 2724891.

<sup>407</sup> Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2019 r., I OSK 300/19, LEX nr 2677670.

działanie władcze podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, charakteryzujące się indywidualnością i konkretnością, podejmowane w celu ukonstytuowania bądź ustalenia skutków (konsekwencji) prawnych określonego stanu faktycznego w sferze działań zewnętrznych<sup>408</sup>.

Jak podnosi się w doktrynie prawa administracyjnego konstrukcja aktu administracyjnego nie ma jednorodnego charakteru. Wskazują na to próby systematyzacji podejmowane na podstawie różnych kryteriów. Pozwalają one na następujące wyróżnienie aktów administracyjnych:

- akty deklaratoryjne i konstytutywne (zdeterminowanie aktu przez podstawę prawną),
- akty zewnętrzne i wewnętrzne (relacja między wydającym akt, a jego adresatem),
- akty formalne i nieformalne (związane z formą aktu),
- akty jednostronne i dwustronne (zależne od woli adresata),
- akty nakazujące, zakazujące lub kształtujące - pozwolenia i zezwolenia (ustanawiające sytuację prawną),
- akty związane i swobodne (dotyczące sposobu kształtowania stosunków prawnych)<sup>409</sup>.

Takim właśnie, opartym na przepisach prawa administracyjnego władczym jednostronnym działaniem administracji, skierowanym do wywołania konkretnych skutków prawnych, aktem prawnym jest decyzja administracyjna.

Przepis art. 20 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych – stanowiący normę kompetencyjną - nakłada na wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne, obowiązek realizacji zadań w zakresie świadczeń rodzinnych, które są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Pojęcie kompetencji jest szersze od właściwości, obejmuje ono bowiem także upoważnienie do stanowienia aktów normatywnych oraz do podejmowania działań innych niż wydawanie decyzji czy postanowień. W teorii prawa administracyjnego podkreśla się, że kompetencja jest zdolnością organu do skonkretyzowanego aktualizowania w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo. Jest to możliwość, ale i jednocześnie

---

<sup>408</sup>J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 2006, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska 2007, s. 415-416.

<sup>409</sup> Zob. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.) *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej, Księga jubileuszowa z okazji 60 urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 187.

obowiązek korzystania, albo z wyraźnie określonej formy działania, albo z takiej formy, jaka przysługuje danemu organowi<sup>410</sup>.

Zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie sądowym nie wymaga się, aby przepisy prawa materialnego wskazywały w sposób wyraźny i bezpośredni na decyzyjną formę załatwiania danej sprawy. Przepisy prawa materialnego przewidują często decyzyjną formę rozstrzygnięcia nie tylko w sposób bezpośredni, lecz także przez określenie w formie czasownikowej kompetencji organu do rozstrzygania sprawy, np. „zezwała”, „stwierdza”, „przydziela”<sup>411</sup>. Stanowisko doktryny i orzecznictwa sądowego nie jest jednolite w tej kwestii. Przeważa jednak pogląd o dopuszczalności takiego domniemania wszędzie tam, gdzie przepisy upoważniają organ administracyjny do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz nie określają formy jej rozstrzygnięcia, mając na względzie przede wszystkim ochronę interesów strony.

Działania władcze organów powinny być wykonywane w takich formach, które stwarzają jednostce możliwość obrony jej interesów w postępowaniu, które gwarantuje zachowanie standardów procesowych. Zachowanie tych standardów gwarantuje w najpełniejszy sposób decyzyjna forma rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. W świetle praw jednostki wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawa konieczne jest, aby w sytuacji, gdy ustawa nie przewiduje wyraźnie formy prawnej działania organu administracji, ale wynika z jej przepisów kompetencja do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej jednostki, obowiązywała jednak decyzyjna forma rozstrzygnięcia sprawy<sup>412</sup>. Jak podkreśla się w doktrynie, kierowana do strony informacja o sposobie rozpatrzenia wniosku jako akt władczy i jednostronny organu – rozstrzygający o publicznym uprawnieniu jednostki – spełniać powinien przesłanki do uznania go za decyzję administracyjną<sup>413</sup>. W ustawie o świadczeniach rodzinnych problem ten nie istnieje, gdyż wyraźnie wskazano, że w sprawach świadczeń rodzinnych wydaje się decyzje administracyjne (art. 20 ust. 2 i 3

---

<sup>410</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 37; tak też K. Małysa-Sulińska, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych*, Komentarz, SIP LEX 2015.

<sup>411</sup> Zob. uchwałę składu pięciu sędziów NSA z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54.

<sup>412</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 maja 2019 r., I SA/Łd 785/18, LEX nr 2682055.

<sup>413</sup> Warto zauważyć, że w orzecznictwie sądowym i administracyjnym istniał spór o charakter aktu podejmowanego w sprawach o przyznanie dofinansowania do turnusu rehabilitacyjnego ze środków PFRON. Według jednego poglądu nie istnieje żaden akt prawny, który przewiduje wydanie decyzji administracyjnej w tego typu sprawach. Uznawano więc, że negatywne rozpatrzenie wniosku w przedmiocie dofinansowania do kosztów turnusu rehabilitacyjnego jest załatwiane w formie zwykłego pisma. Dominująca stała się jednak linia orzecznicza prezentująca odmienny pogląd, a mianowicie, że akt podejmowany w sprawie wniosku o dofinansowanie do turnusu rehabilitacyjnego stanowi decyzję administracyjną. Zwolennicy tego poglądu uznają, że skoro ustawodawca upoważnił organ administracji do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy, a nie wskazał w sposób wyraźny prawnej formy działania organu to należy kierować się domniemaniem rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej.

ustawy)<sup>414</sup>. Zabezpieczenie roszczeń o świadczenia pieniężne przejawia się tym, że przyznanie świadczeń tego rodzaju wymaga wydania decyzji administracyjnej, a to z kolei pozwala na dochodzenie roszczeń w administracyjnym toku instancji i w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Decyzja administracyjna jest kwalifikowanym aktem administracyjnym, cechą charakterystyczną jest jego zewnętrzny charakter, władczość oraz podwójna konkretność: konkretny adresat i konkretna sytuacja, którą ten akt rozstrzyga, określając o prawach lub obowiązkach jego adresata. Aktem administracyjnym jest każde władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracyjnego, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie<sup>415</sup>. W prawie administracyjnym nie zawsze decyzja administracyjna występuje pod nazwą decyzja. Zasadnym jest stwierdzenie, iż akty administracyjne zewnętrzne mogą być wydawane w różnej formie, co znajduje odzwierciedlenie nie tylko w ich treści, ale także w nazewnictwie.

W literaturze pojawia się wiele podziałów decyzji administracyjnych w zależności od stosowanego kryterium podziału. Niektóre kryteria daje się wywieść wprost z kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast inne zostały wypracowane przez naukę prawa administracyjnego. W piśmiennictwie dokonuje się rozmaitych klasyfikacji decyzji, które mają przede wszystkim znaczenie porządkujące. Wymienia się: decyzje konstytutywne i deklaratoryjne, decyzje swobodne (uznaniowe) i związane, decyzje ostateczne i nieostateczne, wydawane z urzędu i na wniosek, uprawniające i zobowiązujące, pozytywne i negatywne, samoistne i niesamoistne, wadliwe i niewadliwe, częściowe i całkowite. Oprócz wymienionych podziałów wymienić można jeszcze szereg innych: decyzje główne i incydentalne, decyzje organu I instancji i organu odwoławczego, decyzje stanowcze lub definitywne i tymczasowe (prowizoryczne). W doktrynie wyróżnia się także tzw. decyzje nieistniejące. Do tej grupy należą decyzje nedoręczone lub nieogłoszone stronie oraz decyzje

---

<sup>414</sup> W tym miejscu na uwagę zasługuje, że obecnie przyznanie świadczenia wychowawczego (pomimo, że kierowana do strony informacja o sposobie rozpatrzenia wniosku jest w rzeczywistości aktem rozstrzygającym o publicznym uprawnieniu jednostki) nie następuje poprzez wydanie decyzji administracyjnej, a ma charakter czynności materialno-technicznej. W sytuacji przyznania świadczenia wychowawczego organ zobowiązany jest do poinformowania wnioskodawcy o tym fakcie. Obowiązek wydania decyzji administracyjnej został przewidziany jedynie dla sytuacji związanej z odmową przyznania świadczenia wychowawczego, uchylecia lub zmiany prawa do świadczenia wychowawczego oraz rozstrzygnięcia w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego.

<sup>415</sup> Zob. G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Tom II. Komentarz do art. 104-269. wyd. III, SIP LEX 2010.

niezawierające wymaganych przepisami elementów<sup>416</sup>, ale i decyzje wydane w nieistniejącym postępowaniu administracyjnym, czyli takim, w którym nie występują co najmniej dwa podmioty.

Prawidłowo wydanej decyzji administracyjnej stawiane są określone wymogi, elementy składowe wynikające z art. 107 § 1 k.p.a.<sup>417</sup>. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie przyjmuje się, że minimum wymagań formalnych, jakie powinna spełniać decyzja to: oznaczenie organu wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby działającej w imieniu organu. Decyzja administracyjna to jednostronna czynność organu administracji publicznej posiadająca odpowiednią formę prawną i określająca konsekwencje stosowanej normy prawnej w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej.

W sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych decyzja administracyjna zostaje wydana po przeprowadzeniu postępowania, które zostało zainicjowane wnioskiem strony. Po wszczęciu postępowania administracyjnego mogą pojawić się zmiany stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej, a tym samym pojawia się pytanie jaki moment jest miarodajny do oceny sprawy dla potrzeb rozstrzygnięcia. Przyjmuje się, że zmiany zachodzące w okolicznościach faktycznych sprawy administracyjnej po wszczęciu postępowania muszą zostać uwzględnione przez organ administracji publicznej, gdyż inaczej decyzja byłaby rażąco sprzeczna z zasadą prawdy materialnej.

W sprawach świadczeń rodzinnych szczególnie charakter mają decyzje odmawiające przyznania świadczenia, gdyż nie tworzą one stanu rzeczy osądzonej, jak to ma często

---

<sup>416</sup> Tak też G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Tom II. Komentarz do art. 104-269. wyd. III, SIP LEX 2010.

<sup>417</sup> Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja zawiera:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej;
- 2) datę wydania;
- 3) oznaczenie strony lub stron;
- 4) powołanie podstawy prawnej;
- 5) rozstrzygnięcie;
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
- 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny;
- 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego - pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.



miejsce na gruncie prawa administracyjnego<sup>418</sup>. Strona po otrzymaniu decyzji odmownej może zwrócić się z kolejnym wnioskiem i uruchomić nowe postępowanie. Z taką sytuacją mamy do czynienia, gdy nastąpi zmiana sytuacji rodzinnej lub finansowej strony, która będzie otwierała możliwość ponownego ubiegania się o wnioskowane świadczenie rodzinne<sup>419</sup>.

Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, które zapadło w sprawie dotyczącej świadczeń rodzinnych, ma możliwość wniesienia odwołania w ustawowym terminie do samorządowego kolegium odwoławczego.

## 4.7. Odwołanie od decyzji administracyjnej

Odwołanie jest prawnym środkiem zaskarżenia i przysługuje od decyzji wydanej w pierwszej instancji<sup>420</sup>. Najbardziej powszechne jest rozumienie odwołania jako środka zaskarżenia w znaczeniu przyjętym przez B. Adamiak - jako instytucji procesowej, za pomocą której uprawnione podmioty mogą żądać weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych w celu ich kasacji lub reformacji. Funkcją odwołania jest kontrola decyzji organu I instancji przez ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ odwoławczy. Odwołanie jest zwyczajnym środkiem prawnym i w przeciwieństwie do nadzwyczajnych środków prawnych służy od decyzji nieostatecznych. Odwołanie służy od decyzji nieostatecznej bez względu na to, czy decyzja uwzględnia żądanie, czy też odmawia uwzględnienia żądania strony. Prawo strony do wniesienia odwołania jest ściśle powiązane z zasadą dwuinstancyjności postępowania, zgodnie z którą sprawa administracyjna załatwiona decyzją administracyjną może być po wniesieniu odwołania ponownie rozpatrzona i rozstrzygnięta przez organ drugiej instancji (art. 15 k.p.a.<sup>421</sup>). Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego odnosi się do konstrukcji prawnej odwołania w tym sensie, że służy ono

---

<sup>418</sup> Zob. T. Kielkowski, *Glosa do wyroku SN z dnia 6 lipca 2001 r., III RN 116/00*, ST 2005, nr 9, s. 59 i n.

<sup>419</sup> Tak też S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne*, op. cit., s. 47.

<sup>420</sup> Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy - do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

<sup>421</sup> We wcześniejszym stanie prawnym art. 15 k.p.a. stanowił samoistną gwarancję dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Obecnie przepis ten stanowi potwierdzenie prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, gwarantowanego przez art. 78 Konstytucji RP. Wprowadzenie zastrzeżenia, że przepis szczególny może wprowadzić odstępstwa od dwuinstancyjności postępowania, jest zgodne art. 78 Konstytucji RP, który wskazuje wprost, że ustawa może przewidywać wyjątki od tej zasady. Przepis art. 15 k.p.a. nie może być pojmowany jako upoważnienie do ograniczania konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania. Wyłączenie odwołania od decyzji w administracyjnym toku instancji jest powiązane najczęściej z przejściem sprawy z drogi administracyjnej do rozpoznania przez sąd powszechny – zob. art. 80 ustawy o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 65).

wyłącznie od decyzji organu pierwszej instancji. Zasada dwuinstancyjności wyraża prawo strony do domagania się, by jej sprawa była przedmiotem dwukrotnego rozpoznania przez dwa różne organy. Organ odwoławczy sprawuje pełną kontrolę, gdyż obejmuje ona całą sprawę, która była przedmiotem rozstrzygnięcia przez organ pierwszej instancji<sup>422</sup>. Naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i musi być oceniane jako rażące naruszenie prawa.

W doktrynie prawniczej instancyjność stanowi przedmiot burzliwej dyskusji, na co wskazuje nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r., ale i wcześniej wprowadzona w 2004 r. instancyjność w postępowaniu sądowym<sup>423</sup>. Instancyjność postępowania bywa ujmowana jako stosunek prawny o charakterze hierarchicznym pomiędzy organami różnego stopnia, a także hierarchiczna zależność między niektórymi wewnętrznymi komórkami organów. Jednakże zasadniczo instancyjność ma charakter procesowy, jest mechanizmem gwarantującym przez państwo prawidłowość i sprawiedliwość orzeczeń, a instancja ma w świetle art. 78 Konstytucji RP charakter konwencjonalny<sup>424</sup>.

Instancyjność postępowania zakłada istnienie toku instancji (dynamiki), czyli przejścia sprawy z inicjatywy legitymowanego podmiotu z jednej instancji do drugiej w celu kontroli rozstrzygnięcia i interesu strony<sup>425</sup>. Tok instancji wyznaczany jest przez normy prawne o trojakim charakterze ustrojowym (wskazujące organy właściwe do działania w pierwszej i drugiej instancji), materialnym (wskazujące podmioty legitymowane do uruchomienia toku instancji) oraz procesowym (określające wymogi środków prawnych uruchamiających tok instancji, terminy i tryb ich wnoszenia, a także przebieg postępowania drugoinstancyjnego)<sup>426</sup>. Instancyjność postępowania nie może być realizowana bez toku instancji, który w doktrynie jest ujmowany jako instytucja służąca zabezpieczeniu interesu strony.

Zasady dwuinstancyjności postępowania nie ogranicza przewidziane w art. 127a k.p.a. prawo strony do zrzeczenia się odwołania. Przepis ten nie pozbawia strony prawa do wniesienia odwołania, a jedynie uprawnia stronę do rezygnacji z tego środka zaskarżenia

---

<sup>422</sup> J.P.Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. XXXVI, 1996, s. 60.

<sup>423</sup> A Ziółkowska, *Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Katowice 2019, s. 26.

<sup>424</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>425</sup> Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 12 i 15.

<sup>426</sup> Ibidem, s. 17 i nast. 143-145.

w konkretnej sprawie. Istnieją wątpliwości co do istoty zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania<sup>427</sup>. Z jednej strony podkreślić należy, że niedopuszczalna jest rezygnacja z publicznego prawa podmiotowego, dlatego strona pomimo zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania nadal zachowuje to prawo do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania<sup>428</sup>. Z drugiej strony kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza dobrowolną rezygnację z prawa do odwołania<sup>429</sup>. W piśmiennictwie przyjmuje się, że strona zrzekając się prawa do wniesienia odwołania, składa oświadczenie woli, że zobowiązuje się do nieskorzystania z prawa do wniesienia odwołania<sup>430</sup>.

Na podstawie art. 78 Konstytucji RP, gwarantującego stronie prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, możliwe jest wprowadzenie w drodze ustawy wyjątków od zasady dwuinstancyjności postępowania. Przyjmuje się, że zgodna z art. 78 Konstytucji jest regulacja ustawowa wyłączająca zasadę dwuinstancyjności postępowania w sprawach określonego rodzaju, jak i regulacja, która umożliwi stronie rezygnację z prawa zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji. Doktryna jest zdania, że strona nie zostaje pozbawiona prawa do odwołania - stanowiącego publiczne prawo podmiotowe - ale posiada możliwość wyboru pomiędzy dwuinstancyjnym postępowaniem administracyjnym gwarantującym dwukrotne rozpatrzenie sprawy a możliwością uzyskania rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej<sup>431</sup>. Strona zrzekając się prawa do wniesienia odwołania, pozbawia się równocześnie prawa wniesienia skargi do sądu. Skutkiem zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania jest bowiem nie tylko uzyskanie cechy ostateczności decyzji, ale i cechy prawomocności. Decyzja organu pierwszej instancji w chwili uzyskania ostateczności staje się wówczas równocześnie decyzją prawomocną.

Strona ma prawo odwołać się od całej decyzji, ale może też ograniczyć ten środek zaskarżenia do jej części, jeżeli ta część nie wpływa na treść pozostałych rozstrzygnięć objętych decyzją, które mogą samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Jeżeli odwołanie dotyczy tylko niektórych postanowień decyzji, w pozostałym zakresie decyzja staje się ostateczna z chwilą upływu terminu do wniesienia odwołania.

---

<sup>427</sup> Art. 127a k.p.a. został dodany przez art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz.U z 2017r., poz.935) zmieniającej kodeks postępowania administracyjnego z dniem 1 czerwca 2017 r.

<sup>428</sup> J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 15-16.

<sup>429</sup> W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 5(74)/2017, s. 33.

<sup>430</sup> P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz aktualizowany, SIP LEX 2019.

<sup>431</sup> Tak też W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, op. cit., s. 33.

Natomiast decyzja wydana w trybie postępowania odwoławczego, w przypadku nie wniesienia odwołania, dotknięta jest wadą kwalifikowaną w postaci rażącego naruszenia prawa<sup>432</sup>.

Organem właściwym do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, czyli organ drugiej instancji, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy<sup>433</sup>. W doktrynie i orzecznictwie przyjęty jest pogląd, że postępowanie odwoławcze może być wszczęte wyłącznie wskutek wniesienia odwołania przez podmiot legitymowany, a nigdy z urzędu<sup>434</sup>. Aby mogło zostać skutecznie wszczęte postępowanie odwoławcze, w postępowaniu tym musi zostać wykazane, iż podmiot, który wniósł środek zaskarżenia posiada przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., czyli osoby, której interesu prawnego lub obowiązku dotyczyło postępowanie przed organem pierwszej instancji i wydana została w nim decyzja administracyjna<sup>435</sup>. Przyczyny niedopuszczalności odwołania mogą mieć zarówno charakter podmiotowy, jak i przedmiotowy.

Strona ma też możliwość cofnięcia odwołania przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy. Cofnięcie odwołania jest oparte na zasadzie rozporządzalności, która jest ograniczona. W rzeczywistości strona może cofnąć odwołanie, przy czym ta czynność podlega kontroli organu odwoławczego. Decyzja administracyjna może być bowiem obciążona istotnymi wadami i dlatego istnienie takiej decyzji w obrocie prawnym narusza prawo lub interes społeczny, a tym samym powinna zostać zweryfikowana. Skuteczne cofnięcie odwołania skutkuje umorzeniem postępowania odwoławczego. Skutkiem prawnym umorzenia jest pozostawienie w obrocie prawnym zaskarżonej odwołaniem decyzji.

Przepis art. 138 k.p.a. zawiera zamknięty katalog decyzji organu odwoławczego. Mianowicie organ odwoławczy może utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji albo uchylić tę decyzję i bądź merytorycznie rozstrzygnąć sprawę, bądź wydać jedno z dwóch rozstrzygnięć procesowych – umorzyć postępowanie I instancji (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.) lub przekazać sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2

---

<sup>432</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 sierpnia 2019 r., II SA/Łd 426/19, LEX Nr 2715700.

<sup>433</sup>Zob. A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wildbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Wydanie VII, SIP LEX 2018.

<sup>434</sup> Warto w tym miejscu nadmienić, że na podstawie art. 106 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej odwołanie od decyzji w sprawie świadczeń pomocy społecznej może złożyć również inna osoba za zgodą osoby ubiegającej się o świadczenie pomocowe. W sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych odwołanie może być wniesione przez stronę postępowania, opiekuna prawnego bądź jej pełnomocnika. Wniesienie odwołania przez inną osobę, która nie posiada legitymacji do wniesienia odwołania musi skutkować wydaniem przez organ odwoławczy postanowienia o niedopuszczalności odwołania.

<sup>435</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 sierpnia 2019 r., II SA/Gl 300/19, LEX nr 2729898.

k.p.a.). W orzecznictwie sądowym ukształtował się pogląd, że obowiązkiem organu odwoławczego jest uwzględnienie wszelkich zmian stanu faktycznego sprawy, jakie nastąpiły po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji. Z zasady prawdy obiektywnej wynika obowiązek podjęcia przez organ odwoławczy wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a więc także dopuszczenia nowych dowodów, jeżeli przyczynią się do wyjaśnienia sprawy.

Na uwagę zasługuje przepis art. 139 k.p.a., zgodnie z którym organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Zatem organ odwoławczy nie może pogarszać – określonej decyzją organu pierwszej instancji – sytuacji prawnej strony, która wniosła odwołanie od decyzji administracyjnej, z której jest niezadowolona. Strona odwołująca się powinna pozostawać w przekonaniu, że wniesione przez nią odwołanie, jeżeli nie okaże się skuteczne, spowoduje co najwyżej utrzymanie jej dotychczasowej sytuacji prawnej ustalonej zaskarżoną decyzją, ale nie doprowadzi do jej pogorszenia. Zakaz *reformationis in peius* stanowi fundamentalną zasadę współczesnych systemów postępowania administracyjnego służącą ochronie interesu odwołującego się.

## 4.8. Wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych

Wypłatę świadczeń rodzinnych wstrzymuje się, jeżeli osoba wymieniona w art. 23 ustawy odmówi udzielenia lub nie udzieli wyjaśnień w wyznaczonym przez właściwy organ terminie, ale i nie podejmuje świadczeń rodzinnych przez 3 kolejne miesiące kalendarzowe. Wypłata świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego podlega wstrzymaniu, jeżeli osoba otrzymująca to świadczenie lub ten zasiłek uniemożliwiła przeprowadzenie wywiadu środowiskowego<sup>436</sup> lub nie udzieliła podczas tego wywiadu wyjaśnień. Świadczeniobiorca w decyzji przyznającej konkretne świadczenie rodzinne

---

<sup>436</sup> Zgodnie z art. 23 ust. 4aa ustawy, jeżeli w stosunku do osoby ubiegającej się lub pobierającej świadczenie pielęgnacyjne wystąpią wątpliwości dotyczące sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1, organ właściwy oraz wojewoda mogą zwrócić się do kierownika ośrodka pomocy społecznej a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - do dyrektora centrum usług społecznych o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej, w celu weryfikacji tych wątpliwości. Zaś zgodnie z art. 23 ust. 4e ustawy, ustalając prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, organ właściwy zwraca się o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej, w celu weryfikacji okoliczności dotyczących sprawowania opieki, o której mowa w art. 16a ust. 1.

powinien być należycie pouczony o obowiązku informowania organu o zaistnieniu okoliczności, o których mowa w art. 25 ustawy, tj. zmianie w liczbie członków rodziny, uzyskaniu dochodu *etc.* Wątpliwości organu skutkujące wezwaniem świadczeniobiorcy do złożenia wyjaśnień mogą powstać zarówno w wyniku złożenia przez świadczeniobiorcę niejasnego oświadczenia w trybie art. 25 ustawy, jak również w wyniku informacji, jakimi dysponuje organ z urzędu<sup>437</sup>.

W przypadku przeprowadzenia wywiadu lub udzielenia wyjaśnień, o których mowa w ust. 2 i 3, świadczenia rodzinne wypłaca się od miesiąca, w którym przeprowadzono wywiad lub wpłynęły wyjaśnienia, do końca okresu zasiłkowego, jeżeli osoba spełnia warunki określone w ustawie. W przypadku zgłoszenia się osoby po upływie trzech miesięcy wypłaca się jej świadczenia za cały okres wstrzymania, jeżeli osoba spełnia warunki określone w ustawie.

Wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych przewidziane w art. 28 ust. 3 ustawy nie następuje w trybie decyzyjnym, a w drodze czynności materialno-technicznej, podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego<sup>438</sup>. W praktyce orzeczniczej organów przyznających świadczenia rodzinne można jednak zaobserwować tendencję do wydawania nie tylko decyzji, ale i postanowień o wstrzymaniu wypłaty świadczeń, co nie znajduje podstawy prawnej. Jeżeli w wyniku podjętych działań organ administracji ustali, że nie ma przeszkód prawnych do dalszej realizacji świadczeń rodzinnych to również w drodze czynności materialno-technicznej wznawia wypłatę. W przeciwnym razie organ dokonuje niezbędnej weryfikacji decyzji przyznającej świadczenia. Wstrzymanie wypłaty i jej wznowienie powinny mieć taki sam charakter, zwłaszcza że są to czynności podejmowane w czasie obowiązywania decyzji przyznającej prawo do świadczeń, przy czym skutkiem braku wznowienia wypłaty wstrzymanych świadczeń jest wygaśnięcie prawa do nich na mocy art. 28 ust. 7 ustawy. W pewnym sensie od aktywności świadczeniobiorcy, w stosunku do którego wstrzymano wypłatę świadczeń, zależy czy nastąpi wznowienie wypłaty świadczeń, czy nie, bowiem to świadczeniobiorca powinien dopełnić obowiązków, do których wzywa go organ, aby nadal pobierać świadczenie, w sytuacji dalszego spełniania przesłanek ustawowych. Wygaśnięcie prawa do świadczeń rodzinnych następuje z mocy prawa *ex lege* i nie jest konieczne wydawanie żadnego aktu administracyjnego przez właściwy organ. Od wygaśnięcia prawa do świadczeń należy odróżnić instytucję stwierdzenia wygaśnięcia

---

<sup>437</sup> Zob. K. Małysa-Sulińska (red.), *Ustawa o świadczeniach rodzinnych, Komentarz*, SIP LEX 2015.

<sup>438</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 marca 2019 r., IV SA/GL 1091/18, LEX nr 2650916; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 października 2018 r., IV SA/Wr 383/18, LEX nr 2579329.

decyzji administracyjnej, o której stanowi art. 162 k.p.a., a które w odniesieniu do przepisu art. 28 ust. 7 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie znajduje zastosowania<sup>439</sup>.

## 4.9. Zmiana formy realizacji świadczenia rodzinnego

Jedną z form weryfikacji decyzji ostatecznej jest zmiana formy realizacji świadczenia rodzinnego przewidziana w art. 17a ustawy<sup>440</sup>. Ze zmianą formy realizacji świadczenia mamy do czynienia, gdy organ administracji publicznej otrzyma informację, że osoba uprawniona marnotrawi wypłacane jej świadczenia rodzinne bądź wydatkuje je niezgodnie z przeznaczeniem. W takiej sytuacji należne świadczenia rodzinne przekazuje się w całości lub w części w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług. Zmiana świadczenia z pieniężnego na niepieniężne następuje w formie decyzji administracyjnej<sup>441</sup>. Jednak w praktyce można spotkać stanowisko przeciwne, wedle którego zmiana formy realizacji nie wymaga wydania decyzji administracyjnej<sup>442</sup>. Taka zmiana ma charakter związany (organ właściwy jest zobowiązany do jej podjęcia), ale zdecydowanie uznaniowy będzie jej zakres (w całości lub w części świadczenia rodzinne przekazuje się w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług).

Przepis art. 17a został umieszczony w rozdziale 3 ustawy zatytułowanym „Świadczenia opiekuńcze”, co może wzbudzać wątpliwość, czy ma on zastosowanie wyłącznie do świadczeń opiekuńczych, czy też do wszystkich świadczeń rodzinnych wymienionych w art. 2 ustawy. Wyrażany jest pogląd, że umieszczenie art.17a ustawy w rozdziale 3 mogłoby wskazywać, że znajduje on zastosowanie wyłącznie do świadczeń opiekuńczych. Zwraca jednak uwagę, że ustawodawca posługuje się zwrotem „świadczenia rodzinne”, co wskazuje, że mimo iż został on umieszczony w rozdziale 3 ustawy, powinien znaleźć

---

<sup>439</sup> Przepis art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Należy podkreślić, że wśród przepisów szczególnych, o których stanowi przywołany przepis, brak art. 28 ust. 7 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

<sup>440</sup> W przypadku gdy ośrodek pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1818) - centrum usług społecznych, przekazały organowi właściwemu informację, że osoba uprawniona lub jej przedstawiciel marnotrawią wypłacane jej świadczenia rodzinne lub wydatkują je niezgodnie z przeznaczeniem właściwy organ przekazuje należne osobie świadczenia rodzinne w całości lub w części w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług.

<sup>441</sup> Tak też S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne*, op. cit., s. 187.

<sup>442</sup> Zob. B. Godlewska-Bujok, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych, Komentarz*, LexisNexis 2014, tak też K. Małysa-Sulińska (red.), *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, SIP LEX 2015.

zastosowanie do wszystkich świadczeń rodzinnych. Nie jest uzasadnione stosowanie art. 17a ustawy tylko i wyłącznie do świadczeń opiekuńczych. Celem wprowadzenia tego przepisu było zapobieganie marnotrawieniu środków pieniężnych bądź też wykorzystywanie ich niezgodnie z przeznaczeniem w odniesieniu do wszystkich świadczeń rodzinnych. Na aprobatę zasługuje pogląd doktryny, że zarówno reguły semantyki, jak również względy funkcjonalne oraz całokształt okoliczności związanych z wprowadzeniem tegoż przepisu wskazują na zastosowanie go do wszystkich świadczeń rodzinnych<sup>443</sup>. Zasadny wydaje się być wniosek *de lege ferenda*, aby unormowanie wynikające z przepisu art. 17a ustawy zostało przeniesione do przepisów ogólnych i tym samym obejmowało bezsprzecznie wszystkie świadczenia rodzinne.

Marnotrawienie środków pieniężnych przyznanych tytułem świadczeń rodzinnych i wydatkowanie wypłacanych świadczeń niezgodnie z przeznaczeniem stanowią dwie odrębne przesłanki do zmiany formy wypłacanych świadczeń z formy pieniężnej na rzeczową. Jednakże w praktyce te przesłanki mogą występować często równolegle. Trudno bowiem rozgraniczyć sytuacje, kiedy mamy do czynienia z wydatkowaniem środków niezgodnie z przeznaczeniem, a kiedy z marnotrawieniem wypłacanych środków.

Okoliczność marnotrawienia środków wypłacanych tytułem świadczeń rodzinnych lub wydatkowania ich niezgodnie z przeznaczeniem musi mieć charakter zdarzenia ciągłego, a nie tylko jednorazowego, incydentalnego. Jedynie w sytuacji, gdy organ dysponuje materiałem dowodowym pozwalającym jednoznacznie stwierdzić, że świadczeniobiorca permanentnie marnotrawi lub wydatkuje niezgodnie z celem przyznane mu tytułem świadczeń rodzinnych środki pieniężne, ma obowiązek przekazać świadczenia rodzinne w całości lub w części w formie rzeczowej. Podkreślenia wymaga, że zmiana formy realizacji świadczenia rodzinnego - przy zaistnieniu okoliczności z art. 17a ustawy jest obowiązkiem, a nie uprawnieniem organu.

---

<sup>443</sup> K. Małyśa-Sulińska (red.), *Ustawa o świadczeniach rodzinnych*. Komentarz, SIP LEX 2015.



#### **4.10. Instytucja dochodzenia wypłaty świadczeń rodzinnych w sytuacji spowodowanej wadliwymi działaniami podmiotów właściwych w zakresie świadczeń rodzinnych.**

Zgodnie z przepisem art. 31 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jeżeli odmowa przyznania świadczeń rodzinnych lub ustalenie ich wysokości były następstwem błędu podmiotu realizującego zadania w zakresie świadczeń rodzinnych, wypłata świadczeń rodzinnych może nastąpić za 3 lata wstecz, licząc od dnia zawiadomienia o popełnieniu błędu lub dnia wydania decyzji prostującej błąd z urzędu.

Z punktu widzenia osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych jest to istotna instytucja dochodzenia wypłaty tych świadczeń w sytuacji spowodowanej wadliwymi działaniami organów podejmowanymi w przedmiocie świadczeń rodzinnych. Owe wadliwe działania muszą stanowić konsekwencję błędów organu realizującego zadania w zakresie świadczeń rodzinnych, co powoduje konieczność oceny w każdym przypadku, czy taki błąd zaistniał. Chodzi tutaj o błąd organu popełniony podczas oceny faktów na etapie postępowania zakończonego przyznaniem prawa do świadczeń rodzinnych, nieustalenie istotnego faktu lub błędną interpretację, niewłaściwą ocenę dowodu itp. Za błąd organu należy uznać niezastosowanie istniejących regulacji prawnych lub oczywiście wadliwe ich zastosowanie, tj. przyznanie prawa do świadczeń rodzinnych z naruszeniem prawa. Ze względu na brak definicji „błędu” każdy zarzut naruszenia prawa, a nie tylko rażącego naruszenia prawa należy potraktować jako błąd organu. Nie można jednak uznać za błąd organu wadliwej wykładni wątpliwej normy prawnej<sup>444</sup>. Zmiana wykładni prawa nie oznacza, że ustalenie prawa do konkretnego świadczenia rodzinnego było następstwem błędu podmiotu realizującego zadania w zakresie świadczeń rodzinnych. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych błąd organu nie można tak szeroko interpretować, by w jego ramach mieściły się także wadliwości legislacyjne i związane z nimi trudności<sup>445</sup>. Należy mieć na uwadze, że wyłącznie osoba, która wnioskuje o przyznanie świadczeń rodzinnych, a została ich pozbawiona w całości (odmówiono jej przyznania świadczeń rodzinnych) bądź w części (niewłaściwie ustalono wysokość świadczenia) wskutek błędnych

---

<sup>444</sup> Zob. M. Podsiadło-Żmuda, *Komentarz do art. 25 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*, [w:] *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*. Komentarz, J. Blicharz, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, SIP LEX 2019.

<sup>445</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 marca 2017 r., II SA/Po 136/17, LEX nr 2283832.

działań organów realizujących zadania w zakresie świadczeń rodzinnych, ma możliwość ubiegania się o ich wypłatę za 3 lata wstecz.

W praktyce stosowanie tego przepisu staje się problematyczne. Przez wydanie decyzji prostującej błąd z urzędu należy rozumieć wydanie decyzji eliminującej uprzednio podjętą decyzję w sprawie świadczenia rodzinnego w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego. Przepis art. 31 ustawy nie stanowi samodzielnej podstawy do zmiany lub uchylecia decyzji, co pozostaje w zgodzie z utrwalonym stanowiskiem doktryny, że wadliwe decyzje podlegają wyeliminowaniu z obrotu prawnego w nadzwyczajnych trybach postępowania określonych w kodeksie postępowania administracyjnego oraz w ustawach szczególnych. Przepis ten nie kreuje nowego typu decyzji podejmowanej na jego podstawie, a polegającego na sprostowaniu błędów merytorycznych. Nie wydaje się, by przepis art. 31 mógł stanowić samodzielną podstawę prawną wydania decyzji zmieniającej wcześniejsze ostateczne rozstrzygnięcie. Należy go rozumieć jako przepis szczególny, regulujący możliwość przyznania stronie swego rodzaju rekompensaty (odszkodowania), w sytuacji gdy wadliwa i niekorzystna dla strony decyzja ostateczna zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w sposób przewidziany przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że przepis, o którym mowa nie może być traktowany jako instytucja nadzwyczajna, oderwana od istniejącego systemu prawa procesowego<sup>446</sup>. W piśmiennictwie także można spotkać stanowisko wskazujące, że przepis art. 31 ustawy nie stanowi podstawy do usuwania z obrotu prawnego niezasadnej decyzji odmownej, ale daje przesłankę prowadzenia i zakończenia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego w sprawie sprostowania błędu w decyzji dotychczasowej, w konsekwencji czego postępowanie zostaje zakończone wydaniem decyzji prostującej błąd przez ustalenie prawa do świadczenia lub ustalenie prawidłowej wysokości tego świadczenia albo decyzji odmawiającej sprostowania błędu w części lub w całości<sup>447</sup>.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 5 lipca 2016 r. orzekł, że sprostowanie, o którym mowa nie ma charakteru porządkowego, ale stanowi szczególny tryb merytorycznej modyfikacji wydanego orzeczenia. Jest to tryb swoisty dla decyzji wydawanych w sprawach świadczeń rodzinnych, ustawodawca nie ogranicza możliwości zastosowania tego trybu do decyzji nieostatecznych czy ostatecznych, ani nie wskazuje, by uprzednie wyczerpanie toku instancji stanowiło przesłankę zastosowania tego przepisu.

---

<sup>446</sup> Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., I OSK 701/17, LEX nr 2443954; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2017 r., I OSK 2523/15, LEX nr 2345667.

<sup>447</sup> Zob. W. Maciejko (w:) A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, op. cit., s. 433.

Tak więc od realiów konkretnej sprawy zależy, czy zastosowany zostanie art. 31 ustawy<sup>448</sup>. Stanowisko to nie jest odosobnione w poglądach judykatury.

Za prawidłowe należy jednak uznać stanowisko utrwalone przez Naczelny Sąd Administracyjny, iż przepis art. 31 ustawy nie reguluje nowego typu decyzji podejmowanej na jego podstawie, a weryfikacja decyzji ostatecznych może nastąpić tylko w przypadkach określonych kodeksem postępowania administracyjnego lub przepisami szczególnymi, gdyż zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy w sprawach nieuregulowanych w ustawie o świadczeniach rodzinnych stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

#### **4.11. Tryby wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych**

Zgodnie z zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych decyzje, od których nie służy odwołanie są trwałe. Oznacza to, że nie można ich zmieniać lub uchylać dowolnie, lecz tylko w trybie i na zasadach określonych wprost w przepisach prawa, tj. w kodeksie postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych. Decyzji ostatecznej służy tzw. domniemanie legalności, co oznacza, że jest ona ważna i powinna być wykonywana, dopóki nie zostanie zmieniona lub uchylona przez właściwy organ z zachowaniem właściwego trybu postępowania. Trwałość decyzji ostatecznej nie jest równoznaczna z jej niezmiennością. Wyraża się ona w tym, że przepisy prawa normują przypadki wzruszenia decyzji wskazując organ, który tego może dokonać oraz stosowny tryb postępowania<sup>449</sup>.

W trybie przewidzianym w art. 32 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych organ właściwy oraz wojewoda mogą - bez zgody strony- zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, jeżeli:

1. uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych,
2. członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego,
3. osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne lub wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń.

---

<sup>448</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2016 r., II SA/Ol 626/16, LEX nr 2107341.

<sup>449</sup> J.P.Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, op. cit., s. 49 i n.

Koncepcja nadzwyczajnych postępowań procesowych w prawie administracyjnym jest wynikiem przyjętej teorii wadliwości decyzji administracyjnej. Teoria ta musi pogodzić interes ogólny z interesem indywidualnym, zasadę praworządności z zasadą trwałości decyzji administracyjnej. Prowadzi to w konsekwencji do rozwiązań kompromisowych, przyjęcia założenia istnienia gradacji wad, których ciężar powoduje określone sankcje w zakresie skutków prawnych decyzji<sup>450</sup>. Kodeks postępowania administracyjnego reguluje tryb wzruszenia decyzji poprzez uchylenie bądź zmianę oraz tryb postępowania w razie, gdy decyzja dotknięta jest wadą, która powoduje sankcję nieważności. W sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych najczęściej decyzje administracyjne są wzruszane w trybie wznowienia postępowania oraz w trybie stwierdzenia nieważności. Strony nierzadko oczekują również uchylenia bądź zmiany decyzji administracyjnych w trybie przepisu art. 155 k.p.a.

#### **4.11.1. Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 32 ustawy o świadczeniach rodzinnych**

Wykładnia art. 32 ust. 1 ustawy wprowadzającego odstępstwo od zasady trwałości decyzji ostatecznych, nie może być dokonywana w sposób rozszerzający<sup>451</sup>. Decyzja wydana w oparciu o ten przepis wpływa bowiem na dotychczasowy zakres uprawnień strony. Konstrukcja przepisu zakłada, że w przypadku wystąpienia przesłanki w nim przewidzianej organ administracji publicznej może uruchomić postępowanie zmierzające do weryfikacji decyzji ostatecznej. Warunkiem zastosowania trybu wynikającego z art. 32 ustawy jest okoliczność istnienia w obrocie prawnym decyzji, na podstawie której wypłacane są świadczenia rodzinne. W judykaturze dominuje obecnie stanowisko, zgodnie z którym postępowanie administracyjne w sprawie zmiany lub uchylenia decyzji administracyjnej przyznającej świadczenia rodzinne może dotyczyć wyłącznie aktu administracyjnego funkcjonującego w obrocie prawnym. Sądy administracyjne prezentują także jednolity pogląd, iż decyzja weryfikując, wydana na podstawie art. 32 ustawy jest aktem administracyjnym, którego cechą jest to, że wywołuje skutek prawny od momentu wydania lub od momentu wskazanego w jego rozstrzygnięciu co do uzyskanego przez stronę prawa do

---

<sup>450</sup>B. Adamiak, *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, Samorząd Terytorialny nr 12 z 1992, s. 45; zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 37 i podana tam literatura.

<sup>451</sup>Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2017 r., II SA/OI 953/17, LEX nr 2423999.

świadczenia rodzinnego w okresie, gdy strona z tego prawa korzysta. Decyzja taka wpływa na dotychczasowy zakres uprawnień strony. Decyzja w sprawie uchylenia decyzji przyznającej świadczenie rodzinne jest decyzją konstytutywną i kształtuje sytuację strony na przyszłość<sup>452</sup>. Ze względu na ten konstytutywny charakter decyzji, może ona wywierać wyłącznie skutki *ex nunc* - z mocą od jej wydania (od chwili obecnej)<sup>453</sup>. Nie jest prawidłowe uchylenie lub zmiana decyzji z mocą wsteczną<sup>454</sup>. W orzecznictwie wskazuje się, że nie jest dopuszczalna zmiana czasu przyznania świadczenia, jeżeli czas ten już upłynął.

Obecnie doktryna zajmuje stanowisko (podyktowane powszechnie przyjętą linią orzecniczą sądów administracyjnych), że po upływie okresu na jaki zostały przyznane świadczenia rodzinne nie jest dopuszczalne uchylenie lub zmiana decyzji w trybie z art. 32 ust. 1 ustawy. Służy on bowiem bieżącemu dostosowywaniu wymiaru świadczeń do sytuacji osób uprawnionych, a więc w granicach okresu na jaki zostało ustalone prawo do świadczenia. Po jego upływie decyzja przyznająca świadczenia rodzinne nie może już stanowić źródła dalszych uprawnień, w związku z czym odpada celowość jej modyfikowania, tym bardziej, że do ewentualnego odzyskania nienależnie pobranych świadczeń ustawa przewiduje instytucję ich zwrotu. Zaprezentowane stanowisko należy uznać za prawidłowe, jednakże - punktu widzenia osoby pobierającej świadczenia rodzinne – wprowadza pewien chaos, stan niepewności i dezorientację. Z jednej strony świadczeniobiorca ma wiedzę, że decyzja przyznająca świadczenia rodzinne nie została uchylona (co może wywoływać błędne przekonanie, że świadczenia rodzinne były pobierane zgodnie z prawem), a mimo to organ w odrębnym postępowaniu ustala i żąda zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Zdarzają się także sytuacje, w których organ pierwszej instancji niejako „zdążył” przed zakończeniem okresu zasiłkowego uchylić decyzję przyznającą świadczenia rodzinne, ale już organ odwoławczy musi uchylić decyzję organu pierwszej instancji i umorzyć postępowanie, gdyż upłynął okres na jaki przyznano świadczenie. Taka sytuacja nie oznacza jednak, że organ administracji nie będzie ustalał i żądał zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, co dla osoby, która pobrała świadczenia rodzinne może być niezrozumiałe.

---

<sup>452</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 września 2019 r., III SA/Gd 363/19, LEX nr 2729281.

<sup>453</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2019 r., VIII SA/Wa 321/19, LEX nr 2740570; wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 stycznia 2019 r., II SA/Łd 1033/18, LEX nr 2621980.

<sup>454</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2018 r., IV SA/Gl 832/18, LEX nr 2600887.

#### 4.11.2. Wznowienie postępowania administracyjnego

Decyzja administracyjna korzysta z domniemania prawidłowości. Jeżeli mamy do czynienia z decyzją ostateczną, korzysta ponadto z ochrony wynikającej z art. 16 k.p.a., co oznacza, że jej wzruszenie może nastąpić jedynie w przypadkach przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawach szczególnych. Ustawodawca ustanawiając zasadę trwałości decyzji ostatecznych, nie wyklucza możliwości pojawienia się w obrocie prawnym decyzji wadliwych, a więc niespełniających tych warunków. W zależności od istniejącej wadliwości stosuje się odpowiednie nadzwyczajne środki prawne eliminujące obciążone wadami decyzje z obrotu prawnego. Jedną z takich możliwości stwarza instytucja wznowienia postępowania administracyjnego<sup>455</sup>.

Kodeks postępowania administracyjnego opiera dopuszczalność wznowienia postępowania na dwóch przesłankach:

- rozstrzygnięcia sprawy decyzją ostateczną,
- wystąpienia jednej z określonych w art. 145 § 1 podstaw prawnych wznowienia postępowania<sup>456</sup>.

Przesłanki wznowienia postępowania są określone w sposób enumeratywny i mają charakter obligatoryjny. Enumeratywne wyliczenie przesłanek wznowienia powoduje, że przyczyny wznowienia są ograniczone jedynie do tych wymienionych w art. 145 § 1, art. 145a i 145b<sup>457</sup>.

Ponowne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie merytorycznie sprawy wskazuje na podobieństwo tej instytucji do odwołania, ale zasadnicza różnica pomiędzy tymi środkami prawnymi polega na tym, że wznowienie postępowania może mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do decyzji ostatecznych. Nie ma znaczenia, czy cechą ostateczności decyzja nabyła po wyczerpaniu toku instancji, czy w wyniku zaniechania złożenia przez stronę odwołania

---

<sup>455</sup> G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Tom I i II. Zakamycze 2015, SIP LEX 2015.

<sup>456</sup> B. Adamiak, *Wznowienie postępowania administracyjnego*, Przegląd Prawa i Administracji XXVI, Wrocław 1990, s. 37 i n.

<sup>457</sup> Zgodnie z poglądami doktryny prawniczej istotą przesłanek wymienionych w art. 145, 145a i 145b k.p.a. zasadniczo są: brak znajomości stanu faktycznego przez organ prowadzący postępowanie lub brak obiektywności tego postępowania. Przyczyny te mogą dotyczyć zarówno okoliczności sprzed wydania decyzji (art. 145 § 1 pkt 1–6), jak i okoliczności po wydaniu decyzji (art. 145 § 1 pkt 7 i 8). Przyczyny wynikające z art. 145a mogą dotyczyć zarówno braku znajomości stanu faktycznego, jak i braku obiektywizmu postępowania spowodowanego wadliwością podstawy prawnej orzeczenia, natomiast przyczyny wymienione w art. 145b można zaliczyć do grupy przesłanek wiążących się z brakiem obiektywizmu z powodów dyskryminacyjnych.

od decyzji organu pierwszej instancji, czy może zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania.

Wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony<sup>458</sup>. Podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania. Organem administracji publicznej właściwym w sprawach wznowienia postępowania administracyjnego jest organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji.

Pierwszy etap postępowania wznowieniowego sprowadza się do badania kwestii formalnych: czy podanie o wznowienie wniosła strona, czy wskazano w nim ustawowe przesłanki wznowienia określone w art. 145 § 1 k.p.a., bądź w art. 145a k.p.a., czy został zachowany termin, czy wskazane we wniosku okoliczności odpowiadają przyczynie wznowienia postępowania, czy z innych względów nie jest wyłączone wznowienie postępowania. Etap pierwszy kończy się wydaniem postanowienia o wznowieniu postępowania zakończonych ostateczną decyzją albo o odmowie jego wznowienia. Ustalając warunki formalne do wznowienia postępowania organ jest zobowiązany do przejścia do drugiej fazy postępowania, w której bada się przyczynę wznowienia oraz rozstrzyga istotę sprawy, która może zakończyć się wydaniem jednego z rozstrzygnięć przewidzianych w art. 151 k.p.a.<sup>459</sup>

Konstrukcja rozstrzygnięcia podejmowanego po przeprowadzeniu postępowania weryfikacyjnego w trybie wznowieniowym ma ściśle określony charakter wynikający ze specyfiki postępowania wznowieniowego, tj. celu prowadzenia takiego postępowania, jakim jest na początku ocena prawidłowości ostatecznej decyzji w świetle wystąpienia określonej w art. 145 k.p.a. przesłanki wznowieniowej, a następnie weryfikacja decyzji, polegająca na dokonaniu oceny wpływu przesłanki na treść rozstrzygnięcia zawartego w kwestionowanej decyzji<sup>460</sup>.

W wyniku przeprowadzonego wznowionego postępowania mogą jednak w istocie zapaść następujące rozstrzygnięcia – w art.151 k.p.a. zostały przewidziane trzy typy rozstrzygnięć kończących wznowione postępowanie:

---

<sup>458</sup> Wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz w art. 145a i art. 145b następuje tylko na żądanie strony.

<sup>459</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 listopada 2019 r., II SA/Kr 1036/19, LEX nr 2743370.

<sup>460</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 lipca 2018 r., III SA/Gd 368/18, LEX nr 2519928.

- 1) odmowa uchylecia decyzji dotychczasowej, gdy brak jest podstaw do jej uchylecia;
- 2) uchylecie decyzji dotychczasowej i wydanie nowej decyzji rozstrzygajacej o istocie sprawy (jest to jedna decyzja zawierajaca w istocie dwa elementy);
- 3) stwierdzenie wydania zaskarzonej decyzji z naruszeniem prawa i wskazaniem okolicznosci, z powodu ktorych nie zostala ona uchylona (na skutek okolicznosci wymienionych w art. 146 k.p.a.).

Kolejnym rodzajem rozstrzygnięcia jest decyzja uchylajaca decyzje dotychczasowa i umarzajaca postepowanie administracyjne. Mozliwe jest takze umorzenie postepowania prowadzonego w trybie nadzwyczajnym, ktore przybiera forme decyzji.

Waznym zagadnieniem - z punktu widzenia publicznych praw podmiotowych - jest kwestia *reformationis in peius*. Zasadnicze pytanie, to czy decyzja wydana w postepowaniu wznowieniowym moze pogarszac sytuacje strony, ktora wystepowala z wnioskiem o wznowienie postepowania. Zdaniem doktryny, poniewaz przedmiotem badania jest kwestia legalnosc, a nie celowosci decyzji, a wznowienie nie jest zwyklym sredkiem prawnym objety zakazem *reformationis in peius*, sytuacja taka moze miec miejsce<sup>461</sup>.

W sprawach dotyczacych swiadczen rodzinnych najczestsza przyczyna wznowienia postepowania jest wystapienie przeslanki wymienionej w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., a mianowicie wyjscie na jaw istotnych dla sprawy nowych okolicznosci faktycznych lub nowych dowodow istniejacych w dniu wydania decyzji, nieznanym organowi, ktory wydal decyzje.

#### 4.11.3. Stwierdzenie niewaznosc decyzji administracyjnej

Stwierdzenie niewaznosc decyzji jest instytucja umozliwiajaca wycofywanie z obrotu prawnego decyzji administracyjnych (takze postanowien) dotknietych najciezszyimi wadami materialnoprawnymi. Ciężar tych wad powoduje, że gdy one rzeczywiście wystąpiły, nie wystarczy uchylecie decyzji ze skutkiem *ex nunc*, ale trzeba stwierdzic ich niewaznosc, tzn. orzec, że w chwili wydania *ex tunc* byla niewazna<sup>462</sup>.

Decyzja administracyjna moze byc dotknietą ciężką wadą i wówczas zachodzi koniecznosc uznania jej za niewazna. Z uwagi na fakt, że stwierdzenie niewaznosc decyzji jest wyjatkiem od ogolnej zasady trwalosci decyzji ostatecznych z art. 16 § 1, moze miec ono

---

<sup>461</sup>Zob. A. Wróbel, M. Jaškowska, M. Wildbrandt-Gotowicz, *Kodeks postepowania administracyjnego. Komentarz*, Wydanie VII, SIP LEX 2018.

<sup>462</sup>W. Chróscielewski, *Nowelizacja artykulu 126 k.p.a., a nadzwyczajne tryby postepowania administracyjnego*, PiP 1996, z. 2, s. 27.



miejsce tylko wtedy, gdy decyzja w sposób niewątpliwy dotknięta jest przynajmniej jedną z wad wymienionych w art.156 § 1 k.p.a.<sup>463</sup>. Decyzja nieważna (zawierająca wady wymienione w art. 156 § 1 k.p.a.) jest pomimo tych wad aktem administracyjnym istniejącym w obrocie prawnym do czasu jego eliminacji w trybie i na zasadach określonych w procedurze administracyjnej. Jest to akt wadliwy, który do czasu stwierdzenia jego nieważności wywołuje skutki prawne i wiąże inne organy państwowe, przysługuje mu też domniemanie ważności<sup>464</sup>. Stwierdzenie nieważności może dotyczyć zarówno decyzji ostatecznych, jak i nieostatecznych.

Stwierdzenie nieważności jest aktem deklaratoryjnym, który działa z mocą wsteczną (*ex tunc*) od daty wydania decyzji administracyjnej dotkniętej wadą. Eliminując skutki prawne wadliwej decyzji, to tak jakby ona w ogóle nie została podjęta. Stwierdzenie nieważności decyzji otwiera drogę do ponownego załatwienia sprawy<sup>465</sup>. Ze względu na kasacyjny charakter instytucji stwierdzenia nieważności, po wydaniu decyzji nieważnościowej sprawa będąca przedmiotem stwierdzenia nieważności wraca do organu, który wydał wadliwą decyzję. Organ ten winien rozpatrzyć sprawę ponownie lub umorzyć postępowanie<sup>466</sup>.

Postępowanie nieważnościowe nie polega na ponownym prowadzeniu postępowania dowodowego, badaniu przyczyn i przesłanek podjęcia przez organ rozstrzygnięcia w postępowaniu zwykłym, lecz ogranicza się do zbadania, czy konkretne rozstrzygnięcie nie jest dotknięte którąkolwiek z wad wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a.

W orzecznictwie zostało ugruntowane, że możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jedynie w części dotkniętej wadą. Dotyczyć to może wyłącznie sytuacji, gdy decyzja składa się z kilku elementów<sup>467</sup>, z których każdy może być przedmiotem

---

<sup>463</sup> Zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1)wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2)wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3)dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
- 4)została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- 5)była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- 6)w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- 7)zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

<sup>464</sup> Zob. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, SIP LEX 2019.

<sup>465</sup> Zob. G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Tom II. Komentarz do art. 104-269. wyd. III, SIP LEX 2010.

<sup>466</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 października 2019 r., II SAB/Sz 46/19, LEX nr 2729131.

<sup>467</sup> Z taką sytuacją mamy do czynienia np. gdy zasiłek rodzinny został przyznany na więcej niż jedno dziecko, czy przyznano dodatki do zasiłku rodzinnego.

osobnego rozstrzygnięcia, a ponadto wolna od wad część decyzji, powinna stanowić rozstrzygnięcie mogące funkcjonować w obrocie prawnym samodzielnie<sup>468</sup>.

W sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych najczęstszą przesłanką stanowiącą podstawę do stwierdzenia nieważności jest wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa. Stwierdzenie nieważności decyzji, będące jednym z trybów godzących w zasadę trwałości decyzji administracyjnej, jest instytucją szczególną, stąd też zaistnienie przesłanki powodującej stwierdzenie nieważności decyzji musi być oczywiste<sup>469</sup>. Podkreślenia wymaga, że w sytuacji, gdy przepis prawa podlega rozbieżnej interpretacji, to wybór jednej z nich nie może być oceniony jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., prowadzące do stwierdzenia nieważności decyzji<sup>470</sup>.

Należy ponadto zauważyć, że w myśl art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji w trybie nadzwyczajnym jest okoliczność, że decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Istnienie w obrocie prawnym ostatecznej i prawomocnej decyzji czyni niedopuszczalnym ponowne orzekanie w tym zakresie<sup>471</sup>.

#### **4.11.4. Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej na podstawie art. 155 k.p.a.**

Tryb przewidziany w art. 155 k.p.a. jest jednym z trybów nadzwyczajnych umożliwiających zmianę ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo. Uchylenie lub zmiana decyzji w tym trybie może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności tej decyzji. Na tej podstawie mogą być zmienione lub uchylone zarówno decyzje wadliwe, jak i decyzje niewadliwe, a dodatkową przesłanką jest to, że rozstrzygnięcie podejmowane przez organ administracji publicznej na podstawie art. 155 k.p.a. ma charakter uznaniowy i podejmowane jest za zgodą strony,

---

<sup>468</sup> M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz aktualizowany, SIP LEX 2019.

<sup>469</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2019 r., VII SA/Wa 520/19, LEX nr 2740317.

<sup>470</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2019 r., IV SA/Po 575/19, LEX nr 2738913; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 października 2019 r., II SA/Ol 437/19, LEX nr 2726501.

<sup>471</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 września 2019 r., II SA/Ke 222/19, LEX nr 2730843. Z taką sytuacją mamy do czynienia między innymi wtedy, gdy w obrocie prawnym funkcjonuje decyzja odmawiająca przyznania prawa do świadczeń rodzinnych, a strona ponownie występuje o ustalenie prawa do tychże świadczeń, podczas gdy nie uległ zmianie ani stan faktyczny sprawy, ani stan prawny sprawy. Wówczas organ administracji nie może wydać decyzji merytorycznie rozstrzygającej sprawę, bowiem sprawa została już uprzednio rozstrzygnięta inną decyzją ostateczną.

o ile równocześnie przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony i nie sprzeciwiają się temu przepisy prawa<sup>472</sup>. Dla zastosowania trybu z art. 155 k.p.a. konieczne jest istnienie decyzji ostatecznej, okoliczności, że za jej uchylem lub zmianą przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony oraz zgoda strony na zmianę lub uchylem decyzji i brak przeciwwskazań w przepisach ustaw szczególnych. Wzruszenie decyzji w tym trybie musi być podyktowane względami celowości, mieszczącymi się w założeniach interesu strony. Zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy „pierwotnej”, przy uwzględnieniu normy prawa materialnego, na podstawie której tę decyzję „pierwotną” wydano. Prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. uwarunkowana jest prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron. Zgoda strony stanowi podstawową przesłankę zastosowania przepisu art. 155 k.p.a., prowadzącego do zmiany decyzji ostatecznej. Zgoda, o której mowa musi być wyraźna i nie może być dorozumiana ani domniemana<sup>473</sup>. Wydanie w tym trybie decyzji bez zgody strony stanowi rażące naruszenie prawa.

Postępowanie na podstawie art. 155 k.p.a. jest nadzwyczajnym postępowaniem, które nie może prowadzić do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, ale do kontroli i weryfikacji decyzji ostatecznej z jednego punktu widzenia, czy za zmianą (uchylem) przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony<sup>474</sup>. Jak zauważa się w doktrynie i orzecznictwie sądowym, instytucja o której mowa w art. 155 k.p.a. może dotyczyć tylko takiej decyzji, która obowiązuje w dacie dokonywania jej uchylem bądź zmiany. Określenie w decyzji administracyjnej terminu ważności powoduje bowiem, że decyzja ta nie funkcjonuje już w obrocie prawnym<sup>475</sup>.

Pogląd doktryny prawniczej i orzecznictwa sądowoadministracyjnego o ograniczeniu zakresu zastosowania art. 155 k.p.a. do decyzji uznaniowych jest mało przekonujący i nie ma oparcia w brzmieniu, celu i funkcji tego przepisu<sup>476</sup>. Przepisowi art. 155 k.p.a. podlegają nie tylko decyzje uprawniające, ale i decyzje zobowiązujące. Stanowisko, że strona nabywa prawa także z decyzji zobowiązującej jest utrwalone w doktrynie i orzecznictwie sądowym.

---

<sup>472</sup> Tak też G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Tom II. Komentarz do art. 104-269. wyd. III, SIP LEX 2010.

<sup>473</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 29 marca 2019 r., I OSK 1220/17, LEX nr 2680226.

<sup>474</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 lipca 2019 r., II SA/Po 381/19, LEX nr 2703624.

<sup>475</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2019 r., II SA/Wr 191/19, LEX nr 2697719.

<sup>476</sup> Zob. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, SIP LEX 2019.

Utrwaliło się także przekonanie, że decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. ma charakter decyzji uznaniowej, na co wskazuje użyte wyrażenie „może”<sup>477</sup>.

W sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych przepis art. 155 k.p.a. bywa najczęściej stosowany w przypadku zmiany sytuacji rodzinnej osoby pobierającej świadczenia rodzinne (np. zmiany składu rodziny, zmiany miejsca zamieszkania, ubiegania się o świadczenie korzystniejsze od otrzymywanego, wyjazdu członka rodziny za granicę), zupełnie incydentalnie ma zastosowanie w przypadku zmiany sytuacji dochodowej.

## 4.12. Ponaglenie

Jednym z przyjętych przez polskie prawo środków ochrony praw w postępowaniu administracyjnym jest ponaglenie (wcześniej zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie). Ustawodawca przyznał stronie instrumenty prawne umożliwiające „obronę” przed uchylaniem się organu administracji publicznej od sprawnego i szybkiego załatwienia sprawy. Przepis art. 37 k.p.a. normuje problematykę zwalczania beczynności organu (tj. niezałatwienia sprawy w terminie) oraz przewlekłości postępowania<sup>478</sup>. Przepis ten obowiązuje w obecnym brzmieniu od 1 czerwca 2017 r. i przyznaje stronie postępowania administracyjnego prawo do wniesienia ponaglenia w przypadku beczynności organu prowadzącego postępowanie lub przewlekłości postępowania.

Ponaglenie jest w rzeczywistości żądaniem rozpatrzenia sprawy beczynności organu lub przewlekłości postępowania przez właściwy organ administracji publicznej. Skuteczne wniesienie ponaglenia wszczyna incydentalne postępowanie w sprawie stwierdzenia beczynności lub w sprawie stwierdzenia przewlekłości, które kończy się wydaniem postanowienia<sup>479</sup>. Postanowienie to nie podlega zaskarżeniu, a w sytuacji gdy strona nie zgadza się rozstrzygnięciem, może złożyć do sądu administracyjnego skargę na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania, którego wcześniej dotyczyło

---

<sup>477</sup> Ibidem.

<sup>478</sup> Przepis ten obowiązuje w obecnym brzmieniu od 1 czerwca 2017 r. Możliwość wniesienia skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania została wprowadzona na mocy ustawy z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.), która weszła w życie 11 kwietnia 2011 r. Uprzednio kodeks postępowania administracyjnego przewidywał jedynie możliwość wniesienia skargi na niezałatwienie sprawy w terminie.

<sup>479</sup> M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, SIP LEX 2019.

ponaglenie. Ponaglenie stanowi swoisty środek prawny i nie można do niego odpowiednio stosować przepisów dotyczących odwołania lub zażalenia<sup>480</sup>.

Z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia, gdy organ administracji publicznej prowadzący postępowanie narusza obowiązujący termin załatwienia sprawy administracyjnej albo termin ustalony zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Stwierdzenie beczynności organu administracji publicznej może nastąpić po ustaleniu, że organ ten nie załatwił sprawy w terminie. Przyczyny przekroczenia terminu załatwienia sprawy są nieistotne dla stwierdzenia beczynności organu. Nie ma znaczenia, czy organ administracji publicznej nie podjął żadnych czynności w sprawie, czy prowadził postępowanie, ale nie załatwił sprawy w terminie. Beczynność organu prowadzącego postępowanie administracyjne ma miejsce wówczas, gdy ten będąc właściwym w sprawie – nie załatwia jej w ustawowym terminie, a zatem nie wydaje rozstrzygnięcia bez usprawiedliwienia pozwalającego na przesunięcie tego terminu<sup>481</sup>. Przyczyny przekroczenia terminu załatwienia sprawy mogą mieć natomiast znaczenie przy ocenie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Przewlekłość to taki stan postępowania administracyjnego, w którym organ prowadzi postępowanie dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. W przeciwieństwie do beczynności organu, która jest stwierdzana na podstawie kryterium obiektywnego, jakim jest termin załatwienia sprawy, przewlekłość postępowania stwierdza się według kryterium ocennego. Właściwy organ musi ocenić, czy organ administracji publicznej prowadzi postępowanie w czasie niezbędnym do załatwienia sprawy.

Ponaglenie może być wniesione zarówno w toku postępowania administracyjnego, jak i po jego zakończeniu. Wniesienie ponaglenia w toku postępowania nie wstrzymuje biegu postępowania. Organ prowadzący postępowanie, do którego wpłynęło ponaglenie jest obowiązany do:

- zajęcia stanowiska w sprawie ponaglenia, przy czym ustosunkowanie się organu prowadzącego postępowanie do ponaglenia jest jego obowiązkiem prawnym;
- przekazania ponaglenia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia otrzymania ponaglenia wraz z niezbędnymi odpisami z akt sprawy organowi wyższego stopnia.

---

<sup>480</sup> P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, SIP LEX 2017.

<sup>481</sup> Por. wyrok NSA z dnia 17 marca 2016 r., I OSK 2567/15, LEX nr 2036047.

Organ wyższego stopnia, któremu przekazano ponaglenie ma obowiązek rozpatrzenia ponaglenia, co oznacza, że wniesienie ponaglenia wszczyna postępowanie incydentalne, a mianowicie postępowanie w sprawie stwierdzenia beczynności lub przewlekłości. Organ wyższego stopnia jest obowiązany rozpatrzyć ponaglenie w terminie 7 dni od dnia przekazania ponaglenia wraz z aktami sprawy.

Postępowanie przed organem wyższego stopnia jest postępowaniem w sprawie beczynności lub przewlekłości, które kończy wydanie postanowienia stwierdzającego beczynność lub przewlekłość (w sytuacji uwzględnienia ponaglenia) albo postanowienia odmawiającego stwierdzenia beczynności lub przewlekłości (w sytuacji nie uwzględnienia ponaglenia). Organ wyższego stopnia stwierdza w postanowieniu, że beczynność lub przewlekłość miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, gdy ta przesłanka została spełniona, co może uzasadniać odpowiedzialność majątkową funkcjonariusza publicznego<sup>482</sup>.

W orzecznictwie przyjmuje się, że nie każda beczynność lub przewlekłość postępowania jest równoznaczna z rażącym naruszeniem prawa. Do przypadków rażącej beczynności zalicza się zwykle zbyt długi okres prowadzenia sprawy, nie mający uzasadnienia ani w jej stopniu skomplikowania, ani w konieczności prowadzenia szerokiego postępowania dowodowego, ani w ilości spraw do załatwienia przez organ, ani w ilości wniosków procesowych składanych przez strony<sup>483</sup>. Organ wyższego stopnia w razie stwierdzenia beczynności lub przewlekłości zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Wniesienie ponaglenia stanowi warunek skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie postępowania lub niezałatwienie sprawy w terminie. Wniesienie skargi jest bowiem dopuszczalne po wyczerpaniu trybu przewidzianego w art. 37 k.p.a.<sup>484</sup>. Skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej można wnieść w każdym czasie po wniesieniu przez stronę ponaglenia zgodnie z art. 37 k.p.a.<sup>485</sup>. Wniesienie skargi przed

---

<sup>482</sup> Podstawą jest przepis art. 5 w zw. z art. 6 pkt 6 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1169 ze zm.).

<sup>483</sup> Wyrok NSA z 20 maja 2015 r., I OSK 9/15, LEX nr 1794956.

<sup>484</sup> Art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) zwanej dalej p.p.s.a.

<sup>485</sup> Art. 53 § 4 p.p.s.a.

rozpoznaniem ponaglenia jest skuteczne, strona nie musi oczekiwać na rozpoznanie ponaglenia przez właściwy organ, ale wystarczy, że takie ponaglenie zostanie wniesione<sup>486</sup>.

### 4.13. Konkluzje

W tym miejscu należy podjąć się sformułowania pewnych konkluzji i potwierdzić powszechne twierdzenie, że normy proceduralne wyznaczające sposób działania organu administracji są jednym z elementów, które wpływają na sytuację prawną adresata działań organu. W sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych przyjęta procedura postępowania stanowi rzeczywistą formę gwarancji praw osób ubiegających się i korzystających ze świadczeń. Roszczenie charakteryzujące publiczne prawo podmiotowe ma nie tylko aspekt materialny, ale i formalny. Rodzaj publicznych praw podmiotowych charakteryzujących się tego rodzaju roszczeniem jest określany w piśmiennictwie jako formalne prawa podmiotowe, które polegają na tym, że jednostka ma szereg uprawnień procesowych w celu ochrony swojego roszczenia.

W literaturze przedmiotu niewiele miejsca poświęca się problemom związanym z proceduralnymi aspektami działania organów administracji publicznej w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych, zdecydowanie dużo więcej uwagi poświęca się zagadnieniom materialnoprawnym. Należy jednak mieć na uwadze, że wprowadzenie normy prawa procesowego stanowią względem norm prawa materialnego funkcję pomocniczą, jednak normy prawa materialnego nie mogą bez udziału tych drugich samodzielnie funkcjonować i stąd problematyka dotycząca procedury spełnia niezwykle istotną rolę.

Świadczenia rodzinne przyznawane są przy wykorzystaniu prawnej formy działania administracji publicznej - decyzji administracyjnej. Wydanie decyzji administracyjnej poprzedza prowadzone z koniecznością zapewnienia czynnego udziału strony postępowanie administracyjne. Przyjęta zasada dwuinstancyjności wyraża prawo strony do domagania się, by jej sprawa była przedmiotem dwukrotnego rozpoznania przez dwa różne organy. Wykorzystanie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego stwarza gwarancje dla świadczeniobiorców, że ich prawa nie będą naruszane, a jeśli nie zaakceptują rozstrzygnięcia organu administracji to będą im przysługiwały instrumenty ochronne i kontrolne,

---

<sup>486</sup> Tak też H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Wydanie II, SIP LEX 2018.

tj. możliwość wniesienia odwołania, względnie przeniesienia procedury przed sąd administracyjny.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych zawiera regulacje pozwalające na weryfikację decyzji ostatecznych. Należy pamiętać, że regulacje ustawy o świadczeniach rodzinnych będą miały pierwszeństwo przed unormowaniami wynikającymi z kodeksu postępowania administracyjnego. Praktyka dostarcza licznych przykładów, że wybór odpowiedniego trybu weryfikacji decyzji jest w zróżnicowany sposób wykorzystywany. Dlatego też zasadne byłoby uporządkowanie tego systemu i wprowadzenie jasnych reguł przy wyborze określonego trybu wzruszenia decyzji administracyjnej w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych. Wszelkie rozbieżności w literaturze, ale i w orzecznictwie sądowym powinny być w miarę możliwości wyeliminowane, gdyż utrudniają organom podejmowanie prawidłowych decyzji, ale i wprowadzają dezorientację beneficjentów świadczeń rodzinnych. Jednym z przyjętych przez polskie prawo środków ochrony (stosunkowo często wykorzystywanym w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych, a zwłaszcza w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego) jest ponaglenie. Ustawodawca wyposażył stronę w instrument prawny umożliwiający „ochronę” przed uchylaniem się organu administracji publicznej od sprawnego i szybkiego załatwienia sprawy. Niezwłoczne załatwienie sprawy o ustalenie świadczeń rodzinnych nieraz wiąże się z występującą nagłą potrzebą zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych rodzin będących w trudnej sytuacji życiowej.

Nie istnieje system norm proceduralnych, który regulowałby przedmiotowe zagadnienie w sposób kompleksowy. Ustawodawca nakazuje wykorzystywanie w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych przepisów procedury administracyjnej, ale i wprowadza zmiany dostosowujące zagadnienia proceduralne do specyfiki spraw z zakresu świadczeń rodzinnych. Przyjęty przez ustawodawcę mechanizm posiada wady i zalety. Pozwala wykorzystywać powszechnie stosowane w działaniach organów administracji publicznej przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, co należy ocenić korzystnie. Jednakże wprowadzane w ustawie o świadczeniach rodzinnych modyfikacje nie dostosowują procedury administracyjnej w taki sposób, aby możliwe było uwzględnienie wszystkich odrębności pojawiających się w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych<sup>487</sup>.

Ustawodawca przyjmując omówiony model procedury przyznawania świadczeń rodzinnych kierował się zapewnieniem gwarancji procesowych osobom ubiegającym się

---

<sup>487</sup> S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne*, op. cit., s. 227-228.



o świadczenia (choć w literaturze podkreśla się, że w tych sprawach nierzadko koszty związane z przeprowadzeniem dwuinstancyjnego postępowania, czy postępowania sądowego będą większe niż przyznane świadczenia). Przyjęte rozwiązanie stwarza jednak gwarancję, że działalność organów administracji będzie mieściła się w granicach obowiązującego prawa i będzie służyła zaspokajaniu niezbędnych potrzeb rodzin ubiegających się o świadczenia rodzinne.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych zawiera zatem zarówno unormowania materialnoprawne, jak i regulacje o charakterze procesowym. Ustawodawca wprowadza także mechanizm sprowadzający się do odesłania w zakresie nieuregulowanym do postanowień kodeksu postępowania administracyjnego. Taka regulacja wywołuje przeświadczenie, że unormowania procesowe są całościowe i pozwalają w sposób prawidłowy przyznawać świadczenia rodzinne. Niestety w praktyce często okazuje się, że przyjęta metoda unormowań prawnych nie uwzględnia pełnej specyfiki postępowań w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych. Wykorzystanie instytucji odesłania do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego powoduje nieraz kolizje pomiędzy normami prawnymi utrudniające prawidłową wykładnię, a w konsekwencji szybkie i sprawne działanie organów administracji. W doktrynie zgłaszany jest – zasługujący na pełną aprobatę - postulat przyjęcia szczególnej procedury dotyczącej spraw z zakresu wsparcia społecznego i pomocy społecznej<sup>488</sup>.

---

<sup>488</sup> Ibidem, s. 20.

## Rozdział V

### Nienależnie pobrane świadczenia rodzinne

---

#### 5.1. Klauzula zwrotu świadczenia nienależnie pobranego

Przepis art. 16 § 1 k.p.a. ustanawia ogólną zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. Zgodnie z nią decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji są ostateczne. Zasada ogólna trwałości ostatecznych decyzji ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji stosunków prawnych, dlatego w świadomości społecznej zasada ta uchodzi za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego. Zasada trwałości decyzji administracyjnej służy realizacji takich wartości, jak: ochrona porządku prawnego, ochrona praw nabytych, pewność, stabilność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, zaufanie do organów państwa, zaufanie do prawa. Szczególne znaczenie tej zasady przejawia się w sferze ochrony praw słusznie nabytych. Zasada trwałości decyzji administracyjnych jest bowiem związana z konstytucyjną zasadą ochrony praw słusznie nabytych, stanowiącą element konstrukcji demokratycznego państwa prawnego. Trwałość decyzji ostatecznych powoduje, że nie mogą być one zmieniane lub uchylane dowolnie, lecz tylko w trybie i w przypadkach wprost określonych w k.p.a. lub w przepisach szczególnych, do których kodeks odsyła w art. 163<sup>489</sup>.

Trwałość decyzji nie jest jednak równoznaczna z jej niezmiennością. Oznacza ona taką stabilizację decyzji administracyjnej, która jest niezbędna dla pewności obrotu prawnego, z uwagi na interes publiczny i interes stron. Zupełna trwałość decyzji wyrażająca się w jej absolutnej niezmienności byłaby wręcz szkodliwa. Odnosi się to między innymi do przypadków decyzji podjętych z naruszeniem prawa czy też sytuacji, w których nastąpiła zmiana stosunków faktycznych wiążących się z decyzją administracyjną. Nieuzasadnione jest oczekiwanie, że prawne unormowanie praw i obowiązków jednostki nigdy nie ulegnie zmianie na jej niekorzyść. Zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmiany sytuacji prawnej jednostek, w tym również zniesienia lub ograniczenia dotychczas posiadanych praw. Ocena dopuszczalności zmian zależy

---

<sup>489</sup> Zob. Cz. Martysz, A. Matan, *Komentarz do art. 16 kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Tom I. Komentarz do art. 1-103, G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan (red.), SIP LEX 2010.

od treści tych zmian i sposobu ich wprowadzenia, z uwzględnieniem całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce oraz zapewnia ochronę praw podmiotowych zarówno publicznych, jak i prywatnych. Ochroną objęte są prawa nabyte w drodze decyzji przyznających świadczenia oraz prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą, przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie.

Decyzji ostatecznej służy tzw. domniemanie legalności, które oznacza, że jest ona ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisanej trybu postępowania. Ostateczna decyzja administracyjna jest wiążąca *erga omnes*<sup>490</sup>. Adresat decyzji przyznającej świadczenia rodzinne ma więc prawo oczekiwać, że zgodnie z tą zasadą, przyznane mocą decyzji administracyjnej prawo do tych świadczeń będzie realizowane, a wypłacone przez organ kwoty pieniężne będzie mógł wydatkować na zaspokojenie potrzeb bytowych rodziny. Uniemożliwienie czerpania środków utrzymania z przyznanych przez organ kwot dopuszczone zostało tylko w wyjątkowych przypadkach, w których ustawodawca zezwolił na wzruszenie dotychczasowej decyzji – egzemplifikacja tych przypadków ma miejsce w k.p.a. oraz w ustawach szczególnych<sup>491</sup>. Znane są też tryby represyjnego cofnięcia prawa do świadczeń, nazywane trybami pozbawiania przyznanych ostatecznie praw, które wprowadzono na wypadek, gdyby okazało się, że w trakcie korzystania ze świadczenia uprawniony naruszył prawo lub warunki korzystania z pomocy publicznej. Na tym nie wyczerpuje się jednak katalog postępowania służących „wycofaniu” się organu z następstw, jakie wywołała ostateczna decyzja przyznająca świadczenia rodzinne. Transponowanie cywilistycznej instytucji zwrotu przedmiotu bezpodstawnego wzbogacenia do prawa administracyjnego spowodowało, że organ administracji stał się uprawniony do nakładania na dotychczasowego świadczeniobiorcę obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, jakie zostało przyznane na mocy decyzji ostatecznej<sup>492</sup>.

Przepis art. 30 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych ustanawia ogólną zasadę stanowiącą, że nienależnie pobrane świadczenia rodzinne podlegają zwrotowi. W sytuacji, gdy ustawodawca wprowadził obowiązek zwrotu świadczeń rodzinnych przez

---

<sup>490</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 16 kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, SIP LEX 2018.

<sup>491</sup> Zob. F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, z. 12, s. 906.

<sup>492</sup> W. Maciejko, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 21.

osobę, która je nienależnie pobrała, to po stronie organu administracji publicznej związanego dyscypliną finansów publicznych istnieje obowiązek dochodzenia tych świadczeń. Obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia powstaje nie tylko wówczas, gdy na etapie wydawania decyzji przyznającej świadczenie doszło do błędnej kwalifikacji faktów prawotwórczych z winy świadczeniobiorcy. Organ administracji publicznej został wyposażony w podstawy żądania zwrotu także wówczas, gdy strona w żaden sposób nie mogła zapobiec przyznaniu świadczenia mimo obiektywnego braku tytułu do jego domagania się, tj. gdy niewiedza zarówno strony, jak i organu co do braku przesłanek nabycia świadczenia była w pełni usprawiedliwiona<sup>493</sup>. Nasuwa się przy tym wątpliwość dopuszczalności tak dotkliwej, władczej ingerencji administracji publicznej w status osób o niskich dochodach, starszych i niepełnosprawnych, które często świadczenia rodzinne traktują jako podstawę swojej egzystencji.

Zwrot nienależnie pobranego świadczenia nie opiera się na uznaniu organu administracji publicznej. Wierzyciel w systemie opartym na cywilistycznym bezpodstawnym wzbogaceniu może zwolnić zobowiązanego z długu powołując się m.in. na zasady współżycia społecznego (art. 411 pkt 2 kodeksu cywilnego). W reżimie prawa administracyjnego żądanie zwrotu świadczenia nienależnie pobranego odbywa się w drodze decyzji związanej. Wystąpienie podstaw do zwrotu bezwzględnie zobowiązuje organ do wydania rozstrzygnięcia nakładającego obowiązek zwrotu, a w konsekwencji do wszczęcia egzekucji nienależnie pobranych kwot. Nakaz dochodzenia zwrotu świadczeń nienależnie pobranych uczyniono obowiązkiem organu, wpisując go do katalogu wartości, do ochrony których powołano administrację publiczną<sup>494</sup>.

W doktrynie prawniczej podkreśla się, że zwrot nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych jest ideowo bliski instytucji bezpodstawnego wzbogacenia<sup>495</sup>. Obydwie instytucje są powiązane nie tylko genezą ale i przejawiają zbliżoną funkcję społeczną<sup>496</sup>, służą odzyskaniu przez podmiot bezzasadnie zubożały świadczenia, które wydano podmiotowi nieuprawnionemu<sup>497</sup>. Bezpodstawne wzbogacenie oparto na założeniu, że podstawową wartością podlegającą prawnej ochronie jest umożliwienie przywrócenia (*ex post*) stanu

---

<sup>493</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>494</sup> Ibidem, s. 28.

<sup>495</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie nienależnego świadczenia w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników*, PiZS 1987, nr 7, s.7, 15, 16.

<sup>496</sup> E. Łętowska, *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000, s. 6-8.

<sup>497</sup> S. Płażek, Z. Salamon, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego*, Pal. 1988, nr 8-9, s. 59.

posiadania dóbr majątkowych do stanu zgodnego z prawem materialnym, zgodnie z generalnym postulatem słuszności. Najpierw dochodzi do zgodnego z wolą stron przesunięcia majątkowego i spełnienia świadczenia, a następnie jedna z nich dochodzi do przekonania, że świadczenie pomimo, że zostało wykonane, nie znajdowało dostatecznego usprawiedliwienia w prawie materialnym.

W przypadku nienależnie pobranego świadczenia uregulowanego w prawie administracyjnym w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego, podstawowe gwarancje legalności stosunku prawa materialnego uruchamiane są co do zasady *ex ante*, na etapie postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie decyzji przyznającej świadczenie. Wszystko co następuje później, a więc sama realizacja przez organ świadczenia nie może z racji założeń systemowych przebiegać nielegalnie i wymagać sankcji, gdyż sprzeciwia się temu art. 6, art. 16 § 1 i art. 110 k.p.a. Tryb przyznawania świadczeń rodzinnych w drodze decyzji administracyjnej został bowiem przyznany reżimowi k.p.a. oraz w pewnym zakresie nieuregulowanym w ustawie o świadczeniach rodzinnych<sup>498</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w doktrynie prawniczej utrwalił się pogląd, zgodnie z którym błędne jest stanowisko utożsamiające pojęcie „nienależnego świadczenia” z pojęciem „nienależnie pobranego świadczenia”. „Nienależne świadczenie” jest pojęciem obiektywnym, występującym wówczas, gdy świadczenie zostaje wypłacone bez podstawy prawnej lub gdy podstawa taka odpadła, a „świadczeniem nienależnie pobranym” jest świadczenie pobrane przez osobę, której można przypisać określone cechy dotyczące świadomości (woli) lub określone działania (zaniechania). Pojęcia te nie są jednakowe. W konsekwencji przyjmuje się, że obowiązek zwrotu obciąża tylko tego, kto przyjął świadczenie w złej wierze, wiedząc, że mu się ono nie należy. Osoba, która nienależnie pobrała świadczenie to osoba, która była świadoma, że świadczenie jej nie przysługuje<sup>499</sup>. Innymi słowy, o świadczeniu nienależnie pobranym można mówić wówczas, gdy nie tylko doszło do jego wypłaty mimo braku podstaw ustawowych do takiego działania, ale przy zaistnieniu świadomości osoby, która świadczenie pobiera, iż świadczenie jej nie przysługuje. Taka jest generalna reguła wykładni pojęcia świadczenia nienależnie pobranego i przez jej pryzmat należy rozważać każdą z podstaw uznania świadczenia za nienależnie pobrane. Jak podkreśla się w doktrynie prawniczej oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych o nienależnie pobranym świadczeniu w rozumieniu przepisów ustawy możemy mówić

---

<sup>498</sup> Zob. W. Maciejko, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, op. cit., s. 49.

<sup>499</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2018 r., III SA/Kr 1574/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/25E65F0FC4>, dostęp 5 listopada 2018 r.

wówczas, gdy mamy do czynienia z rzeczywistym skorzystaniem z określonej formy wsparcia finansowego, mimo braku podstaw ustawowych do takiego działania, ale przy zaistnieniu świadomości osoby, która świadczenie pobiera, iż świadczenie jej nie przysługuje<sup>500</sup>. Dominującą cechą zwrotu nienależnie pobranych świadczeń jest wina osoby zobowiązanej. Ustawodawca dopuszcza jednak orzekanie o nienależnie pobranych świadczeniach również wtedy, gdy przyczyną pobrania świadczenia wbrew wymogom przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych jest wyłączne działanie organu lub wówczas gdy nikt nie zawinił. Obowiązek ustalenia, czy świadczenia rodzinne są świadczeniami nienależnie pobranymi, czy tylko nienależnymi spoczywa na organie administracji publicznej.

## **5.2. Definicja legalna nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego**

Podstawy zwrotu stanowią dopełnienie klauzuli zwrotu. O ile klauzula ta nakazuje zobowiązanemu zwrot świadczenia, które spełnia warunki nienależności, o tyle podstawa zwrotu wskazuje kiedy świadczenie spełnia przesłankę nienależności. Podstawy zwrotu przesądzają o powstaniu publicznoprawnego ciężaru nakładanego decyzją administracyjną przez organ.

Definicja legalna świadczenia nienależnie pobranego zawarta została w art. 30 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych zawierającym aktualnie sześć przypadków<sup>501</sup>,

---

<sup>500</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 lutego 2018 r., III SA/Gd 987/17, LEX nr 2443610.

<sup>501</sup> Pierwotny tekst ustawy o świadczeniach rodzinnych zawierał tylko dwie przesłanki, których spełnienie przesądzało, że zostały pobrane nienależnie świadczenia rodzinne. Przepis art. 30 ust. 2 przewidywał, że za nienależnie pobrane świadczenia uważa się:

- 1) świadczenia wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych albo wstrzymanie wpłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o prawie do jego pobierania,
- 2) świadczenia rodzinne przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia.

W trakcie obowiązywania ustawy o świadczeniach rodzinnych pojawiała się potrzeba rozszerzenia tego katalogu o nowe przesłanki. Obecnie przepis art. 30 ust. 2 ustawy przewiduje aż sześć przesłanek, przy czym katalog ten ulegnie najpewniej dalszej zmianie. Sytuacje życiowe mające wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych są tak różnorodne i często nieprzewidywalne, że zmiana przepisów jest wręcz nieunikniona. Przykładowo powodem wprowadzenia w 2017 r. przepisu art. 30 ust. 2 pkt 1a ustawy były zauważalne na masową skalę nadużycia osób ubiegających się o prawo do świadczeń rodzinnych związane w utratą i uzyskaniem z dnia na dzień zatrudnienia u tego samego pracodawcy *de facto* w celu wykazania niższych dochodów. Nie można stawiać zarzutu ustawodawcy, że wcześniej nie przewidział takiej sytuacji, gdyż dopiero obowiązywanie ustawy nasunęło beneficjentom pewne nietypowe „rozwiązania”. Ustawodawca zaobserwował występujące dysfunkcje społeczne, wymagające interwencji w postaci wprowadzenia kolejnych podstaw zwrotu świadczeń narazonych na utratę przez budżet państwa.

przy zaistnieniu których można mówić o nienależnie pobranych świadczeniach rodzinnych. Przypadki, w których uznaje się świadczenie za nienależnie pobrane wymieniono enumeratywnie. Taka redakcja przepisu, zważywszy również na jego charakter, nie pozwala na stosowanie wykładni rozszerzającej względem tego uregulowania. Wydanie decyzji o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane oraz o zwrocie tego świadczenia pociąga za sobą wyjątkowo poważne skutki dla jej adresata, wobec czego nie może tu być miejsca na stosowanie takiej wykładni<sup>502</sup>. Sytuacje zbliżone swym charakterem do podstaw zwrotu, ale nie przewidziane w katalogu przesłanek zwrotu nie powodują uruchomienia klauzuli zwrotu. Z kolei cecha nienależności świadczenia nie została pozostawiona uznaniu organu administracji publicznej. Enumeratywna lista podstaw zwrotu świadczenia stanowi dla adresata decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych gwarancję, że dopóki żadna z wyliczonych w niej podstaw zwrotu nie zostanie w przepisany trybie przez właściwy organ ustalona, nie ma jakiegokolwiek instrumentu prawnego, aby świadczenie wypłacone w wykonaniu dotychczasowej decyzji mogło legalnie powrócić do organu<sup>503</sup>.

Ustawodawca nie obciąża obowiązkiem zwrotu innych podmiotów niż świadczeniobiorcy. Przepis art. 30 ust. 11 ustawy wprowadza zasadę, iż w przypadku śmierci osoby, która pobrała nienależnie świadczenia rodzinne, wygasają kwoty nienależnie pobranych świadczeń łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie. Kwoty nienależnie pobranych świadczeń łącznie z odsetkami nie wchodzi w skład długów spadkowych, co oznacza, że nie można wszcząć egzekucji w stosunku do spadkobierców zmarłego świadczeniobiorcy. Świadczenia rodzinne są ściśle związane z osobą świadczeniobiorcy i dlatego nawet w sytuacji prowadzonego postępowania egzekucyjnego w przypadku śmierci zobowiązanego postępowanie egzekucyjne ulega umorzeniu na podstawie art. 59 § 1 pkt 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>504</sup>.

Dokonując analizy terminu świadczenia nienależnie pobranego można również posługiwać się interpretacją wypracowaną na kanwie obowiązujących przed 1 lipca 2019 r.<sup>505</sup> przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz korzystać z dorobku

---

<sup>502</sup> Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 232/2018, LEX nr 2493384, który dotyczy świadczenia wychowawczego, ale pozostaje aktualny na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

<sup>503</sup> W. Maciejko, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, op. cit., s. 227.

<sup>504</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1438 ze zm.).

<sup>505</sup> Obecnie art. 25 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci zawiera cztery przesłanki nienależenie pobranych świadczeń. Zmiana została wprowadzona od 1 lipca 2019 r. W sprawach dotyczących przyznania świadczenia wychowawczego nie wydaje się obecnie decyzji administracyjnej, co spowodowało konieczność dostosowania regulacji w zakresie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych.

orzecniczego sądów administracyjnych wypracowanego w tym przedmiocie. Wspomniana ustawa przewidywała obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, zawierając zamknięty katalog analogicznych stanów faktycznych, wyczerpujących znamiona świadczenia nienależnie pobranego. Nie ma więc żadnych podstaw, aby przy porównywalnych definicjach użytych w odrębnych ustawach, normujących różne formy pomocy państwa rodzinie, stosować odmienne reguły interpretacyjne tożsamyh pojęć. Jednolite postępowanie organów ustalających prawo do wspomnianych świadczeń sprzyja zachowaniu ładu w przestrzeni prawnej<sup>506</sup>. Analizując podstawy nienależnie pobranych świadczeń można wyróżnić materialnoprawne (np. art. 30 ust. 2 pkt 1) oraz procesowe (np. art. 30 ust. 2 pkt 4) podstawy zwrotu.

Definiując pojęcie nienależnie pobranego świadczenia, ustawa o świadczeniach rodzinnych wprowadza pierwszą, elementarną podstawę zwrotu świadczenia precyzując w art. 30 ust. 2 pkt 1, że za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się – między innymi – świadczenia rodzinne wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie, zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych lub zmniejszenie wysokości przysługujących świadczeń rodzinnych albo wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania.

Przepis, o którym mowa przewiduje cztery rodzaje nienależnie pobranych świadczeń, a dokładniej rzecz ujmując – cztery sposoby „powstania” nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Są to świadczenia rodzinne wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących:

- 1) ustanie prawa do świadczeń rodzinnych,
- 2) zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych,
- 3) zmniejszenie wysokości przysługujących świadczeń rodzinnych,
- 4) wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części.

Wystąpienie okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń rodzinnych oznacza w rzeczywistości odpadnięcie jednej z przesłanek warunkujących ich nabycie. Należy tu mieć na uwadze sytuację faktyczną, która występuje po wydaniu decyzji przyznającej prawo do świadczeń rodzinnych, to znaczy zaistniała już w trakcie okresu zasiłkowego. Nie można uznać jako okoliczności powodującej ustanie prawa do świadczenia, sytuacji, w której wyłącznie nabycia prawa do świadczeń istniało już w dacie wydawania

---

<sup>506</sup> Por. wyrok WSA w Łodzi z 8 maja 2018 r., II SA/Łd 261/2018, LEX nr 2501058.



decyzji, ale organ o tym wówczas nie wiedział. Przesłanka „zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń rodzinnych” obejmuje nie tylko sytuację polegającą na tym, że nie została jeszcze uchylona decyzja o przyznaniu świadczenia rodzinnego i osoba dotychczas uprawniona, pomimo wystąpienia tych przesłanek, nadal pobiera takie świadczenie, ale także dotyczy przypadku, w którym została już uchylona decyzja o przyznaniu świadczenia, a organ mimo to wypłaca świadczenie<sup>507</sup>.

Nienależne świadczenia rodzinne to również świadczenia wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących zmniejszenie wysokości przysługujących świadczeń rodzinnych. Z początkiem 2016 r. weszło w życie rozwiązanie prawne potocznie zwane zasadą „złotówka za złotówkę”, dzięki któremu niewielki wzrost dochodu nie powoduje utraty świadczeń rodzinnych<sup>508</sup>. Zatem w obecnym stanie prawnym możliwe jest zmniejszenie wysokości świadczeń rodzinnych, a w konsekwencji może wówczas znaleźć zastosowanie instytucja zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych.

Przepis art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy odsyła również do okoliczności powodujących zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych, przy czym należy zauważyć, że ustawa o świadczeniach rodzinnych nie zawiera unormowania w tym zakresie. Z kolei okoliczności powodujące wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych zostały unormowane w przepisie art. 28 ustawy. Dotyczy to sytuacji, gdy wypłata świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego podlega wstrzymaniu, jeżeli osoba otrzymująca to świadczenie lub ten zasiłek uniemożliwiła przeprowadzenie wywiadu, o którym mowa w art. 23 ust. 4aa, 4e lub 4f, lub nie udzieliła podczas tego wywiadu wyjaśnień. Wstrzymuje się także wypłatę świadczeń rodzinnych, jeżeli osoba, o której mowa w art. 23 ust. 1 (uprawniona do złożenia wniosku o świadczenia rodzinne) odmówiła udzielenia lub nie udzieliła, w wyznaczonym terminie, wyjaśnień co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych. Ponadto wstrzymuje się wypłatę świadczeń rodzinnych, jeżeli wymieniona wyżej osoba nie podejmuje świadczeń rodzinnych przez trzy kolejne miesiące kalendarzowe.

Warunkiem uznania na tej postawie, że zostały nienależnie pobrane świadczenia jest należyte pouczenie strony o okolicznościach powodujących zaistnienie sytuacji skutkujących brakiem prawa do pobierania świadczeń rodzinnych. W tej kwestii sądy administracyjne prezentują jednolity pogląd, że pouczenie nie może być uznane za prawidłowe, gdy przytacza

---

<sup>507</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 marca 2018 r., IV SA/Gl 370/17, LEX nr 2476031.

<sup>508</sup> Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 995) wprowadziła zasadę przyznawania i wypłaty zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami według tzw. mechanizmu „złotówka za złotówkę”, a z dniem 1 stycznia 2016 r. weszły w życie przepisy art. 5 ust. 3 -3d ustawy.

jedynie przepis ustawy bez jego wyjaśnienia. Podkreśla się, że pouczenie powinno być jasne, czytelne i zrozumiałe dla świadczeniobiorcy, a także zawierać wyczerpujące informacje o obowiązujących zasadach. Tylko wtedy można uznać, że beneficjent świadczenia miał, a przynajmniej powinien mieć świadomość, że świadczenie które pobiera jest nienależne. Celem pouczenia jest uświadomienie świadczeniobiorcy konsekwencji prawnych niezastosowania się do dyspozycji normy prawnej. Odpowiednie pouczenie powinno zostać zawarte we wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych, ale jest też preferowane by znalazło się w decyzji administracyjnej, stanowiącej podstawę do wypłaty świadczenia. Zgodne jest stanowisko judykatury, że prawidłowym pouczeniem w dziedzinie prawa i polityki społecznej jest tylko takie, które zostało sformułowane i przedstawione konkretnemu adresatowi w taki sposób, że pozostając w zgodzie z zasadami racjonalności i doświadczenia życiowego, można przyjąć, iż ów adresat miał świadomość pobierania przez pewien czas nienależnego świadczenia<sup>509</sup>.

Ponieważ prawidłowe pouczenie stanowi warunek *sine qua non* żądania zwrotu nienależnie zrealizowanych kwot świadczeń rodzinnych, uznać należy, że brak prawidłowego pouczenia powoduje, że świadczeniobiorca nie ma obowiązku zwrotu pobranych kwot, choćby nawet z innych źródeł mógł uzyskać (albo nawet uzyskał) wiadomość o tych okolicznościach. W konsekwencji ocena świadomego działania świadczeniobiorcy wymaga ustalenia, czy były mu znane odpowiednie przepisy prawa, tj. czy był skutecznie powiadomiony o okolicznościach, których zaistnienie miało wpływ na istnienie uprawnienia, przy czym ta skuteczność oznacza formę pisemną, z użyciem języka zrozumiałego dla świadczeniobiorcy z równoczesnym wskazaniem grożących stronie sankcji za wprowadzenie organu w błąd<sup>510</sup>. Powszechnie akcentowane jest stanowisko, że pouczenia zamieszczone standardowo na drukach wniosków o przyznanie pomocy, z którymi świadczeniobiorca ma możliwość zapoznania się jedynie w momencie składania wniosku, a które następnie pozostawione są w aktach sprawy lub pouczenia zawarte w decyzjach, lecz dotyczące wszystkich możliwych sytuacji w odniesieniu do wnioskowanego świadczenia, nie mogą być uznane za prawidłowe, zwłaszcza gdy przytaczają one jedynie przepis ustawy, bez próby wyjaśnienia. Wbrew temu pogładowi za słuszne należy przyjąć stwierdzenie, że złożenie podpisu pod pouczeniem o warunkach ustalania prawa do świadczeń rodzinnych jest wystarczające, aby uznać, że został spełniony ustawowy obowiązek pouczenia o braku prawa

---

<sup>509</sup>Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2018 r., II SA/Go 278/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/628E826FFB>, dostęp 8 listopada 2018 r.

<sup>510</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 maja 2018 r., III SA/Gd 145/18, LEX nr 2503759.

do jego pobierania<sup>511</sup>. Złożenie podpisu pod pouczeniem i oświadczeniem stanowi dowód na zrozumienie i przyjęcie do wiadomości podpisanej treści<sup>512</sup>. Nie można jednak zapominać, że pouczenie powinno być dostosowane do indywidualnych możliwości percepcyjnych osoby pouczonej, które są uwarunkowane takimi okolicznościami, jak jej wiek i stan zdrowia<sup>513</sup>. Istota pouczenia polega na przekazaniu określonej informacji adresatowi w taki sposób, aby mógł on się z nią zapoznać<sup>514</sup>. Judykatura jest zdania, że właściwe pouczenie o braku prawa do pobierania świadczenia spełnia warunek z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy. Żaden przepis tej ustawy nie nakłada bowiem na organ obowiązku ustalania, czy wnioskujący o przyznanie świadczenia rodzinnego zrozumiał treść pouczenia, które podpisał<sup>515</sup>.

Dominujący w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w doktrynie prawniczej jest pogląd, że świadczenie nienależnie pobrane na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy wiąże się z istnieniem po stronie świadczeniobiorcy świadomości, że pobierane świadczenie w zaistniałych okolicznościach faktycznych danej osobie się nie należy, zaistniały bowiem okoliczności wyłączające prawo do tego świadczenia. Tym samym pojawia się element subiektywny, czyli stan świadomości osoby korzystającej ze świadczeń rodzinnych. Uznaje się również, że chwila, w której świadczeniobiorca dowiedział się, że świadczenia rodzinne już mu nie przysługują, jest istotna do uznania, od kiedy mamy do czynienia z nienależnie pobranymi świadczeniami. Nie można jednak dokonywać wykładni art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy w oderwaniu od treści art. 25 ust. 1<sup>516</sup>.

---

<sup>511</sup> W wyroku z dnia 10 kwietnia 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, II SA/Bk 103/18, LEX nr 2475808 stwierdził, że „formularz wniosku o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego jest tak skonstruowany, że zawiera wszystkie konieczne informacje o przesłankach ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego, wynikające z ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, w tym także przytoczenie przepisów ustawy informujących jakie sytuacje ustawa wiąże z utratą dochodu oraz uzyskaniem dochodu. Ponadto, zgodzić się należy z organem, iż jest wiedzą powszechną, że przyznanie świadczenia wychowawczego zwanego „500 plus” na pierwsze dziecko w rodzinie jest uzależnione od dochodu w rodzinie i spełnienia kryterium dochodowego. W okolicznościach sprawy nie można pomijać tego, że skarżąca ubiegając się o świadczenie wychowawcze musiała mieć świadomość zatrudnienia na czas określony do [...]09.2016r., co wprost wynikało z dołączonej do wniosku umowy o pracę, a zatem powinna była wiedzieć, że zawarcie kolejnej umowy o pracę, wiążącej się z przyznaniem wynagrodzenia wyższego, rzutującego na wysokość dochodu rodziny, od którego uzależnione było przyznanie i otrzymywanie (pobieranie) świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w rodzinie, wiązać się będzie z obowiązkiem poinformowania organu o zmianie sytuacji dochodowej. Zauważyć także należy, iż skarżąca jest pracownikiem umysłowym, urzędnikiem, a zatem rozumienie tekstu formularza urzędowego nie powinno stanowić dla niej problemu”

<sup>512</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2020 r., II SA/Łd 732/19, LEX nr 2773460.

<sup>513</sup> Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2604/17, LEX nr 2499641.

<sup>514</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., I OSK 979/18, LEX nr 2556327.

<sup>515</sup> WSA w Gdańsku z dnia 24 października 2019 r., III SA/Gd 495/19, LEX nr 2742530.

<sup>516</sup> Zgodnie z przepisem art. 25 ust. 1 ustawy w przypadku wystąpienia zmian w liczbie członków rodziny, uzyskania dochodu lub innych zmian mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, w tym na wysokość otrzymywanych świadczeń, osoba, o której mowa w art. 23 ust. 1, jest obowiązana do niezwłocznego powiadomienia o tym organu właściwego wypłacającego świadczenia rodzinne.

W orzecznictwie sądów pojawiło się stanowisko, iż nienależnie pobrane świadczenie na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 jest pojęciem o charakterze obiektywnym – w przeciwieństwie do nienależnie pobranego świadczenia na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy. Innymi słowy poprzednie poinformowanie o warunkach przyznawania prawa do świadczeń rodzinnych nie może skutkować brakiem możliwości uznania przyznanego następnie świadczenia za nienależnie pobrane. Jakkolwiek w procedurze administracyjnej obowiązuje zasada, że błędne pouczenie przez organ nie może szkodzić stronie, to nie ma reguły wyłączającej uznanie, że w sytuacji poinformowania strony o okolicznościach niedopuszczających do uzyskania pomocy i następnie jej przyznania – pomimo tej okoliczności dane świadczenie może być uznane za nienależnie pobrane. Przeciwnie stanowisko byłoby równoznaczne z przyjęciem wykładni *contra legem*, zwłaszcza że obowiązujące przepisy nie dopuszczają jakiegokolwiek uznania administracyjnego, a organy rozstrzygając w przedmiocie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń są związane bezwzględnie obowiązującymi w tym zakresie przepisami<sup>517</sup>.

Ustawodawca nowelizując w lipcu 2017 r. ustawę o świadczeniach rodzinnych wprowadził kolejną przesłankę warunkującą powstanie nienależnie pobranych świadczeń. Zgodnie z dodanym wówczas przepisem art. 30 ust. 2 pkt 1a, za nienależnie pobrane świadczenie uważa się świadczenia rodzinne wypłacone w związku z zastosowaniem przepisów o utracie i uzyskaniu dochodu - po ustaleniu, że wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 5 ust. 4c. Przepis ten stanowi, że przepisów o utracie i uzyskaniu dochodu nie stosuje się do dochodu z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej i dochodu z tytułu wyrejestrowania lub rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej, jeżeli członek rodziny, osoba ucząca się lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego utracili dochód z tych tytułów i w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia utraty dochodu, uzyskali dochód u tego samego pracodawcy lub zleceniodawcy, lub zamawiającego dzieło, lub ponownie rozpoczęli pozarolniczą działalność gospodarczą. Zatem w sytuacji nieuprawnionego przyznania prawa do świadczeń rodzinnych (uzależnionych od spełniania kryterium dochodowego) na skutek uwzględnienia utraty i uzyskania dochodu – po stwierdzeniu, że wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 5 ust. 4c organ będzie zobligowany do ustalenia, że zostały nienależnie pobrane świadczenia, które podlegają zwrotowi. Zmieniając ustawę dodano również przepis art. 24 ust. 6a, zgodnie z którym w przypadku przyznania świadczeń rodzinnych po uwzględnieniu utraty dochodu z tytułu zatrudnienia lub

---

<sup>517</sup> Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 marca 2018 r., II SA/Ke 79/18, LEX nr 2475396.

innej pracy zarobkowej lub dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, po upływie 3 miesięcy, licząc od dnia utraty dochodu, ustalone prawo do świadczeń rodzinnych weryfikuje się z uwzględnieniem art. 5 ust. 4c. Przepisy art. 25 ust. 1 stosuje się. Osoba otrzymująca świadczenia rodzinne ma więc obowiązek (i to niezależnie od dokonania przez organ weryfikacji prawa do świadczeń, o której mowa) niezwłocznego powiadomienia organu wypłacającego świadczenia o każdej zmianie mającej wpływ na prawo do świadczeń.

Należy zaakcentować, że przepis art. 30 ust. 2 pkt 1a ustawy warunkuje powstanie nienależnych świadczeń wypłaconych w związku z zastosowaniem przepisów o utracie i uzyskaniu dochodu z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (...). Nie ma więc podstaw do uznania, że mamy do czynienia na tej podstawie z nienależnie pobranymi świadczeniami w sytuacji, gdy utrata dochodu nie została spowodowana utratą zatrudnienia, a uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego, natomiast uzyskanie dochodu nastąpiło w związku z zakończeniem urlopu wychowawczego (w okresie 3 miesięcy od jego rozpoczęcia). Nie bez przyczyny należy wspomnieć o takim przypadku, gdyż jest to często spotykana i nieprawidłowa praktyka organów administracji. Takie działanie nie znajduje uzasadnienia prawnego, co więcej jest sprzeczne z normą prawną<sup>518</sup>.

Trzecią przesłanką warunkującą uznanie świadczeń rodzinnych za nienależnie pobrane jest przyznanie i wypłata świadczenia na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia (art. 30 ust. 2 pkt 2). Z treści tego przepisu wynika, że uznanie świadczenia za nienależnie pobrane wymaga wykazania przez organ negatywnego zachowania świadczeniobiorcy mającego na celu uzyskanie świadczeń rodzinnych. Organ powołując się na ten przepis powinien stwierdzić, że podstawą przyznania bądź wypłaty tych świadczeń była jedna ze wskazanych w nim okoliczności: fałszywe zeznania lub fałszywe dokumenty, bądź „świadome wprowadzenie w błąd” przez osobę pobierającą te świadczenia.

Ustawodawca wskazuje na przyznanie i wypłatę świadczeń, co oznacza, że już na etapie składania wniosku osoba działała ze świadomością wywołania po stronie organu administracji błędnego wyobrażenia odnośnie sytuacji faktycznej osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia w celu jego uzyskania. W odróżnieniu od obowiązku zwrotu świadczenia

---

<sup>518</sup> Przepis art. 30 ust. 2 pkt 1a ustawy został dodany przez ustawę z dnia 7 lipca 2017 r. zmieniającą ustawę o świadczeniach rodzinnych z dniem 1 sierpnia 2017 r., jednak zgodnie z art. 17 tej ustawy ma zastosowanie po raz pierwszy przy ustalaniu prawa do świadczeń na okres rozpoczynający się od dnia 1 października 2017 r. Tak więc nienależnie pobrane świadczenia rodzinne w oparciu o tą przesłankę mogą zostać ustalone najwcześniej za okres od 1 października 2017 r., nawet jeśli sytuacja przewidziana w tym przepisie wystąpiła wcześniej.

w przypadku wynikającym ze ziszczenia się przesłanek, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy, określanego jako „następczy”, nienależności świadczenia wynikającej z art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy przypisywany jest charakter „pierwotny”<sup>519</sup>. Zatem uznanie, iż zachodzą przesłanki skutkujące obowiązkiem zwrotu nienależnie pobranych świadczeń na tej podstawie wymaga wykazania przez organ, że już w momencie przyznawania świadczeń działał w oparciu o fałszywe zeznania lub dokumenty, lub działał pod wpływem błędu, wywołanego przez osobę ubiegającą się o świadczenia.

Organ administracji powinien wykazać, że strona przedstawiając stan faktyczny niezgodnie z prawdą działała świadomie, z zamiarem wywołania przekonania organu, że zostały spełnione warunki do przyznania wnioskowanych świadczeń. Wprowadzenie w błąd organu przyznającego świadczenia jest działaniem celowym, jako że osoba wywołująca mylne wyobrażenie po stronie organu ma bowiem na celu uzyskanie pomocy publicznej w postaci konkretnego świadczenia. W doktrynie prawniczej wskazuje się, że „błąd” stanowi następstwo świadomego działania osoby ubiegającej się o świadczenia, determinowanego wolą wywołania przekonania po stronie organu, że zostały spełnione warunki przyznania do niego prawa. Stosując cywilistyczną konwencję pojęciową można przyjąć, że świadomym wprowadzeniem w błąd jest umyślne działanie wnioskodawcy, przyjmujące postać *dolus directus* lub *dolus eventualis*. Świadomym wprowadzeniem w błąd jest sytuacja, w której osoba ubiegająca się o świadczenie dąży do wywołania mylnego wyobrażenia organu o stanie jej uprawnień lub się na to godzi podając nieprawdziwe fakty lub zatajając istotne dla sprawy okoliczności<sup>520</sup>. W praktyce wprowadzenie organu w błąd (w szczególności gdy nie jest możliwe wykazanie świadomego działania) jest często okolicznością stanowiącą podstawę do wznowienia postępowania w trybie nadzwyczajnym z uwagi na zaistnienie przesłanki z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., albowiem w sytuacji, gdyby strona nie wprowadziła organu w błąd, wydałby decyzję o odmiennej treści.

Podstawą uznania świadczenia za nienależnie pobrane jest także przyznanie tego świadczenia na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów. Dotyczy to takiego działania świadczeniobiorcy, które polega na świadomym przedstawieniu organowi podrobionych lub przerobionych dokumentów w celu uzyskania wnioskowanego świadczenia. Pojęcie fałszywego dokumentu należy definiować w oparciu o przepis art. 270 i 272 kodeksu karnego. Artykuł 270 k.k. stanowi o przerobieniu i podrobieniu dokumentu w celu użycia go

---

<sup>519</sup> Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., I OSK 2234/14, LEX nr 2106437.

<sup>520</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., I OSK 2234/14, LEX nr 2106347; wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 listopada 2017 r., II SA/Łd 739/17, LEX nr 2415827.

za autentyczny, a w art. 272 k.k. jest mowa o wyłudzeniu poświadczenia nieprawdy przez podstępne wprowadzenie w błąd funkcjonariusza publicznego lub innej osoby upoważnionej do wystawienia dokumentu<sup>521</sup>.

Fałszywy jest dokument podrobiony, przerobiony, ewentualnie dokument, którego treść została sfalszowana. Jak wskazuje się w orzecznictwie i doktrynie fałszywość dowodu powinna być uprzednio stwierdzona orzeczeniem sądu lub innego organu, chyba że zachodzą przesłanki z art. 145 § 2 k.p.a. Organ administracji nie jest ustawowo uprawniony do stwierdzenia, czy dany dokument jest fałszywy, sfalszowanie dowodów winno być bowiem stwierdzone orzeczeniem sądu powszechnego. Przy czym, stojąc na straży praworządności, organy administracji publicznej powinny o każdym przypadku ewentualnego popełnienia przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentu (i nie tylko) powiadamiać właściwe organy ścigania.

Wydanie decyzji przyznającej świadczenie na podstawie fałszywych dokumentów (dowodów) jest przesłanką do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a. Dopuszczalne jest wówczas wznowienie postępowania, gdy dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe, a sfalszowanie dowodu zostało stwierdzone orzeczeniem sądu lub innego organu. Zatem wznowienie postępowania na podstawie przepisu art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a. ograniczone jest łącznym wystąpieniem następujących warunków: po pierwsze, w postępowaniu dowodowym prowadzonym w danej sprawie administracyjnej wystąpił fałszywy dowód, po drugie, sfalszowanie dowodu musi być stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu, po trzecie, fałszywy dowód był podstawą ustalenia okoliczności faktycznych istotnych dla sprawy. Sfalszowanie dowodu może polegać na oparciu rozstrzygnięcia na fałszywych dokumentach, zeznaniach świadków czy też opiniach biegłych<sup>522</sup>.

Przepis art. 145 § 2 k.p.a. daje możliwość wznowienia postępowania jeszcze przed stwierdzeniem sfalszowania dowodu, ale wprowadza dodatkowe warunki: sfalszowanie dowodu jest oczywiste, a wznowienie postępowania jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego. Ponadto z przyczyn określonych w § 1 pkt 1 i 2 można wznowić postępowanie także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem lub innym organem nie może być

---

<sup>521</sup> Tak też. K. Małysa-Sulińska (red.), A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do art. 30 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, [w:] *Ustawa o świadczeniach rodzinnych*, Komentarz, SIP LEX 2015.

<sup>522</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 1040/17, LEX nr 2479734.

wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach prawa (art. 145 § 3 k.p.a.). Jednakże w przypadkach wskazanych w tych przepisach organ administracji publicznej powinien stwierdzić oczywistość sfałszowania dowodu oraz niezbędność wznowienia postępowania dla ochrony wyżej wymienionych wartości lub niemożność wszczęcia tego postępowania z przyczyn wskazanych w ustawie. Przy czym dokonane w tym zakresie ustalenia powinny znaleźć swój wyraz w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie wznowieniowe<sup>523</sup>. Fałszerstwo dowodu musi być bezsporne, pewne, nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości, a do stwierdzenia tego faktu nie trzeba dysponować specjalistyczną wiedzą z danego zakresu ani prowadzić postępowania wyjaśniającego w tej sprawie<sup>524</sup>.

Za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy) uważa się również świadczenia wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 23a ust. 5 ustawy, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne<sup>525</sup>. Jest to już czwarta przesłanka, której spełnienie decyduje o uznaniu świadczeń rodzinnych za nienależnie pobrane. Problematiczna staje się interpretacja zapisu „osoba stała się uprawniona do świadczeń rodzinnych”. W orzecznictwie sądów administracyjnych oraz doktrynie prawniczej istnieją rozbieżne poglądy dotyczące rozumienia tego pojęcia. Według pierwszego stanowiska „za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uznaje się świadczenia, które zostały wypłacone za te same okresy w Polsce oraz w innym państwie”<sup>526</sup>. Musi zatem nastąpić rzeczywista kumulacja nie tylko uprawnień, ale przyznania i wypłaty świadczeń rodzinnych według ustawodawstwa polskiego i innego państwa. Należy mieć na uwadze stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym kolizja krajowych systemów zabezpieczenia społecznego następuje dopiero wówczas, gdy dochodzi do przyznania świadczeń w ramach systemów zabezpieczenia społecznego dwóch państw

---

<sup>523</sup>Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 stycznia 2009, III SA/Gd 337/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4E41C1F4C6>, dostęp 11 listopada 2018 r.

<sup>524</sup>Zob. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2013 r., II OSK 678/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A49B1CCD5>, dostęp 11 listopada 2018 r.

<sup>525</sup> Przesłanka ta została wprowadzona ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz o podatku rolnym (Dz.U. z 2007 r., Nr 109, poz. 747) i obowiązuje od dnia 6 lipca 2007r. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało, że swoboda przemieszczania się po terytorium Wspólnoty, jak również swoboda podejmowania pracy zarobkowej na jej terytorium wywołały konieczność unormowania zasad nabywania praw do świadczeń rodzinnych oraz innych świadczeń podlegających koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

<sup>526</sup> Zob. K. Małysa-Sulińska (red.), A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do art. 30 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, op. cit., SIP LEX 2015.



członkowskich - dopiero wtedy uzasadnione jest stosowanie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>527</sup>.

Należy uznać prawidłowość drugiego poglądu, iż już samo podleganie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz możliwość ubiegania się o świadczenia rodzinne w innym państwie jest wystarczające aby uznać świadczenia za nienależnie pobrane, bez konieczności badania, czy strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie. Przekonywujące jest stanowisko wyrażone w orzecznictwie, że bez wpływu na zwrot nienależnie pobranych świadczeń pozostaje okoliczność pobierania, czy też nie, świadczeń w innym państwie. Ustawodawca nie uzależnił oceny wypłaconych w Polsce świadczeń jako nienależnych od kwestii złożenia stosownego wniosku realizującego uprawnienie do świadczeń w innym państwie członkowskim, gdzie członek rodziny pracuje, lecz od samego faktu nabycia tego uprawnienia w innym państwie. Bez znaczenia dla stwierdzenia nienależności świadczenia jest faktyczny brak podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiocie tego świadczenia przez instytucje państwowe kraju, w którym podjął zatrudnienie członek rodziny, skoro przepis art. 23a ust. 5 ustawy uzależnia uchylenie decyzji przyznającej świadczenia rodzinne od faktu podlegania ustawodawstwu w zakresie świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, to również od tego zdarzenia uzależnione powinno być wydanie decyzji uznającej świadczenia rodzinne za nienależnie pobrane w trybie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy<sup>528</sup>. Słuszny wydaje się pogląd, że na podstawie tego przepisu można domagać się zwrotu tych świadczeń, które zostały wypłacone z krajowych środków finansowych, mimo istnienia równolegle w tym samym czasie podstawy do uruchomienia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Dla uznania świadczenia za nienależnie pobrane w rozumieniu art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy wymagane jest spełnienie dwóch zasadniczych przesłanek: po pierwsze – zachodzi przypadek, o którym mowa w art. 23a ust. 5 wypłacenia świadczeń, po drugie – została wydana decyzja o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne<sup>529</sup>.

W wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wypowiedział się, że strona, nie powiadamiając organu o zatrudnieniu męża poza granicami kraju, swoim zachowaniem wypełnia aż dwie przesłanki uznania wypłaconych jej świadczeń

---

<sup>527</sup>Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2016 r., IV SA/GI 277/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C43E924677>, dostęp 11 listopada 2018 r.

<sup>528</sup>Wyrok WSA w Opolu z dnia 19 września 2017 r., II SA/Op 300/17, LEX nr 2381736.

<sup>529</sup>Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2017 r., I OSK 2232/17, LEX nr 2432845.

za nienależnie pobrane, tj. w rozumieniu art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy oraz za przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia (art. 30 ust. 2 pkt 2)<sup>530</sup>. Podkreślenia wymaga, że przy stwierdzeniu na podstawie tego przepisu, iż świadczenia rodzinne zostały nienależnie pobrane nie mają znaczenia kwestie świadomości odnośnie przysługiwania uprawnienia do świadczeń rodzinnych w innym państwie, czy też kwestie ewentualnego wprowadzenia organów w błąd.

Należy zaakcentować, że zgodnie z art. 23a ust. 9 ustawy: w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego to wojewoda ustala i dochodzi zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, przy czym przepis art. 30 stosuje się odpowiednio<sup>531</sup>. Ustawa z 2008 r., nowelizując treść tego przepisu, uściśliła zadania, jakie w kwestii nienależnie pobranych świadczeń w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, spoczywają na marszałku województwa (obecnie wojewodzie), a mianowicie nie tylko dochodzenie (w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2009 r.), ale ustalanie i dochodzenie zwrotu.

Przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy wprowadza piątą przesłankę stanowiącą, że za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego<sup>532</sup>. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, jak i wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją administracyjną należą do wcześniej przedstawionych trybów nadzwyczajnych wzruszenia decyzji administracyjnych.

Stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od wspomnianej zasady trwałości decyzji ostatecznych i postępowanie, w którym badaniu podlegają ściśle określone przesłanki

---

<sup>530</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 czerwca 2017 r., II SA/Rz 113/17, LEX nr 2347669.

<sup>531</sup> Przepis art. 23a ust. 9 został zmieniony przez art. 6 pkt 21 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. (Dz.U.2017, poz.1428) zmieniającej ustawę z dniem 1 stycznia 2018 r. Organem uprawnionym do ustalania i dochodzenia zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego był do 31 grudnia 2017 r. marszałek województwa.

<sup>532</sup> Przesłanka ta została wprowadzona ustawą z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1456). Przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych zaczął obowiązywać z dniem 2 stycznia 2009 r. i nie została przewidziana możliwość stosowania tego przepisu z mocą wsteczną. Wobec tego do ocen prawnych dotyczących okresów poprzedzających datę 2 stycznia 2009 r. ten przepis nie może mieć zastosowania – wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 marca 2015 r., IV SA/GI 508/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F114C9B6F8>, dostęp 12 listopada 2018 r.

nieważności wynikające z art. 156 § 1 k.p.a., nie może stanowić trybu konkurencyjnego w stosunku do postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie zwykłym lub w trybie wznowienia postępowania. Jak już wspomniano zgodnie z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanie organowi, który wydał decyzję. Zatem w sytuacji, gdy po uzyskaniu przez decyzję administracyjną waloru ostateczności ujawnią się nowe okoliczności faktyczne istotne dla rozstrzygnięcia sprawy właściwym dla wzruszenia takiej decyzji trybem jest tryb wznowienia postępowania, jednakże tylko w takim przypadku, gdy o tych okolicznościach organ wydający decyzje nie wiedział. W takiej sytuacji wykluczony jest tryb postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji<sup>533</sup>.

W przypadku tej podstawy uznania świadczeń za nienależnie pobrane znaczenie ma wyłącznie stwierdzenie nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej). Zgodnie z poglądami doktryny oraz orzecznictwem sądów administracyjnych przez pojęcie rażącego naruszenia prawa trzeba rozumieć rozstrzygnięcie sprawy ewidentnie sprzeczne z wyraźnym i niebudzącym wątpliwości, co do jego bezpośredniego rozumienia, przepisem prawa. Rażące naruszenie prawa to naruszenie oczywiste, wyraźne, bezsporne. Rażące naruszenie prawa będzie zachodzić wówczas, gdy organ administracji publicznej wbrew literalnemu brzmieniu przepisu nałoży na stronę obowiązek, przyzna uprawnienie lub odmówi jego przyznania, mimo że winien zdawać sobie sprawę, iż w świetle obowiązującego prawa tego rodzaju stosunek materialny nie może być nawiązany. Rażące naruszenie prawa przy wydaniu decyzji jest kwalifikowanym naruszeniem prawa.

Natomiast o braku podstawy prawnej można mówić, gdy nie istnieje przepis prawa pozwalający uregulować daną materię w drodze decyzji administracyjnej. Podstawą prawną decyzji może być wyłącznie norma materialna prawa, ustanowiona przepisem powszechnie obowiązującym. Decyzja jest wydana bez podstawy prawnej, gdy albo nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację do działania, albo przepis jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania organów tej administracji, polegającego na wydaniu decyzji administracyjnych. Nie jest wydana bez podstawy prawnej decyzja, w której nie wskazano podstawy prawnej w rzeczywistości istniejącej albo podstawę prawną niewłaściwie powołano. Istotnie stwierdzenie nieważności decyzji w oparciu o pozostałe przesłanki

---

<sup>533</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 stycznia 2018 r., III SA/Gd 914/17, LEX nr 2437761.

wynikające z art. 156 § 1 k.p.a. nie zamyka drogi do procedowania w sprawie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w pozostałych trybach przewidzianych w art. 30 ust. 2 ustawy.

W zakresie wznowienia postępowania ważne jest, aby decyzja objęta postępowaniem została uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczeń rodzinnych. Skoro więc przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy stanowi podstawę do uznania świadczenia za nienależnie pobrane przyznane na podstawie decyzji, która została następnie w wyniku wznowienia uchylona i osobie odmówiono prawa do świadczeń rodzinnych, to niewątpliwie sytuacja, w której prawa takiego nie odmówiono lecz zmieniono jego wysokość nie może być uznana za objętą tym przepisem.

W doktrynie podkreśla się, że okoliczność pobierania nienależnych świadczeń rodzinnych nie zawiniona przez stronę, a przez działania organu, nie może powodować sytuacji, że organy nie będą stosować przepisów prawa, w tym przypadku art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy, do czego są zobowiązane z mocy art. 6 k.p.a. W sytuacji ewidentnie zawinionej poprzez nieprawidłowe działanie organu – strona może wystąpić przeciw organowi z roszczeniem odszkodowawczym przed właściwym sądem powszechnym<sup>534</sup>.

Treść przepisu art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy przewiduje oczywisty skutek w razie wystąpienia opisanej w nim przesłanki, a decyzja zapadła w okolicznościach w nim opisanych ma charakter związany. Zatem przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że każde świadczenie wypłacone w warunkach w nim określonych należy traktować jako świadczenie nienależnie pobrane<sup>535</sup>. W przypadku tej regulacji nie można brać pod uwagę świadomości strony co do spełnienia przesłanek ustawowych, ewentualnego wprowadzenia w błąd, świadomości podania nieprawdy, czy oceniać skutków braku pouczenia o prawie do określonego świadczenia<sup>536</sup>. Ustawodawca w omawianym przepisie nie przewiduje żadnych dodatkowych przesłanek, w tym nie uzależnia jego zastosowania od spełnienia warunków, o których mowa w innych przepisach ustawy. Regulacja ta stanowi samodzielną podstawę do wydania rozstrzygnięcia w sprawie i nie przewiduje ponownej oceny przesłanek przyznania świadczenia<sup>537</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiają się również poglądy, iż przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 należy interpretować systemowo i celowościowo. Według tego stanowiska

---

<sup>534</sup>Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 grudnia 2017 r., IV SA/GI 439/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BD453B3101>, dostęp 11 listopada 2018 r.

<sup>535</sup>Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 lipca 2018 r., II SA/Bk 252/18, LEX nr 2525182.

<sup>536</sup>Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2017 r. IV SA/GI 43/17, LEX nr 2409443.

<sup>537</sup>Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/GI 964/19, LEX nr 2768800.

nie można przyjąć, że ta sama okoliczność, w zależności od tego, kiedy nastąpiła (w toku pobierania świadczeń już przyznanych bądź przed ich przyznaniem), może stanowić podstawę zwrotu pobranych świadczeń, w pierwszym przypadku w razie stwierdzenia, że osoba która je pobrała wiedziała o okoliczności pozbawiającej ją prawa do świadczeń, zaś w drugim przypadku – niezależnie od takiej wiedzy. Taka wykładnia stawiałaby w uprzywilejowanej pozycji tych świadczeniobiorców, których sytuacja zmieniła się (niezależnie od ich wiedzy) już w trakcie pobierania świadczeń, bo wówczas badaniu podlegałoby to, czy osoba uprawniona pobrała świadczenia wiedząc o tej okoliczności, podczas gdy okoliczność ta nie byłaby w ogóle oceniana w razie zmiany sytuacji, która nastąpiła jeszcze przed przyznaniem świadczeń<sup>538</sup>.

Ostatnia, szósta przesłanka warunkująca uznanie świadczeń rodzinnych za nienależnie pobrane została uregulowana w art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy. Na tej podstawie za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się świadczenia rodzinne wypłacone osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej świadczenia rodzinne, z przyczyn niezależnych od organu, który wydał tę decyzję<sup>539</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje pogląd, iż w przepisie tym chodzi o sytuacje, gdy dojdzie do wypłaty świadczenia za okres, w którym nie przysługiwałoby ono uprawnionemu, czyli także gdy doszło do wypłaty przyznanych uprzednio świadczeń, ale za okres przypadający po śmierci osoby uprawnionej. Unormowanie to wynika z konieczności uregulowania sytuacji, gdy po śmierci osoby uprawnionej organ pomocowy nadal przekazuje środki z tytułu świadczeń na rachunek bankowy. Zdaniem sądów administracyjnych regulacja powyższa ma chronić przed wypłatą świadczeń, które w istocie nie przysługiwały, gdyż dotyczyły okresu po śmierci uprawnionego<sup>540</sup>. O wprowadzeniu tej podstawy zwrotu przesądziła duża liczba przypadków, w których świadczenia rodzinne były pobierane przez członków rodziny po śmierci uprawnionego oraz podejmowanie pieniędzy z rachunku bankowego przez małżonka po ustaniu małżeństwa<sup>541</sup>. Decyzja żądająca

---

<sup>538</sup>Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Lu 1246/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/683260ED43>, dostęp 11 listopada 2018 r.

<sup>539</sup> Przesłanka ta została wprowadzona ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1302) i obowiązuje od 18 września 2015 r.

<sup>540</sup> Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 października 2017 r., II SA/Łd 738/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F1484F90A4>, dostęp 11 listopada 2018 r.

<sup>541</sup> W praktyce działania organów właściwych w sprawie świadczeń rodzinnych chodzi w szczególności o sytuacje, gdy podmiot uprawniony do danego świadczenia upoważnił inną osobę do pobierania środków pieniężnych i osoba ta pomimo śmierci uprawnionego – nie informując o tym organu realizującego wypłatę świadczeń rodzinnych – nadal pobiera te świadczenia, mimo ustania prawa do ich pobierania z uwagi na śmierć

zwrotu dotyczy w tym przypadku nie tyle nienależnego pobrania, gdyż do pobrania umocowany jest wyłącznie świadczeniobiorca, który w tym przypadku nie naruszył prawa, ale nienależnej wypłaty świadczenia na rzecz osoby trzeciej. Zobowiązany jest więc osoba, która nie była w przeszłości związana z organem administracji publicznej stosunkiem prawnym opartym na decyzji przyznającej świadczenie.

Podsumowując, podstawy zwrotu są co do zasady normatywnym opisem naruszenia prawa, którego dopuściła się osoba pobierająca świadczenie, albo do którego doszło z przyczyn leżących po stronie innego podmiotu, w tym organu administracji publicznej. Ziszczenie się jednej z sześciu podstaw zwrotu powoduje, że świadczenia rodzinne przestają stanowić świadczenia „należące się”, a stają się świadczeniami nienależnie pobranymi. Wówczas znajduje zastosowanie instytucja zwrotu nienależnie pobranych świadczeń<sup>542</sup>.

### **5.3. Ustalenie i zwrot nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych**

#### **5.3.1. Decyzja administracyjna w przedmiocie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń**

Ustanowienie samodzielnego trybu dochodzenia świadczeń nienależnie pobranych w postępowaniu administracyjnym spowodowało, że organ administracji publicznej zasadniczo został pozbawiony konkurencyjnego sposobu odzyskiwania utraconych świadczeń z zabezpieczenia społecznego, jako strona w procesie przed sądem powszechnym. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych wskazują w tym zakresie wprost na decyzję administracyjną jako prawną formę jego działania. Postępowanie w sprawie zwrotu świadczenia nienależnie pobranego jest postępowaniem prowadzonym w nowej sprawie, odrębnym względem sprawy o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych. Nie jest w żadnym razie kolejnym z etapów sprawy o przyznanie świadczenia. Skoro świadczenia rodzinne

---

uprawnionego. Środki pieniężne wypłacone przez organ po śmierci uprawnionego do czasu tej nowelizacji nie mogły być przypisane do zwrotu jako świadczenia nienależnie pobrane (nie mieściły się bowiem w definicji świadczenia nienależnie pobranego), a podlegały zwrotowi jako świadczenia nienależnie wypłacone. Organ nie mógł do czasu wprowadzenia tej nowelizacji dochodzić kwoty świadczeń nienależnie wypłaconych na drodze administracyjnej, a jedynie na drodze postępowania cywilnego.

<sup>542</sup> Zob. M. Podsiadło-Żmuda, *Komentarz do art. 25 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci* [w:] *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*. Komentarz, J. Blicharz, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, SIP LEX 2019.

przyznano decyzją ostateczną, do spowodowania zwrotu świadczenia dochodzi także w drodze postępowania zakończonego decyzją administracyjną. Organ administracji publicznej, stosując instytucję zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, powinien w wyniku przeprowadzenia postępowania administracyjnego ustalić w drodze decyzji administracyjnej, że zostały nienależnie pobrane świadczenia rodzinne w konkretnej wysokości oraz zażądać ich zwrotu.

Decyzja o zwrocie świadczenia nienależnie pobranego zawiera władczą wypowiedź organu o braku materialnoprawnych podstaw przysługiwania świadczenia na mocy dotychczasowej pozytywnej decyzji ostatecznej oraz o zwrocie wypłaconego w wykonaniu dotychczasowej decyzji świadczenia<sup>543</sup>. Decyzja taka ma dwojaki charakter. W zakresie, w jakim władczo uznaje świadczenie za nienależnie pobrane jest decyzją deklaratoryjną, a w zakresie w jakim władczo nakłada na stronę obowiązek zwrotu kwot pieniężnych jest decyzją konstytutywną<sup>544</sup>.

Z wyraźnego brzmienia przepisu art. 30 ust. 3 i 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>545</sup> wynika, iż w jednym akcie administracyjnym rozstrzyga się o ustaleniu wysokości nienależnie pobranych świadczeń, jak i nakazuje ich zwrot. Wprowadzono pojęcie jednej decyzji o ustaleniu i zwrocie świadczeń rodzinnych. Tym samym z woli ustawodawcy organy administracji publicznej uzyskały uprawnienie do tego, by w drodze jednej decyzji administracyjnej stwierdzać zarówno istnienie nienależnie pobranych świadczeń, jak i orzekać o ich zwrocie. Na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych w orzecznictwie sądowym przeważa pogląd, że wydanie jednej decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych jest zgodne z prawem<sup>546</sup>. Odmienne poglądy orzecznictwa i doktryny zostały wyrażone w oparciu o nieaktualny już stan prawny. Bazowały one na wcześniejszym brzmieniu art. 30 ust. 3 i 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wówczas w pierwszym z tych przepisów była mowa o decyzji ustalającej należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, a w drugim - o zwrocie takich świadczeń, co zwolenników tych poglądów skłoniło do wniosku, że ustawa przewiduje wydanie dwóch odrębnych decyzji. Zbędna jest obecnie ocena słuszności takiego wniosku, bowiem ustawą z dnia

---

<sup>543</sup> W. Maciejko, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, op. cit., s. 555.

<sup>544</sup> Ibidem, s. 555.

<sup>545</sup> Zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat, licząc od dnia, w którym decyzja o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń stała się ostateczna. Natomiast art. 30 ust. 5 ustawy przewiduje, że decyzja o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych nie jest wydawana, jeżeli od terminu ich pobrania upłynęło więcej niż 10 lat.

<sup>546</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 lutego 2017 r., IV SA/GI 716/16, LEX nr 2247908.

24 lipca 2015 r. nowelizującą m.in. ustawę o świadczeniach rodzinnych<sup>547</sup> zmieniono art. 30 ust. 3 i 5, także przez jednoznaczne oznaczenie rodzaju wydawanych decyzji, a mianowicie, że chodzi o decyzję o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych.

Obecnie sądy administracyjne nie mają wątpliwości, że możliwe jest jednoczesne orzekanie o tych kwestiach, czyli w jednej decyzji administracyjnej o uznaniu świadczeń rodzinnych za świadczenia nienależnie pobrane i określenie zasady ich zwrotu wraz z ustawowymi odsetkami<sup>548</sup>. Analizując orzecznictwo sądów w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych należy przywołać zasługujący na uwagę pogląd, zgodnie z którym kwestią czysto techniczną jest to, czy w jednym akcie administracyjnym rozstrzyga się o ustaleniu wysokości nienależnie pobranych świadczeń, jak i nakazuje ich zwrot. Fundamentalne znaczenie ma natomiast to, aby – jeśli spełnione są prawne przesłanki – organ administracyjny orzekł co do obydwu zasygnalizowanych zagadnień<sup>549</sup>. Ostatecznie w tej sprawie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 września 2018 r. stwierdzając, że w ustawie o świadczeniach rodzinnych wprowadzono pojęcie jednej „decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych”. Tym samym wola ustawodawcy organy administracji uzyskały uprawnienie do tego, by w drodze jednej decyzji administracyjnej stwierdzać zarówno istnienie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, jak i orzekać o ich zwrocie<sup>550</sup>.

Rozstrzygnięcie decyzji w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia w sprawach świadczeń rodzinnych jest dwuelementowe. Mianowicie obejmuje stwierdzenie ustalające kwotę nienależnie pobranego świadczenia oraz zobowiązujące do zwrotu kwoty świadczenia nienależnie pobranego. Pomiędzy obydwoma składnikami rozstrzygnięcia zachodzi współzależność, gdyż ustalana kwota świadczenia nienależnego oraz kwota, której zwrotu organ żąda od strony są tej samej wysokości.

Decyzja ustalająca nienależnie pobrane świadczenia rodzinne oraz zobowiązująca do ich zwrotu powinna zostać poprzedzona decyzją wydaną na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy w sprawie uchylecia decyzji przyznającej prawo do świadczeń rodzinnych, jednak wyłącznie w sytuacji, gdy trwa jeszcze okres zasiłkowy (orzekanie o nienależnie pobranych świadczeniach będzie wówczas możliwe dopiero, gdy decyzja uchylająca stanie

---

<sup>547</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1302.

<sup>548</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2018 r., VIII SA/Wa 517/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4A291721D3>; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 marca 2018 r., IV SA/GI 370/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B218934AF5>, dostęp 11 listopada 2018 r.

<sup>549</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 lutego 2018 r., IV SA/GI 926/17, LEX nr 2467344.

<sup>550</sup> Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., I OSK 824/18, LEX nr 2556325.



się ostateczna). W przeciwnym razie (gdy skończył się już okres zasiłkowy) na podstawie tego przepisu – o czym była już wcześniej mowa - nie uchyla się decyzji przyznającej prawo do świadczeń rodzinnych. Wówczas powinna od razu zostać zastosowana instytucja zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Zgodnie z przywołanym we wcześniejszych rozważaniach dominującym stanowiskiem sądów administracyjnych przyjmuje się, że decyzja o zmianie lub uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne ma charakter konstytutywny. Decyzja taka, powodująca zmianę bądź uchylenie dotychczasowych uprawnień podmiotu, może zatem wywierać wyłącznie skutki *ex nunc* (od chwili jej wydania na przyszłość), nie może zaś nastąpić z mocą wsteczną<sup>551</sup>.

Inaczej w przypadku, gdy nienależnie pobrane świadczenia powstały na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy. Wówczas podstawą orzekania o nienależnie pobranych świadczeniach zawsze będzie ostateczna decyzja wydana w trybie nadzwyczajnym wzruszenia decyzji administracyjnych. Tak samo warunkiem orzekania o nienależnie pobranych świadczeniach rodzinnych w oparciu o przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy jest uprzednie wydanie – na podstawie art. 23a ust. 5 ustawy - decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne. Jest to dodatkowe postępowanie nadzwyczajne, którego wynik w postaci decyzji uchylającej dotychczasową decyzję administracyjną stanowi odrębną podstawę zwrotu świadczenia nienależnie pobranego. Rozstrzygnięcie o uchyleniu decyzji „za okres”, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne, wiąże tą instytucję procesową z materialnoprawnym aspektem rozpoznawanej na nowo sprawy w przedmiocie przyznania świadczenia. Postępowanie to jest jednym z trzech postępowań, po omówionym postępowaniu wznowieniowym oraz postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, którego wynik rozstrzyga o treści decyzji żądającej zwrotu świadczenia nienależnie pobranego.

---

<sup>551</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2018 r., I SA/WA 1759/17, LEX nr 2442212.

### **5.3.2. Obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wraz z odsetkami ustawowymi**

Zgodnie z regulacją art. 30 ust. 2b ustawy od kwot nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych naliczane są odsetki za opóźnienie<sup>552</sup>. Przy czym odsetki ustawowe za opóźnienie są naliczane tylko od kwot nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 1-3 i 5 ustawy. Natomiast od kwot nienależnie pobranych świadczeń w oparciu o przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy, odsetki ustawowe za opóźnienie nie są naliczane. Dotyczy to sytuacji, gdy mamy do czynienia ze świadczeniami nienależnie pobranymi, ponieważ świadczenia rodzinne przyznane zostały na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącem naruszeniem prawa albo świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego. Wówczas organ właściwy powinien wydać decyzję administracyjną o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych nie orzekając o ustawowych odsetkach za opóźnienie<sup>553</sup>.

Ustawodawca w przepisie art. 30 ust. 8 wprowadził zasadę zwrotu kwoty nienależnie pobranych świadczeń wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie na rachunek bankowy wskazany przez organ właściwy, określając jednocześnie sposób obliczania odsetek od nienależnie pobranych świadczeń. Odsetki te są naliczane od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu wypłaty świadczeń rodzinnych do dnia spłaty. Ważnym momentem przy obliczaniu odsetek jest dzień wypłaty świadczenia. Natomiast terminem końcowym naliczania odsetek jest dzień, w którym osoba zobowiązana do zwrotu faktycznie dokonuje wpłaty należności. Organy administracji publicznej w praktyce naliczają należności odsetkowe na dzień wydania decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia, co może wywoływać mylne wyobrażenie osoby zobowiązanej do zwrotu, że kwota wskazana w decyzji jest ostateczną do zwrotu. Tymczasem odsetki są nadal naliczane do dnia spłaty nienależnie pobranych świadczeń.

Należy zgodzić się z poglądem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie wyrażonym w wyroku z 20 lutego 2018 r., który stwierdził, że wydając decyzję o zwrocie nie dokonuje się obliczenia wymaganej do zwrotu kwoty odsetek, jest to oczywiste z tego

---

<sup>552</sup> Aktualnie 7% w stosunku rocznym zgodnie z obwieszczeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 stycznia 2016 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie - M.P. 2016 r. , poz. 47.

<sup>553</sup> Tak też orzekł WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 26 lipca 2018 r., II SA/Bk 252/18, LEX nr 2525182.

względu, że końcowym dniem ich naliczania jest dzień zapłaty, a ten w momencie wydania decyzji nie jest jeszcze znany. Naliczenie odsetek stanowi czynność materialnoteczniczną podejmowaną w trakcie postępowania egzekucyjnego, w sytuacji gdy nie dojdzie do dobrowolnej spłaty należności. Jeżeli zatem organ o odsetkach od nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego rozstrzyga wyłącznie co do zasady, a konkretyzacja wysokości odsetek za opóźnienie następuje już po wydaniu decyzji, w chwili zapłaty należności, to przyjmuje się, że dopiero na tym etapie będzie można skutecznie formułować zarzut przedawnienia odsetek<sup>554</sup>.

Ustawodawca w przepisie art. 30 ust. 10 ustawy przewidział możliwość zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w formie czeku. Czek jest papierem wartościowym, zastępuje obrót gotówkowy, funkcjonuje jako środek zapłaty i wzajemnych rozliczeń, stanowi surogat pieniądza. Zasady stosowania czeków, ich formy oraz treść reguluje ustawa – Prawo czekowe<sup>555</sup>. Powszechne funkcjonowanie „pieniądza elektronicznego” spowodowało faktyczne ograniczenie znaczenia czeków, jednak nadal mogą być one stosowane jako jedna z możliwych form płatności bezgotówkowych. W przypadku zwrotu przez osobę zobowiązaną nienależnie pobranego świadczenia w formie czeku, nie realizuje się tego czeku, gdy kwota zwrotu jest niższa niż koszty obsługi czeku. Wówczas konieczny staje się zwrot należności w innej formie płatności.

### **5.3.3. Przedawnienie należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń**

Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje instytucję przedawnienia orzekania (wydawania decyzji) o zwrocie oraz instytucję przedawnienia obowiązku zwrotu (egzekucji administracyjnej obowiązku) jako ochronę stabilności obrotu prawnego.

Należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat, licząc od dnia, w którym decyzja o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych stała się ostateczna (art. 30 ust. 3 ustawy). Dopuszczenie do przedawnienia tych należności jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, co pociąga za sobą odpowiedzialność w świetle przepisów ustawy

---

<sup>554</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Rz 4/18, LEX nr 2466674.

<sup>555</sup> Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo czekowe (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 462).

o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>556</sup>. Nie można mówić o przedawnieniu należności, której organ ostatecznie nie ustalił. Zatem aby można było doprowadzić do przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, należność ta musi zostać ustalona na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej. Przedawnienie polega na tym, że na skutek upływu określonego w ustawie okresu można skutecznie uchylić się od zaspokojenia roszczeń w stosunku do podmiotu będącego wierzycielem.

Ustawodawca wprowadził trzyletni termin przedawnienia, liczony od dnia, w którym decyzja o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych stała się ostateczna. Ustawa posługuje się pojęciem ostateczności, a nie prawomocności decyzji. Ostateczność decyzji oznacza w praktyce przede wszystkim to, że decyzja taka nie może zostać zakwestionowana za pomocą zwykłych środków zaskarżenia. Zmiana, uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej jest dopuszczalne, ale może nastąpić wyłącznie w jednym z trybów nadzwyczajnych lub w wyniku wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Decyzja wydana przez organ drugiej instancji staje się ostateczna z chwilą jej wydania. Decyzja wydana w pierwszej instancji uzyskuje cechę ostateczności w sytuacji, gdy strona w ustawowym terminie nie wniosła odwołania albo gdy strona zrzekła się prawa do odwołania na podstawie art. 127a k.p.a.

W sytuacji, gdy organ administracji publicznej wyda decyzję o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia zobligowany jest wówczas podjąć działania zmierzające do wyegzekwowania istniejącej należności, żeby nie dopuścić do przedawnienia należności. W sytuacji, gdy organ administracji publicznej nie wyegzekwuje w terminie 3 lat świadczeń należnych do zwrotu, powinien z urzędu powstrzymać się od egzekucji ze względu na upływ okresu przedawnienia. Po przerwaniu biegu przedawnienia okres ten biegnie na nowo od dnia następującego po dniu ustalonym jako ostatni dzień spłaty odroczonej należności, jako ostatni dzień spłaty ostatniej raty należności lub od dnia następującego po zastosowaniu środka egzekucyjnego, o którym dłużnik został powiadomiony.

Z kolei od dopuszczenia do przedawnienia należności podlegającej zwrotowi należy odróżnić sytuację, w której upływ czasu określonego w ustawie powoduje, że organ nie może już wydać decyzji o ustaleniu danego świadczenia jako nienależnie pobranego oraz zobowiązać do jego zwrotu. Artykuł 30 ust. 5 ustawy stanowi o niemożności wydania decyzji

---

<sup>556</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1440 ze zm.) zwana u.o.n.d.f.

o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, jeżeli od terminu ich pobrania upłynęło więcej niż 10 lat. Termin ten liczony jest od dnia faktycznego pobrania świadczeń, które mogło nastąpić albo w kasie, albo przelewem na wskazany rachunek bankowy świadczeniobiorcy. Nieustalenie należności z tytułu świadczeń nienależnie pobranych jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

#### **5.3.4. Potrącenie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych z wypłacanych świadczeń**

Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje dwie możliwości ściągnięcia należności podlegających zwrotowi w przypadku braku woli świadczeniobiorcy do dobrowolnej ich spłaty. Według art. 30 ust. 6 ustawy kwoty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych ustalone ostateczną decyzją podlegają potrąceniu z wypłacanych świadczeń rodzinnych, wypłacanych zasiłków dla opiekunów oraz wypłacanego świadczenia wychowawczego. Niezbędnym warunkiem zastosowania potrącenia jest okoliczność dalszego pobierania (w kolejnym okresie zasiłkowym) świadczeń rodzinnych, świadczeń wychowawczych czy zasiłku dla opiekuna (okres jego pobierania wyznacza termin ważności orzeczenia o niepełnosprawności). Aby mogło zostać zastosowane potrącenie, organ musi dysponować ostateczną decyzją administracyjną wydaną w przedmiocie ustalenia i zobowiązania do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Samo potrącenie należności jest czynnością materialno-techniczną i wystarczy, aby organ pisemnie poinformował świadczeniobiorcę o fakcie potrącenia. Alternatywnie, w sytuacji gdy organ wydaje decyzję przyznającą świadczenia na kolejny okres zasiłkowy, może w treści uzasadnienia bądź w pouczeniu wyjaśnić, że zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy kwoty nienależnie pobranych świadczeń ustalone konkretną decyzją będą potrącane ze świadczeń wypłacanych<sup>557</sup>. Za nieprawidłową należy uznać praktykę wydawania odrębnej decyzji dotyczącej potrącenia nienależnie pobranych świadczeń. Ustawodawca nie wskazuje na formę prawną takiego rozstrzygnięcia, jak również nie ma podstaw do jej domniemania. Za tym stanowiskiem przemawia fakt, że generalną zasadą „trybu decyzyjnego” jest jego zastosowanie, gdy wynika on z przepisu prawa. Natomiast zmieszczenie w sentencji decyzji w przedmiocie przyznania świadczeń rodzinnych informacji o przyszłych potrąceniach stanowi naruszenie przepisów postępowania,

---

<sup>557</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2017 r., IV SA/Wr 363/16, LEX nr 2306739.

które jednak nie ma istotnego wpływu na wynik sprawy<sup>558</sup>. Potrącenie nie może być uzależnione od zgody świadczeniobiorcy na dokonywanie potrąceń, gdyż organ administracji nie działa w granicach uznania administracyjnego, a w sytuacji wypłaty świadczeń w kolejnych okresach organ zobligowany jest dokonywać potrąceń.

### **5.3.5. Dochodzenie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia w trybie egzekucji administracyjnej**

Przepis art. 30 ust. 7 ustawy dotyczy trybu przymusowego ściągnięcia należności podlegającej zwrotowi jako świadczenia rodzinne nienależnie pobrane, w trybie egzekucji administracyjnej. Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w piśmiennictwie, że dochodzenie kwot nienależnie pobranych świadczeń nie pozostaje w gestii organów podatkowych, a ich ściągnięcie nie odbywa się w trybie ordynacji podatkowej, natomiast uzasadnienie znajduje odesłanie do kodeksu postępowania administracyjnego<sup>559</sup>. Uzyskanie przez dotychczasową stronę postępowania statusu zobowiązanego powoduje, że organ administracji publicznej, który prowadził postępowanie staje się wierzycielem uprawnionym do wykonania decyzji w drodze egzekucji administracyjnej. O zobowiązanym można mówić dopiero na etapie wykonywania decyzji nakładającej obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

W sytuacji, gdy osoba zobowiązana do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych nie dopełni przedmiotowej czynności w terminie, wierzyciel, którym zgodnie z unormowaniem art. 5 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego właściwy do orzekania organ pierwszej instancji, zobowiązany jest podjąć działania zmierzające do wyegzekwowania należności podlegającej zwrotowi. Organem właściwym do orzekania w zakresie świadczeń rodzinnych jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne lub otrzymującej świadczenia rodzinne (art. 3 pkt 11 ustawy). Co więcej, upoważnienie do podejmowania czynności na gruncie postępowania egzekucyjnego jest odrębne od upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, które nie obejmuje czynności

---

<sup>558</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2017 r., IV SA/Wr 68/17, LEX nr 2346715.

<sup>559</sup> Zob. K. Małyś-Sulińska (red.), A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do art. 30 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, op. cit., SIP LEX 2015.

podejmowanych na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyjaśnił, że działanie z upoważnienia właściwego organu nie oznacza przejęcia statusu organu. „Miejski ośrodek pomocy rodzinie nie jest organem samorządu terytorialnego, lecz jednostką organizacyjną miasta (powiatu) realizującą zadania z pomocy społecznej. Tym samym nie może być uznany za organ wydający decyzję w pierwszej instancji. Zarówno dyrektor jednostki organizacyjnej, jakim jest miejski ośrodek pomocy rodzinie, jak i inny pracownik tej jednostki, mogą działać w imieniu organu jednostki samorządu terytorialnego (prezydenta miasta), a nie jako samodzielny organ administracji”<sup>560</sup>.

Po bezskutecznym upływie terminu wskazanego w upomnieniu skierowanym do podmiotu, który jest zobowiązany do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wierzyciel powinien podjąć niezbędne czynności w celu przymusowego ściągnięcia należności wynikającej z decyzji, tj. sporządzić tytuł wykonawczy i skierować sprawę do organu egzekucyjnego w celu przymusowego ściągnięcia należności wynikającej z decyzji.

#### **5.4. Działanie organu administracji publicznej w ramach uznania administracyjnego w sprawach umorzenia, odroczenia terminu płatności czy rozłożenia na raty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych**

Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 9 ustawy, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny możliwe jest umorzenie kwoty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczenie terminu płatności albo rozłożenie należności na raty. Jest to regulacja szczególna w odniesieniu do ustanowionej w art. 30 ust. 1 zasady obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Rozkładanie płatności na raty, odraczanie jej terminu czy umarzenie nienależnie pobranych świadczeń powinno być stosowane wyjątkowo i niedopuszczalna jest w tym zakresie wykładnia rozszerzająca. Niezgodne z przepisami umorzenie należności, odroczenie terminu spłaty lub rozłożenie na raty stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co przewiduje przepis art. 5 ust. 1 pkt 3 u.o.n.d.f.

---

<sup>560</sup> Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 listopada 2010 r., I SA/Bk 398/10, LEX nr 747319.

Warunkiem zastosowania jednej z ulg jest stwierdzenie przez właściwy organ, że zaistniały szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny. Wskazać należy, że ustawa w świadczeniach rodzinnych nie zawiera definicji pojęcia „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny”, zatem jej wystąpienie lub też nie, w każdym przypadku wymaga od organu odniesienia się do ocen pozaprawnych. Zwrot „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny” to całokształt sytuacji materialnej, zdrowotnej, ale i życiowej wnioskodawcy. Te okoliczności rzutują na sytuację zobowiązanego, a przesłanki zastosowania ulg powinny być badane pod kątem oceny indywidualnej, przy uwzględnieniu wszystkich tych okoliczności, które w konkretnej sprawie kształtują sytuację wnioskodawcy i jego rodziny jako szczególną z punktu widzenia słuszności i zasadności zastosowania wnioskowanej ulgi. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że chodzi tu przede wszystkim o przypadki, w których istnieje duże prawdopodobieństwo, że egzekucja nienależnie pobranego świadczenia może spowodować następstwa nie dające się pogodzić z zasadą ochrony godności człowieka, w szczególności przez uniemożliwienie rodzinie świadczeniobiorcy funkcjonowania na poziomie minimum egzystencji.

Zgodzić się należy z poglądem, że ogólna klauzula zawarta w art. 30 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych ma charakter otwarty i nie należy jej odnosić tylko do określonych przypadków, które sprecyzowano np. na potrzeby innych spraw administracyjnych<sup>561</sup>. Ustawodawca pozostawił organom swobodę w suwerennym uwzględnieniu wniosku strony, a tym samym interpretacji pojęcia „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny”. Przywołana norma prawna nie pozostawia wątpliwości, iż decyzja wydawana na podstawie art. 30 ust. 9 tej ustawy zapada w ramach uznania administracyjnego, o czym przesądza użyte przez ustawodawcę sformułowanie „organ może”. Oznacza to sytuację, w której właściwy organ administracji ma możliwość wyboru rozstrzygnięcia, z jednej strony może bowiem umorzyć należności z tytułu wypłaconych świadczeń rodzinnych, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, z drugiej zaś może odmówić zastosowania tego rodzaju ulgi. Działanie w ramach uznania administracyjnego nie oznacza jednak jakiegokolwiek dowolności. Wręcz przeciwnie, działanie organu doznaje ograniczenia już w samej normie prawnej, wprowadzającej uznanie poprzez wyznaczenie ram w konkretnej kategorii spraw, a także postanowieniami naczelnych zasad postępowania administracyjnego, w szczególności zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej

---

<sup>561</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., II SA/Po 485/14, LEX nr 1503893.



w art. 7 k.p.a., uzupełnionej postanowieniami art. 77 § 1 k.p.a., jak również zasadami i celami określonymi w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Uznanie administracyjne oznacza, że organ ma możliwość wyboru rozstrzygnięcia zależnie od okoliczności sprawy, oczywistym przy tym jest, że rozstrzygnięcie to winno zapaść po wnikliwym wyjaśnieniu sprawy i rozważeniu wszystkich okoliczności, a sama decyzja musi zostać wyczerpująco uzasadniona.

Pojęcie uznania administracyjnego przez wiele lat nie było odróżniane od swobodnej oceny. Pierwszym, który dokonał rozróżnienia tych dwóch pojęć w nauce polskiej, był E. Iserzon w pracy „*Swobodne uznanie a swobodna ocena*”<sup>562</sup>. Instytucja uznania administracyjnego jako instytucja materialnego prawa administracyjnego, będąca szczególną formą upoważnienia przez ustawę organów administracji publicznej, daje możliwość wyboru określonego zachowania (działania lub zaniechania)<sup>563</sup>. Uznanie jako kategoria prawna winno opierać się na normie prawnej. Element następstwa prawnego w tej normie przybiera postać alternatywy<sup>564</sup>. Uznanie administracyjne to samodzielność, której organowi administracji publicznej udziela norma prawna blankietowa, skonstruowana najczęściej w ten sposób, iż przy rozwiniętej w pełni hipotezie dyspozycja ma formę dysjunktywną, co oznacza, że organ administracyjny w warunkach określonych w hipotezie ma wybór między różnymi sposobami zachowania się, tj. może samodzielnie ustalić kryteria rozstrzygnięcia i w oparciu o te kryteria ustalić treść rozstrzygnięcia. Organ administracji musi ustalić pewne mierniki, według których będzie wartościować różne, dopuszczalne w obliczu danej normy blankietowej rozstrzygnięcia, w spośród których to rozstrzygnięcie dokona wyboru jednego, najwłaściwszego. Samodzielność organu administracyjnego przyjmująca postać uznania administracyjnego nie jest nigdy dowolnością, nie jest postępowaniem arbitralnym. Wynika zawsze z upoważnienia wyrażonego konstrukcją normy blankietowej zawartej w przepisach ustawy. Liczne ograniczenia tej samodzielności wnikają z norm prawa materialnego, norm prawa procesowego oraz norm prawa ustrojowego. Uznanie administracyjne nie podważa zasady praworządności, nie jest zjawiskiem pozaprawnym, zaś pojęcie uznania administracyjnego nie jest negacją prawa, gdyż mieści się w funkcji stosowania norm prawnych<sup>565</sup>.

---

<sup>562</sup> E. Iserzon, *Swobodne uznanie a swobodna ocena*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 2-3, s. 86 i nast.

<sup>563</sup> L. Zacharko, *Polityka społeczna gmin – jako instrument w walce z ubóstwem (aspekty prawne)* [w:] *Ubóstwo w Polsce*, red. J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014, s. 85 i nast., dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/50393>.

<sup>564</sup> M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 157.

<sup>565</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2001, s. 315.

W doktrynie prawniczej i orzecznictwie sądowym podkreśla się, że decyzje pozostawione uznaniu administracyjnemu wymagają szerszego uzasadnienia niż decyzje podejmowane w ramach ustawowego skrępowania, gdyż powinny wskazywać dlaczego to, a nie inne rozwiązanie zostało wybrane<sup>566</sup>. W celu wydania prawidłowego orzeczenia w sytuacji uznania administracyjnego organ administracyjny obowiązany jest szczegółowo zbadać stan faktyczny i utrwalić w aktach wyniki postępowania. Obowiązki organu administracyjnego w zakresie postępowania dowodowego są nawet większe, niż przy ustawowym skrępowaniu, gdyż w poszukiwaniu materialnego kryterium do wydania decyzji powinien on wszechstronnie zbadać stan faktyczny, wykraczając poza okoliczności typowe w sytuacjach związania, mając na uwadze szczególną rolę w decyzji uznaniowej, jej zgodności z interesem społecznym i słusznym interesem obywatela.

Najdalej idącą postacią ulgi, o której mowa w przepisie art. 30 ust. 9 ustawy jest umorzenie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Przesłanką jego zastosowania jest każdorazowo ustalenie sytuacji dochodowej i rodzinnej osoby, która nienależnie pobrała świadczenie i ocena tej sytuacji. Realizując zagwarantowane przez ustawodawcę prawo do ubiegania się o jedno z rozwiązań przewidzianych w tym przepisie organy administracji zobligowane są zindywidualizować i odnieść te możliwości prawne do sytuacji życiowej podmiotu ubiegającego się o zastosowanie ulgi. Sama trudna sytuacja materialna rodziny nie uzasadnia umorzenia nienależnie pobranych świadczeń, musi odbiegać od sytuacji innych świadczeniobiorców, tj. powinna mieć charakter szczególny na tle osób uprawnionych do korzystania z pomocy publicznej. Z kolei argumentem przemawiającym za odmową umorzenia należności nie może być wyłącznie ustalenie, że „trudna sytuacja materialna danej rodziny nie uzasadnia umorzenia”. Konieczne jest wnikliwe zbadanie sytuacji życiowej i nie tylko ustalenie, czy aktualnie strona ma możliwość spłaty nienależnie pobranych świadczeń, ale również czy w przyszłości istnieją perspektywy spłaty należności (przykładowo strona opuści zakład karny, podejmie czy zmieni pracę, zakończy leczenie, ukończy naukę

---

<sup>566</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 marca 2018 r., IV SA/GI 1058/17, LEX nr 2473477; Zob. również M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; Z. Duniewska, *Istota i granice dyskrecjonalnej władzy administracyjnej w świetle standardów europejskich*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1999/LIX, s. 24 i nast.; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, *ZNSA* 2010/5-6, s. 179 i nast.; W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, *Państwo i Prawo* 2010, z. 5, s. 52 i nast.; Z. Kmieciak, J. Wagner-Kowalska, *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2016, nr 5, s. 27 i nast.; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej* [w:] *System prawa administracyjnego*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t.1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, rozdz. IV, s. 265-272.

czy dodatkowe kursy zawodowe (...) – co pozwoli jej w późniejszym czasie na spłatę należności).

Szczególne okoliczności mogą także dotyczyć stanu zdrowia, wieku, możliwości zarobkowania członków rodziny, sytuacji życiowej rodziny osoby zobowiązanej do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia czy ewentualnych zdarzeń losowych. Judykatura jest zdania, że jeśli w rodzinie osoby starającej się o umorzenie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych istnieje realny potencjał dochodowy jej członków, który jednak nie jest wykorzystywany mimo braku przeszkód (a postępowanie nie wykazało żadnych okoliczności uniemożliwiających podjęcie zatrudnienia, jak na przykład choroba lub niepełnosprawność członka rodziny), to niewykorzystanie tego potencjału nie może być premiowane stosowaniem ulg w spłacie zobowiązań, które stanowią wyjątek od zasady regulowania tych zobowiązań<sup>567</sup>. Organ rozpatrując wniosek o umorzenie nienależnie pobranych świadczeń powinien zawsze mieć na względzie, czy odmowa umorzenia należności nie doprowadzi *de facto* do nieodwracalnych strat dla strony, nie spowoduje zagrożenia dla możliwości dalszej egzystencji, albo uniemożliwi zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych, w tym także wynikających z potrzeby zapewnienia leczenia, pożywienia, utrzymania gospodarstwa domowego bez zadłużenia (i wówczas strona będzie zmuszona ubiegać się o dodatkowe świadczenie z pomocy społecznej na podstawie innych ustaw).

W kwestii umorzenia świadczeń nienależnie pobranych ustawodawca wskazuje na możliwość umorzenia kwoty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami w całości lub w części. Dokonując literalnej wykładni przepisu art. 30 ust. 9 ustawy należy wskazać, że możliwe jest umorzenie całości kwoty nienależnie pobranych świadczeń wraz z odsetkami lub części kwoty nienależnie pobranych świadczeń. Wykładnia celowościowa pozwala jednak przyjąć, że skoro ustawodawca zezwala na umorzenie całości należności łącznie z odsetkami, to *argumentum a maiori ad minus* dopuszczalne jest umorzenie samych odsetek.

Oprócz umorzenia nienależnie pobranych świadczeń ustawa przewiduje również możliwość odroczenia terminu płatności, jak i rozłożenia należności na raty, przy czym zawsze muszą wystąpić szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny, a o wszystkich formach ulg właściwy organ rozstrzyga w formie decyzji administracyjnej.

Warunkiem wszczęcia postępowania w sprawie zastosowania ulgi wynikającej z tego przepisu jest wniosek zobowiązanego do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń

---

<sup>567</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 marca 2017 r., III SA/Kr 106/17, LEX nr 22700459.

rodziny. Zastosowanie znajduje tu zasada rozporządzalności przez jednostkę swoim prawem<sup>568</sup>. Sprawa o umorzenie nienależnie pobranego świadczenia, rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności nie może być prowadzona przez organ administracji z urzędu. Zwraca uwagę stanowisko judykatury, zgodnie z którym samo sformułowanie wniosku o umorzenie należności nie uniemożliwia organowi rozważenia zastosowania ulgi innego rodzaju określonej w omawianym przepisie (rozłożenia na raty, częściowego umorzenia lub odroczenia terminu płatności), jeżeli sytuacja wnioskodawcy uzasadniałaby przyznanie ulgi w zakresie mniejszym niż wskazany we wniosku<sup>569</sup>. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 16 listopada 2017 r. stwierdził, że organ administracji wydając decyzję, o której mowa w art. 30 ust. 9 ustawy, opartą na uznaniu administracyjnym, nie jest związany treścią wniosku zobowiązanego do zwrotu świadczeń rodzinnych, lecz może samodzielnie dokonać oceny, czy należność należy umorzyć w całości czy też w części, rozłożyć na raty czy jedynie odroczyć termin płatności. Rozpatrzenie wniosku o umorzenie należności wymaga zatem rozważenia i rozstrzygnięcia również o pozostałych wymienionych w art. 30 ust. 9 ustawy ulgach w obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych<sup>570</sup>. Nie można jednak zaakceptować tego poglądu, gdyż zakres postępowania prowadzonego przez organ pierwszej instancji zostaje określony przez treść wniosku osoby zobowiązanej do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, która samodzielnie rozporządza swoim prawem. Organ administracji publicznej nie znajdując podstaw do zastosowania wnioskowanej ulgi powinien wydać decyzję odmowną i poinformować stronę o innych możliwościach wynikających z tego przepisu. Organ administracji ma bowiem obowiązek wyczerpująco pouczyć osobę, która pobrała świadczenie nienależnie o możliwości złożenia wniosku na podstawie art. 30 ust. 9 ustawy, informując o wszystkich ewentualnych formach ulg publicznych i zasadach ich stosowania. Należy odwołać się do zawartej w przepisie art. 9 k.p.a. zasady udzielania informacji. Organy administracji publicznej są bowiem obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznaności prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień

---

<sup>568</sup> Tak też WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 października 2019 r., II SA/Go 412/19, LEX nr 2738247.

<sup>569</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 listopada 2017 r., III SA/Kr 965/17, LEX nr 2390138.

<sup>570</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 listopada 2017 r., II SA/Sz 1089/17, LEX 2403758.

i wskazówek. Zasada udzielania przez organ administracji publicznej informacji faktycznej i prawnej uznawana jest za istotny czynnik wpływający na umacnianie zasady praworządności w działaniach administracji publicznej. Stanowi także znaczący element realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.)<sup>571</sup>.

Możliwość zastosowania przepisu art. 30 ust. 9 ustawy powstaje dopiero wówczas, gdy zostanie wydana ostateczna decyzja określająca nienależne pobrane świadczenie<sup>572</sup>. Innego zdania był Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, który stwierdził w wyroku z dnia 23 stycznia 2018 r., że sytuacji, gdy w toku postępowania w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia strona konsekwentnie wnosi o umorzenie kwoty podlegającej zwrotowi i wskazuje na okoliczności uzasadniające ten wniosek, rozstrzygnięcie wyłącznie w przedmiocie zwrotu świadczenia z jednoczesnym odesłaniem strony na drogę odrębnego postępowania w zakresie wniosku o umorzenie tej kwoty jest zabiegiem sztucznym, niecelowym, naruszającym zasadę szybkości postępowania<sup>573</sup>. Nie można jednak zgodzić się z tym zdaniem, gdyż w pierwszej kolejności musi zostać ostatecznie zakończone postępowanie w sprawie ustalenia i zwrotu należności. W przeciwnym razie wniosek o zastosowanie ulg wymienionych w przepisie art. 30 ust. 9 ustawy uznać należy za przedwczesny, a czasem może być nawet bezprzedmiotowy.

Organem właściwym w sprawie zastosowania ulg, o których mowa jest organ, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Zatem w sytuacji zmiany miejsca zamieszkania adresata decyzji w sprawie nienależnie pobranych świadczeń organem właściwym do wydania decyzji w przedmiocie ulg, o których stanowi art. 30 ust. 9 ustawy jest nadal ten organ, który orzekał w sprawie świadczeń nienależnie pobranych. Zmiana miejsca zamieszkania strony już po wydaniu decyzji w sprawie nienależnie pobranych świadczeń nie powoduje zmiany właściwości organu w sprawie o umorzenie należności z tego tytułu<sup>574</sup>. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtowało się stanowisko, że art. 3 pkt 11 ustawy o świadczeniach rodzinnych należy interpretować z uwzględnieniem wykładni funkcjonalnej i celowościowej, a także systemowej. Celem tegoż przepisu jest zapewnienie jednoznaczności odnośnie organów właściwych w sprawie. Jego funkcją jest uczynienie postępowań administracyjnych

---

<sup>571</sup> Zob. G. Łaszczyca, *Komentarz do art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Tom I. Komentarz do art. 1-103, (red.) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, SIP LEX 2010.

<sup>572</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 stycznia 2018 r., III SA/Gd 744/17, LEX nr 2439424.

<sup>573</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 stycznia 2018 r., II SA/Lu 600/17, LEX nr 2483559.

<sup>574</sup> Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 marca 2018 r., II SA/Rz 105/18, LEX nr 2475993.

prowadzonych w trybie tych ustaw bardziej efektywnymi, między innymi poprzez zapobieganie podważaniu skuteczności realizacji celów ustawy, w tym w zakresie egzekwowania zwrotu świadczeń nienależnie pobranych, przez zmiany właściwości organów, wywołane na przykład właśnie zmianą miejsca zamieszkania świadczeniobiorcy<sup>575</sup>. Tak więc przez „miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne lub otrzymującej świadczenia rodzinne” wskazane w art. 3 pkt 11 ustawy należy rozumieć miejsce, w którym ta osoba zamieszkuje lub zamieszkiwała w okresie relewantnym dla rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania świadczeń rodzinnych. W doktrynie prawniczej przyjmuje się, że organem właściwym w sprawie nienależnie pobranych świadczeń jest organ, który ustalił prawo do świadczeń rodzinnych nawet w sytuacji późniejszej zmiany miejsca zamieszkania osoby uprawnionej do tego świadczenia. Ten sam organ będzie również właściwy w sprawie rozpatrzenia wniosku o zastosowanie ulg wynikających z art. 30 ust. 9 ustawy. Bezsprzecznie zaakceptowanie tego poglądu służy zapewnieniu porządku w przestrzeni prawnej.

Na uwagę zasługuje, iż (oprócz art. 23a ust. 10)<sup>576</sup> jest to jedyny przepis w ustawie o świadczeniach rodzinnych, na którego podstawie wydawana decyzja zapada w ramach uznania administracyjnego. Organ administracji ma możliwość wyboru rozstrzygnięcia, z jednej strony może bowiem umorzyć należności z tytułu wypłaconych świadczeń rodzinnych, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, z drugiej zaś może odmówić zastosowania tego rodzaju ulgi. Ustawodawca pozostawił organom swobodę w suwerennym uwzględnieniu wniosku strony, a tym samym interpretacji pojęcia „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny”. Wydaje się, że prawna konstrukcja zastosowania ulg wobec osób zobowiązanych do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych nie posiada cech odpowiadających teorii publicznego prawa podmiotowego, nie uwzględnia ona elementu pewności w uzyskanej od organu administracji publicznej reakcji. Jednak w tym przypadku istnienie publicznych praw podmiotowych jest uzależnione od rozstrzygnięcia w ramach uznania organu administracji. Charakteryzując katalog źródeł publicznych praw podmiotowych w zakresie świadczeń rodzinnych należy również wskazać na prawa

---

<sup>575</sup>Zob. postanowienie NSA z 14 grudnia 2017 r., I OW 150/17 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6E250EE2C9>; postanowienie NSA z 28 lipca 2017 r., I OW 91/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7923DF1ED4>, dostęp 11 listopada 2018 r.

<sup>576</sup>Zgodnie z przepisem art. 23a ust. 10 w przypadku zwrotu przez instytucję państwa, o którym mowa w ust. 1, nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych zgodnie z przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wojewoda może umorzyć pozostałą kwotę nienależnie pobranych świadczeń łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w całości lub części, w szczególności jeśli pozostała kwota wynika z różnicy kursowej.

podmiotowe powstające w wyniku wydania indywidualnego aktu administracyjnego konstytutywnego o charakterze uznaniowym. Jak bowiem podkreśla się w doktrynie prawniczej w pewnym zakresie istnienie publicznych praw podmiotowych jest uzależnione od działań administracji, a nawet może być uzależnione w przypadku podejmowania rozstrzygnięć w ramach uznania od woli organu administracji<sup>577</sup>. Tak właśnie dzieje się w sytuacji zastosowania ulg przewidzianych w art. 30 ust. 9 ustawy.

## 5.5. Konkluzje

Podsumowując wcześniejsze rozważania należy podkreślić, że zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce oraz zapewnia ochronę publicznych praw podmiotowych. Jednakże ich ograniczenia nie są wykluczone. Instytucja zwrotu nienależnie pobranych świadczeń stanowiąca samodzielną instytucję prawa administracyjnego prowadzi *de facto* do ograniczenia praw nabytych przysługujących jednostce. Historycznie instytucja ta ukształtowała się w oparciu o cywilistyczną instytucję bezpodstawnego wzbogacenia. Wspólną rolą obydwu tych instytucji jest odzyskanie kwot pieniężnych wydatkowanych z naruszeniem przepisów prawa materialnego.

Postępowanie w sprawie zwrotu świadczenia nienależnie pobranego jest postępowaniem prowadzonym w odrębnej sprawie, samodzielnym w stosunku do sprawy o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych. Jego cechą jest partykularyzm wyrażający się istnieniu stosownej regulacji w ustawie o świadczeniach rodzinnych, ale także w innych ustawach dotyczących zabezpieczenia społecznego. Postępowanie to ma charakter szczególny i odrębny względem regulacji kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym w sprawach nieuregulowanych ustawa o świadczeniach rodzinnych odsyła do procedury administracyjnej.

Podstawowymi elementami konstrukcji zwrotu są:

1. prawna forma działania organu (decyzja administracyjna),
2. klauzula zwrotu,
3. enumeratywny katalog podstaw zwrotu,
4. przedawnienie obowiązku zwrotu i orzekania o zwrocie.

---

<sup>577</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 190-191.

Zwrot nienależnie pobranych świadczeń, konkretyzowany decyzją wydawaną w postępowaniu administracyjnym jest samodzielną instytucją prawną właściwą nie tylko świadczeniom rodzinnym, ale wszystkim podstawowym aktom materialnego prawa administracyjnego z zakresu zabezpieczenia społecznego. Pełni przede wszystkim funkcję restytutywną - służy odzyskaniu przez organ administracji publicznej środków publicznych, które na skutek wydania decyzji ostatecznej przyznającej świadczenia zostały wydatkowane niezgodnie ze społeczną funkcją, jaką dla tych świadczeń przewidziano<sup>578</sup>.

Stosunek prawny oparty na decyzji żądającej zwrotu świadczenia nienależnie pobranego jest stosunkiem kształtowanym w drodze wyjątku. Powstaje wówczas, gdy mechanizmy procesu administracyjnego na etapie wydawania decyzji przyznającej świadczenia okazały się nieskuteczne i doprowadziły do wypłaty świadczenia osobie niespełniającej warunków materialnoprawnych. Decyzja uznająca świadczenie za nienależnie pobrane wydawana jest jeżeli organ wydał decyzję przyznającą świadczenia, choć obiektywnie istniejące fakty prawotwórcze uzasadniające korzystanie ze świadczenia nie istniały (wbrew jego wcześniejszemu przekonaniu), bądź uległy zmianie. Adresat tej decyzji jest bezwzględnie zobowiązany do zwrotu kwoty uznanej za nienależnie pobrane świadczenie. W przeciwnym razie ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje możliwość ściągnięcia należności podlegających zwrotowi w przypadku braku woli świadczeniobiorcy do dobrowolnej ich spłaty – stosując potrącenie z wypłacanych świadczeń bądź przymusowe dochodzenie należności w trybie egzekucji administracyjnej.

Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych samoistnie definiują nienależność świadczenia poprzez zamknięty katalog podstaw zwrotu oraz obligują organ do żądania zwrotu w procesie administracyjnym w każdym przypadku wystąpienia nienależności. Organ administracji publicznej jest adresatem normatywnego nakazu odzyskania wypłaconego bezpodstawnie świadczenia w imieniu państwa. W ustawie wprowadzono (obok uznaniowo przyznawanych ulg) obligatoryjną formę ochronną - instytucję przedawnienia orzekania (wydawania decyzji) o zwrocie oraz instytucję przedawnienia obowiązku zwrotu (egzekucji administracyjnej obowiązku).

Nie podlega dyskusji obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Jednakże w przypadkach, w których żądanie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wykracza poza sytuacje zawinione przez świadczeniobiorcę, a więc niezależnie od jego zachowania pojawia się wątpliwość dopuszczalności tak dotkliwej, władczej ingerencji

---

<sup>578</sup> W. Maciejko, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, op. cit., s. 552-553.



administracji publicznej w status rodzin o niskich dochodach, osób starszych i niepełnosprawnych, które często świadczenia rodzinne traktują jako podstawę swojej egzystencji. Przez to świadczeniobiorca w zasadzie nigdy nie może być pewny, czy pomimo uzyskania ostatecznej decyzji przyznającej świadczenie nie będzie zmuszony wypłaconych na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej kwot zwrócić. Trudno więc uznać, że przyjęte rozwiązania prawne w zakresie ochrony publicznego prawa podmiotowego do świadczeń rodzinnych są należyte i wystarczające. Skuteczna ochrona powinna dawać gwarancję, że strona, której nie można postawić zarzutu winy w przyznaniu i wypłacie świadczenia niezgodnie z prawem materialnym powinna mieć pewność, że może swobodnie wydatkować przyznane jej środki finansowe na utrzymanie rodziny.

Analiza instytucji zwrotu nienależnie pobranych świadczeń prowadzi do skonstruowania wniosków *de lege ferenda*. Wydaje się, że podstawowym kierunkiem zmian ustawodawczych powinno być przyjęcie zasady winy świadczeniobiorcy w spowodowaniu przyznania i wypłaty świadczenia rodzinnego. Należy zgodzić się z zaprezentowanym w doktrynie poglądem, że wszystkie podstawy przewidujące „automatyzm” w dochodzeniu zwrotu, polegający na wykazaniu braku przesłanek do wydania w przeszłości decyzji pozytywnej powinny zostać z katalogu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych usunięte, jako zbyt ingerujące w zasadę trwałości decyzji ostatecznej przyznającej wypłacone i już spożytkowane świadczenia rodzinne<sup>579</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zdecydowanie przeważa pogląd, że o nienależnie pobranym świadczeniu w rozumieniu przepisów ustawy możemy mówić wówczas, gdy mamy do czynienia z rzeczywistym skorzystaniem z określonej formy wsparcia finansowego, mimo braku podstaw ustawowych do takiego działania, ale przy zaistnieniu świadomości osoby, która świadczenie pobiera, iż świadczenie jej nie przysługuje. Taki jest przeważający kierunek wykładni dokonywanej przez sądy administracyjne. Analizując orzecznictwo sądów można zauważyć, że nawet w sprawach, w których na podstawie przesłanek ustawowych nie mają znaczenia kwestie świadomości odnośnie przysługiwania uprawnienia do świadczeń rodzinnych, czy też kwestie ewentualnego wprowadzenia organów w błąd coraz częściej przywoływane są kryteria subiektywne. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominującą cechą zwrotu nienależnie pobranych

---

<sup>579</sup> Ibidem, s. 552-553.

świadczeń staje się wina osoby zobowiązanej. Regulacja art. 30 ust. 2 ustawy wyłącza jednak w większości przypadków kwestie świadomości świadczeniobiorcy.

Wydaje się, że nie ma żadnych racjonalnych podstaw by świadczenia rodzinne były zwracane bez żadnego związku z postawą świadczeniobiorcy. Zatem w kierunku wyeliminowania tych właśnie podstaw powinny zmierzać ewentualne przyszłe zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych. Za słuszny należałoby uznać „powrót” do pierwotnej zasady winy świadczeniobiorcy w przyznaniu i wypłacie świadczenia niezgodnie z prawem materialnym. Zachowanie świadczeniobiorcy powinno podlegać ocenie z punktu widzenia kryterium, jakim jest świadomość uzyskania świadczenia niezgodnie z prawem. Nie są wystarczającym argumentem przemawiającym przeciwko wprowadzeniu tych zmian względy finansowe, a konkretnie dbałość o finanse publiczne. Konstrukcja prawna nienależnie pobranych świadczeń powinna nie tylko mieć na uwadze finanse publiczne, ale przede wszystkim powinna uwzględniać i chronić dobro rodziny i jej prawa nabyte. Analiza powyższych regulacji prowadzi do wniosku, że - w zakresie świadczeń nienależnie pobranych - publiczne prawo do świadczeń rodzinnych nie zostało zabezpieczone adekwatnymi do jego rangi gwarancjami ochrony. Istotną wadliwością normatywnego uregulowania ochrony jest obowiązek zwrotu świadczeń rodzinnych jako nienależnie pobranych w sytuacjach niezależnych od postawy świadczeniobiorcy. Przyjęte w art. 30 ust. 2 ustawy unormowania wyłączające zupełnie winę świadczeniobiorcy znacznie osłabiają stopień ochrony publicznego prawa podmiotowego. Tymczasem mechanizmy ochrony publicznego prawa podmiotowego powinny być adekwatne do rangi chronionego prawa, którym jest dobro rodziny.

## **Rozdział VI**

# **Jednolitość orzecnictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych jako wyraz gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady równości wobec prawa**

---

### **6.1. Znaczenie orzecnictwa sądów administracyjnych**

Ochrona publicznych praw podmiotowych może być zapewniona przede wszystkim przez system gwarancji instytucjonalnych. Wskazać tutaj należy takie organy ochrony prawnej jak: sądy powszechne, sądy administracyjne, Trybunał Konstytucyjny oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. W kontekście sądowej ochrony publicznych praw podmiotowych jednostki pierwszoplanowe znaczenie należy przypisać orzecnictwu sądów administracyjnych, sprawujących (podobnie jak sądy powszechne) wymiar sprawiedliwości. Sądy administracyjne zostały zresztą historycznie powołane właśnie do ochrony publicznych praw podmiotowych. Zgodnie z regulacją ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie<sup>580</sup>.

Prawo zaskarżania działań administracji do sądów administracyjnych jest konsekwencją konstytucyjnego powszechnego prawa drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych praw i wolności. Sądowa kontrola administracji stanowi zasadniczą formę ochrony praw jednostki<sup>581</sup>. Samo pojęcie „ochrony” należy rozumieć jako skuteczne zabezpieczenie przed wystąpieniem jakiejś niekorzystnej sytuacji spowodowanej działaniem organu administracyjnego, będące równocześnie gwarancją istnienia przedmiotu tej ochrony w niepogorszonej postaci<sup>582</sup>.

Rozważając dwa klasyczne przedmioty ochrony realizowanej przez sądy administracyjne, tj. obiektywny porządek prawny i publiczne prawa podmiotowe, warto zwrócić uwagę na istotę publicznych praw podmiotowych, których konstrukcja oparta na regulacjach prawa pozytywnego jest w dużym stopniu wyrazem nawiązania do wartości prawnie chronionych,

---

<sup>580</sup> Art. 3 § 1 p.p.s.a.

<sup>581</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 418.

<sup>582</sup> S. Szuster, *Koncepcja merytorycznych kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych*, Kraków 2010, s. 134.

ale nie mających swojego pierwotnego źródła w prawie pozytywnym<sup>583</sup>. W doktrynie prawniczej prezentowany jest pogląd o przewadze kryterium obiektywnego nad subiektywnym w konstrukcji sądownoadministracyjnej, gdy uwzględnia się okoliczność, że w „sferze ochrony sądownoadministracyjnej występuje daleko idąca zbieżność jej przedmiotu polegająca na tym, że chroniąc publiczne prawa podmiotowe, chroni się także obiektywny porządek prawny (choć niekoniecznie na odwrót). Każde naruszenie prawa podmiotowego musi bowiem oznaczać naruszenie obiektywnego porządku prawnego, którego to prawo pozostaje istotnym elementem”<sup>584</sup>. Sąd administracyjny powinien zapewnić ochronę zarówno obiektywnego porządku prawnego, jak i publicznych praw podmiotowych różnicując stopień ochrony obydwu powyższych wartości w zależności od tego, czy przedmiotem skargi jest akt indywidualny czy akt generalny. W przypadku aktu generalnego na pierwszy plan wysuwa się potrzeba ochrony obiektywnego porządku prawnego, a w przypadku aktu indywidualnego podstawową wartością chronioną przez sądy administracyjne powinny być publiczne prawa podmiotowe<sup>585</sup>.

Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg między innymi na decyzje administracyjne, postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty, czy na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji<sup>586</sup>.

---

<sup>583</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, op. cit., s. 38 i nast.

<sup>584</sup> W. Jakimowicz, *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145A § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, CASUS z 2017, nr 85, s. 7.

<sup>585</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>586</sup> Zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730, 1133 i 2196), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, 730, 1520, 1556 i 2200) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

Zaskarżeniu podlegają zarówno tzw. decyzje związane, jak i decyzje wydane na zasadzie uznania administracyjnego, decyzje merytoryczne oraz decyzje kasacyjne.

Kryterium kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne określa art. 1 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>587</sup>, który stanowi, że jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola sądów administracyjnych polega więc na zbadaniu, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Kontrola ta powinna zawsze przebiegać w trzech płaszczyznach:

- 1) oceny zgodności rozstrzygnięcia (decyzji lub innego aktu) lub działania z prawem materialnym;
- 2) dochowania wymaganej prawem procedury;
- 3) respektowania reguł kompetencji<sup>588</sup>.

Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny<sup>589</sup>, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów

---

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

§ 2a. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

§ 3. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach.

<sup>587</sup> Ustawa z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.) zwanej dalej p.u.s.a.

<sup>588</sup> A. Kabat, *Komentarz do art. 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, (red.) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, SIP LEX 2018.

<sup>589</sup> Sformułowanie „każdy, kto ma w tym interes prawny” oznacza, że ustawodawca przy określaniu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi odszedł od pojęcia strony, które związane jest z załatwieniem sprawy w postępowaniu administracyjnym. Rozwiązanie to jest konsekwencją tego, że właściwością rzeczową sądów administracyjnych objęto nie tylko akty podejmowane w postępowaniu administracyjnym, lecz także inne akty i czynności występujące poza tym postępowaniem. O interesie prawnym w rozumieniu tego przepisu mówimy wtedy, gdy ma on oparcie w przepisach prawa. O tym, czy konkretny podmiot ma w danej sprawie chroniony interes prawny, decyduje przepis prawa. Najczęściej będą to przepisy prawa materialnego, jednakże mogą to być również przepisy procesowe lub ustrojowe. Od wykazania związku między chronionym przez przepisy prawa interesem prawnym, a aktem lub czynnością organu administracji uzależnione więc jest uprawnienie do złożenia skargi. W orzecznictwie przyjmuje się, że interes prawny podmiotu wnoszącego skargę do sądu przejawia się w tym, że działa on bezpośrednio we własnym imieniu i ma roszczenie o przyznanie uprawnienia lub zwolnienie z nałożonego obowiązku.

prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi (art. 50 § 1 p.p.s.a.)<sup>590</sup>.

Sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem. Zawarty w art. 132 p.p.s.a. zwrot „sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem” odnosi się do wydawania rozstrzygnięć co do istoty, a więc zawierających stanowisko w sprawie, czy zaskarżony akt lub czynność organu administracji publicznej są zgodne z prawem, czy też nie. Wyrok rozstrzyga sprawę co do istoty więc uwzględnia skargę lub ją oddala<sup>591</sup>. Natomiast uwzględnienie skargi może polegać na:

1. uchyleniu zaskarżonego aktu,
2. stwierdzeniu jego nieważności,
3. stwierdzeniu wydania aktu z naruszeniem prawa.

Warto w tym miejscu zauważyć, że przywołane wcześniej kryterium rozumienia „kontroli sądowoadministracyjnej” nie tylko nie sprzeciwia się, ale i uzasadnia konstrukcję tzw. merytorycznych kompetencji sądów administracyjnych. Obecnie w polskim porządku obowiązuje regulacja wyposażająca sądy administracyjne w takie kompetencje, a źródło zawarte jest w art. 145a § 1 p.p.s.a.<sup>592</sup>. Wprowadzenie w kwietniu 2015 r. tej zmiany uzasadniono potrzebą zwiększenia efektywności i sprawności postępowania oraz koniecznością zapewnienia skarżącemu szybszego uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Sąd administracyjny, determinując rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej podlegającej rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej powinien mieć na uwadze, że skarżący uruchamiając kontrolę sądowoadministracyjną, oczekuje od sądu, aby zakwestionował on niekorzystne dla skarżącego stanowisko organu i niejako „naprawił” błąd organu poprzez spowodowanie zastąpienia dotychczasowego rozstrzygnięcia

---

<sup>590</sup> Przykładowo zgodnie z art. 129 ust. 1 -3 ustawy o pomocy społecznej w przypadku niepodjęcia lub niewykonania czynności wynikających z zaleceń pokontrolnych, o których mowa w art. 128, mających na celu ograniczenie lub likwidację stwierdzonych istotnych uchybień lub nieprawidłowości w zakresie działań i usług objętych standardami, świadczonych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej albo kontrolowane jednostki, wojewoda może orzec o czasowym lub stałym cofnięciu zezwolenia na prowadzenie placówki. Jeżeli w wyniku przeprowadzonych czynności, o których mowa w art. 126, ujawnione zostały rażące zaniedbania lub zaniechania realizacji obowiązków ustawowych, wojewoda może wezwać jednostkę samorządu terytorialnego do wyznaczenia wykonawcy zastępczego, w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia otrzymania wezwania. W przypadku niewyznaczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego wykonawcy zastępczego w terminie, o którym mowa w ust. 2, wojewoda może wystąpić do sądu administracyjnego ze skargą na bezczynność organu jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>591</sup> A. Kabat, *Komentarz do art. 132 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, op. cit., SIP LEX 2018.

<sup>592</sup> Przepis art. 145a § 1 p.p.s.a. stanowi, że w przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu.

organu rozstrzygnięciem zgodnym w treścią roszczenia przysługującego skarżącemu, które to roszczenie charakteryzuje publiczne prawo podmiotowe<sup>593</sup>.

Z dniem 1 stycznia 2004 r. została wdrożona konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego także w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie<sup>594</sup> przysługuje zatem skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skargę kasacyjną może wnieść strona, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców lub Rzecznik Praw Dziecka po doręczeniu im odpisu orzeczenia z uzasadnieniem<sup>595</sup>. Skarga kasacyjna jako zasadniczy środek odwoławczy służy przede wszystkim ochronie interesów prawnych strony postępowania, umożliwiając weryfikację orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji. Jednocześnie ze względu na przyznanie prawa do jej wnoszenia także niektórym organom państwa, odpowiedzialnym za strzeżenie praworządności lub stanie na straży wolności, praw człowieka i obywatela czy praw dziecka, stanowi ona środek prawny, za pomocą którego realizowane są szczególnie chronione wartości konstytucyjne.

Jedną z podstawowych wartości, która została uregulowana w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada równości wobec prawa. „Wszyscy wobec prawa są równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Równość można i należy traktować także w kategoriach prawa podmiotowego, przysługującego jednostce<sup>596</sup>. Bezsprzecznie orzecznictwo sądów administracyjnych jest gwarantem realizacji tej zasady, gdyż wpływa na jej treść i granice.

Z konstytucyjnej zasady legalności wypływa dla organów administracji publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że stosowanie przez administrację publiczną reguł pozaprawnych należy rozpatrywać jako wynik określonego sformułowania przepisów prawnych<sup>597</sup>. Oczywistym jest, że normy pozaprawne włączane przez prawo do regulacji określonych stosunków nie stają się przez to ani normami prawnymi, ani fragmentem takich norm. Zachowują one charakter norm pozaprawnych,

---

<sup>593</sup> W. Jakimowicz, *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145A § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, op. cit., s. 7.

<sup>594</sup> Z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3 p.p.s.a.

<sup>595</sup> Art. 173 p.p.s.a.

<sup>596</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, Tom II, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, SIP LEX 2016.

<sup>597</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 99.

a określone znaczenie normatywne uzyskują wyłącznie z mocy odsyłających przepisów prawa.

Jak stanowi przepis art. 87 ust. 1 Konstytucji RP „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”. Podstawowym założeniem systemu prawa jest podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego (w tym źródła prawa miejscowego) oraz źródła prawa wewnątrznie obowiązującego. System ten zbudowany jest na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, gdzie najwyższe miejsce zajmuje Konstytucja RP. Założeniem ustrojodawcy było „zamknięcie” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, co oznacza ograniczenie katalogu źródeł prawa zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym<sup>598</sup>.

Wprawdzie obowiązująca Konstytucja RP statuuje porządek zamknięty, niemniej jednak należy mieć na uwadze tak zwane niezorganizowane źródła, tj. zwyczaj, orzecznictwo sądowe oraz doktrynę. Źródła niezorganizowane są pewną swoistą postacią normodawstwa w ramach porządku prawnego otwartego, przez który rozumiemy taki porządek prawny, którego zmiany odbywają się lub mogą odbywać różnymi sposobami, z góry nie określonymi<sup>599</sup>. W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na orzecznictwo sądowe, które - jak wiadomo nie stanowi źródła prawa, ani nie tworzy prawa, jednak - w sprawach administracyjnych jest istotną wartością dla wykładni przepisów prawa i stosowania tych przepisów w praktyce administracyjnej.

Znaczenie orzecznictwa sądów administracyjnych dla działalności organów administracji można rozpatrywać w dwojakim aspekcie. Po pierwsze, należy ocenić znaczenie orzeczeń organów administracji publicznej w indywidualnych sprawach dla rozstrzygnięcia spraw podobnych, a po drugie, znaczenie orzecznictwa sądowego dla praktyki orzeczniczej administracji publicznej. Funkcja orzeczeń sądowych w sferze uznania jej za „źródło prawa” ma według poglądów doktryny sens specjalny<sup>600</sup>.

Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczą konkretnych stanów faktycznych. Ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu administracyjnego wiąże ten sąd oraz organ administracyjny w konkretnej sprawie. Nie jest ona rzecz jasna wiążąca przy rozpatrywaniu spraw podobnych. Jednakże pozycja sądów administracyjnych powoduje, że organy administracji publicznej stosują wykładnię przepisów prawa przyjętą przez sąd

---

<sup>598</sup> M. Haczkowska, *Komentarz do art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LexisNexis 2014.

<sup>599</sup> J. Boć, (red.), *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 99.

<sup>600</sup> *Ibidem*, s. 109.



administracyjny. W przypadku zastosowania innej wykładni, organ administracyjny musi liczyć się z tym, że jego decyzja w razie zaskarżenia do sądu administracyjnego zostanie przez ten sąd uchylona<sup>601</sup>. Tak więc organy administracji publicznej rozstrzygając w podobnych sprawach traktują treść wyroków sądów administracyjnych jako „część obowiązującego prawa”. Orzeczenia sądów mogą więc wpływać (i niejednokrotnie wpływają) nie tylko na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy. Dlatego też zasadniczą rolę przypisuje się jednolitości orzecznictwa sądowego, która jest nie tylko wyrazem dążenia do praworządności, ale także przesądza o realizacji zasady równości wobec prawa. Występująca (zdecydowanie zbyt często) rozbieżność orzecznictwa dotyczy sytuacji, gdy sądy administracyjne w oparciu o ten sam przepis prawny wydają orzeczenia odmiennej treści. Jest to wynikiem różnej wykładni tej samej normy prawnej lub też odmiennego zastosowania tego samego przepisu prawnego. Stan taki jest więc zaprzeczeniem jednolitości orzecznictwa, które jest wielce pożądane, zwłaszcza w zakresie sądowej kontroli legalności działalności administracji publicznej. Adresaci norm prawa administracyjnego, a także organy administracji publicznej, powinni mieć pewność w zakresie stosowania prawa. Jednolitość orzecznictwa – dając stan stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego – służy respektowaniu zasady równości wobec prawa. Równe traktowanie stron znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej oznacza, że wobec nich powinno zapaść takie samo rozstrzygnięcie. Dlatego też przeciwdziałanie rozbieżnościom w orzecznictwie ma szczególne znaczenie właśnie w sferze prawa publicznego. Przyczyny rozbieżności orzecznictwa sądowego są złożone<sup>602</sup>, a niejednolitości orzecznictwa nie można rozpatrywać w oderwaniu od konkretnych uwarunkowań.

Problemy interpretacyjne, u których podstaw w głównej mierze leży jakość prawa stanowionego przez ustawodawcę, to codzienność organów stosujących prawo, do których należą organy administracji publicznej, ale pośrednio także sądy administracyjne, które dokonują oceny legalności stosowania prawa przez organy administracji w konkretnej sprawie wynikłej ze skargi uprawnionego podmiotu. Codzienność dostarcza wielu przykładów będących dowodem na to, że budząca wątpliwości jakość prawa stanowionego przez ustawodawcę bezpośrednio wpływa na kwestię właściwego honorowania w procesie stosowania prawa wartości określanej mianem równości wobec prawa. Brak należytej jakości prawa staje się najczęstszą przyczyną naruszeń tej wartości, będącej, jak podkreśla się

---

<sup>601</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2005, s. 142.

<sup>602</sup> A. Cudak, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego jako miernik jakości prawa administracyjnego* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, tom I, *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 114.

w doktrynie prawa administracyjnego, podstawową przesłanką praworządności w państwie<sup>603</sup>. Niejednolitość orzecznictwa sądowego nie jest jednak wyłącznie skutkiem wątpliwej jakości prawa, która zazwyczaj rodzi liczne problemy interpretacyjne. Problemem staje się też brak stabilności prawa przejawiający się chociażby licznymi nowelizacjami aktów prawnych, często bez stosownych regulacji przepisów przejściowych. Szeroka analiza orzeczeń sądowych nasuwa także wniosek, że rozbieżności sądów administracyjnych coraz częściej wynikają z „twórczej” wykładni prawa prowadzącej w konsekwencji do prawotwórczej roli sądów. Przy czym działalność prawotwórcza sądów staje się często „wymuszona” przez elastyczność, czy niedookreśloność regulacji prawnych<sup>604</sup>.

Dostrzegając wagę problemu, ustawodawca wprowadził rozwiązania prawne mające na celu usuwanie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Istnieje wiele czynników mających na celu ujednoczenie orzecznictwa sądów administracyjnych, do których należą: kontrola orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych na skutek zaskarżenia (w szczególności wniesienia skargi kasacyjnej), działalność uchwałodawcza NSA, inicjatywa Prezesa NSA do składania w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, praktyka kierowania przez sądy administracyjne swym dotychczasowym orzecznictwem (w szczególności poprzez pozaprawną, faktyczną rolę orzeczeń NSA oddziałujących siłą argumentacji), doktryna i edukacja prawnicza<sup>605</sup>. Pojawia się jednak wątpliwość, czy pomimo rozbudowanego systemu instytucjonalnych zabezpieczeń realizacji jednolitości orzecznictwa sądowego uzyskiwane w tym zakresie efekty można uznać za zadowalające.

## **6.2. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych**

Konsekwencje naruszania zasady równości wobec prawa (wynikające z braku jednolitości orzecznictwa sądowego) dotyczą bezpośrednio i wprost jednostkę, która

---

<sup>603</sup> M. Sieniuc, *Jednolitość orzecznictwa sądowego jako wyraz gwarancji realizacji zasady równości wobec prawa* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, tom II, *Inflacja Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 71-72.

<sup>604</sup> M. Jędrzejczak, *Prawotwórcza działalność a władza dyskrecyjonalna sądów administracyjnych* [w:] *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, (red.) J.P.Tarno, T. Bąkowski, Warszawa 2015, s. 142.

<sup>605</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, tom IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 21.

w swoim codziennym życiu odczuwa negatywne tego skutki. Są one szczególnie dotkliwe w obszarze szeroko rozumianej pomocy dla rodziny, w tym między innymi w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych będących przedmiotem niniejszych rozważań. Przedstawiony problem ilustrują rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiające się na tle zagadnień z zakresu świadczeń rodzinnych<sup>606</sup>. Chodzi tu zarówno o rozbieżności występujące w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także niezgodności pomiędzy orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego a orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych.

Zauważyć również należy, że rozbieżności stanowisk sądów administracyjnych uniemożliwiają organom administracji publicznej wypracowanie jednolitego stanowiska, co implikuje naruszenie zasady zaufania obywateli do organów państwa<sup>607</sup>.

### **6.2.1. Prawo do zasiłku rodzinnego – krąg osób uprawnionych**

Pierwszy przykład niejedności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych dotyczy kręgu osób uprawnionych do zasiłku rodzinnego. Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 ustawy; prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku przysługuje:

- 1) rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka;
- 2) opiekunowi faktycznemu dziecka;
- 3) osobie uczącej się.

Przepis ten w sposób jednoznaczny określa krąg osób uprawnionych do zasiłku rodzinnego i wydaje się, że zasadniczo nie powinien budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Jednakże w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się dwa zupełnie odmienne stanowiska dotyczące uprawnienia do zasiłku rodzinnego dla osób, którym sąd rodzinny powierzył bieżącą pieczę nad dzieckiem, a którzy nie są opiekunami prawnymi dziecka.

---

<sup>606</sup> Zob. M. Podsiadło-Żmuda, *Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle wybranych zagadnień z zakresu zabezpieczenia społecznego*, CASUS z 2016, nr 82, s. 23; por. też M. Podsiadło-Żmuda, *Niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych przyczyną naruszeń równości wobec prawa w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie – Gubernaculum et Administratio 2/(16)/2017, Częstochowa 2017, s. 97-108.

<sup>607</sup> L. Zacharko, *(Nie) Jednolitość sądów administracyjnych- teoria a praktyka* [w:] *Studia administracyjne i cywilne*. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Malarskiemu w 85 rocznicę urodzin, (red.) D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec 2016, s. 290.

W tym miejscu należy zauważyć, że przepis art. 109 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego reguluje kwestie ingerencji sądu opiekuńczego w sferę władzy rodzicielskiej, w sytuacji gdy dobro dziecka jest zagrożone. Przepis ten uprawnia sądy opiekuńcze do wydawania niezbędnych zarządzeń w celu ochrony zagrożonego dobra dziecka. Jediną przesłankę wydania przez sąd opiekuńczy zarządzenia na podstawie art. 109 § 1 k.r.o. stanowi choćby potencjalne zagrożenie dobra dziecka. Celem tego przepisu jest ochrona dziecka, a równocześnie niesienie pomocy rodzicom, którzy z powodu trudności wychowawczych czy życiowych nie radzą sobie należycie z realizacją tego celu<sup>608</sup>. Zarządzenia wydane przez sąd na podstawie art. 109 k.r.o. nie stanowią represji w odniesieniu do rodziców, a ich celem jest ochrona zagrożonego dobra dziecka. Wydanie zarządzeń jest konieczne w przypadku niewłaściwego wykonywania władzy rodzicielskiej. Środek tak stanowi „ostrzeżenie” dla rodziców, że w sposób nieprawidłowy wykonują władzę nad dzieckiem, co może prowadzić do jej dalszego ograniczenia, a w następnej kolejności do pozbawienia władzy rodzicielskiej<sup>609</sup>. Sąd rodzinny stwierdzając, że istnieje uzasadniona potrzeba może zdecydować o ustanowieniu bieżącej pieczy nad dzieckiem np. dziadkom, którzy sprawują faktyczną opiekę nad dzieckiem w sytuacji, gdy rodzice (którzy nie zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej) nie zajmują się nim i nie łożą na jego utrzymanie.

Zgodnie z pierwszym poglądem ograniczenia w dostępności do zasiłku rodzinnego dla osoby sprawującej pieczę bieżącą nad dzieckiem na mocy prawomocnego orzeczenia sądu rodzinnego, godzą w interes osoby dziecka, chroniony ustawą zasadniczą i umową międzynarodową, co pozwala na wywiedzenie uprawnienia wprost z postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Konwencji o Prawach Dziecka<sup>610</sup>. Ustawa o świadczeniach rodzinnych, wśród uprawnionych do ubiegania się zasiłek rodzinny nie uwzględniła osoby faktycznie opiekującej się dzieckiem, czyli takiej, która sprawuje pieczę bieżącą nad dzieckiem z mocy orzeczenia sądu rodzinnego. Ograniczyła krąg opiekunów faktycznych do osób, które wystąpiły z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka. Tym samym, pozbawiła opiekuna dziecka, nad którym jest sprawowana piecza bieżąca, możliwości uzyskania częściowego pokrycia wydatków na jego utrzymanie. Sądy administracyjne prezentujące ten pogląd poszukując lepszej ochrony interesów opiekuna

---

<sup>608</sup> J. Zatorska, *Komentarz do zmiany art. 109 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wprowadzonej przez Dz. U. z 2008 r., Nr 220, poz. 1431* [w:] *Komentarz do ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw*, SIP LEX 2011.

<sup>609</sup> G. Jędrejek, *Komentarz do art. 109 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego* [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, SIP LEX 2018.

<sup>610</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 kwietnia 2014 r., II SA/GI 695/13, LEX nr 1451533.

dziecka odnoszą się bezpośrednio do zasad konstytucyjnych i przepisów Konwencji o Prawach Dziecka<sup>611</sup>. Ten akt prawny wywołuje skutki prawne obowiązujące w stosunkach wewnętrznych, co oznacza, że uchwalone przez Sejm i Senat ustawy muszą być zgodne z nim. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 9 i 91 ust. 1 Konstytucji RP). We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka (art. 3 ust. 1 Konwencji). W świetle tych przepisów osoba odpowiedzialna za utrzymanie dziecka, której państwo powierzyło pieczę nad jego wychowaniem i rozwojem, ma prawo do skutecznego domagania się pomocy w sprawowaniu tej opieki, w tym również pomocy materialnej, a więc przynajmniej częściowego pokrycia kosztów utrzymania dziecka, jeżeli dochód rodziny spełnia kryterium dochodowe. Państwo ma obowiązek uznawać prawa każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu. Rodzice lub inne osoby sprawujące opiekę nad dzieckiem ponoszą główną odpowiedzialność za zabezpieczenie warunków życia niezbędnych do rozwoju dziecka. Natomiast państwo ma podejmować właściwe kroki w celu ich wspomagania w realizacji tego prawa oraz udzielać niezbędnej pomocy. Uznano za nieuzasadnione ograniczenie ustawowe dostępności osób odpowiedzialnych za utrzymanie dziecka do świadczeń rodzinnych, mających na celu częściowe pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem dziecka, również w sytuacji gdy władza rodzicielska jest ograniczona. Powierzenie przez państwo bieżącej pieczy nad dzieckiem oznacza podjęcie w ramach tej opieki obowiązków w zakresie wychowania dziecka, zapewnienia mu bezpieczeństwa, zdrowia, wyżywienia, szkoły, utrzymania (a więc również dochodzenia należnych dziecku świadczeń, w tym świadczeń rodzinnych), czyli wszystkiego tego, co łączy się z faktycznym codziennym sprawowaniem bieżącej opieki nad dzieckiem. Zgodnie z zaprezentowanym poglądem ograniczenia w dostępności do świadczeń rodzinnych dla osoby sprawującej pieczę nad dzieckiem na mocy prawomocnego orzeczenia sądu rodzinnego godzą w interes osoby dziecka, chroniony ustawą zasadniczą i umową międzynarodową<sup>612</sup>.

---

<sup>611</sup>Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2012 r., II SA/Łd 703/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/87F9FA0410>, dostęp 4 października 2018 r.

<sup>612</sup> Podobne stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyroku z dnia 29 grudnia 2016 r., VIII SA/Wa 833/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/91FC023FDA>, dostęp 7 października 2017 r.; wyrok WSA w Gliwicach z dnia

Zupełnie innego zdania był Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 25 stycznia 2017 r.<sup>613</sup> (który dotyczy wprowadzie świadczenia wychowawczego, ale pozostaje aktualny na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych) uznając, że osoba sprawująca na mocy orzeczenia sądu pieczę nad dzieckiem nie mieści się w katalogu podmiotów uprawnionych do przyznania świadczenia wychowawczego. Nie można oczywiście kwestionować wykonywanych przez tą osobę czynności związanych z wychowywaniem dziecka, gdy rzeczywiście piecza jest sprawowana. Czym innym jest jednak opieka w znaczeniu potocznym, a czym innym w znaczeniu prawnym. W prezentowanym wyroku podkreślono, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Oznacza to, że w swoim orzecznictwie nie mogą opierać się na kryterium słuszności, celowości lub sprawiedliwości społecznej.

Przedstawione stanowiska odmiennie kształtują sytuację osób sprawujących pieczę nad dzieckiem, ubiegających się o przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy nie powinien budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych odnośnie kręgu osób uprawnionych do zasiłku rodzinnego i dlatego należałoby się przychylić do drugiego poglądu, aczkolwiek niekorzystnego dla sprawujących bieżącą pieczę nad dzieckiem. Osobom, które nie zostały wymienione w cytowanym przepisie nie powinno zostać przyznane prawo do zasiłku rodzinnego. Nieuprawnione jest rozszerzanie kręgu osób, którym przysługuje prawo do zasiłku rodzinnego na dzieci.

W takiej sytuacji, gdy o zasiłek rodzinny ubiega się osoba sprawująca pieczę nad dzieckiem, organ administracji publicznej powinien rozstrzygnąć sprawę merytorycznie i wydać decyzję odmawiającą przyznania prawa do zasiłku rodzinnego. Nie ma podstaw do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 61a kodeksu postępowania administracyjnego<sup>614</sup> (z tego względu, że wniosek został złożony przez osobę nie będącą stroną postępowania), ponieważ zgodnie z przepisem art. 23 ust. 1 ustawy ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek małżonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna

---

20 grudnia 2017 r., IV SA/GI 966/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/20EF8C6A6>, dostęp 6 października 2018r.

<sup>613</sup>Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 stycznia 2017 r., II SA/Ke 920/16 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3AAE62481F>, dostęp 2 listopada 2017 r.

<sup>614</sup>Zgodnie z przepisem art. 61a ust. 1 k.p.a. „gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania”.

faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, rodziny zastępczej niezawodowej, osoby uczącej się, pełnoletniej osoby niepełnosprawnej lub innej osoby upoważnionej do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej, a także osób, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny. Tym samym słuszne jest stwierdzenie, że osoba sprawująca bieżącą pieczę nad dzieckiem, będąc – w pewnym tylko zakresie - osobą upoważnioną do reprezentowania dziecka może wystąpić z wnioskiem o przyznanie zasiłku rodzinnego, jednak nie może zostać jej przyznane prawo do tego świadczenia, gdyż nie jest osobą uprawnioną wymienioną w art. 4 ust. 2 ustawy. W konsekwencji powyższych rozważań przykładowo dziadkowie, pod których faktyczną opieką znajduje się dziecko, w sytuacji gdy niepozbawieni władzy rodzicielskiej rodzice nie zajmują się nim i nie łożą na jego utrzymanie, nie są opiekunami faktycznymi z punktu widzenia ustawy o świadczeniach rodzinnych, i to rodzice, a nie dziadkowie mogą uzyskać zasiłek rodzinny na dziecko<sup>615</sup>.

### **6.2.2. Ustawowa definicja opiekuna faktycznego dziecka**

Na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych pojawiły się także rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczące rozumienia *sensu stricto* pojęcia opiekun faktyczny dziecka. Definicja opiekuna faktycznego dziecka zawarta w art. 3 pkt 14 ustawy odbiega od potocznego znaczenia tego pojęcia. Pod pojęciem tym ustawa rozumie osobę faktycznie opiekującą się dzieckiem, jeżeli wystąpiła ona do sądu rodzinnego o przysposobienie tego dziecka. Opiekun faktyczny dziecka musi nie tylko sprawować opiekę nad dzieckiem, ale i wystąpić z wnioskiem do sądu opiekuńczego o przysposobienie dziecka. Ten warunek zawęża zakres znaczeniowy pojęcia, o którym mowa ograniczając liczbę osób uprawnionych do uzyskania szeregu świadczeń rodzinnych i osób wchodzących w skład rodziny w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 16 ustawy. Nie jest opiekunem faktycznym dziecka osoba, która wprawdzie wykonuje wobec dziecka czynności opiekuńcze, ale nie wystąpiła o jego przysposobienie. Czym innym jest bowiem opieka w znaczeniu potocznym, a czym innym w znaczeniu prawnym (nawet gdy odnosi się do zdefiniowanego w art. 3 pkt 14 „opiekuna faktycznego”) nadanym odpowiednią ustawą. Takie stanowisko jest powszechnie

---

<sup>615</sup>Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, M. Zagrosik, *Prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005, nr 12, s. 18.

prezentowane w orzecznictwie sądowym dotyczącym świadczeń rodzinnych<sup>616</sup>. Zawarta w ustawie definicja opiekuna faktycznego dziecka jest wyraźna i nie powinna stwarzać wątpliwości interpretacyjnych.

W orzecznictwie sądowym dotyczącym wprowadzie świadczeń wychowawczych, ale co już zostało wcześniej zauważone mającym także zastosowanie do świadczeń rodzinnych (obydwie ustawy zawierały analogiczne definicje opiekuna faktycznego dziecka) zwrócono uwagę, że literalna wykładnia omawianego przepisu może prowadzić do naruszenia norm konstytucyjnych. Wobec powyższego pojawiła się linia orzecznicza, zgodnie z którą w celu zagwarantowania należytej ochrony interesów opiekuna dziecka należy dokonywać prokonstytucyjnej wykładni art. 3 pkt 14 ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 13 marca 2018 r.<sup>617</sup> stwierdził, że przepisy ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w sposób nierówny i niedostateczny chronią prawa dzieci i ich rzeczywistych opiekunów, co nie powinno mieć miejsca w państwie prawa. Niezgodne z konstytucyjną zasadą równości byłoby zawężenie grupy osób legitymowanych do otrzymania świadczenia wychowawczego (jak również zasiłku rodzinnego) wyłącznie do osób, które faktycznie opiekują się dzieckiem, jedynie pod warunkiem, że wystąpiły do sądu opiekuńczego o przysposobienie dziecka. Zdaniem tego poglądu literalna wykładnia przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie w jakim uznaje za opiekuna faktycznego dziecka tylko osobę faktycznie się nim opiekującą i która wystąpiła do sądu rodzinnego z wnioskiem o przysposobienie dziecka, nie uwzględnia norm konstytucyjnych jak i Konwencji o Prawach Dziecka. Ustawodawca nie ogranicza się do zapewnienia dziecku ochrony, ale wprowadza też prawo do żądania od organów władzy publicznej opieki i pomocy. Pomoc władz publicznych jest szczególnie niezbędna w przypadku dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej, stąd ustawa nakłada tego rodzaju obowiązek na władze<sup>618</sup>. Dziecko pozbawione czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego lub gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostawać w tym środowisku, będzie miało prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa, w myśl art. 20 Konwencji o Prawach Dziecka.

---

<sup>616</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2017 r., IV SA/GI 432/17, LEX nr 2403763; wyrok WSA w Gliwicach z 16 listopada 2017 r., IV SA/GI 431/17, LEX nr 2403762; wyrok WSA w Gliwicach z 22 marca 2018 r., IV SA/GI 1221/17, LEX nr 2477049 który został wydany w sprawie dotyczącej świadczenia wychowawczego, ale pozostaje aktualny na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

<sup>617</sup> IV SA/GI 1160/17 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6B7662A328>, dostęp 5 października 2018 r.

<sup>618</sup> W. Skrzydło, *Komentarz do art. 72 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, SIP LEX 2015.



Przyjęcie tego stanowiska powoduje nieuzasadnione rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do tych wszystkich świadczeń rodzinnych, o przyznanie których może ubiegać się opiekun faktyczny dziecka, tj. do zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami, jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, świadczenia pielęgnacyjnego, jak również świadczenia rodzicielskiego. Opiekun faktyczny zaliczany jest także do składu rodziny w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych.

### **6.2.3. Ustawowa definicja instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie**

Pojęcie instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie jest istotne z punktu widzenia uprawnienia do świadczeń rodzinnych. Przejęcie utrzymania dziecka, czy innej osoby przez jedną z instytucji, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, czy też przebywanie osoby uczącej się w takiej instytucji nie uzasadnia finansowego wsparcia państwa, skoro utrzymanie nie jest zapewniane przez osobę ubiegającą się o dane świadczenie.

W judykaturze pojawiły się dwa przeciwne stanowiska bazujące na odmiennych założeniach, dotyczące rozumienia pojęcia „instytucja zapewniająca całodobowe utrzymanie”. Zgodnie z przepisem art. 7 pkt 2 ustawy, zasiłek rodzinny nie przysługuje, jeżeli dziecko zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w pieczy zastępczej. Tak więc stwierdzenie, czy w konkretnym stanie faktycznym mamy do czynienia z instytucją zapewniającą całodobowe utrzymanie ma priorytetowe znaczenie, gdyż w takiej sytuacji nie ma możliwości przyznania zasiłku rodzinnego, ale też innych świadczeń, których przyznanie wyłącza pobyt w instytucji, o której mowa. Do tych świadczeń zaliczyć należy między innymi zasiłek pielęgnacyjny. Stwierdzenie, że dziecko czy inna osoba zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie powoduje również, że ustalając dochód w przeliczeniu na osobę nie uwzględnia się osoby umieszczonej w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie (art. 5 ust. 7 ustawy).

Przez instytucję zapewniającą całodobowe utrzymanie ustawodawca rozumie dom pomocy społecznej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, areszt śledczy, zakład karny, szkołę wojskową lub inną szkołę, jeżeli instytucje te zapewniają nieodpłatnie pełne utrzymanie. Analiza definicji zawartej w art. 3 pkt 7 ustawy wskazuje, że ustawodawca do kategorii instytucji zapewniających całodobowe utrzymanie, w rozumieniu tego przepisu zaliczył niektóre rodzaje instytucji z uwagi na ich przedmiot działalności i charakter, jednakże istotnym jest, że tylko w sytuacji gdy zostanie ustalone,

że instytucje te zapewniają nieodpłatnie pełne utrzymanie. Wskazane wyżej kryterium sprowadzające się do ustalenia charakteru instytucjonalnego danej instytucji nie jest wystarczające do dokonania przedmiotowej kwalifikacji instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie. Wprowadzono bowiem dodatkowy warunek w postaci zapewnienia przez te instytucje nieodpłatnego pełnego utrzymania.

Podstawowe znaczenie ma więc ustalenie, czy konkretna placówka jest instytucją zapewniającą całodobowe utrzymanie. Przy czym według zwolenników pierwszego z istniejących w judykaturze poglądów, przez potrzeby w zakresie utrzymania dziecka należy rozumieć nie tylko koszty zakwaterowania i wyżywienia, ale również koszty związane z dostarczaniem dziecku obuwia, ubrania czy środków czystości. Pod pojęciem „pełne utrzymanie” zdaniem składów orzekających prezentujących to stanowisko mieści się zaspokojenie wszystkich uzasadnionych podstawowych potrzeb życiowych osoby uprawnionej, nie tylko w zakresie wyżywienia, mieszkania, opieki, ale także innych potrzeb, choćby na minimalnym poziomie. Do takich potrzeb niewątpliwie należy zapewnienie stosownego do pór roku ubrania, obuwia, środków czystości, przyborów szkolnych, a także pokrycie wydatków na dojazdy. Na pełne koszty utrzymania dziecka składają się z pewnością nie tylko koszty związane z pobytem w placówce w dni nauki, tj. od poniedziałku do piątku. W tym zakresie nie sposób odejść od pojęcia uzasadnionych potrzeb osoby uprawnionej, której należy zapewnić wyżej wskazane aspekty bytowe także w pozostałe dni tygodnia, okresy przerw w nauce, umożliwić cotygodniowy dojazd do danej instytucji oraz powrót do miejsca zamieszkania. Zupełnie nieuprawnione jest przyjęcie, że takie koszty jak ponoszone na zakup odzieży, obuwia, środków higieny osobistej, przyborów do pisania – gdy dziecko realizuje obowiązek szkolny, nie zaliczają się do kosztów utrzymania<sup>619</sup>. Taka sytuacja faktyczna nie odpowiada dyspozycji art. 7 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 7 ustawy o świadczeniach rodzinnych i nie mogłaby z uwagi na cel zasiłków rodzinnych stanowić o pozbawieniu rodzica dziecka prawa do świadczeń. Zarówno reguły wykładni językowej, jak również celowościowej wskazanych norm prawa materialnego, nie pozwalają zatem na zaaprobowanie takiego stanowiska.

Według przeciwnego poglądu gdyby udzielenie jakiegokolwiek, choćby minimalnego, wsparcia finansowego dziecku przebywającemu w instytucji, o której mowa prowadziło

---

<sup>619</sup>Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 marca 2009 r., II SA/Bd 106/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E226513980>; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2013 r., II SA/Bd 757/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/docAE294F3CFC>; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lutego 2017 r., II SA/Po 22/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/docEA5458B588>, dostęp 6 października 2018 r.

do przyjęcia, że wówczas placówka nie zapewnia dziecku „pełnego” utrzymania, to wtedy przepis art. 7 pkt 2 wykluczający przyznanie zasiłku rodzinnego na dziecko przebywające w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie byłby w istocie przepisem „pustym”. Takie rozumowanie prowadzi zatem *ad absurdum*. Nie można więc rozumieć określenia „pełne” użytego w treści art. 3 pkt 7 ustawy jako „całkowite”, „wykluczające jakiegokolwiek inne formy wsparcia niż te zapewnione przez daną instytucję”. Należy raczej to sformułowanie rozumieć jako w zasadzie pełne<sup>620</sup>.

Konsekwencje przyjęcia jednego z przywołanych poglądów mają realny wpływ na sytuację finansową osób ubiegających się o świadczenia rodzinne wówczas, gdy mamy do czynienia z umieszczeniem w jednej z instytucji wymienionych w art. 3 pkt 7 ustawy<sup>621</sup>. Analiza przepisów prawa, poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego skłania do opowiedzenia się jednak za pierwszym z poglądów, gdyż ponoszenie przez rodziców (nawet w niewielkim stopniu) kosztów związanych z utrzymaniem dziecka nie powinno wykluczać prawa do świadczeń rodzinnych.

#### **6.2.4. Diety wypłacone kierowcy transportu międzynarodowego jako wchodzące w skład dochodu – dla potrzeb ustalania prawa świadczeń rodzinnych zależnych od dochodu**

Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 1 lit. c tiret 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych ilekroć w ustawie jest mowa o dochodzie – oznacza to, po odliczeniu kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych w tym należności ze stosunku pracy lub z tytułu stypendium osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przebywających czasowo za granicą – w wysokości odpowiadającej równowartości diet z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju ustalonych dla pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej na podstawie przepisów kodeksu pracy. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje wyraźna rozbieżność, czy diety wypłacone kierowcy transportu międzynarodowego zaliczają

---

<sup>620</sup>Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 czerwca 2018 r., III SA/Kr 355/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C67DF16704>, dostęp 6 października 2018 r.

<sup>621</sup> W jednym przypadku to, że rodzice znajdując się w takiej samej sytuacji faktycznej zakupują dziecku ubrania, przybory szkolne i środki czystości (czy nawet tylko niektóre z nich) może powodować, że otrzymają wnioskowane świadczenie, a w innym razie ponoszenie tych samych kosztów (a niejednokrotnie nawet wyższych) pozostaje bez żadnego wpływu na uzyskanie prawa do tego samego świadczenia.

się do należności, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. c tiret 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Na tak postawione pytanie odpowiedzi negatywnej udzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyrokach z dnia 13 kwietnia 2011 r., II SA/Go 147/11<sup>622</sup> oraz II SA/Go 77/11<sup>623</sup> i z 7 kwietnia 2011 r., II SA/Go 81/11<sup>624</sup>, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 8 października 2013 r., IV SA/GI 86/13<sup>625</sup>. W uzasadnieniach tych orzeczeń stwierdzono, iż art. 3 pkt 1 lit. c tiret 10 ustawy nie znajduje zastosowania w przypadku diet otrzymywanych przez kierowców transportu międzynarodowego. Wykonując bowiem polecenia służbowe pracodawcy kierowca taki przebywa za granicą jedynie w związku i przez czas konieczny do jego wykonania. Przebywanie za granicą ma charakter podróży, a nie pobytu połączonego z zatrudnieniem i uzyskiwaniem przychodów ze stosunku pracy u zagranicznego pracodawcy. Z tych przyczyn kierowcy transportu międzynarodowego, wykonującego podróż służbową, nie można uznać za osobę przebywającą czasowo za granicą.

Odmienne stanowisko wyraził natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyrokach: z dnia 15 stycznia 2013 r., IV SA/GI 295/12<sup>626</sup>, z dnia 6 lutego 2014 r., IV SA/GI 379/13<sup>627</sup>, z dnia 22 stycznia 2016 r., IV SA/GI 395/15<sup>628</sup>, z dnia 23 lutego 2016 r., IV SA/GI 650/15<sup>629</sup> oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 4 lipca 2017 r., III SA/Kr 457/17<sup>630</sup>. Uznano, że diety wypłacone kierowcy transportu międzynarodowego zaliczają się do należności, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. c tiret 10 ustawy, jako uzyskane w ramach stosunku pracy i w związku z wykonywaniem pracy poza granicami kraju. Wskazano bowiem, że kwestię tę normuje art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców<sup>631</sup> stanowiący, iż kierowcy w podróży służbowej przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone na zasadach określonych w przepisach art. 77<sup>5</sup> § 3-5 Kodeksu pracy. Natomiast czasowe przebywanie poza granicami kraju odpowiada okresowi czasu liczonemu

---

<sup>622</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D6B13726DF>, dostęp 2 października 2017 r.

<sup>623</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2E2B6AF8>, dostęp 6 października 2017 r.

<sup>624</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AF604AC19D>, dostęp 6 października 2017 r.

<sup>625</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/09C1DFF9CF>, dostęp 3 października 2017 r.

<sup>626</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0BF5977E4E>, dostęp 6 października 2017 r.

<sup>627</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/768B892FA0>, dostęp 6 października 2017 r.

<sup>628</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1EE0CD43E7>, dostęp 5 października 2017 r.

<sup>629</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EEF73FD1F3> dostęp 6 października 2017 r.

<sup>630</sup> LEX nr 2330566.

<sup>631</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1412.

od chwili przekroczenia granicy polskiej w drodze za granicę do chwili przekroczenia tej granicy w drodze powrotnej.

Dokonując analizy orzecznictwa w tym zakresie należy przychylić się do drugiego stanowiska, choć wynikające z jego przyjęcia skutki nie są korzystne dla osób ubiegających się o przyznanie prawa do świadczeń rodzinnych uzależnionych od spełniania kryterium dochodowego. Stanowisko to zostało zaakceptowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r.<sup>632</sup>, który podzielił zaprezentowaną w orzecznictwie argumentację, wedle której w ramach założeń ustawy zostało przyjęte, że przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych będą brane pod uwagę dochody rodziny uzyskiwane ze wszystkich źródeł. Z tego powodu, przy ustalaniu znaczenia pojęcia dochodu i należności ze stosunku pracy, o jakich mowa w art. 3 pkt 1 lit. c tiret 10 ustawy, niezasadne jest odwoływanie się wprost do analogicznych definicji na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w tym w kontekście zwolnień przedmiotowych. Natomiast, jeżeli wolą ustawodawcy było, aby przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych uwzględniono dochody ze wszystkich źródeł, w tym także niepodlegające obowiązkowi podatkowemu, to pojęcie „należności ze stosunku pracy” należy traktować równie szeroko, przyjmując, że są to wszystkie płatności uzyskiwane przez pracownika w ramach stosunku pracy. Brak jest podstaw do kwestionowania poglądu o uznaniu diety – przysługującej kierowcy z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju – za składnik dochodu rodziny, o którym mowa w art. 3 pkt 1 lit. c tiret 10 ustawy. Za taką interpretacją przemawiają nie tylko przepisy prawa, ale również zasady stojące u podłoża systemu wspierania rodziny. Przede wszystkim, taka wykładnia odpowiada celom ustawy o świadczeniach rodzinnych, które powinny stanowić podstawę interpretacji jej przepisów, w tym użytych w niej pojęć<sup>633</sup>.

Uznanie diet wypłaconych kierowcy transportu międzynarodowego za dochód niepodlegający opodatkowaniu jest tym bardziej słuszne, gdyż otrzymywane z tego tytułu środki finansowe są stosunkowo wysokie i mają znaczący udział w budżecie domowym rodziny ubiegającej się o świadczenia, które zasadniczo powinny przysługiwać osobom dysponującym relatywnie niskim dochodem. Świadczenia rodzinne realizują założenia systemu polityki prorodzinnej i stanowią przejaw szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, służącej wsparciu rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Z tego też względu generalnie kryterium dochodu rozumieć należy jako

---

<sup>632</sup> I OSK 2410/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D40BFE05F> dostęp 4 października 2017 r.

<sup>633</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 lutego 2018 r., IV SA/GI 1081/17, LEX nr 2461016.

rzeczywiste dochody danej rodziny. Interpretacja przeciwna prowadzi do nierówności wobec osób uprawnionych do korzystania z systemów takiego wsparcia i nieuzasadnionego wydatkowania środków publicznych.

### **6.2.5. Prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego a zatrudnienie lub inna praca zarobkowa**

Zgodnie z przepisem art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego nie przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka jeżeli podjęła lub kontynuuje zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, która uniemożliwia sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Samo podjęcie lub kontynuowanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie wyklucza możliwości pobierania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Możliwość skorzystania z tego dodatku wykluczają tylko takie formy zatrudnienia, które uniemożliwiają sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Na tle przywołanej regulacji prawnej w judykaturze prezentowane są dwa różne stanowiska. Zgodnie z pierwszym, wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2011 r.<sup>634</sup>, podjęcie zatrudnienia w okresie korzystania przez pracownika z urlopu wychowawczego jest dopuszczalne wyjątkowo, wtedy gdy nie doprowadzi do wyłączenia możliwości sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Istotą takiej osobistej opieki jest to, że dla osoby korzystającej z urlopu wychowawczego zasadniczym i codziennym obowiązkiem jest zapewnienie dziecku niezbędnych środków bezpieczeństwa, utrzymania, rozwoju i wychowania, i to w takim zakresie, w jakim równoczesne sprawowanie opieki przez inne osoby jest zbędne.

Natomiast według drugiego poglądu sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem nie oznacza, że kontakt z dzieckiem musi być ciągły, nieprzerwany, że sprawująca taką opiekę osoba nie może zostać zastąpiona w wykonywaniu czynności opiekuńczych przez domowników czy inne osoby, przez krótsze, bądź dłuższe okresy. Wprowadzenie możliwości

---

<sup>634</sup> I OSK 2066/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/044BE9EC7D>, dostęp 6 października 2017 r.

podjęcia zatrudnienia przez osoby korzystające z urlopu wychowawczego i zachowania prawa do przedmiotowego dodatku nie może mieć charakteru pozornego i sprowadzać się do wykonywania w zasadzie jednego typu pracy, a mianowicie wykonywanej w domu. Gdyby ustawodawca zamierzał wprowadzić tego typu ograniczenia, to wskazałby to w przepisie, a nie przyjmowałby rozwiązania dopuszczającego możliwość zatrudnienia<sup>635</sup>.

W zaprezentowanych stanowiskach zgodnie przyjmuje się jednak, aby dokonywać indywidualnej oceny konkretnego przypadku podjęcia zatrudnienia przez osobę korzystającą z urlopu wychowawczego, biorąc pod uwagę wszelkie okoliczności związane z pracą – jej charakter, wymiar oraz podstawowy warunek, że praca ta nie zniweczy celu urlopu, jakim jest sprawowanie bezpośredniej, osobistej opieki nad dzieckiem.

Za prawidłowe należałoby przyjąć drugie stanowisko, gdyż przedmiotowy dodatek nie powinien przysługiwać jedynie wówczas, gdy osoba pozostając na urlopie wychowawczym podejmuje zatrudnienie lub taką formę zatrudnienia, które uniemożliwiają sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem. Za takim poglądem przemawia *ratio legis* omawianej regulacji prawnej.

#### **6.2.6. Pozostawanie pod opieką medyczną a prawo do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka**

Przepis art. 15b ust. 1 i 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych przewiduje, że z tytułu urodzenia się żywego dziecka przyznaje się jednorazową zapomogę w wysokości 1000 zł. na jedno dziecko, która przysługuje, jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu. Pozostawanie pod opieką medyczną potwierdza się zaświadczeniem lekarskim lub zaświadczeniem wystawionym przez położną. Wskazane rozwiązanie stanowi w istocie powtórzenie regulacji odnoszących się do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka określonych w art. 9 ustawy.

Stosowanie przepisu art. 15b ust. 5 ustawy powinno być poprzedzone dokonaniem przez organy administracji ustaleń w zakresie dbałości kobiety o zdrowie w czasie ciąży (pozostawania w tym okresie pod opieką lekarską), jak i dołożenia przez kobietę należytej staranności w dochowaniu terminu poddania się tej opiece. Należy uwzględnić, że w pewnych

---

<sup>635</sup> Takie też stanowisko zaprezentował między innymi WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 12 września 2013 r., II SA/Sz 497/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9E0D9A2B5E>; WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 27 października 2015 r. IV SA/Gl 162/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BDFDBFE54C>; WSA w Łodzi w wyroku z dnia 26 sierpnia 2016 r., II SA/Łd 469/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/66B4BACD8A>, dostęp 5 października 2017 r.

przypadkach kobieta, której nie da się zarzucić braku troski o zdrowie własne i dziecka, może rozpocząć opiekę medyczną w terminie późniejszym, niż określony w art. 15b ust. 5 ustawy, ze względu na niezależne od niej czynniki. Mogą to być w szczególności czynniki o charakterze biologicznym (brak możliwości rozpoznania ciąży w jej wczesnym etapie), bądź faktycznym (brak możliwości zarejestrowania się na badania lekarskie lub poddania się badaniu lekarskiemu w odpowiednim terminie). Pozbawienie matki dziecka prawa do zapomogi wyłącznie ze względu na wystąpienie okoliczności (za które matka w rzeczywistości nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności) byłoby nie tylko niezgodne z *ratio legis* art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, lecz także prowadziło do naruszenia art. 71 ust. 2 Konstytucji RP i zasady sprawiedliwości społecznej zawartej w art. 2 ustawy zasadniczej. Jeżeli z przyczyn leżących po stronie placówki medycznej nie udzielono świadczeń w dniu zgłoszenia, a w terminie późniejszym, który nastąpił po upływie 10. tygodnia ciąży, to termin, od którego kobieta w ciąży znajduje się pod opieką medyczną, powinien być liczony od daty zgłoszenia się w placówce. Osoba uprawniona do świadczeń rodzinnych nie może być obciążona negatywnymi konsekwencjami polegającymi na odmowie udzielenia świadczenia. Zaprezentowane stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 stycznia 2015 r.<sup>636</sup>. Sądy administracyjne w licznych wyrokach podzieliły ten pogląd wskazując na konieczność dokonywania każdorazowo przez organy administracji ustaleń zarówno w zakresie dbałości kobiety o zdrowie w czasie ciąży (pozostawania w tym okresie pod opieką lekarską), jak i również dołożenia przez kobietę należytej staranności w zakresie terminu poddania się tej opiece<sup>637</sup>.

Zupełnie innego zdania był jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 maja 2013 r.<sup>638</sup> twierdząc, że przyczyny, dla których kobieta w ciąży nie pozostaje pod opieką medyczną w okresie nie później niż od 10. tygodnia ciąży, lecz dopiero w okresie późniejszym nie mają żadnego znaczenia w sprawie przyznania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka. Sąd stwierdził, że przepis art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest jednoznaczny i nie przewiduje żadnego badania oraz ustalania przyczyn, które spowodowały niedotrzymanie tego terminu.

Należy wspomnieć, że zarówno pierwszy jak i drugi pogląd został odzwierciedlony w licznych wyrokach sądów administracyjnych. Aktualnie sądy administracyjne powszechnie

---

<sup>636</sup>I OSK 2242/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/012016D6C9>, dostęp 24 kwietnia 2016 r.

<sup>637</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2018 r., IV SA/GI 1107/17, LEX nr 2476023; wyrok WSA w Opolu z dnia 26 kwietnia 2018 r., II SA/Op 612/17, LEX nr 2493373; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2018 r., III SA/Gd 997/17, LEX nr 2433853.

<sup>638</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 maja 2013 r., I SA/Wa 2417/12 LEX nr 1316680.



odwołują się do konieczności badania obiektywnych możliwości realizacji przez kobietę obowiązku pozostawania pod opieką medyczną w terminie wskazanym przez ustawodawcę, co jest zdecydowanie słuszne. Często bowiem z przyczyn zupełnie niezależnych od kobiety nie zostaje spełniony ustawowy wymóg, o którym mowa. Ujednolicenie stanowiska sądów administracyjnych i obecny kierunek wykładni przepisu art. 15b ust. 5 ustawy wynika z tego, że wyrokiem z dnia 22 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 15b ust. 5 ustawy rozumiany w ten sposób, że jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się żywego dziecka przysługuje także wówczas, gdy kobieta pozostawała pod opieką medyczną później niż od 10 tygodnia ciąży, a opóźnienie to wynikało z przyczyn od niej niezależnych, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>639</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przyjęcie przeciwnego stanowiska godziłoby w konstytucyjne nakazy ochrony rodziny i opieki nad rodziną, wyrażone w art. 18, czy art. 71 ust. 1 Konstytucji.

### **6.2.7. Wykładnia określenia „od daty wydania orzeczenia” użytego w art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych**

Warto zwrócić uwagę na rozbieżności, jakie zarysowały się w orzecznictwie sądowym na tle interpretacji przepisu art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie z tym przepisem jeżeli w okresie trzech miesięcy, licząc od dnia wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, zostanie złożony wniosek o ustalenie prawa do świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności, prawo to ustala się począwszy od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Przepis ten jest instrumentem zapewniającym ciągłość otrzymywania świadczeń – uzależnionych od niepełnosprawności - przyznawanych na czas określony.

Przedmiotowe rozwiązanie umożliwia nabycie prawa do świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności za okres wsteczny, uwzględniający czas rozpatrywania sprawy przez organ właściwy do ustalania niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Przy czym skorzystanie przez osobę uprawnioną z dobrodziejstwa przepisu obwarowane jest wystąpieniem przez nią z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego uzależnionego od niepełnosprawności w ściśle określonym terminie, tj. w okresie 3 miesięcy,

---

<sup>639</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., SK 2/16 ogłoszony w Dz.U. z 2016r., poz. 2204.

licząc od dnia wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Zaakcentować należy konieczność dostrzeżenia przy interpretacji art. 24 ust. 2a ustawy, różnicy pomiędzy datą wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności przez powiatowe i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, a datą orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wydawanego przez sąd powszechny w formie wyroku.

Sądy administracyjne dokonując wykładni tego przepisu prezentują stanowisko, że trzymiesięczny termin do złożenia przez osobę uprawnioną do świadczenia rodzinnego uzależnionego od orzeczenia o niepełnosprawności wniosku o ustalenie prawa do tego świadczenia, biegnie zawsze od dnia wydania orzeczenia, w tym wyroku sądu powszechnego o niepełnosprawności, bez względu na datę jego uprawomocnienia<sup>640</sup>. Taki sposób wykładni przepisu art. 24 ust. 2a ustawy jest jednak nielogiczny i niekonsekwentny w stopniu uniemożliwiającym realizację celu wynikającego z art. 69 Konstytucji RP, który stanowi o przysługiwaniu osobom niepełnosprawnym pomocy ze strony władz publicznych, w zakresie zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej.

Według przeciwnych poglądów judykatury, zasługujących w pełni na aprobatę, użyte w art. 24 ust. 2a ustawy określenie „wydanie orzeczenia” w odniesieniu do wyroku sądu należy rozumieć nie jako datę ogłoszenia tego wyroku, lecz datę jego prawomocności<sup>641</sup>. Wykładnia językowa art. 24 ust. 2a ustawy dowodzi, że zawarte w tym przepisie sformułowanie „od dnia wydania orzeczenia” rozumieć należy jako dzień wydania przez właściwy organ ostatecznego, lub sąd – prawomocnego, orzeczenia o ustaleniu stopnia niepełnosprawności. Zgodnie z tym stanowiskiem dopiero prawomocne orzeczenie sądu powszechnego wywołuje skutek wiążący również w zakresie jego treści w stosunku do innych sądów i organów, co w ukształtowanym dwuetapowym mechanizmie przyznawania świadczeń rodzinnych uzależnionych od niepełnosprawności ma znaczenie dla odkodowania właściwego rozumienia art. 24 ust. 2a ustawy. W świetle zasady wynikającej z art. 24 ust. 2 nakładającej na osobę ubiegającą się o świadczenie obowiązek przedłożenia prawidłowo wypełnionych i kompletnych dokumentów, w tym orzeczenia o niepełnosprawności, nie sposób pominąć istotnej różnicy między datą wydania orzeczenia o

---

<sup>640</sup> Tytułem przykładu należy wskazać na reprezentatywne w tym zakresie wyroki - por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 marca 2015 r., IV SA/GI 478/14, Legalis nr 1260144; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 kwietnia 2018 r., II SA/Bk 102/18, LEX nr 2493357.

<sup>641</sup> Por. wyrok WSA w Opolu z 13 marca 2018 r., II SA/Op 346/17, LEX nr 2475435.

niepełnosprawności przez powiatowe i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności a datą wydania wyroku przez sąd powszechny w tym samym przedmiocie, który wiąże inne organy w rozumieniu art. 365 k.p.c. dopiero od daty jego prawomocności<sup>642</sup>. Prawomocne orzeczenie wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

Przyjęcie jednego z zaprezentowanych poglądów judykatury ma niebagatelne znaczenie dla osoby ubiegającej się o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych uzależnionych od niepełnosprawności w sytuacji, gdy zachodzi wątpliwość, czy został zachowany trzymiesięczny termin, o którym mowa. Zaakcentować należy, że określony w art. 24 ust. 2a ustawy termin jest terminem materialnoprawnym, więc uchybienie temu terminowi powoduje skutek prawny w postaci wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialnym, a organy nie mają możliwości przywrócenia tego rodzaju uchybionego terminu. Z upływem tego terminu organy administracji tracą możliwość ustalenia prawa do świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie stopnia niepełnosprawności.

Osoba ubiegająca się o ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego uzależnionego od niepełnosprawności znajdująca się w takiej samej sytuacji faktycznej może zatem – w zależności od przyjętego stanowiska dotyczącego wykładni przepisu art. 24 ust. 2a ustawy – zostać potraktowana w inny sposób (otrzymać świadczenie od miesiąca złożenia wniosku o ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego albo otrzymać to świadczenie wiele miesięcy, a nawet lat wstecz od miesiąca złożenia wniosku o ustalenie stopnia niepełnosprawności), co ma realny wpływ na jej sytuację finansową.

### **6.2.8. Ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem dla osoby korzystającej z zasiłku macierzyńskiego wypłacanego po ustaniu zatrudnienia**

Ustawodawca w przepisie art. 17 ust. 5 ustawy nie wymienił jako negatywnej przesłanki ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego sytuacji, gdy osoba sprawująca opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem pobiera zasiłek macierzyński z ZUS przysługujący po utracie zatrudnienia. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku,

---

<sup>642</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z 8 marca 2018 r., IV SA/Po 1067/17, LEX nr 2466521.

że ukształtowały się dwa odmienne poglądy w tym przedmiocie. Według jednego stanowiska wyrażonego między innymi w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 31 sierpnia 2017 r.<sup>643</sup>, pobieranie zasiłku macierzyńskiego z ZUS nie jest wymienione w art. 17 ust. 5 ustawy, tj. nie stanowi okoliczności, w której świadczenie pielęgnacyjne nie może zostać przyznane. Zupełnie innego zdania był natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 22 września 2016 r.<sup>644</sup> stwierdził, że pobieranie zasiłku macierzyńskiego wyklucza otrzymywanie w tym samym okresie czasu świadczenia pielęgnacyjnego. Zasiłek macierzyński jest świadczeniem pieniężnym mającym na celu zapewnienie środków utrzymania w czasie, kiedy osoba go otrzymująca nie wykonuje pracy w związku z urodzeniem dziecka i koniecznością opieki nad nim. Zasiłek ten zastępuje dochód z pracy (wynagrodzenie za pracę) mając na względzie to, że taka osoba nie może w tym okresie wykonywać pracy zarobkowej. Jest on świadczeniem okresowym dla osób pozostających w zatrudnieniu (które powrócą do pracy), ale przysługuje także tym osobom, którym umowa o pracę wygasła z dniem urodzenia dziecka. Zdaniem sądów prezentujących ten pogląd okres pobierania zasiłku macierzyńskiego jest okresem wyłączającym możliwość uznania, że wówczas może zostać przyznane świadczenie pielęgnacyjne związane z rezygnacją z pracy lub niemożnością jej podjęcia<sup>645</sup>.

Pierwszy pogląd w pełni zasługuje na aprobatę, gdyż ustawa o świadczeniach rodzinnych w przepisie art. 17 ust. 5 w rzeczywistości nie zawiera żadnych wyłączeń w zakresie posiadania uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego. Natomiast z treści art. 17 ust. 1 wyraźnie wynika, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje wymienionym osobom uprawnionym, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem (...). Jeśli zatem ten warunek został spełniony otrzymywanie zasiłku macierzyńskiego nie powinno stanowić przeszkody do przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Przyjęcie drugiego z prezentowanych rozwiązań powoduje, że osoba ubiegająca się o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, która otrzymuje zasiłek macierzyński wypłacany po utracie zatrudnienia nie otrzyma prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (za okres, w którym pobierała zasiłek macierzyński) pomimo, iż faktycznie sprawuje opiekę

---

<sup>643</sup> III SA/Gd 443/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/83A82DF38B>, dostęp 4 października 2018 r.

<sup>644</sup> IV SA/Po 80/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/426C739E37>, dostęp 4 października 2018 r.

<sup>645</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2015 r., II SA/Kr 12/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ADCDE5CE4D>, dostęp 4 października 2018 r.

nad niepełnosprawnym dzieckiem i spełnia pozostałe przesłanki ustawowe. Pogląd ten wydaje się być nieakceptowalny w świetle wymienionych enumeratywnie wyłączeń ustawowych, o których mowa w art. 17 ust. 5 ustawy.

### **6.3. Konsekwencje niejednolitości poglądów judykatury przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych**

Zgodnie z przywołaną zasadą równości wobec prawa wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu powinny być traktowane równo, bez różnicowań faworyzujących, jak i dyskryminujących. Równe zaś traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej skutkować powinno wydaniem wobec nich takich samych rozstrzygnięć. Jednakże omówione sytuacje obrazują, że w takim samym stanie faktycznym i na podstawie tych samych przepisów prawa sądy administracyjne wydawały jednak odmienne rozstrzygnięcia. Przypadki rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych są jedynie przykładowe i w rzeczywistości nie obrazują skali tego problemu<sup>646</sup>.

Słuszne wydaje się stwierdzenie, że niejednolitość orzecznictwa sądowego jest najczęściej skutkiem jakości prawa stanowionego przez ustawodawcę, która rodzi liczne problemy interpretacyjne i w efekcie staje się przyczyną naruszeń równości wobec prawa. Jednak nie zawsze tak bywa i w tym miejscu na uwagę zasługują zaprezentowane przykłady niejednolitości w orzecznictwie sądów administracyjnych, w szczególności dotyczące kręgu osób uprawnionych do świadczeń rodzinnych, czy ustawowej definicji opiekuna faktycznego dziecka. W tych konkretnych przypadkach wydawałoby się, że nie mamy do czynienia z wątpliwościami interpretacyjnymi, gdyż przepis prawa jest oczywisty, a jedna z podstawowych zasad interpretacji przepisów prawa mówi, że przepis jasny nie wymaga wykładni (*clara non sunt interpretanda*). Niemniej jednak sądy administracyjne przyjęły

---

<sup>646</sup> W rozdziale III niniejszej pracy przedstawiono zagadnienia materialnoprawne i zaprezentowana tam analiza wymogów, jakie należy spełnić, aby otrzymać poszczególne świadczenia rodzinne potwierdza szereg innych rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo nadal burzliwa pozostaje w orzecznictwie sądowym i doktrynie prawniczej dyskusja dotycząca tego, czy osoba uprawniona do emerytury może otrzymać świadczenie pielęgnacyjne w związku ze sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną w wysokości różnicy między wysokością świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą otrzymywanej emerytury. Zarysowały się dwie przeciwne linie orzecznicze i mimo najnowszych wyroków NSA popierających dopuszczalność przyznania w takiej sytuacji świadczenia pielęgnacyjnego, nie ma perspektywy ujednoczenia poglądów sądów administracyjnych i przedstawicieli doktryny – nadal trwa ożywiony dyskurs prawniczy. Skutki istniejącej rozbieżności orzeczniczej godzą w respektowanie zasady równości wobec prawa.

zupełnie odmienne stanowiska w sprawach, w których wola ustawodawcy została wyrażona w sposób, jak można określić, „pozornie” jednoznaczny. Przyczyny takiego stanu rzeczy nie można więc dopatrywać się w braku należytej jakości prawa stanowionego przez ustawodawcę. Rozbieżności sądów administracyjnych w tych przypadkach wynikają z „twórczej” wykładni prawa prowadzącej w konsekwencji do prawotwórczej roli sądu. Obserwuje się, że niejednokrotnie rezultaty wykładni prokonstytucyjnej wykraczają poza tzw. granicę wykładni językowej, a nawet pozostają w całkowitej opozycji do literalnego brzmienia przepisów.

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych (i to nie tylko w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych) coraz częściej można dopatrzeć się przypadków, w których sąd poprzez swoje orzeczenie „zastępuje” niejako ustawodawcę. Można wręcz stwierdzić, że tworzenie prawa przez sądy, a nawet organy administracji jest współcześnie faktem<sup>647</sup>. Przykładów dotyczących stosowania wykładni prawa prowadzącej do prawotwórczej roli sądów jest wiele i to w samej tylko niezbyt obszernej normatywnie materii świadczeń rodzinnych. Warto chociażby zwrócić uwagę na orzecznictwo sądów administracyjnych po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny, że przepis art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, został uznany za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 października 2014 r. stwierdził, że skutkiem wyroku nie jest ani uchylene art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylene decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie „prawa” do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w tej materii – powinien dokonać tego bez zwłoki. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje powszechnie pogląd, iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego miał skutek

---

<sup>647</sup> Zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa, Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 241; D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 94-120.

derogacyjny, co oznacza, że przepis art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych został pozbawiony niekonstytucyjnej treści normy prawnej<sup>648</sup>.

Tymczasem problem prawotwórstwa sędziowskiego nie jest pożądanym. Kierunek orzecznictwa administracyjnego powinien potwierdzać, że dobro i słusność są dla systemu prawa wartościami fundamentalnymi, gdyż prawda, dobro, godność człowieka, słusność, sprawiedliwość są nie tylko podstawą bytu prawa, czyli wartością, która leży u jego źródeł, ale także wartością w interpretowaniu i stosowaniu prawa. Nie można jednak zapominać, że podstawowym paradygmatem wykładni przepisów prawa w polskiej kulturze prawnej jest zakaz wykładni prawotwórczej<sup>649</sup>. Celem wykładni nie jest tworzenie nowych norm prawa, czy ich modyfikacja, lecz ustalenie treści norm „wysłowionych” w analizowanych przepisach<sup>650</sup>. Aczkolwiek coraz częściej problem „prawotwórstwa” sądowego jest powodem dyskusji w doktrynie prawniczej. Trwa spór dotyczący możliwości uznania prawotwórczej działalności sędziów.

Pojawiają się wątpliwości, czy sądy, które winny stosować prawo, mogą same to prawo tworzyć. Podkreśla się, że jednostka powinna mieć pełny obraz swojej sytuacji prawnej. Dopuszczalność prawotwórstwa sądowego może rodzić pewne obawy co do transparentności sytuacji jednostki, która jest podmiotem konkretnej normy. Tak naprawdę nie wiadomo, czy sąd odwoła się do przyjętej linii orzecznictwej, czy może sam dokona wykładni przepisów<sup>651</sup>. Prawotwórcza rola sądów nabiera jednak znaczenia, gdy przepisy prawa nie „nadążają” za rzeczywistością. Choć wydaje się, że prawotwórcza działalność sądów niejako wpisana jest w rolę sądownictwa administracyjnego, to zdecydowanie powinna ona mieć charakter wyjątkowy, tak aby nie doszło do naruszenia podziału władz i jasności źródeł prawa. Przywoływanym argumentem przeciwko jednolitości orzecznictwa jest konflikt z zasadą niezawisłości sędziowskiej poprzez ograniczenie możliwości korzystania z luzów decyzyjnych w procesie orzekania. Za słuszny należy uznać pogląd wyrażany w doktrynie,

---

<sup>648</sup> Por. wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2017 r., OSK 108/17, Lex nr 2331596; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2017 r., IV SA/GI 29/17, Lex nr 2313644; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 czerwca 2017 r., III SA/Kr 537/17, LEX nr 2330885.

<sup>649</sup> T. Grzybowski, *Zagadnienia prawotwórstwa sędziowskiego a instytucja uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2009, nr 6(27), s. 61.

<sup>650</sup> L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*. Komentarz, Toruń 2002, s. 21.

<sup>651</sup> D. Ostrowiecki, *(Prawo)twórczość sądów administracyjnych*, [w:] *Prawotwórstwo sądów administracyjnych* (red.) J.P. Tarno, T. Bąkowski, Warszawa 2015, s. 227.

że idea jednolitości orzecznictwa nie stoi w zasadniczej sprzeczności z ideą niezawisłości sędziowskiej<sup>652</sup>, choć często ta niezawisłość wydaje się być rozumiana nazbyt szeroko.

Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych powinien eliminować Naczelny Sąd Administracyjny. Jednym z podstawowych zadań NSA - obok działalności orzeczniczej - jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa w sprawach sądownoadministracyjnych. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na szczególną rolę uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego, które są podstawowym instrumentem służącym ujednocnieniu orzecznictwa sądów administracyjnych, porządkują poglądy w sprawach, w których dotychczas zapadały orzeczenia rozbieżne lub wskazują kierunek rozstrzygnięć w sprawach istotnych, a także skomplikowanych<sup>653</sup>. Wziąwszy pod uwagę, że jednym z podstawowych zadań stawianych przed sądami, w tym również przed sądami administracyjnymi, jest równe traktowanie stron, co oznacza, że w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej powinno zapaść takie samo rozstrzygnięcie, trudno przecenić znaczenie tego środka nadzoru judykacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na wniosek: Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców lub Rzecznika Praw Dziecka oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej na podstawie postanowienia składu orzekającego. Wspólną cechą uchwał abstrakcyjnych i konkretnych jest to, że ich podstawowym celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądownoadministracyjnego.

Jak wskazują statystyki w 2014 r. NSA podjął łącznie 19 uchwał, w tym 10 uchwał w trybie abstrakcyjnym (5 na wniosek Prezesa NSA, 3 na wniosek Prokuratora Generalnego oraz 2 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich). W trybie art. 187 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi NSA podjął 9 uchwał<sup>654</sup>, w 2015 r. NSA podjął łącznie 17 uchwał, w tym 4 uchwały w trybie abstrakcyjnym (2 – na wniosek Prezesa NSA i 2 – na wniosek Prokuratora Generalnego). W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął

---

<sup>652</sup>H.Knysiak-Molczyk, *Jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] *Kryzys Prawa Administracyjnego*, tom 4, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, op. cit., s. 21-22.

<sup>653</sup>J.P. Tarno, *Komentarz do art.15 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis 2011, stan prawny 7 listopada 2011 r.

<sup>654</sup> Dane pochodzą ze sprawozdania rocznego z działalności NSA za 2014 r., <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>.



13 uchwał<sup>655</sup>. W kolejnym 2016 roku wpłynęły 22 wnioski o podjęcie uchwał. NSA podjął wówczas łącznie 16 uchwał, w tym 7 uchwał w trybie abstrakcyjnym (6 na wniosek Prezesa NSA i 1 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich). W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 9 uchwał<sup>656</sup>. Z kolei w 2017 r. do NSA wpłynęły 24 wnioski o podjęcie uchwał. NSA podjął łącznie 20 uchwał, w tym 7 uchwał w trybie abstrakcyjnym (5 – na wniosek Prezesa NSA, 1 – na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 1 na wniosek Prokuratora Generalnego). W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 13 uchwał<sup>657</sup>. W 2018 r. wpłynęło 8 wniosków o podjęcie uchwał. NSA podjął łącznie 9 uchwał, w tym 3 uchwały w trybie abstrakcyjnym (2 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 1 na wniosek Prokuratora Generalnego). W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 6 uchwał<sup>658</sup>.

W skali istniejących rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (biorąc pod uwagę tylko sprawy z zakresu szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego) liczba podjętych uchwał wydaje się być stosunkowo niewielka. Tym bardziej jest to widoczne, że dla przykładu w 2017 r. działalność uchwałodawcza NSA dotyczyła zagadnień związanych z przepisami: procedury sądownoadministracyjnej, prawa podatkowego, tzw. mienia zabużańskiego, gospodarki nieruchomościami, referendum lokalnego oraz pobierania opłat w strefach płatnego parkowania. Działalność uchwałodawcza w roku 2017 nie dotyczyła natomiast w ogóle zagadnień związanych z pomocą dla rodziny, w których rozbieżności w orzecznictwie są zdecydowanie zauważalne. W 2018 r. w sprawach dotyczących *sensu stricto* świadczeń rodzinnych NSA odniósł się do wykładni przepisu 17 ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy dzieląc stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym wskazany przepis nie może stanowić podstawy do odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, której wcześniej prawo to odebrano regulacją niekonstytucyjną, „przymuszając” niejako do ubiegania się o świadczenie mniej korzystne (zasilek dla opiekuna), a którego uzyskanie jest z kolei przesłanką uniemożliwiającą powrót do uzyskiwania świadczenia poprzedniego (świadczenia pielęgnacyjnego). W sytuacji zbiegu uprawnień do obydwu tych świadczeń znajduje zastosowanie przepis art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ponadto NSA zajął stanowisko, zgodnie z którym ustalenie

---

<sup>655</sup> Dane pochodzą ze sprawozdania rocznego z działalności NSA za 2015 r., <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>.

<sup>656</sup> Dane pochodzą ze sprawozdania rocznego z działalności NSA za 2016 r., <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>.

<sup>657</sup> Dane pochodzą ze sprawozdania rocznego z działalności NSA za 2017 r., <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>.

<sup>658</sup> Dane pochodzą ze sprawozdania rocznego z działalności NSA za 2018 r., <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>.

na podstawie art. 23a ust. 3 ustawy, że w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, nie jest równoznaczne z tym, że osoba podlega ustawodawstwu w zakresie świadczeń rodzinnych w innym państwie<sup>659</sup>.

Uchwałodawcza aktywność NSA pozwala na eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wynikających głównie z niejasności przepisów prawa, pominięcia ustawodawczych, czy braku przepisów intertemporalnych, albowiem na mocy przepisu art. 269 § 1 p.p.s.a.<sup>660</sup> stanowisko zajęte w uchwale NSA wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Ogólna moc wiążąca uchwały powoduje, iż wiąże ona sądy administracyjne we wszystkich sprawach, w których ma być stosowany interpretowany przepis. Sąd orzekający w sprawie, w której pojawia się zagadnienie prawne rozstrzygnięte już w uchwale, bez zgłoszenia wniosku o podjęcie tak zwanej „uchwały przełamującej”, nie może wyrazić innego poglądu niż ten sformułowany w uchwale przez NSA. Rozstrzygnięcia podejmowane w uchwałach chronią gwarantowane przez Konstytucję RP prawa jednostki oraz kształtują jednolitą linię orzecniczą w istotnych sprawach, a więc aktywność Sądu w tym zakresie jest wielce pożądana. Wykładnia zawarta w uchwale abstrakcyjnej w sposób pośredni wiąże wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy administracyjne są obowiązane je respektować<sup>661</sup>.

Wszystkie uchwały NSA mają istotne znaczenie dla jakości prawa, jak się określa w doktrynie prawniczej stanowią narzędzie „diagnozy” stanowiącego prawa administracyjnego. Zauważyć należy, że stosowanie prawa stanowiącego na wysokim poziomie legislacyjnym, jasnego, zupełnego i stabilnego sprawiałoby, że poważne wątpliwości pojawiałyby się zdecydowanie rzadziej. W uchwałach są wskazywane wszelkie niedoskonałości, luki, niejasności i inne wady aktów prawnych, które ujawniają się w praktycznym stosowaniu prawa. W ten sposób ustawodawca może odpowiednio reagować i poprzez nowelizacje, modyfikować prawo. Z drugiej strony uchwały NSA, będąc aktami stosowania prawa, w drodze wykładni uzupełniają normy prawne, a nawet niekiedy w istotny

---

<sup>659</sup> W sprawach dotyczących zabezpieczenia społecznego w 2018 r. działalność uchwałodawcza dotyczyła także ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w zakresie utraty dochodu oraz ustalanych na podstawie ustawy o pomocy społecznej opłat za pobyt w domu pomocy społecznej.

<sup>660</sup> Zgodnie z art. 269 § 1 p.p.s.a. jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio.

<sup>661</sup>J.P. Tarno, *Komentarz do art. 269 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis 2011.

sposób je zmieniają. Doprecyzowanie przez sąd przepisów jest niezbędne, chociażby z uwagi na dynamikę procesów społecznych i naturalne nienadążanie za tymi zjawiskami przez ustawodawcę. Tym samym NSA niejako w swych uchwałach wpływa w sposób bezpośredni na jakość prawa administracyjnego, uzupełniając w tym zakresie władzę ustawodawczą<sup>662</sup>. Należy jednak mieć na uwadze, że uchwały nie są niezmiennie, a także - jak podaje się w literaturze przedmiotu - zupełna jednolitość poglądów sądów nie może być wartością absolutną, zwłaszcza w aktualnym, dwuinstancyjnym modelu sądownictwa administracyjnego. Wyrazem tego jest nie tylko oczywista rozbieżność orzecznicza, ale i rozbieżność ukryta, o czym mogą świadczyć chociażby zdania odrębne zgłaszane do uchwał podjętych przez Naczelny Sąd Administracyjny<sup>663</sup>. Ponadto jak wskazuje praktyka nawet najlepiej skonstruowany system instrumentalnych zabezpieczeń realizacji jednolitości orzecznictwa nie jest w stanie zapewnić w należyty sposób tej jednolitości.

## 6.4. Konkluzje

Podsumowując te rozważania należy stwierdzić, że niezwykle ważna jest dbałość o jednolitość orzekania przez sądy administracyjne, gdyż przesądza ona o realizacji zasady równości wobec prawa. Niestety bardzo często w oparciu o tożsamy stan prawny i taki sam stan faktyczny różnicowane są prawa jednostek, co wiąże się z bezpośrednimi skutkami finansowymi, nieraz kształtującymi ich sytuację bytową na granicy egzystencji. Brak jednolitości w orzecznictwie sądów dotyka wprost jednostkę, która na co dzień odczuwa tego negatywne skutki, nierzadko tracąc przy tym zaufanie do działania organów władzy publicznej i mając poczucie, że przysługujące jej prawa wynikające z ustawy świadczeń rodzinnych nie są realizowane i nie są należycie chronione. Tymczasem jak podkreśla się w doktrynie prawniczej roszczenia charakteryzujące publiczne prawa podmiotowe nie mogą być tylko w porządku prawnym uznawane, ale muszą także dawać podmiotom tych praw realną możliwość ich egzekwowania. Na tym polega istota ochrony publicznych praw podmiotowych, jako jednego z celów sądownictwa administracyjnego.

---

<sup>662</sup> A. Cudak, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego jako miernik jakości prawa administracyjnego*, op. cit., s. 126.

<sup>663</sup> M. Sieniuc, *Jednolitość orzecznictwa sądowego jako wyraz gwarancji realizacji zasady równości wobec prawa*, op. cit., s. 84-85.

Należy zaakcentować, że system świadczeń rodzinnych jest formą wsparcia finansowego skierowaną do rodzin o najniższych dochodach, a także osób starszych i osób niepełnosprawnych. Przepisy ustawy tworzą po stronie organu administracji publicznej obowiązek spełnienia konkretnych roszczeń podmiotu, który nabył prawo do świadczeń rodzinnych. Przy czym w ewentualnym sporze jednostki z administracją publiczną kluczową rolę odgrywa dorobek orzecznictwa sądów administracyjnych. Strony postępowania administracyjnego coraz częściej, wykazując się dużą świadomością prawną, powołują się na wyroki sądów administracyjnych zapadłe w podobnych sprawach, odwołując się przy tym do potrzeby zagwarantowania konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Organy administracji publicznej niejednokrotnie stają przed dylematem, czy ustalając prawo do świadczeń rodzinnych powinny przyjmować wykładnię przepisów prawa wynikającą z tzw. prawotwórstwa sędziowskiego. Organy administracji rozstrzygając w podobnych sprawach traktują bowiem orzeczenia sądów administracyjnych jako „część obowiązującego prawa”. Przy czym nawet twórcza wykładnia nie tworzy nowego prawa, a co najwyżej utrwała pewną praktykę, która w żaden sposób nie wiąże formalnie. Sąd dokonuje bowiem każdorazowo własnej wykładni stosowanych przepisów i zawsze może odejść od ugruntowanego już w orzecznictwie rozumienia danego przepisu, gdyż nie jest nim w żaden sposób związany. Rezygnacji z utrwalonej praktyki orzeczniczej nie można uznać za negatywne zjawisko, jeśli zostanie dostatecznie uzasadniona<sup>664</sup>. Prawotwórczość orzeczenia odnosi się do stworzenia w wyniku twórczej wykładni pewnego *novum*, które jest brane pod uwagę przy orzekaniu w innych sprawach. Jak podkreśla się w doktrynie prawniczej wykładnia sądowa jest kanonem wykładni w praktyce innych instytucji stosujących prawo, a także kanonem inspirującym wykładnię doktrynalną<sup>665</sup>. Wykładnia prawa, jak przyjęto w doktrynie prawnej, jest komponentem szeroko rozumianej interpretacji prawniczej i jako taka stanowi moduł procesu stosowania prawa<sup>666</sup>.

Orzecznictwo sądów administracyjnych przekłada się więc pośrednio na proces decyzyjny organów administracji publicznej, które mając obowiązek spełnienia ustawowych roszczeń osób ubiegających się o świadczenia rodzinne przyjmują najczęściej kierunek wykładni znajdujący wyraźne odzwierciedlenie w przepisach prawa, przy czym wydaje się, że zasadniczego znaczenia nabiera wówczas obawa przed naruszeniem dyscypliny finansów

---

<sup>664</sup>D. Gregorczyk, *Kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych* [w:] *Prawotwórstwo sądów administracyjnych* (red.) J.P.Tarno, T. Bąkowski, Warszawa 2015, s. 123.

<sup>665</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni*, Toruń 2010, s. 9 i nast.

<sup>666</sup> L. Zacharko, *(Nie) Jednolitość sądów administracyjnych- teoria a praktyka*, op. cit., s. 290 i n.

publicznych. W takiej sytuacji osobie, której na mocy decyzji administracyjnej odmówiono przyznania prawa do wnioskowanego świadczenia pozostaje możliwość dochodzenia swoich praw poprzez złożenie skargi do sądu administracyjnego. I w tym miejscu po raz kolejny należy uwydatnić jak ważna staje się jednolitość orzecznictwa sądowego.

Nie są odosobnione poglądy doktryny, iż w demokratycznym państwie prawa nie znajduje uzasadnienia przedkładanie wartości jednolitości orzecznictwa sądowego nad ochronę prawa i wolności jednostki, stanowiącą zdaniem Trybunału Konstytucyjnego podstawowy cel sprawowania wymiaru sprawiedliwości<sup>667</sup>. Przy czym to właśnie brak jednolitości orzecznictwa sądowego staje się najczęstszą przyczyną naruszeń jednej z podstawowych zasad systemu wolności i praw, tj. równości wobec prawa. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw i wyjątków. Dlatego też jednolitość orzecznictwa jest postrzegana jako „wartość o szczególnym znaczeniu dla zapewnienia pewności i jednolitości rozstrzygnięć w tożsamych sprawach, a więc bezpieczeństwa prawnego”, a także realizacji postulatu równości wobec prawa<sup>668</sup>. Powtarzając za doktryną jednolitość orzecznictwa jest wartością niezbędną dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego i pozytywnie wpływa na kształtowanie zaufania obywatela do państwa<sup>669</sup>.

Reasumując, analiza kilku przykładowych zagadnień dotyczących świadczeń rodzinnych prowadzi do wniosków, że niejednolitość orzeczeń sądów administracyjnych dotyka bezpośrednio i wprost jednostkę powodując, że jej prawa – pomimo gwarancji sądowej ich ochrony - nie zawsze są należycie chronione, a wręcz są naruszane. System sądowej kontroli działań administracji, który ma na celu ochronę praw jednostki, w rzeczywistości poprzez występujące (z różnych względów) rozbieżności w orzecznictwie przyczynia się *de facto* do naruszania tych praw. Priorytetowe znaczenie ma więc dbałość o jednolitość orzekania przez sądy administracyjne, która przesądza o realizacji zasady równości wobec prawa.

---

<sup>667</sup> D. Gregorczyk, *Kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, op. cit. s. 123.

<sup>668</sup> L. Zacharko, *(Nie) Jednolitość sądów administracyjnych- teoria a praktyka*, op. cit. s. 282.

<sup>669</sup> D. Dąbek, *Jednolitość orzecznictwa sądowo- administracyjnego* [w:] *Jednolitość orzecznictwa sądowo- administracyjnego w sprawach samorządowych*, (red.) J. Filipek, Kraków 1999, s. 73.

## **Rozdział VII**

# **Rzecznik Praw Dziecka jako instytucja wspierająca prawidłowe funkcjonowanie rodziny**

---

### **7.1. Pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Dziecka w Polsce**

Ważnym elementem sprawnie funkcjonującego systemu ochrony praw i wolności jest instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce oparta jest na solidnych podstawach prawnych, znajdując swoje umocowanie zarówno w ustawie, jak i w Konstytucji.

Instytucja *ombudsmana* wywodzi się ze Szwecji, gdzie został powołany przez króla Karola XII w 1713 r. do sprawowania kontroli nad przestrzeganiem prawa przez instytucje publiczne i ich funkcjonariuszy. Pierwotna nazwa urzędu ombudsmana została zmieniona w 1719 r. na urząd kanclerza sprawiedliwości (*Justitiekansler*)<sup>670</sup>. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku instytucja ombudsmana upowszechniła się w innych krajach europejskich, między innymi we Francji, w Portugalii, Austrii, Hiszpanii, Holandii, Polsce. Pojawiła się również na innych kontynentach. W większości państw ombudsman ma charakter urzędu centralnego, posiadającego kompetencje o generalnym zakresie lub o ograniczonym wymiarze, przykładowo w Niemczech istnieje ombudsman do spraw wojskowych. W Stanach Zjednoczonych, Kanadzie czy Japonii, urząd ombudsmana funkcjonuje jedynie na szczeblu lokalnym. Od września 1995 r. w ramach Unii Europejskiej funkcjonuje Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, który na mocy postanowień Traktatu z Maastricht został powoływany przez Parlament Europejski. Europejski ombudsman rozpatruje skargi obywateli państw członkowskich Unii, dotyczące naruszeń prawa przez instytucje i organy Unii, wynikające z ich działań i decyzji<sup>671</sup>.

Zainteresowanie instytucją ombudsmana w Polsce ma swój początek w latach sześćdziesiątych. W publikacjach naukowych wiele wypowiedziano się na temat funkcjonowania instytucji ombudsmana w innych krajach. Przedstawiano rzecznika jako rozwiązanie specyficznie nordyckie, nie dostrzegano przydatności tej instytucji.

---

<sup>670</sup> M. Grzybowski, *Ombudsman w państwach nordyckich, geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji* [w:] *Rzecznik praw obywatelskich*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 1989, s. 66 i n.

<sup>671</sup> S. Patyra, *Rzecznik Praw Obywatelskich* [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 435.

Niektórzy autorzy krytycznie wypowiedzieli się za wprowadzaniem instytucji ombudsmana w Polsce, inni zdecydowanie popierali wprowadzenie tej instytucji<sup>672</sup>. Zasadniczy przełom nastąpił pod wpływem wydarzeń społeczno-politycznych na początku lat osiemdziesiątych, pojawiły się wówczas pierwsze projekty dotyczące przyjęcia tej instytucji w Polsce. W rezolucji Komitetu Nauk Prawnych PAN z kwietnia 1981 r. dotyczącej reformy organów sprawiedliwości i gwarancji niezawisłości sędziowskiej wysunięto postulat powołania urzędu ombudsmana. Szczególne znaczenie w procesie przygotowującym wprowadzenie instytucji rzecznika miała propozycja Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego sformułowana w maju 1983 r. w uchwale I Kongresu (Kierunki i metody działalności PRON). Jednym z postulatów było powołanie sejmowego strażnika praw obywatelskich, który chroniłby prawa obywateli, którzy są pokrzywdzeni przez administrację, wyposażonego w ustawowe uprawnienia<sup>673</sup>. Ostatecznie w Polsce urząd Rzecznika Praw Obywatelskich został ustanowiony w 1987 r. Działalność Rzecznika reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (art. 208 - 212) oraz ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>674</sup>.

W Europie i na świecie jest wiele państw, w których systemy ustrojowe przewidują funkcjonowanie instytucji ombudsmanskich, ale również występują tak zwani ombudsmeni wyspecjalizowani. Przykładem takim może być w Polsce Rzecznik Praw Dziecka<sup>675</sup>, Rzecznik Praw Pacjenta<sup>676</sup>, Rzecznik Ubezpieczonych<sup>677</sup>, Rzecznik Finansowy<sup>678</sup> czy Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>679</sup>. W krajach europejskich mamy również przykłady tzw. wyspecjalizowanych rzeczników między innymi Pełnomocnik Bundestagu do Spraw Sił Zbrojnych<sup>680</sup>, Parlamentarny Rzecznik Praw Mniejszości Narodowych

---

<sup>672</sup> J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003, s. 44.

<sup>673</sup> S. Patyra, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, op. cit., s. 437.

<sup>674</sup> Ustawa z 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.).

<sup>675</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 141).

<sup>676</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1127 ze zm.).

<sup>677</sup> Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 290 ze zm.). Przy czym Rzecznik Ubezpieczonych z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2279 ze zm.), tj. z dniem 11 października 2015 r. stał się Rzecznikiem Finansowym.

<sup>678</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2279 ze zm.).

<sup>679</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r., poz. 648).

<sup>680</sup> Art. 45b Ustawy Zasadniczej dla Republiki Federalnej Niemiec, [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf).

i Etnicznych na Węgrzech<sup>681</sup>, czy Rzecznik Praw Obywatelskich ds. Parlamentarnych i Służby Zdrowia w Wielkiej Brytanii<sup>682</sup>. W literaturze przedmiotu podaje się, iż do popularności urzędu ombudsmana, w tym ombudsmanów wyspecjalizowanych przyczyniły się niedostatki sądownictwa powszechnego oraz administracyjnego w zakresie ochrony praw obywateli.

W zakresie ochrony praw dziecka funkcjonowały już dotychczas organy powołane do takich działań, włącznie z sądem opiekuńczym, ale Konstytucja postawiła krok dalej, powołując nową w naszym ustroju instytucję Rzecznika Praw Dziecka. Z uwagi na specyfikę i charakter spraw nie powierzono ich działającemu od 1987 r. Rzecznikowi Praw Obywatelskich, ale zdecydowano się powołać odrębny, wyspecjalizowany w zakresie ochrony i pomocy dziecku urząd Rzecznika Praw Dziecka<sup>683</sup>. W Polsce funkcjonuje szereg organów, instytucji i organizacji zajmujących się prawami dziecka jak również ich ochroną. Często jednak działają one jedynie w konkretnym środowisku społecznym lub na określonym obszarze, a czasami sytuacja dziecka nie jest priorytetowym celem ich działalności. Z tego punktu widzenia ustanowienie Rzecznika Praw Dziecka jako niezależnej instytucji wspiera wysiłki państwa zmierzające do maksymalnej ochrony praw dziecka<sup>684</sup>.

Instytucję osoby zajmującej się ochroną praw dziecka określa się na świecie różnymi nazwami: Rzecznik Praw Dziecka, Komisarz ds. dzieci, Ombudsman for Children, czy też Kinderrechtbeauftragte. Urząd Rzecznika Praw Dziecka wywodzi się z Norwegii, która jako pierwsza na świecie powołała w 1981 r. ombudsmana do spraw dzieci. Stanowi on pierwowzór, który znalazł naśladowców na całym świecie. Utworzenie tego urzędu poprzedziło powołanie niezależnego organu Komitetu Praw Dzieci, którego zadaniem było poszukiwanie rozwiązań problemów dotyczących dzieci oraz utworzenie organu zajmującego się ochroną ich praw. Komitet zdecydował o utworzeniu urzędu rzecznika do realizacji dwóch zadań: podejmowanie działań, których celem jest ochrona praw dziecka oraz do promowania praw dzieci. Ministerstwo ds. Dzieci i Rodziny powołało komisję, która rozpatrzyła projekt Komitetu i zdecydowała o powołaniu niezależnego urzędu Rzecznika Praw Dziecka,

---

<sup>681</sup> Instytucja Rzecznika Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych na Węgrzech została z dniem 1 stycznia 2012 r. zastąpiona instytucją Rzecznika Praw Podstawowych na mocy art. 30 Ustawy Zasadniczej Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r. uchwalonej przez Zgromadzenie Krajowe w dniu 18 kwietnia 2011 r. i podpisanej przez Prezydenta Republiki w dniu 25 kwietnia 2011 r. oraz opublikowanej w urzędowym organie publikacyjnym „Magyar Közlöny” Nr 43/2011.

<sup>682</sup> [https://e-justice.europa.eu/content\\_fundamental\\_rights-176-sc-pl.do?member=1#n02](https://e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights-176-sc-pl.do?member=1#n02).

<sup>683</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, SIP LEX 2013.

<sup>684</sup> P. J. Jaros, *Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako organu państwowego*. Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, Warszawa 2013, s. 7.



który będzie chronił prawa dzieci, ponieważ same nie zadają o respektowanie swych praw. Na mocy ustawy parlamentarnej w dniu 5 marca 1981r. powołano urząd Ombudsmana ds. Dzieci. Jego właściwa nazwa to Barneombudet. Obecnie w kilkunastu państwach funkcjonuje instytucja rzecznika, która różni się od pierwowzoru sposobem organizacji, usytuowaniem w strukturze państwa oraz zasięgiem działania<sup>685</sup>.

Prace nad utworzeniem w Polsce instytucji Rzecznika Praw Dziecka zostały zainicjowane przez organizacje pozarządowe i środowiska działające na rzecz praw dzieci. W dniu 7 czerwca 1991 r. Rzeczypospolita Polska ratyfikowała Konwencję o Prawach Dziecka, co dla organizacji pozarządowych i środowisk działających na rzecz praw dzieci było impulsem do postulowania o utworzeniu w Polsce instytucji Rzecznika Praw Dziecka. Propozycje ustanowienia Rzecznika Praw Dziecka jako organu konstytucyjnego pojawiły się w procesie prac nad nową Konstytucją. W drugim projekcie Konstytucji złożonym w dniu 28 kwietnia 1993 r. przez grupę 62 członków Zgromadzenia Narodowego po raz pierwszy pojawia się instytucja Rzecznika Praw Dziecka. Projekt przewidywał ustanowienie Rzecznika Praw Dziecka stojącego na straży ochrony praw dzieci i młodocianych, powoływać go miał Prezydent na wniosek Rady Ministrów na okres 4 lat<sup>686</sup>. W toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego rozważano propozycję rozszerzenia działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie dotyczącym ochrony praw rodziny. Przedmiotem dyskusji była także zależność pomiędzy Rzecznikiem Praw Dziecka a Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Podczas toczących się dyskusji wyłoniły się głosy zwolenników i przeciwników ustanowienia urzędu Rzecznika Praw Dziecka. Zwolennicy argumentowali swoje stanowisko brakiem tego rodzaju instytucji oraz potrzebą ochrony dzieci ze względu na szczególny charakter ich praw. Z drugiej strony zwrócono uwagę na związane z utworzeniem nowego urzędu koszty, które państwo musiałoby ponieść<sup>687</sup>. W rezultacie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono przepis art. 72 ust. 4 dający podstawy prawne do powołania Rzecznika Praw Dziecka. Przepis ten wyraża jednoznacznie wolę ustawodawcy konstytucyjnego istnienia Rzecznika Praw Dziecka w strukturze władz publicznych.

W wyniku prac parlamentarnych w dniu 6 stycznia 2000 r. uchwalono ustawę o Rzeczniku Praw Dziecka. Do chwili obecnej ustawa doczekała się aż ośmiu nowelizacji, które miały miejsce w latach 2008-2019. Sprowadzały się one głównie do wzmocnienia

---

<sup>685</sup>J. Szymańczak, *Instytucja Rzecznika Praw Dzieci na świecie*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 1993, Informacja Nr 137, [http://biurosejmu.gov.pl/teksty\\_pdf\\_93/i-137.pdf](http://biurosejmu.gov.pl/teksty_pdf_93/i-137.pdf), dostęp 3 grudnia 2018 r.

<sup>686</sup>Zob. R. Chruściak, *Projekty konstytucji 1993-1997*, cz. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

<sup>687</sup>P.J. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2006, s. 40 i n.

uprawnień Rzecznika Praw Dziecka i jego niezależności. W ten sposób ukształtowała się instytucja ochrony praw człowieka wyposażona w uprawnienia o charakterze procesowym, kontrolnym, interwencyjnym i sygnalizacyjno-inicjującym<sup>688</sup>. Ombudsman począwszy od dnia 1 stycznia 2000 r. (wówczas weszła w życie ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka) zyskał ważnego „pomocnika” jakim jest Rzecznik Praw Dziecka. Powołano go jako organ stojący na straży praw dziecka, w szczególności prawa do życia i ochrony zdrowia, prawa do wychowania w rodzinie, prawa do godziwych warunków socjalnych, czy prawa do nauki. Istnieje konstytucyjna podstawa równego traktowania funkcji Rzecznika Praw Dziecka z funkcją Rzecznika Praw Obywatelskich, pomimo że funkcja tego ostatniego jest znacznie bardziej szczegółowo zdefiniowana w Konstytucji RP.

W realizacji zasad ochrony praw dziecka Rzecznik Praw Dziecka zajmuje ważną pozycję. Zasady praw dziecka są elementem praw człowieka, czego dowodzi nie tylko doktryna prawa, ale również fakt umiejscowienia tychże praw w aktach regulujących ogólne kwestie praw człowieka. Zasadą jest, iż prawa te są wynikiem godności ludzkiej, czymś naturalnym i przyrodzonym. Prawa te, co do zasady mają chronić realizację potrzeb dzieci w zakresie biopsychospołecznym. Ochrona praw dziecka jest elementem prawa międzynarodowego i krajowego. Zasady międzynarodowe są natomiast implementowane do porządku krajowego.

Głównym zadaniem Rzecznika Praw Dziecka jest stanie na straży praw dziecka. W rozumieniu ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności (art. 2 ust. 1). Rzecznik działa na rzecz ochrony praw dziecka, w szczególności:

- 1) prawa do życia i ochrony zdrowia,
- 2) prawa do wychowania w rodzinie,
- 3) prawa do godziwych warunków socjalnych,
- 4) prawa do nauki,
- 5) prawa do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, demoralizacją, zaniedbaniem oraz innym złym traktowaniem.

Wymieniony w przepisie art. 3 ust. 2 i 3 ustawy katalog praw dziecka objętych ochroną Rzecznika jest bardzo szeroki. Wszystkie podejmowane przez Rzecznika działania mają na celu zapewnienie pełnego i harmonijnego rozwoju dziecka oraz powinny być prowadzone z poszanowaniem jego godności oraz podmiotowości. Szczególną troską Rzecznik otacza

---

<sup>688</sup> P.J. Jaros, *Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako organu państwowego*, op. cit., s. 7.

dzieci niepełnosprawne. Ustanowienie tego organu w sposób istotny wzbogaca istniejące instrumentarium ochrony praw dziecka. Działalność Rzecznika umożliwia stałą i systemową analizę problemów dotyczących dziecka i rodziny.

Funkcjonuje także Europejska Sieć Rzeczników Praw Dziecka zwana z angielskiego ENOC (European Network of Ombudspersons for Children). Europejska Sieć Rzeczników Praw Dziecka została założona w Trondheim w Norwegii w 1997 r.<sup>689</sup> Zrzesza instytucje narodowe, regionalne i lokalne czuwające nad przestrzeganiem praw dziecka w państwach naszego kontynentu. Polska jest członkiem tej organizacji od 2001 r. W funkcjonowaniu Rzecznika Praw Dziecka to między innymi Polska może stanowić wzór dla wielu państw Unii, które takiej instytucji jeszcze nie posiadają<sup>690</sup>. Europejska Sieć Rzeczników zrzesza 37 instytucji w 29 krajach.

## **7.2. Tryb powoływania i odwoływania Rzecznika Praw Dziecka.**

Kandydatem na Rzecznika Praw Dziecka może być osoba, która jest obywatelem polskim, posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta w pełni z praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne, ukończyła studia wyższe i uzyskała tytuł magistra lub tytuł równorzędny, ma co najmniej pięcioletnie doświadczenie w pracy z dziećmi lub na ich rzecz, jest nieskazitelnego charakteru i wyróżnia się wysokim autorytetem ze względu na walory moralne i wrażliwość społeczną<sup>691</sup>.

Przepis art. 72 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka określa ustawa. Postanowienie to zostało skonkretyzowane w art. 4 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka. Rzecznik jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu. Powołanie następuje na wniosek: Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, grupy co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów<sup>692</sup>. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów

---

<sup>689</sup> Funkcje przewodniczącego sieci ENOC w latach 2011-2012 pełnił polski Rzecznik Praw Obywatelskich - Marek Michalak. Dzięki jego zaangażowaniu do Sieci przyjęto 4 kolejne państwa: Francję, Łotwę, Estonię i Włochy.

<sup>690</sup> A. Łopatka, *Legislacyjne podstawy ochrony praw dziecka – aspekt międzynarodowy* [w:] Polska dla Dzieci-ogólnopolski szczyt w sprawach dzieci. Materiały i dokumenty, Warszawa 2003, s. 109-111; M. Dercz, *Pozycja prawna Rzecznika Praw Dziecka* [w:] *Polska dla dzieci*, Warszawa 2003, s. 38 i nast.

<sup>691</sup> Art. 1 ust. 4 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka.

<sup>692</sup> Art. 4 ust. 1 tamże.

na Rzecznika Praw Dziecka określa uchwała Sejmu<sup>693</sup>. Uchwała o powołaniu na stanowisko Rzecznika Praw Dziecka podlega publikacji w Monitorze Polskim. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 lit. g ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w Monitorze Polskim ogłasza się uchwały Sejmu o wyborze, powołaniu lub odwołaniu na stanowiska państwowe, określone w Konstytucji lub ustawach<sup>694</sup>. Kadencja Rzecznika trwa 5 lat, licząc od złożenia ślubowania przed Sejmem, a wygasa w razie śmierci lub odwołania. Ta sama osoba nie może być Rzecznikiem dłużej niż przez dwie kolejne kadencje (art. 6 ustawy).

Rzecznik jest w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Rzecznikowi przysługuje immunitet formalny, względny. Nauka prawa wyróżnia dwa rodzaje immunitetów - materialny i formalny. Pierwszy z nich związany jest z wyłączeniem karalności określonych czynów wobec osoby, której przysługuje immunitet. Oznacza to, że jeżeli popełni ona czyn zabroniony przez ustawę, to objęty immunitetem czyn przestaje być przestępstwem, a tym samym nie ma podstaw do ścigania i karania. Drugi związany jest z ograniczeniem dopuszczalności ścigania za czyny będące przestępstwem lub innym czynem karalnym, co oznacza wyłączenie ze zwykłego toku procedury karnej – ograniczeniu podlega możliwość prowadzenia postępowania karnego<sup>695</sup>. Względność charakteru immunitetu Rzecznika polega na możliwości pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia wolności po uprzednio wyrażonej zgodzie Sejmu oraz konieczności powiadomienia Marszałka Sejmu o zatrzymaniu Rzecznika, który może nakazać jego natychmiastowe zwolnienie.

Rzecznik nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności, chyba że wyrazi on zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej za wykroczenia, o których mowa w rozdziale XI ustawy - Kodeks wykroczeń<sup>696</sup>. Przyjęcie przez Rzecznika mandatu karnego albo uiszczenie grzywny, w przypadku ukarania mandatem karnym zaocznym, o którym mowa w art. 98 § 1 pkt 3 ustawy – Kodeks wykroczeń stanowi oświadczenie o wyrażeniu przez niego zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności w tej formie.

---

<sup>693</sup> Art. 4 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka; uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.).

<sup>694</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. 2019 r., poz. 1461 ze zm.).

<sup>695</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 230.

<sup>696</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.).

Zakazy sformułowane w art. 7 ust. 3 pkt 1- 3 ustawy służą wzmocnieniu niezależności Rzecznika i wzmacniają jego obiektywizm działania. Ponadto zakaz przynależności Rzecznika do partii politycznej jest podstawą bezstronnego działania Rzecznika. Poza stanowiskiem Rzecznika Praw Dziecka, osoba piastująca ten urząd może zajmować jedynie stanowisko profesora szkoły wyższej. Zajmowanie wszelkich innych stanowisk jest objęte zakazem. Zakazem prowadzenia jest objęta ta działalność publiczna, która nie daje się pogodzić z obowiązkami i godnością urzędu. W ustawie o Rzeczniku Praw Dziecka zostały z dniem 1 czerwca 2016 r. wprowadzone nowe przepisy art. 7a – 7g<sup>697</sup> dotyczące postępowania w zakresie złożenia wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej oraz wniosku o zatrzymanie lub aresztowanie Rzecznika, przy czym szczegółowy tryb postępowania w sprawach, o których mowa w art. 7a-7f, określa regulamin Sejmu.

Zgodnie z przepisem art. 8 ustawy Sejm, za zgodą Senatu, odwołuje Rzecznika przed upływem kadencji, jeżeli:

- 1) zrzekł się on sprawowania urzędu;
- 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonych orzeczeniem lekarskim;
- 3) sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu;
- 4) został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.

Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika na wniosek Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, grupy co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów. Uchwałę Sejmu o odwołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na odwołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu, o której mowa w ust. 3. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody.

### **7.3. Zadania i kompetencje Rzecznika Praw Dziecka**

Podkreślenia wymaga stopniowe wyposażanie Rzecznika Praw Dziecka w zdolność samodzielnego działania. Wcześniej, do 2008 r. w jego działalności szczególnie istotne były wnioski kierowane do właściwych organów, w tym do Rzecznika Praw Obywatelskich

---

<sup>697</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 677).

o podjęcie stosownych działań na rzecz dzieci, które Rzecznik Praw Obywatelskich był zobowiązany podjąć. Przyjęta 24 października 2008 r. nowelizacja ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka wzmocniła jego kompetencje, wyposażając go w następujące uprawnienia:

- wszczynania postępowań w sprawach cywilnych i administracyjnych oraz udziału w nich na prawach przysługujących prokuratorowi;
- występowania do właściwych organów o wszczęcie postępowania przygotowawczego oraz z wnioskiem o ukaranie w sprawach o wykroczenia;
- zaskarżenia decyzji administracyjnej;
- zbadania każdej sprawy na miejscu, nawet bez uprzedzenia;
- żądania od organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji złożenia wyjaśnień lub udzielenia informacji, a także udostępnienia akt i dokumentów.

Według znowelizowanej ustawy organy, instytucje i organizacje, do których zwróci się Rzecznik, w ramach prowadzonych przez siebie spraw są zobowiązane do udzielenia informacji w terminie najpóźniej 30 dni<sup>698</sup>.

Następnym krokiem w zakresie kształtowania kompetencji Rzecznika było uchwalenie 24 września 2010 r. ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw<sup>699</sup>. Rozszerzyła ona kompetencje Rzecznika poprzez przyznanie kolejnych uprawnień procesowych, do których należą:

- zgłaszanie udziału w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich lub w sprawach skargi konstytucyjnej, dotyczących praw dziecka oraz brania udziału w tych postępowaniach;
- występowanie do Sądu Najwyższego z wnioskami w sprawie rozstrzygnięcia rozbieżności wykładni prawa w zakresie przepisów prawnych dotyczących praw dziecka;
- wnoszenie kasacji albo skargi kasacyjnej od prawomocnego orzeczenia;
- branie udziału w toczącym się już postępowaniu w sprawach nieletnich na prawach przysługujących prokuratorowi.

Przywołana ustawa doprecyzowała zadania Rzecznika polegające na promowaniu i upowszechnianiu praw dziecka oraz metod ich ochrony, w tym szczególnej troski i pomocy, tak by korespondowały one ze standardami ochrony praw dziecka, wyrażonymi między

---

<sup>698</sup>Ustawa z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, (Dz. U. z 2008 r., Nr 214, poz. 1345).

<sup>699</sup> Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r., Nr 197, poz. 1307).

innymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz w art. 13 Konwencji o Prawach Dziecka.

Wykonując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., w celu zapewnienia Rzecznikowi pełnej niezależności, nowelizacją z dnia 15 lipca 2011 r. wprowadzono do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka przepisy stanowiące, że Rzecznik samodzielnie nadaje w drodze zarządzenia Statut, który określa organizację pracy Biura oraz powołuje i odwołuje swojego zastępcę.

Kolejną nowelizacją<sup>700</sup> ustawodawca doprecyzował przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, wprowadzając mechanizmy pozwalające na szybką i skuteczną możliwość podejmowania przez Rzecznika interwencji. W celu ochrony praw i dobra małoletnich zostały również prawnie zabezpieczone przetwarzanie i dostęp do gromadzonych informacji, pozyskanych w toku badania konkretnej sprawy. W odróżnieniu od innych państw, gdzie złożenie wniosku jest ograniczone ramami czasowymi, ustawodawca polski nie wprowadził ograniczenia temporalnego. Zatem Rzecznik analizuje wnioski, które dotyczą spraw nawet sprzed kilku lat. Kontrola sprawowana przez Rzecznika Praw Dziecka dotyczy również reagowania na stwierdzone naruszenia praw dziecka za pomocą środków postulatywnych, tj. wniosków kierowanych do właściwych organów, czy instytucji. Rzecznik może bowiem zwracać się do organów, organizacji lub instytucji o podjęcie działań na rzecz dziecka z zakresu ich kompetencji, a podmioty te podejmują sprawy skierowane przez Rzecznika.

Głównym zadaniem Rzecznika Praw Dziecka jest ujawnianie przyczyn niedoskonałości i luk w systemie gwarancji ochrony praw dziecka, jak również wskazywanie kierunków doskonalenia. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o Prawach Dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Rzecznik Praw Dziecka wykonując swoje uprawnienia, kieruje się zasadami wynikającymi z wyżej wymienionych aktów.

Jako podstawowe zasady należy wymienić:

- zasadę poszanowania godności i podmiotowości dziecka,
- zasadę dobra dziecka rozumianą jako podejmowanie wszelkich działań w najlepiej pojętym interesie dziecka,
- zasadę równości wobec prawa każdego dziecka,

---

<sup>700</sup> Ustawa z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2015 r. poz. 1192).

- zasadę poszanowania odpowiedzialności rodziców za rozwój i wychowanie dziecka oraz ich praw i obowiązków ( art. 3 ustawy).

Art. 72 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każda osoba ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma natomiast prawo do opieki i pomocy władz publicznych, a w toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są zobowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględniania zdania dziecka. Wynika z tego, że w zakresie pomocy udzielanej rodzinie dziecko zajmuje szczególne miejsce. Konstytucja nie ogranicza się do zapewnienia dziecku ochrony, ale wprowadza też prawo każdego do żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, ale także wyzyskiem i demoralizacją. Zatem zakres obowiązków władz w przedmiocie pomocy został zakreślony szeroko. Chodzi o to, by zapewnić dziecku wychowanie właściwe zarówno w sensie fizycznym, jak i moralnym<sup>701</sup>.

W polskim systemie prawnym na mocy art. 91 Konstytucji, traktaty międzynarodowe w tym Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.<sup>702</sup> są włączone do krajowego porządku prawnego. Konwencja wraz z innymi ustawami normuje stosunki rodzinne, tworząc system prawa, realizując ochronę praw dziecka.

Konwencja zawiera najobszerniejszy katalog praw dziecka. Na podmiotowość dziecka wskazują przepisy dotyczące prawa do życia i obowiązku sporządzenia natychmiast po urodzeniu aktu urodzenia, otrzymania nazwiska, nabycia obywatelstwa, prawa dziecka do rodziny, prawa wysłuchania go w sprawie, która go dotyczy, prawa do wolności ekspresji, poszukiwań uzyskania informacji, propagowania własnych idei i sądów w formie pisemnej, artystycznej i innej, prawa do wolności spotkań, zrzeszania się, wolności myśli, wyznania i manifestowania wiary. Również prawo chroniące dziecko przed ingerencją w życie prywatne, rodzinne, domowe oraz korespondencję.

Konwencja stanowi również, iż należy respektować wolę rodziców, którzy mogą ukierunkować dziecko religijnie i zgodnie z przekonaniami i możliwościami dziecka. Konwencja reguluje ochronę dzieci pozostawionych bez opieki rodzicielskiej (rodziny zastępcze, instytucje publiczne), adopcję międzynarodową, prawa ochrony dziecka przed

---

<sup>701</sup>W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit., SIP LEX.

<sup>702</sup>Dz.U. z 1991 nr 120, poz. 526.



torturami, okrutnym i nieludzkim lub poniżającym traktowaniem, karaniem, przewiduje zakaz stosowania wobec dziecka kary śmierci oraz kary dożywotniego więzienia, prawo do wolności osobistej. Konwencja przewiduje prawo ochrony przed wszelkimi formami przemocy, wyzyskiem, w tym seksualnym i ekonomicznym. Konwencja reguluje również prawo do korzystania z systemu zabezpieczeń społecznych, prawa do nauki, do leczenia, do wypoczynku, czasu wolnego, rehabilitacji, a dzieciom niepełnosprawnym do szczególnej troski, prawo ubiegania się o status uchodźcy i do korzystania z własnej kultury, do wyznawania swojej religii, używania własnego języka, poznawania swoich praw (...) - część I Konwencji.

Na uwagę zasługuje również Europejska Konwencja o wykonywaniu praw dzieci sporządzona w Strasburgu dnia 25 stycznia 1996 r., która w art. 3-5 wskazuje na liczne środki procesowe dla promowania wykonywania praw dzieci w szczególności prawo do bycia informowanym i do wyrażania stanowiska w toku postępowania, prawo do żądania wyznaczenia specjalnego przedstawiciela, czy możliwości przyznania innych praw procesowych.

Ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka konstatuje, iż Rzecznik w sposób określony w ustawie, podejmuje działania mające na celu zapewnienie dziecku pełnego i harmonijnego rozwoju, z poszanowaniem jego godności i podmiotowości (art. 3 ust. 1). Począwszy od 9 listopada 2010 r. Rzecznik Praw Dziecka ma dodatkowo obowiązek upowszechnia praw dziecka oraz metod ich ochrony. Rzecznik podejmuje działania przewidziane w ustawie z własnej inicjatywy, biorąc pod uwagę w szczególności informacje pochodzące od obywateli lub ich organizacji, wskazujące na naruszanie praw lub dobra dziecka. Rzecznik podejmuje zatem działania wskutek informacji obywateli, czy organizacji wskazujących naruszenie praw dziecka, lub też na podstawie np. artykułu prasowego, ale i nawet informacji anonimowych. Jednakże wszystkie działania Rzecznik podejmuje z własnej inicjatywy i to do niego należy wybór środków i sposobów działania. Rzecznik ma przy tym obowiązek powiadomić osobę lub organizację, która zgłosiła informację o naruszeniu praw lub dobra dziecka, o zajęтым przez siebie stanowisku, a w przypadku podjęcia działań, o jego skutkach. Rzecznika można zaklasyfikować do systemu organów kontroli państwowej i ochrony prawa, na równi z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, czy Najwyższą Izbą Kontroli<sup>703</sup>.

---

<sup>703</sup> D. Górecki, *Rzecznik Praw Dziecka* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, D. Górecki (red.) Warszawa 2008, s. 255 – 256.

Przepis art. 10 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka zawiera katalog uprawnień, z których może korzystać podczas wykonywania swoich zadań. W literaturze przedmiotu przyjmuje się podział działań na:

- kontrolne,
- sygnalizacyjno - inicjujące,
- interwencyjne,
- procesowe<sup>704</sup>.

### **Rzecznik Praw Dziecka może:**

#### **1. Zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu (art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy).**

Uprawnienie to mające charakter kontrolny odnosi się zarówno do działań jakie podejmuje on w wyniku pozyskania informacji pochodzących od obywateli, jak i z innych źródeł. W każdym jednak przypadku badanie sprawy musi być poprzedzone decyzją Rzecznika o podjęciu działania dotyczącego badanej sprawy. Ustawa nie wprowadza szczegółowych ograniczeń co do przedmiotowego zakresu kontroli. Jednak granicą taką jest ogólna kompetencja Rzecznika do stania na straży praw dziecka. Rzecznik nie może podejmować działań, które wykraczają poza tą granicę. Ustawa nie określa także zakresu podmiotowego jednostek, które mogą być zbadane przez Rzecznika na miejscu. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że Rzecznik wizytuje przede wszystkim miejsca, w których przebywają dzieci<sup>705</sup>. Swoje uprawnienia wykonuje samodzielnie, bądź przez upoważnionego pracownika Biura Rzecznika.

#### **2. Żądać od organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji złożenia wyjaśnień, udzielenia informacji lub udostępnienia akt i dokumentów, w tym zawierających dane osobowe, także do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Dziecka (art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy).**

Redakcja tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że może on w tym trybie żądać dostępu również do akt sądowych i prokuratorskich, a także innych akt i dokumentów pozostających w gestii organów władzy publicznej. Żądanie Rzecznika należy rozumieć

---

<sup>704</sup>Szerzej P. J. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka. Ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2002; D. Górecki, *Rzecznik Praw Dziecka* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, D. Górecki (red.), Warszawa 2008; Z. Witkowski, *Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka* [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2011; M. Łączkowska, *Instytucjonalna ochrona praw dziecka w Polsce* [w:] *Prawa dziecka. Konteksty prawne i pedagogiczne*, M. Andrzejewski (red.), Poznań 2012.

<sup>705</sup>P.J. Jaros, *Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako organu państwowego*, op. cit., s. 124-125.

jako czynność rodzącą zobowiązanie po stronie adresata do jego spełnienia. Ustawa nie określa podmiotów, do których Rzecznik może kierować żądania. Rzecznik może zwracać się do organizacji i instytucji państwowych, jak i samorządowych, spółdzielczych, społecznych, zawodowych, czy też społeczno-zawodowych<sup>706</sup>.

Wyjaśnienia i informacje udzielone przez organy administracji publicznej, organizacje i instytucje podlegają ocenie Rzecznika, który może żądać także dodatkowych wyjaśnień. Zawsze może również wystąpić o udostępnienie mu akt lub określonych dokumentów. Rzecznik może występować z żądaniem nie tylko w sprawach o charakterze ogólnym, dotyczących szerokiej grupy podmiotów, ale i w sprawach indywidualnych, dotyczących konkretnego dziecka. W przypadku, gdy Rzecznik uzyska procesowy status podmiotu na prawach strony, realizację żądania udostępnienia akt sprawy administracyjnej zapewnia przepis art. 73 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>707</sup>.

**3. Zgłosić udział w postępowaniach przez Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich lub w sprawach skargi konstytucyjnej, dotyczących praw dziecka oraz brać udział w tych postępowaniach (art. 10 ust. 1 pkt 2a ustawy).**

Artykuł ten został wprowadzony z dniem 9 listopada 2010 r. Wcześniej Rzecznik Praw Dziecka nie miał możliwości samodzielnego zgłoszenia i brania udziału w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ustawa ogranicza jednak tę możliwość do spraw wszczętych na podstawie wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich i spraw zawisłych przed Trybunałem na skutek skargi konstytucyjnej, które dotyczą praw dziecka. Chociaż Rzecznik Praw Dziecka nie jest wymieniony w Konstytucji RP jako podmiot, który może samodzielnie zainicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, to posiada on szerokie możliwości reprezentowania interesów dzieci przed Trybunałem. Należy podkreślić, że Rzecznik Praw Dziecka, biorąc udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie ma pozycji równoważnej stronie takiego postępowania. Nie może on dokonywać czynności decydujących o przedmiocie procesu, tak jak mógłby to uczynić składający wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich lub skarżący składający skargę konstytucyjną. Jego pozycja przypomina pozycję interwenienta ubocznego, o którym mowa w art. 76 i następnym kodeksu postępowania cywilnego<sup>708</sup>.

---

<sup>706</sup> Ibidem, s. 126.

<sup>707</sup> G. Łaszczyca, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, SIP LEX 2014.

<sup>708</sup> P.J. Jaros, *Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako organu państwowego*, op. cit., s. 132.

**4. Występować do Sądu Najwyższego z wnioskami w sprawie rozstrzygnięcia rozbieżności wykładni prawa w zakresie przepisów prawnych dotyczących praw dziecka (art. 10 ust. 1 pkt 2b ustawy).**

Z dniem 9 listopada 2010 r. Rzecznik Praw Dziecka zyskał kolejne, nowe uprawnienie polegające na możliwości występowania z wnioskami do Sądu Najwyższego w sprawie rozstrzygnięcia rozbieżności wykładni prawa, jednak tylko w zakresie swojej właściwości, tj. w zakresie przepisów prawnych dotyczących praw dziecka. Przyjmuje się, że wnioski składane w trybie art. 83 ustawy o Sądzie Najwyższym<sup>709</sup> dotyczące rozbieżności w wykładni prawa, mogą dotyczyć orzecznictwa sądów powszechnych, wojskowych i Sądu Najwyższego, a nie praktyki innych organów państwowych. Wniosek o rozstrzygnięcie rozbieżności, o których mowa nie może być traktowany jako kolejny środek odwoławczy w konkretnej sprawie, lecz dokonywany jest *in abstracto*.

**5. Wnieść kasację albo skargę kasacyjną od prawomocnego orzeczenia, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 10 ust. 1 pkt 2c ustawy).**

Przepis ten, obowiązujący od 9 listopada 2010 r. formułuje uprawnienie Rzecznika Praw Dziecka do wnoszenia nadzwyczajnych środków odwoławczych od prawomocnych orzeczeń wydanych w postępowaniu cywilnym i karnym. Środków tych nie można mylić ze skargą kasacyjną jako zwykłym środkiem odwoławczym o charakterze dewolutywno-suspensywnym przysługującym od orzeczenia wydanego w postępowaniu sądownoadministracyjnym przez sąd pierwszej instancji.

Kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego kończącego postępowanie karne. Z kolei skarga kasacyjna jest takim środkiem w postępowaniu cywilnym, przysługującym od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania, kończących postępowanie w sprawie. Każdy z tych środków jest rozpoznawany przez Sąd Najwyższy.

**6. Żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych oraz wziąć udział w toczącym się już postępowaniu - na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy).**

Prawa przysługujące prokuratorowi w postępowaniu cywilnym są określone w art. 7 oraz 55 i następnych kodeksu postępowania cywilnego. Art. 7 k.p.c. stanowi, że prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym

---

<sup>709</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.)

toczącym się postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywatelskich lub interesu społecznego. Zatem Rzecznik Praw Dziecka może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw dziecka.

Rzecznik Praw Dziecka autonomicznie podejmuje decyzję o wystąpieniu z żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie cywilnej lub wzięciu udziału w toczącym się już postępowaniu. Decyzja Rzecznika nie może być zakwestionowana skutecznie przez sąd, ani przez żaden inny organ, a jej podjęcie nie może być uzależnione od zgody osoby, której sprawa dotyczy<sup>710</sup>. Rzecznik nie jest związany z żadną ze stron i może zaskarżyć każde orzeczenie sądowe, od którego służy środek odwoławczy (art. 60 § 2 k.p.c.).

Zasadniczo Rzecznik wytaczając powództwo może działać na rzecz oznaczonej osoby (tzw. niesamodzielne powództwo), wskazując ją w pozwie lub może nie działać na rzecz oznaczonej osoby (tzw. samodzielne powództwo), wnosząc pozew przeciwko wszystkim osobom będącym stronami stosunku prawnego, którego dotyczy powództwo. W procesie, w którym Rzecznik nie wytacza powództwa na rzecz oznaczonej osoby, nie tylko jest stroną w znaczeniu materialnym, lecz posiada własną legitymację procesową materialną, zwaną legitymacją publicznoprawną<sup>711</sup>. Podstawą prawną tej legitymacji jest art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 k.p.c. Nie dotyczy to jednak spraw niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego, gdzie legitymacja prokuratora, a co za tym idzie Rzecznika wynika wyłącznie z art. 22, art. 61<sup>16</sup>, art. 86 i 127 k.r.o.

Szczególne znaczenie dla Rzecznika Praw Dziecka mają bowiem sprawy rodzinne. Takimi są sprawy ze stosunków normowanych w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Ustawa kodeks rodzinny i opiekuńczy wskazuje, że prokurator (a więc także i Rzecznik Praw Dziecka) może wytoczyć powództwo o unieważnienie oraz ustalenie istnienia lub nieistnienia małżeństwa, o ustalenie lub zaprzeczenie ojcostwa oraz o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, jeżeli wymaga tego dobro dziecka lub ochrona interesu społecznego. Może on także wytoczyć powództwo o rozwiązanie przysposobienia. W tym przedmiocie jedynie w sprawie o ustalenie ojcostwa Rzecznik wskazuje w pozwie dziecko, na którego rzecz wytacza powództwo przeciwko domniemanemu ojcu. W pozostałych sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego Rzecznik nigdy nie działa na rzecz oznaczonej osoby, lecz w interesie praworządności i interesu społecznego i pozywa osoby będące lub mogące

---

<sup>710</sup> P.J. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce*, op. cit. s. 146.

<sup>711</sup> Por. postanowienie SN z dnia 5 grudnia 1979 r., II CZ 121/79, OSNC 1980, nr 6, poz. 124 w odniesieniu do udziału prokuratora w postępowaniu.

być stronami danego stosunku prawnego. Bardzo często sprawy rodzinne są trudne i skomplikowane, co wymaga znacznej wiedzy i to nie tylko prawniczej, wobec czego mogą one przekraczać możliwości skutecznej ochrony praw dziecka przez jego opiekunów. Rola Rzecznika Praw Dziecka w tym zakresie jest więc potrzebna i nieoceniona.

#### **7. Wziąć udział w toczącym się już postępowaniu w sprawach nieletnich - na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 10 ust. 1 pkt 3a ustawy).**

Przepis ten obowiązuje od 9 listopada 2010 r. i pozwala on Rzecznikowi Praw Dziecka wziąć udział w toczącym się już postępowaniu w sprawach nieletnich na prawach przysługujących prokuratorowi. W odróżnieniu od wcześniej omawianego uprawnienia, Rzecznik nie może żądać wszczęcia postępowania w sprawach nieletnich. Ograniczenie uprawnienia Rzecznika do brania udziału w toczącym się postępowaniu jest konsekwencją realizacji ustawowej wizji Rzecznika Praw Dziecka jako obrońcy praw dzieci<sup>712</sup>. Przyznanie Rzecznikowi uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania w sprawach nieletnich mogłoby doprowadzić do sprzeczności w wykonywaniu jego ustawowej misji i pomieszczenia funkcji obrończych i oskarżycielskich.

Postępowanie w sprawach nieletnich reguluje ustawa z dnia 26 października 1982 r., która wprowadza dualizm postępowań. Sprawa nieletniego może być prowadzona w ramach postępowania opiekuńczo-wychowawczego (w oparciu o przepisy k.p.c.) lub postępowania poprawczego (w oparciu o przepisy k.p.k.).

#### **8. Żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa (art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy).**

Środek ten pozwala Rzecznikowi na reakcję nie tylko wtedy, gdy uzyskał wiadomość o popełnieniu przestępstwa, ale także w sytuacji bezczynności organu powołanego do ścigania przestępstw. Rzecznik Praw Dziecka nie jest w tym zakresie związany wnioskiem konkretnej osoby. Podstawą do żądania wszczęcia postępowania przygotowawczego może być informacja, którą podjął w toku wykonywania czynności urzędowych, nie tylko w tej sprawie, ale i w innej. W przeciwieństwie do Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka może żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania w sprawach o przestępstwa ścigane nie tylko z urzędu, ale i z oskarżenia prywatnego i na wniosek. Podstawą działania Rzecznika może stać się ochrona interesu społecznego, wynikająca ze stwierdzonego naruszenia praw dziecka. Żądając wszczęcia postępowania przygotowawczego Rzecznik staje się uczestnikiem tego postępowania.

---

<sup>712</sup> P.J. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce*, op. cit., s. 147.

**9. Zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy).**

Podobnie jak w sprawach cywilnych, pozycja Rzecznika Praw Dziecka w sprawach administracyjnych jest usankcjonowana przepisami regulującymi pozycję procesową prokuratora. Przepis art. 182 k.p.a. wyposaża prokuratora (a zatem i Rzecznika Praw Dziecka) w prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Prawo do zwrócenia się do właściwego organu o wszczęcie postępowania administracyjnego oznacza w istocie procesowe prawo prokuratora (a także Rzecznika Praw Dziecka) do wszczęcia postępowania. Może on jednak w tym trybie żądać wszczęcia postępowania wyłącznie w sprawach, które zgodnie z przepisami prawa materialnego mogą być załatwione w drodze decyzji administracyjnej (art. 1 pkt 1 k.p.a.) zarówno wówczas, gdy postępowanie może być wszczęte z urzędu, jak i wtedy, gdy przepis prawa wymaga wniosku strony. Wbrew literalnemu brzmieniu przepisu art. 182 k.p.a. przedmiotem wniosku nie jest żądanie usunięcia stanu niezgodnego z prawem, lecz żądanie załatwienia sprawy administracyjnej w drodze decyzji. Prokurator (a także i Rzecznik Praw Dziecka) może żądać wszczęcia postępowania tylko wówczas, gdy stan niezgodny z prawem może być usunięty poprzez wydanie i wykonanie decyzji administracyjnej<sup>713</sup>.

Właściwy organ administracji publicznej jest związany wnioskiem prokuratora o wszczęcie postępowania administracyjnego w tym sensie, że z dniem doręczenia wniosku organ administracji publicznej podejmuje czynności powodujące wszczęcie postępowania z urzędu niezależnie od tego, czy w świetle przepisów szczególnych postępowanie wszczyna się z urzędu, czy też na wniosek strony.

Przepis art. 183 k.p.a. kreuje jego prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. Prokuratorowi przysługuje prawo do udziału w każdym stadium toczącego się postępowania administracyjnego. Prokurator zgłasza swoje przystąpienie do wszczętego postępowania w sprawie dotyczącej konkretnej osoby. Organ prowadzący postępowanie jest związany oświadczeniem prokuratora o przystąpieniu do postępowania. Przepis art. 188 k.p.a. nadaje prokuratorowi (tym samym także Rzecznikowi) prawa strony. Legitymacja Rzecznika Praw

---

<sup>713</sup> A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 182 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania administracyjnego*, SIP LEX 2018.

Dziecka do działania w oparciu o wymienione przepisy opiera się na przesłance naruszenia praw dziecka i zapewnienia mu należytej ochrony. Może do tego dojść także w razie bezczynności właściwego organu administracji publicznej.

Natomiast wynikające z art. 184 k.p.a. prawo do wniesienia sprzeciwu<sup>714</sup> (nadzwyczajnego środka prawnego, służącego wobec decyzji ostatecznej) przysługuje wyłącznie prokuratorowi. Uprawnienie to nie przysługuje ani Rzecznikowi Praw Obywatelskich, ani Rzecznikowi Praw Dziecka. Nie mieści się ono bowiem w przepisach wyznaczających zakres uprawnień procesowych tych podmiotów<sup>715</sup>. W tym zakresie doktryna prawnicza jest podzielona, prezentuje także odmienne stanowisko twierdząc, że Rzecznikowi przysługuje jednak prawo wniesienia wynikającego z art. 184 k.p.a. sprzeciwu od ostatecznej decyzji administracyjnej<sup>716</sup>. W praktyce, pomimo wyraźnej rozbieżności stanowisk doktryny, Rzecznik Praw Dziecka korzysta z wynikającego z art. 184 k.p.a. prawa do wniesienia sprzeciwu, co potwierdza analiza sprawozdań z działalności Rzecznika z poszczególnych lat.

Rzecznik może wnieść skargę do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w postępowaniu przed tym sądem na prawach przysługujących prokuratorowi. Zasady wnoszenia przez Rzecznika skargi do sądu administracyjnego oraz udziału w postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulują przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Legitymacja Rzecznika Praw Dziecka do wniesienia skargi nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Podmiot ten składa skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego. Zgodnie z art. 8 § 2 p.p.s.a.<sup>717</sup> Rzecznik Praw Dziecka może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw dziecka. W takim przypadku przysługują mu prawa strony. Zgodnie z tym przepisem prokurator, Rzecznik Praw

---

<sup>714</sup> Zgodnie z art. 184 § 1 k.p.a. prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę.

<sup>715</sup> G. Łaszczycza, *Komentarz do art. 184 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Tom II. Komentarz do art. 104-269, (red.) G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, SIP LEX 2010.

<sup>716</sup> Tak też P.J. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce*, op. cit., s. 151.

<sup>717</sup> Ustawa z 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1307) uzupełniła dotychczasową regulację art. 8 p.p.s.a. przez oznaczenie jego dotychczasowej treści jako § 1 i dodanie § 2, uprawniającego Rzecznika Praw Dziecka do udziału w każdym toczącym się postępowaniu, a także do podejmowania czynności procesowych, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw dziecka.



Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka mogą wziąć udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a także:

- 1) wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na akt lub czynność (bezczyнность) organu wykonującego administrację publiczną,
- 2) wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- 4) wnieść zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- 3) wnieść skargę o wznowienie postępowania.

Legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego wynika z art. 50 § 1 p.p.s.a. Zgodnie z art. 52 § 1 p.p.s.a. skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Rzecznik Praw Dziecka nie pozostaje w obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia tylko wówczas, gdy nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Może wówczas wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej. Natomiast występując w postępowaniu administracyjnym na prawach strony może zaskarżyć decyzję administracyjną do sądu administracyjnego po wyczerpaniu środków odwoławczych. Wówczas może wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od doręczenia mu rozstrzygnięcia w sprawie.

Pewną nowością normatywną jest wprowadzenie na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu od decyzji, uregulowanego w art. 64a - 64e p.p.s.a.<sup>718</sup>. Zastąpienie dotychczas istniejącej możliwości wniesienia skargi na decyzję kasacyjną organu drugiej instancji nowym środkiem prawnym – sprzeciwem od decyzji – wynikało z nadużywania przez organy odwoławcze prawa do wydawania decyzji kasacyjnych. W obecnym brzmieniu ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rodzi wątpliwość, czy prokurator (a także Rzecznik Praw Dziecka) jest legitymowany do wniesienia do sądu sprzeciwu od kasatoryjnej decyzji organu odwoławczego. Ustawodawca wprowadzając nowy środek prawny w postępowaniu administracyjnym nie dokonał nowelizacji art. 8 § 1 p.p.s.a. Tezę o prawie do wniesienia przez prokuratora (ale i Rzecznika Praw Dziecka) sprzeciwu od decyzji organu odwoławczego można próbować wywieść z przepisu art. 64b § 1 p.p.s.a. – według którego

---

<sup>718</sup> Przepisy dotyczące sprzeciwu weszły w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. i zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

do sprzeciwu od decyzji stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, a w konsekwencji zastosować art. 50 § 1 p.p.s.a. Pojawiają się jednak wątpliwości w tym zakresie. Uprawnienie prokuratora (jak również Rzecznika Praw Dziecka) do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej (w przypadku braku jego wcześniejszego uczestnictwa na prawach strony w postępowaniu administracyjnym) wydaje się być wątpliwe. Ustawodawca zawsze w sposób wyraźny określa krąg podmiotów legitymowanych do wniesienia określonego środka zaskarżenia, a ponadto jeśli przyjąć, że prokurator na mocy „odpowiedniego” stosowania art. 50 § 1 p.p.s.a. nie biorąc udziału w postępowaniu administracyjnym jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej organu odwoławczego, to mógłby ją wnieść w terminie wskazanym w art. 53 § 3 p.p.s.a., czyli aż 6 miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia. Wydaje się, że pozostaje to w oczywistej sprzeczności z *ratio legis* instytucji prawnej, o której mowa, tj. sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej<sup>719</sup>.

Rzecznik Praw Dziecka jest wyposażony w prawo wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie.

**10. Wystąpić z wnioskiem o ukaranie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy).**

Przepis wprowadzający to uprawnienie wszedł w życie z dniem 18 grudnia 2008 r. Jednak do tej pory ustawodawca w odrębnych przepisach – kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia nie określił trybu i zasad, w oparciu o które Rzecznik mógłby wykonywać przyznane mu uprawnienie.

**11. Zlecać przeprowadzanie badań oraz sporządzanie ekspertyz i opinii (art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy).**

Badania, ekspertyzy i opinie mogą wynikać z potrzeby uzyskania specjalistycznej wiedzy prawniczej, ale i specjalistycznej wiedzy z innych dziedzin – medycyny, psychologii *etc.* Przyjmuje się, że Rzecznik może zwrócić się do osób fizycznych, instytutów badawczych i naukowych oraz innych jednostek organizacyjnych (dysponujących w konkretnej dziedzinie wiadomościami specjalnymi), gdy pozyskanie wiadomości specjalnych w wyniku pracy Biura Rzecznika Praw Dziecka nie byłoby w ogóle możliwe lub sprawiałoby nadmierne trudności.

---

<sup>719</sup>S. Dudziak, *Pozycja prawna prokuratora po nowelizacji postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego*, Prokuratura i Prawo 2017, nr 12 s. 131.

## **12. Zwracać się do właściwych organów, organizacji lub instytucji o podjęcie działań na rzecz dziecka z zakresu ich kompetencji (art. 10a i 10b ustawy).**

Rzecznik Praw Dziecka został wyposażony w ważny instrument działania, a mianowicie możliwość zwracania się do właściwych organów, organizacji lub instytucji o podjęcie działań na rzecz dziecka z zakresu ich kompetencji. Organ, organizacja lub instytucja, do której zwrócił się Rzecznik ma obowiązek podjęcia sprawy skierowanej przez niego. Obowiązek podjęcia sprawy nie oznacza jednak, że adresat wystąpienia jest zobowiązany do podjęcia działań postulowanych przez Rzecznika. Ma on jednak obowiązek niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzydziestu dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku. W sytuacji, gdy nie dopełniono tego obowiązku, a także wówczas gdy Rzecznik nie podziela zajętego stanowiska, może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań. Natomiast jeśli na podstawie analizy uzyskanych informacji Rzecznik stwierdzi w działalności organu, organizacji lub instytucji naruszenie praw lub dobra dziecka to może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych.

Przepis art. 10b ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka nakładając na organy, organizacje lub instytucje, do których zwrócił się Rzecznik obowiązek współdziałania i pomocy określa katalog szczegółowych powinności do wykonania w ramach tegoż obowiązku. Organy, organizacje lub instytucje są obowiązane współdziałać z Rzecznikiem i udzielać mu pomocy, a w szczególności:

1. zapewnić dostęp do akt i dokumentów badanej sprawy,
2. udzielać żądanych informacji i wyjaśnień,
3. udzielać wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć.

Katalog ten nie jest wyczerpujący, o czym świadczy użyty w przepisie zwrot „w szczególności”.

Ponadto Rzecznik Praw Dziecka przedstawia właściwym organom władzy publicznej, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony praw i dobra dziecka oraz usprawnienia trybu załatwiania spraw w tym zakresie. Rzecznik może również występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych. Rzecznik współdziała ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony praw dziecka. Interesującym źródłem wiedzy są wystąpienia generalne Rzecznika do instytucji i organów administracji

publicznej odpowiedzialnych za sytuację prawną dzieci w Polsce. Wystąpienia generalne są głównym instrumentem umożliwiającym Rzecznikowi realizację jego uprawnień kontrolnych, ostrzegawczych czy inicjujących.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż zmiany w ustawodawstwie zwiększyły zakres uprawnień Rzecznika, którego kompetencje stały się zróżnicowane i wieloaspektowe. Uprawnienia Rzecznika zyskały bardziej ofensywny charakter i umożliwiły podejmowanie działań zdecydowanie bardziej aktywnych, na wielu obszarach<sup>720</sup>. Rzecznik Praw Dziecka jako niezależna instytucja wspiera wysiłki państwa, zmierzające do maksymalnej ochrony praw dziecka. W Polsce, jak i wielu państwach Unii Europejskiej (Austria, Belgia, Dania, Francja, Hiszpania, Szwecja, Irlandia Północna, Norwegia, Szwecja, Węgry) działają Rzecznicy Praw Dziecka.

Statutowymi jednostkami organizacyjnymi Biura Rzecznika Praw Dziecka są: Gabinet Rzecznika Praw Dziecka, Zespół Spraw Rodzinnych, Zespół Spraw Społecznych, Zespół Edukacji i Wychowywania, Zespół Spraw Międzynarodowych i Konstytucyjnych, Zespół Dziecięcego Telefonu Zaufania i Przyjęć Interesantów.

## **7.4. Działania Rzecznika Praw Dziecka w zakresie przestrzegania i realizacji praw dziecka w indywidualnych sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych**

W ostatnich latach oprócz szerokiej aktywności na różnych polach działań przedmiotem działalności Rzecznika Praw Dziecka były także sprawy indywidualne związane z prawem dziecka do godziwych warunków socjalnych. Analiza informacji Rzecznika Praw Dziecka za ubiegłe lata wykazała, że Rzecznik podejmował w tym zakresie także działania dotyczące *stricto* świadczeń rodzinnych<sup>721</sup>.

Przykładowo w 2017 r. do Rzecznika Praw Dziecka wpływały sprawy dotyczące odmowy przyznania świadczenia rodzicielskiego (art. 17c ustawy o świadczeniach rodzinnych). Powodem odmowy ustalenia prawa do świadczenia rodzicielskiego było pobieranie przez wnioskodawcę świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko.

---

<sup>720</sup>H. Kaczmarczyk, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa* [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2009, s. 303 i nast.

<sup>721</sup>Informacja z działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2017 r., [http://brpd.gov.pl/sites/default/files/informacja\\_o\\_dzialalnosci\\_rzecznika\\_praw\\_dziecka\\_za\\_rok\\_2017.pdf](http://brpd.gov.pl/sites/default/files/informacja_o_dzialalnosci_rzecznika_praw_dziecka_za_rok_2017.pdf).

Powyższe wynikało z rozbieżności interpretacyjnych art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zdaniem Rzecznika, wskazany w art. 27 ust. 5 ustawy w dotychczasowym brzmieniu zbieg uprawnień do określonych w nim świadczeń miał zastosowanie tylko w sytuacji, gdy mamy do czynienia ze zbiegiem uprawnień w sensie podmiotowym zarówno co do osoby sprawującej opiekę, jak i do osoby wymagającej opieki. Po analizie akt postępowania administracyjnego Rzecznik zgłaszał udział w tych postępowaniach na poziomie samorządowych kolegiów odwoławczych lub wnosił skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych. W jednej z takich spraw Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed kolegium odwoławczym w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia rodzicielskiego. W tym przypadku matka dziecka wystąpiła z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia, jednakże organ pierwszej instancji po rozpatrzeniu wniosku odmówił przyznania prawa do świadczenia rodzicielskiego na dziecko. W ocenie organu administracji w sprawie wystąpiła negatywna przesłanka zbiegu uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego i świadczenia rodzicielskiego zawarta w art. 27 ust. 5 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, która wykluczała możliwość pobierania dwóch świadczeń opiekuńczych, tj. pobieranego przez matkę nowo narodzonego dziecka świadczenia pielęgnacyjnego na starsze dziecko. Organ drugiej instancji utrzymał w mocy decyzję odmowną. W wyniku wniesienia skargi przez Rzecznika Praw Dziecka wojewódzki sąd administracyjny uchylił decyzję organów obu instancji. W ocenie sądu zbieg uprawnień do określonych świadczeń miał zastosowanie tylko w sytuacji, gdy mieliśmy do czynienia ze zbiegiem uprawnień w sensie podmiotowym zarówno co do osoby sprawującej opiekę lub wychowanie, jak i do osoby wymagającej opieki. Sąd wskazał, aby przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organ uwzględnił wskazaną wykładnię przepisu art. 27 ust. 5 ustawy. Po ponownym rozpoznaniu sprawy organ pierwszej instancji znów odmówił prawa do świadczenia rodzicielskiego, wskazując na nowelizację w lipcu 2017 r. ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wskutek zmiany art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych zostało doprecyzowane brzmienie tego przepisu. Zmiana weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2017 r. na podstawie art. 41 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin. Organ wskazał, że w związku z faktem, że ustawodawca nie wprowadził żadnego przepisu przejściowego, który w sprawach rozpoczętych przed zmianą ustawy przewidywałby możliwość zastosowania dotychczasowych przepisów, postanowił ponownie odmówić przyznania świadczenia rodzicielskiego. Organowi pierwszej instancji umknęło jednak, iż nowe brzmienie art. 27

miało zastosowanie po raz pierwszy przy ustalaniu prawa do świadczeń na okres zasiłkowy rozpoczynający się od dnia 1 listopada 2017 r. Kolegium odwoławcze, podzielając stanowisko Rzecznika, zauważyło, że wniosek o przyznanie świadczenia rodzicielskiego został złożony w uprzednio obowiązującym stanie prawnym, zatem strona spełniała przesłanki do przyznania jej świadczenia. W konsekwencji świadczenie zostało przyznane po półtora roku od złożenia wniosku. Z tożsamą sprawą do Rzecznika Praw Dziecka zgłosiła się inna matka, której odmówiono prawa do świadczenia rodzicielskiego. Powodem odmowy ustalenia prawa do świadczenia rodzicielskiego również było pobieranie przez wnioskodawcę świadczenia pielęgnacyjnego na starsze dziecko. W tej sprawie Rzecznik Praw Dziecka zgłosił udział w postępowaniu przed organem odwoławczym, wnosząc o wydanie decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję i przyznanie wnioskowanego świadczenia rodzicielskiego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze, uwzględniając wnioski zawarte w piśmie Rzecznika, uchyliło zaskarżoną decyzję oraz przyznało odwołującej świadczenie rodzicielskie na małoletnią córkę.

Rzecznik Praw Dziecka podejmował interwencję także w sprawie przywrócenia prawa do świadczenia rodzicielskiego dla niepełnoletniej matki. W związku z urodzeniem dziecka organ przyznał niepełnoletniej matce świadczenie rodzicielskie. Po ustanowieniu babki opiekunem prawnym dziecka uchylono prawo do świadczenia rodzicielskiego wskazując, że w związku ze zmianą sytuacji rodzinnej świadczenie nie przysługuje. Wówczas o świadczenie rodzicielskie wystąpiła babka dziecka, której jednak odmówiono świadczenia, albowiem zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych opiekunowi prawnemu dziecka świadczenie rodzicielskie nie przysługuje. Sprawa została zgłoszona Rzecznikowi Praw Dziecka zbyt późno, by było możliwe zaskarżenie decyzji w trybie zwykłym. Rzecznik, korzystając jednak z nadzwyczajnego środka wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych, wniósł sprzeciw na podstawie art. 184 k.p.a., wnosząc o uchylenie decyzji, na mocy której matka dziecka została pozbawiona prawa do świadczenia rodzicielskiego. W wyniku sprzeciwu wniesionego przez Rzecznika niepełnoletnia matka otrzymała świadczenie rodzicielskie.

W 2017 r. przedmiotem działań Rzecznika Praw Dziecka były także sprawy związane z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, a konkretnie dotyczące przewlekłości i beczynności organów (do końca 2017 r. marszałków województw, a od 1 stycznia 2018 r. wojewodów) rozpatrujących wnioski o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych. W tych sprawach Rzecznik Praw Dziecka podejmował częste i liczne interwencje.

Mając na uwadze powyższe należy zwrócić uwagę na aktywność Rzecznika Praw Dziecka w indywidualnych sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych. Analiza sprawozdań z działalności Rzecznika prowadzi do wniosku, że podejmuje on działania we wszelkich sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego, tj. nie tylko w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych, ale i w sprawach dotyczących świadczenia wychowawczego<sup>722</sup>, świadczeń z pomocy społecznej<sup>723</sup> oraz świadczeń z funduszu

---

<sup>722</sup> Przykładowo do Rzecznika Praw Dziecka wpływało wiele zgłoszeń dotyczących odmowy przyznania prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko. Powodem odmowy ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego było przekroczenie progu dochodowego. W listach do Rzecznika rodzice wskazywali, że uzależnienie nabycia prawa do świadczenia wychowawczego od osiąganych dochodów prowadzi do nierównego traktowania pierwszego dziecka w rodzinie. W jednej z takich spraw Rzecznik Praw Dziecka zgłosił udział w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, wszczętym wskutek skargi ojca, któremu odmówiono prawa do świadczenia wychowawczego na drugie dziecko. We wniosku o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego wnioskodawca wskazał, że w skład jego rodziny wchodzi: wnioskodawca, jego małoletni syn, matka jego syna oraz córka z pierwszego małżeństwa. Wraz z wnioskiem o przyznanie świadczenia wychowawczego wnioskodawca złożył wyrok rozwodowy z matką jego pierwszego dziecka, zgodnie z którym opieka rodzicielska nad córką została powierzona obojgu rodzicom, a miejsce zamieszkania dziecka ustalono w każdorazowym miejscu zamieszkania matki. Do wniosku ojciec dziecka dołączył rodzicielski plan wychowawczy, zawierający ustalenia dotyczące wspólnej opieki nad córką. Organ odmówił przyznania prawa do świadczenia wychowawczego na drugie dziecko, uznając, że córka nie może znajdować się w składzie rodziny wnioskodawcy jako pierwsze dziecko, bowiem dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, każdorazowo ma miejsce zamieszkania przy matce, zatem na syna, który w ocenie organu jest pierwszym dzieckiem, świadczenie nie przysługuje. Stwierdził również, że nie można mówić o sprawowaniu opieki naprzemiennej, o której mowa w art. 2 pkt 16 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z uwagi na to, że nie dysponuje żadnymi dokumentami, z których mogłaby wynikać taka opieka. Decyzja organu pierwszej instancji została utrzymana w mocy przez organ odwoławczy. Zgłaszając udział w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Rzecznik Praw Dziecka podniósł, że pod pojęciem „opieka naprzemienna” należy rozumieć sytuację, w której zgodnie z orzeczeniem sądu rozwiedzeni rodzice sprawują samodzielną, bez udziału drugiego rodzica, opiekę nad wspólnym dzieckiem na przemian, w mniej więcej równych, powtarzających się, następujących po sobie okresach i jednocześnie obojgu rodzicom pozostawiono władzę rodzicielską. W konsekwencji wiąże się to z faktycznym zamieszkiwaniem dziecka z obojgiem rodziców na przemian, przy czym mniej więcej równe okresy sprawowania opieki nie oznaczają okresów wyraźnie równych, lecz okresy porównywalne. Wystarczające zatem dla uznania opieki naprzemiennej jest ustalenie względnie równego podziału. Sąd, podziеляjąc stanowisko Rzecznika Praw Dziecka, uchylił decyzje organów pierwszej i drugiej instancji - dane pochodzą ze strony internetowej informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka.

<sup>723</sup> W tym przedmiocie Rzecznik Praw Dziecka zgłosił swój udział w postępowaniu przed organem odwoławczym, wszczętym wskutek odwołania matki dziecka od decyzji w sprawie ustalenia specjalistycznych usług opiekuńczych na dziecko. Rzecznik wniósł o uchylenie decyzji ustalającej 100% odpłatność za godzinę usługi i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, celem ponownego przeliczenia dochodu rodziny. Zdaniem Rzecznika Praw Dziecka ustalając dochód rodziny, organ wadliwie uwzględnił w nim kwotę kredytu hipotecznego zaciągniętego na zakup nieruchomości, co skutkowało przyznaniem specjalistycznych usług opiekuńczych na dziecko w pełni odpłatnych. W opinii Rzecznika organ pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni obowiązujących przepisów, w tym art. 8 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej w związku z rozporządzeniem w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy, w uzasadnieniu podtrzymując sposób wyliczenia dochodu rodziny. W związku z tym rozstrzygnięciem Rzecznik Praw Dziecka zaskarżył decyzję do sądu administracyjnego wnosząc, o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz o uchylenie decyzji organu pierwszej instancji. Skarga Rzecznika została uwzględniona w całości. Sąd uchylił decyzje organów obu instancji, a sprawa została skierowana do ponownego rozpatrzenia - dane pochodzą ze strony internetowej informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka.

alimentacyjnego<sup>724</sup>. Aktywność Rzecznika Praw Dziecka w tym zakresie jest wielce pożądana, gdyż często osoby ubiegające się o świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego – nawet pomimo należytego wywiązywania się organów administracji publicznej z obowiązku informowania – nie są świadome przysługujących im możliwości dochodzenia swoich praw. Wówczas pomocna staje się instytucja Rzecznika Praw Dziecka jako wspierająca prawidłowe funkcjonowanie rodziny.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że Polska odegrała bardzo istotną rolę w tworzeniu systemu prawnego ochrony praw dziecka w skali międzynarodowej, wniosła wielki wkład w opracowanie i uchwalenie odpowiedniej konwencji, uczyniła także znaczący gest w stosunkach wewnętrznych powołując instytucję Rzecznika Praw Dziecka. Podkreśla się, że jest to gest wieńczący konstytucyjne regulacje w zakresie prawnego uregulowania sytuacji prawnej dziecka i systemu ochrony jego praw<sup>725</sup>.

## 7.5. Konkluzje

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. W realizacji zasad

---

<sup>724</sup> Liczną grupę stanowiły sprawy dotyczące bezskuteczności dochodzenia świadczeń alimentacyjnych od rodziców przebywających poza granicami Polski. Brak skuteczności stosowania przepisów dwóch aktów prawa międzynarodowego, tj. Konwencji o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą sporządzonej w Nowym Jorku dnia 20 czerwca 1956 r. oraz rozporządzenia Rady WE Nr 4/2009 w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych, powodował konieczność podejmowania działań interwencyjnych. Z informacji przekazywanych Rzecznikowi przez polskich wierzycieli, jak również przez polskie organy przekazujące wnioski za granicę wynikało, że zagraniczne organy nie wykonują wniosków polskich wierzycieli w sprawach egzekucji alimentów, ignorując monity polskich sądów. Pomimo że możliwości interwencyjne Rzecznika ograniczają się do terytorium RP, podejmował on działania na rzecz dzieci, występując o pomoc do Rzeczników Praw Dziecka zrzeszonych w Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Dziecka (ENOC). Przykładem może być sprawa, w której matka zwróciła się z prośbą o pomoc w związku z bezskutecznością egzekucji świadczeń alimentacyjnych zasądzonych orzeczeniem polskiego sądu, egzekwowanych na podstawie Konwencji o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą sporządzonej w Nowym Jorku dnia 20 czerwca 1956 r. Ojcem małoletniego i dłużnikiem alimentacyjnym był zamieszkały w Szkocji obywatel Wielkiej Brytanii. Z informacji przekazanych przez matkę dziecka wynikało, że ojciec prawdopodobnie zmarł na terenie Wielkiej Brytanii w lutym 2013 r., natomiast od października 2012 r. matka dziecka nie otrzymywała żadnych wpłat na poczet należnych alimentów. W związku z powyższym polski organ – Sąd Okręgowy – wielokrotnie zwracał się o udzielenie informacji w tym zakresie, nie uzyskując odpowiedzi ze strony szkockiej. Po analizie akt postępowania Rzecznik Praw Dziecka zwrócił się do Rzecznika Praw Dziecka w Szkocji z prośbą o podjęcie działań mających na celu ustalenie przyczyn bezskuteczności egzekucji alimentów. Na skutek interwencji Rzecznika szkocki organ przekazał informacje na temat daty śmierci i pozostawionego majątku przez dłużnika alimentacyjnego, które niezwłocznie zostały przekazane wierzycielce, co umożliwiło podjęcie przez nią dalszych czynności – dane pochodzą ze strony internetowej informacji o działalności Rzecznika Praw Dziecka.

<sup>725</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit., SIP LEX.



ochrony praw dziecka Rzecznik Praw Dziecka zajmuje ważną pozycję. Rzecznik Praw Dziecka jest nieoceniony, a sama instytucja realizuje swe zadania z należytą starannością, której przyświeca jeden cel - szeroko rozumiane dobro dziecka.

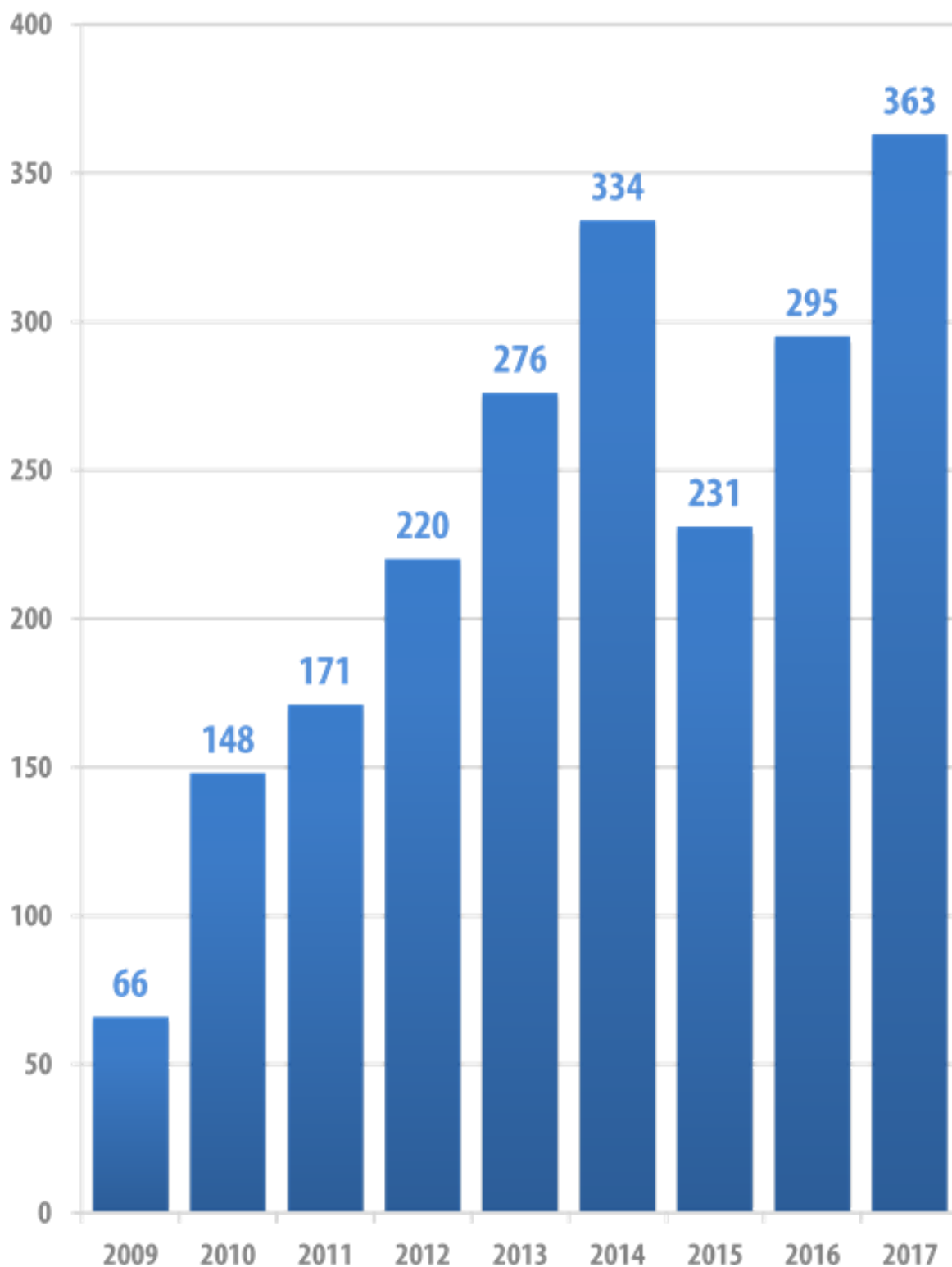
Na przestrzeni lat zmiany w ustawodawstwie realnie zwiększyły zakres uprawnień Rzecznika, którego kompetencje stały się zróżnicowane i wieloaspektowe. Uprawnienia Rzecznika zyskały bardziej ofensywny charakter i umożliwiły podejmowanie aktywniejszych działań. Rzecznik Praw Dziecka jako niezależna instytucja wspiera wysiłki państwa, zmierzające do maksymalnej ochrony praw dziecka. Na potwierdzenie tych słów można przytoczyć dane statystyczne.

Mianowicie Rzecznik Praw Dziecka podjął w 2005 r. 12.142 spraw, w 2012 r. 24.955 spraw, a w 2017 r. aż 39.182<sup>726</sup>. Znacząca jest również liczba spraw sądowych i administracyjnych, do których w ostatnich latach przystąpił Rzecznik Praw Dziecka. Oprócz szerokiej aktywności na różnych polach działań, przedmiotem aktywności Rzecznika Praw Dziecka były także sprawy indywidualne związane z prawem dziecka do godziwych warunków socjalnych, a Rzecznik podejmował w tym zakresie niejednokrotnie działania dotyczące *sensu stricto* świadczeń rodzinnych. Realnym skutkiem tych działań była finansowa pomoc rodzinom przyznawana w formie świadczeń rodzinnych.

---

<sup>726</sup>[http://brpd.gov.pl/sites/default/files/informacja\\_o\\_dzialalnosci\\_rzecznika\\_praw\\_dziecka\\_za\\_rok\\_2017.pdf](http://brpd.gov.pl/sites/default/files/informacja_o_dzialalnosci_rzecznika_praw_dziecka_za_rok_2017.pdf), s. 609.

## Przystąpienia Rzecznika Praw Dziecka do spraw sądowych i administracyjnych



Rysunek 1 Dane pochodzą ze strony internetowej

[http://brpd.gov.pl/sites/default/files/informacja\\_o\\_dzialalnosci\\_rzecznika\\_praw\\_dziecka\\_za\\_rok\\_2017.pdf](http://brpd.gov.pl/sites/default/files/informacja_o_dzialalnosci_rzecznika_praw_dziecka_za_rok_2017.pdf)

## Zakończenie

---

Celem niniejszej pracy było przedstawienie prawa do świadczeń rodzinnych przez pryzmat teoretycznej konstrukcji publicznych praw podmiotowych oraz analiza gwarancji ochrony tych praw. Podstawą przeprowadzonych rozważań dotyczących wykorzystania instytucji publicznych praw podmiotowych w płaszczyźnie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych była chęć określenia i rozstrzygnięcia związanych z tym podstawowych problemów badawczych, jak również postawienia w tym zakresie pewnych ogólnych wniosków i tez. Dokonane w kolejnych rozdziałach dysertacji rozważania wymagają podsumowania, a także sformułowania refleksji i postulatów *de lege ferenda*.

Definiowanie publicznych praw podmiotowych jest pojęciem o charakterze teoretycznym, posiada głębokie korzenie historyczne, stanowi jedno z wyznaczników państwa prawa i umożliwia analizę porządku prawnego z punktu widzenia ochrony jednostki. Kategoria publicznych praw podmiotowych we współczesnej nauce prawa nie wzbudza już wątpliwości, co więcej powszechne staje się wykorzystanie tradycyjnych pojęć przez współczesną teorię prawa administracyjnego. Obecnie wciąż aktualne pozostają rozważania teoretyczne oraz polemiki nad znaczeniem praw podmiotowych, których powszechność wiąże się z uniwersalnym ich charakterem. Prawa te nie są wyłącznie domeną określonej części regulacji zaliczanych do prawa prywatnego, lecz formułowane są na gruncie niemal każdej gałęzi prawa, w tym także prawa administracyjnego. Konstrukcja publicznych praw podmiotowych stanowi niezwykle użyteczną kategorię pojęciową polskiego porządku prawnego, a ze względu na uniwersalny charakter pozwala na dokonanie kompleksowej charakterystyki sytuacji prawnej jednostki w przestrzeni prawnej. Stanowi ważną formę ochrony jednostki w jej relacjach do podmiotów publicznych. Konstrukcja ta nawiązuje do ugruntowanej we wszystkich gałęziach prawa koncepcji podmiotowości prawnej. Uwzględniając w swoich założeniach przyrodzoną godność człowieka zapewnia ochronę samego porządku prawnego. Umożliwia przy tym właściwe postrzeganie obowiązujących relacji prawnych, których praktyczne zastosowanie, z uwagi na uznanie podmiotowości prawnej jednostki, nie może godzić w podstawowe jej prawa.

Akceptuje się sytuację, w której jednostka nie pozostaje wyłącznie podmiotem pewnych abstrakcyjnie rozumianych praw, lecz w relacji z organami władzy, może się tych praw domagać, skutecznie ich dochodzić i żądać ich respektowania. Publiczne prawa podmiotowe

stanowią szczególnego rodzaju konstrukcję prawną, mającą na celu ochronę pozycji jednostki w jej stosunkach z podmiotami władzy publicznej, szczególnie zaś określającą relacje jednostki wobec państwa. Kategoria publicznych praw podmiotowych stanowi realne narzędzie służące podmiotom tych praw do realizacji ich prawnie chronionych interesów.

Analiza obowiązującego prawodawstwa prowadzi do wniosku, że tak postrzegana konstrukcja publicznych praw podmiotowych znajduje swe odzwierciedlenie między innymi na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Następuje to ze względu na dostrzegalną tożsamość poszczególnych elementów konstrukcyjnych publicznych praw podmiotowych jednostki mających znaczenie z punktu widzenia ochrony rodziny z podstawowymi założeniami tej instytucji prawnej przyjętymi w teorii nauki prawa. Jest to widoczne w przypadku zarówno przyjętych celów formułowania, jak i uzasadnienia istnienia tych praw. Fundamentem konstruowania praw jest potrzeba równoważenia sytuacji prawnej jednostki oraz organów administracji publicznej, konieczność zagwarantowania przeprowadzenia przez organ procedury mającej na celu „wyważenie” konkurujących ze sobą w konkretnej sprawie interesów oraz wydaniem stosownego orzeczenia, ale i zapewnienia prawidłowej realizacji prawa podmiotowego.

Świadczenia rodzinne stanowią ważną formę pomocy państwa rodzinie, zajmując priorytetowe miejsce w systemie ochrony jej praw. W zakresie pomocy rodzinie dziecko zajmuje szczególne miejsce. Świadczenia rodzinne to jeden z instrumentów prawnych dostępny organom administracji publicznej do udzielania pomocy osobom jej potrzebującym (osobom o niskich dochodach, niepełnosprawnym, starszym), ale i podstawowy instrument służący ochronie i opiece nad członkami rodzin. Stąd właśnie punktem wyjścia rozważań stał się szczególny status rodziny w prawie administracyjnym. Państwo dostrzega potrzebę ochrony rodziny, ale i politycy widzą konieczność wsparcia rodzin, czyniąc ten postulat jednym z głównych priorytetów swojego działania. Rodzina to podstawowa i najmniejsza komórka społeczna, jednak o wyjątkowym znaczeniu. Do jej zadań należy przede wszystkim wychowanie dzieci, ale również zapewnienie jej członkom odpowiednich warunków materialnych. Niejednokrotnie rodzina nie potrafi samodzielnie poradzić sobie z tymi zadaniami i wówczas potrzebuje pomocy państwa. Wsparcie państwa jest realizowane między innymi poprzez zabezpieczenie społeczne. Istotą świadczeń rodzinnych jest zaspokajanie podstawowych potrzeb rodziny zapewniających jej członkom życie w warunkach odpowiadających godności człowieka.

Ustawodawca, definiując w ustawie o świadczeniach rodzinnych pojęcie rodziny, zasadniczo uwzględnia status prawny, nie zaś stan faktyczny lub przesłankę wspólnego gospodarowania. Warunkiem zaliczenia dziecka do rodziny, na potrzeby przyznania świadczeń rodzinnych, jest fakt pozostawania dziecka na utrzymaniu rodziców. Podmiotowość rodziny wzbudza wiele kontrowersji. W doktrynie przyjmuje się, że rodzina nie ma bytu niezależnego od jej członków oraz że członkowie rodziny są podmiotami stosunków prawnych, a nie rodzina jako zorganizowana całość. Współcześnie coraz częściej wskazuje się na potrzebę ochrony rodziny, czy też upodmiotowienie rodziny. W prawie administracyjnym niejednokrotnie wskazuje się właśnie na rodzinę jako podmiot określonych praw i obowiązków, co jednocześnie oznacza przyznanie jej szczególnego statusu. Na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych rodzina nie została „upodmiotowiona”. Podmiotami praw i obowiązków wynikających z przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych są konkretni członkowie rodziny (rodzice, dzieci, opiekunowie prawni, opiekunowie faktyczni). Niemniej jednak rodzina w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych ma szczególny status, a dobro dziecka powinno być czynnikiem determinującym wszelkie działania państwa w obszarze pomocy rodzinom.

Rozwój świadczeń na rzecz rodziny był związany ze stwierdzeniem, że niedostatek i ubóstwo wynika z obciążeń finansowych, spowodowanych posiadaniem dzieci. Powstała koncepcja by stworzyć powszechne świadczenia rodzinne, które z czasem stały się częścią ustawodawstwa w wielu krajach. Obecnie świadczenia rodzinne stanowią istotną formę pomocy rodzinie. Szeroki wachlarz świadczeń rodzinnych przemawia za zaangażowaniem państwa we wspieranie rodzin. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a zwłaszcza te wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Na przestrzeni okresu obowiązywania ustawy o świadczeniach rodzinnych, katalog świadczeń rodzinnych był uaktualniany o kolejne formy pomocy, a zmiany w tym zakresie zostały wymuszone przez konieczność dostosowania świadczeń do zaspokajania współcześnie występujących potrzeb związanych z opieką nad dziećmi i osobami niepełnosprawnymi. System świadczeń rodzinnych jest formą pomocy państwa skierowaną do rodzin o najniższych dochodach, ma on udzielać finansowej pomocy na pokrycie kosztów utrzymania dzieci, ale także wspomagać osoby starsze i niepełnosprawne. Społeczno - gospodarcze przeznaczenie świadczeń rodzinnych nie powinno polegać na utrzymywaniu rodzin, lecz raczej na utrzymywaniu dziecka. Charakter i cel świadczeń

rodziny powinny mieć nadrzędne znaczenie przy ustalaniu praw do niego. Świadczenia służą zaspokojeniu potrzeb dziecka, dbałości o jego dobro i ochronę.

Celem badawczym niniejszej rozprawy doktorskiej było wykazanie, że prawo do świadczeń rodzinnych jest publicznym prawem podmiotowym oraz przedstawienie gwarancji jego ochrony. Uzasadnienie powyższej tezy wymagało przeprowadzenia rozważań teoretyczno-prawnych o publicznych prawach podmiotowych oraz przeniesienie tychże rozważań na grunt świadczeń rodzinnych. Zadanie badawcze polegało na analizie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych, jak również poglądów doktryny prawniczej dokonanej przez pryzmat publicznych praw podmiotowych. Uzyskane wnioski pozwoliły na potwierdzenie zasadniczej tezy pracy i odnoszą się wprost do gwarancji ochrony prawa do świadczeń rodzinnych jako publicznego prawa podmiotowego.

Prawo do świadczeń rodzinnych ma charakter publicznego prawa podmiotowego o treści pozytywnej, tj. prawa, z którego wynika roszczenie o ścisłe zachowanie organów administracji publicznej. Charakter taki wynika w pierwszej kolejności z regulacji konstytucyjnej, ale przede wszystkim zostaje potwierdzony przez unormowania ustawy o świadczeniach rodzinnych. W sferze świadczeń rodzinnych należy wskazać na prawa mające swe źródło w ustawie, ale nabyte dopiero w chwili podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej i skutecznego jego doręczenia. Prawa powstające wyłącznie w wyniku wydania konstytutywnej decyzji administracyjnej o charakterze uznaniowym (np. ulgi, o których mowa w art. 30 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych) należy odróżnić od praw podmiotowych funkcjonujących z mocy prawa, potrzebujące do ich uruchomienia wydania decyzji o charakterze deklaratoryjnym.

Publiczne prawa podmiotowe uwidaczniają się w sferze stosunków zachodzących pomiędzy jednostką (wchodzącą w skład rodziny) a podmiotami publicznymi. *In concreto* osiągnięcie celów ochrony rodziny związane jest z wykonywaniem przez jednostkę oraz ochroną tych publicznych praw podmiotowych. Ustalenie prawa do świadczenia rodzinnego odnosi się do konkretnie określonego podmiotu, a jednocześnie dotyczy zarówno konkretnie oznaczonego świadczenia lub świadczeń rodzinnych, jak i konkretnie określonego momentu w czasoprzestrzeni. Nie można bowiem ustalić prawa do świadczeń rodzinnych *in abstracto*, a zatem prawa do jakichś niezdefiniowanych dokładnie świadczeń rodzinnych dla bliżej nieokreślonego podmiotu i w odniesieniu do niesprecyzowanego okresu. Sfera uprawnień podmiotowych jednostki, istotna z punktu widzenia ochrony prawnej rodziny, ma

niebagatelne znacznie w jej stosunkach o charakterze publicznoprawnym, w odniesieniu do władzy publicznej, czy organów administracji. Zarówno gwarancja określonego zachowania państwa w relacjach z obywatelem, jak i pewność uzyskania od tych podmiotów niezbędnych, uzasadnionych przepisami prawa konkretnych świadczeń stanowią dla jednostek najistotniejszą cechę publicznych praw podmiotowych.

Tak jak w przypadku teoretycznych założeń nauki prawa, za treść publicznego prawa podmiotowego scharakteryzowanego w ustawie o świadczeniach rodzinnych należy uznać możliwość skutecznego domagania się jednostki od organów administracji, za pomocą zindywidualizowanego roszczenia, określonego przez prawo zachowania, odpowiadającego interesowi prawnemu beneficjenta świadczeń. Wynikające z publicznych praw podmiotowych roszczenia o określone świadczenia mają formę roszczeń o konkretny rezultat działań podejmowanych przez organy administracji publicznej.

Wspólnym elementem publicznych praw podmiotowych, w tym także znajdującym zastosowanie w płaszczyźnie świadczeń rodzinnych jest stopień ich skonkretyzowania, umożliwiający ich dochodzenie. Stąd też prawa podmiotowe należy uznać za instytucję silniejszą od kategorii interesu prawnego, ponieważ są one dodatkowo chronione roszczeniem, które znajduje swe podstawy w prawie publicznym.

Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych tworzą po stronie organów administracji publicznej obowiązek spełnienia roszczenia podmiotu, który nabył prawo do świadczeń rodzinnych, a nabycie tego prawa zostało potwierdzone w stosownym postępowaniu. Na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych powstaje po stronie podmiotu legitymowanego uprawnienie do żądania zrealizowania prawa do otrzymania wypłaty określonej kwoty pieniężnej. Taką reakcją organu administracji publicznej musi poprzedzić nabycie przez dany podmiot prawa do wnioskowanego świadczenia rodzinnego, a następnie ustalenie w stosunku do niego na określony okres prawa do tego świadczenia. Roszczeniowy charakter praw do świadczeń rodzinnych uwidacznia się wyraźnie w konstrukcji przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. W żadnym z nich ustawodawca nie posłużył się konstrukcją swobodnego uznania administracyjnego, a przyjął obligatoryjność przyznania danego świadczenia rodzinnego po ustaleniu do niego prawa wnioskodawcy, posługując się terminem „świadczenia rodzinne przysługują”. Osobie uprawnionej przysługuje roszczenie o ustalenie prawa do konkretnego świadczenia rodzinnego. Natomiast roszczenie, rozumiane jako dany przez prawo instrument umożliwiający skuteczne domaganie się od organu administracji publicznej ściśle

określonego zachowania zgodnego z treścią normy prawa, stanowi relewantną przesłankę istnienia publicznego prawa podmiotowego. Od uprawnionego zależy uaktywnienie normy przyznającej prawo do świadczenia rodzinnego przez skonkretyzowanie tego prawa w stosunku do danej osoby i stosownego przedziału czasowego. Takie uaktywnienie wymaga odpowiedniego działania osoby uprawnionej w stosunku do organu administracyjnego, skonkretyzowanie zaś sprowadza się do władczego rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej o przyznaniu świadczenia rodzinnego (w drodze decyzji administracyjnej), a w konsekwencji do jego wypłaty. Właśnie ta możliwość skorzystania przez jednostkę z prawa do świadczeń rodzinnych stanowi wyraz wykonywania przysługujących jej praw podmiotowych.

W praktyce organy administracji publicznej mogą mieć problem ze spełnieniem roszczenia podmiotu (działaniem zgodnie z prawem), co powoduje wątpliwa jakość stanowionego prawa, wywołująca liczne problemy interpretacyjne. Problemy ze stosowaniem prawa potwierdziły zawarte w pracy uwagi *de lege lata*. Analiza zagadnień materialnoprawnych doprowadziła do wniosku, że przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych (pomimo wielokrotnych nowelizacji ustawy) wymagają dalszych zmian, gdyż - jak obrazuje badanie orzecznictwa sądowego - powodują poważne problemy interpretacyjne. Nasuwa się wniosek *de lege ferenda*, jako że bezsprzecznie zmiany wymaga przepis art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, na co wyraźnie zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny. Wątpliwym jest także dalsze funkcjonowanie w systemie świadczeń rodzinnych specjalnego zasiłku opiekuńczego. Obecna linia orzecznicza sądów administracyjnych powoduje, że osoby nie podejmujące lub rezygnujące z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną coraz rzadziej ubiegają się o przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego (a nawet z niego rezygnują), co powoduje, że przepis art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych staje się w rzeczywistości „martwy”. Zachodzi także wyraźna konieczność doprecyzowania przepisów definiujących pojęcie dochodu w rozumieniu przepisów ustawy, gdyż ustalenie dochodu rodziny nastęrcza wielu trudności, a od spełniania kryterium dochodowego zależy ustalenie prawa do większości świadczeń rodzinnych.



Prawo do świadczeń rodzinnych podlega ochronie zagwarantowanej przez instytucje ochrony, bowiem roszczenie charakteryzujące publiczne prawo podmiotowe ma także aspekt formalny. Gwarancje ochrony są realizowane przez rozwiązania prawne zawarte w procedurze administracyjnej, tj. ustalenie prawa do świadczeń w formie decyzji administracyjnej, dwuinstancyjność postępowania administracyjnego (istotą tego postępowania jest dwukrotne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej przez właściwe organy), czy prawo wniesienia ponaglenia. Ochrona tych praw jest także realizowana poprzez kontrolę sądową, którą zapewniają dwuinstancyjne sądy administracyjne. Wykorzystanie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego stwarza gwarancje dla świadczeniobiorców, że ich prawa nie będą naruszane, a jeśli nie zaakceptują rozstrzygnięcia organu administracji to będą im przysługiwały instrumenty ochronne i kontrolne. Analiza rozwiązań prawnych doprowadziła do odpowiedzi na zadane w założeniach pracy pytanie, czy prawo do świadczeń rodzinnych zostało zabezpieczone adekwatnymi do jego rangi gwarancjami ochrony?

Ustawodawca przyjmując zaprezentowany w pracy model procedury przyznawania świadczeń rodzinnych (wprowadzając także mechanizm sprowadzający się do odesłania w zakresie nieuregulowanym do postanowień kodeksu postępowania administracyjnego) kierował się zapewnieniem gwarancji procesowych osobom ubiegającym się o świadczenia (choć w literaturze podkreśla się, że w tych sprawach nierzadko koszty związane z przeprowadzeniem dwuinstancyjnego postępowania, czy postępowania sądowego będą większe niż przyznane świadczenia). Przyjęte rozwiązania zasadniczo stwarzają gwarancję, że działalność organów administracji będzie mieściła się w granicach obowiązującego prawa i służyła zaspokajaniu niezbędnych potrzeb rodzin ubiegających się o świadczenia rodzinne. Kompleksowa regulacja wywołuje przeświadczenie, że unormowania procesowe są całościowe i pozwalają w sposób prawidłowy ustalać prawo do świadczeń rodzinnych. Niestety jednak w praktyce okazuje się, że przyjęta metoda unormowań prawnych nie uwzględnia pełnej specyfiki postępowań w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych. Wykorzystanie instytucji odesłania do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego powoduje często kolizje pomiędzy normami prawnymi utrudniające prawidłową wykładnię, a tym samym szybkie i sprawne działanie organów administracji. Szczególnie problematyczne wydają się kwestie związane z koniecznością wzruszenia ostatecznych decyzji spowodowaną istnieniem wad, których ciężar powoduje zasadność wycofania z obrotu decyzji administracyjnej. Ustawodawca, przyjmując zasadę trwałości

decyzji ostatecznych, nie wyklucza możliwości pojawienia się w obrocie prawnym decyzji wadliwych. W zależności od istniejącej wadliwości stosuje się odpowiednie nadzwyczajne środki prawne eliminujące obarczone wadami decyzje z obrotu prawnego. Ustawa o świadczeniach rodzinnych także zawiera regulacje pozwalające na weryfikację ostatecznych decyzji. Praktyka dostarcza licznych przykładów, że wybór odpowiedniego trybu weryfikacji decyzji jest w zróżnicowany sposób wykorzystywany. Dlatego też zasadne byłoby uporządkowanie tego systemu i wprowadzenie jasnych reguł przy wyborze określonego trybu wzruszenia decyzji administracyjnej w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych. Mając na uwadze przyjęty model procedury przyznawania świadczeń rodzinnych i wynikające ze specyfiki postępowań w sprawach o świadczenia rodzinne problematyczne kwestie pozytywnie należy ocenić głoszony w doktrynie postulat przyjęcia szczególnej procedury dotyczącej spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego.

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce oraz zapewnia ochronę publicznych praw podmiotowych. Instytucja zwrotu nienależnie pobranych świadczeń stanowiąca samodzielną instytucję prawa administracyjnego prowadzi *de facto* do ograniczenia praw nabytych przysługujących jednostce. Zwrot nienależnie pobranych świadczeń, konkretyzowany decyzją wydaną w postępowaniu administracyjnym, jest samodzielną instytucją prawną, właściwą nie tylko świadczeniom rodzinnym, ale wszystkim podstawowym aktom materialnego prawa administracyjnego z zakresu zabezpieczenia społecznego. Pełni przede wszystkim funkcję restytutywną - służy odzyskaniu przez organ administracji publicznej środków publicznych, które na skutek wydania decyzji ostatecznej przyznającej świadczenia zostały wydatkowane niezgodnie ze społeczną funkcją, jaką dla tych świadczeń przewidziano.

Stosunek prawny oparty na decyzji żądającej zwrotu świadczenia nienależnie pobranego jest stosunkiem kształtowanym w drodze wyjątku. Powstaje wówczas, gdy mechanizmy procesu administracyjnego na etapie wydawania decyzji przyznającej świadczenia okazały się nieskuteczne i doprowadziły do wypłaty świadczenia osobie niespełniającej warunków materialnoprawnych. Nie podlega dyskusji obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Jednakże w przypadkach, w których żądanie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wykracza poza sytuacje zawinione przez świadczeniobiorcę, a więc niezależnie od jego zachowania, pojawia się wątpliwość dopuszczalności tak dotkliwej, władczej ingerencji administracji publicznej w status rodzin o niskich dochodach, osób starszych i niepełnosprawnych, które często świadczenia rodzinne traktują jako podstawę

swojej egzystencji. Trudno więc uznać, że przyjęte rozwiązania prawne w zakresie ochrony publicznego prawa podmiotowego do świadczeń rodzinnych są należyte i wystarczające. Skuteczna ochrona powinna dawać gwarancję, że strona, której nie można postawić zarzutu winy w przyznaniu i wypłacie świadczenia niezgodnie z prawem materialnym powinna mieć pewność, że może swobodnie wydatkować przyznane jej środki finansowe na utrzymanie rodziny.

Analiza prawna instytucji zwrotu nienależnie pobranych świadczeń prowadzi do sformułowania wniosków *de lege ferenda*. Wydaje się, że podstawowym kierunkiem zmian ustawodawczych powinno być przyjęcie zasady winy świadczeniobiorcy w spowodowaniu przyznania i wypłaty świadczenia rodzinnego. Należy zgodzić się z zaprezentowanym w doktrynie poglądem, że wszystkie podstawy przewidujące „automatyzm” w dochodzeniu zwrotu świadczeń, polegający na wykazaniu braku przesłanek do wydania w przeszłości decyzji pozytywnej, powinny zostać z katalogu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych usunięte, jako zbyt ingerujące w zasadę trwałości decyzji ostatecznej przyznającej wypłacone i już spożytkowane świadczenia rodzinne. Aktualnie w orzecnictwie sądów administracyjnych dominującą cechą zwrotu nienależnie pobranych świadczeń staje się wina osoby zobowiązanej. Wydaje się, że nie ma żadnych racjonalnych podstaw by świadczenia rodzinne były zwracane bez żadnego związku z postawą świadczeniobiorcy. Zatem w kierunku wyeliminowania tych właśnie podstaw powinny zmierzać ewentualne przyszłe zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych. Za słuszny należałoby uznać „powrót” do pierwotnej zasady winy świadczeniobiorcy w przyznaniu i wypłacie świadczenia niezgodnie z prawem materialnym. Zachowanie świadczeniobiorcy powinno podlegać ocenie z punktu widzenia kryterium, jakim jest świadomość uzyskania świadczenia niezgodnie z prawem. Nie są wystarczającym argumentem przemawiającym przeciwko wprowadzeniu tych zmian względy finansowe, a konkretnie dbałość o finanse publiczne. Konstrukcja prawna nienależnie pobranych świadczeń powinna nie tylko mieć na uwadze finanse publiczne, ale przede wszystkim powinna uwzględniać i chronić dobro rodziny i jej prawa nabyte. Analiza powyższych regulacji prowadzi do wniosku, że – w tym zakresie - publiczne prawo do świadczeń rodzinnych nie zostało zabezpieczone adekwatnymi do jego rangi gwarancjami ochrony. Istotną wadliwością normatywnego uregulowania ochrony jest obowiązek zwrotu świadczeń rodzinnych jako nienależnie pobranych w sytuacjach niezależnych od postawy świadczeniobiorcy. Przyjęte w art. 30 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych unormowania wyłączające zupełnie winę świadczeniobiorcy znacznie osłabiają

stopień ochrony publicznego prawa podmiotowego. Tymczasem mechanizmy ochrony publicznego prawa podmiotowego powinny być adekwatne do rangi chronionego prawa, którym jest dobro rodziny.

Niezwykle ważna jest dbałość o jednolitość orzekania przez sądy administracyjne, gdyż przesądza o realizacji zasady równości wobec prawa. Niestety bardzo często w oparciu o tożsamy stan prawny i taki sam stan faktyczny różnicowane są prawa jednostek, co wiąże się z bezpośrednimi skutkami finansowymi, nieraz kształtującymi ich sytuację bytową na granicy egzystencji. Brak jednolitości w orzecznictwie sądów dotyka wprost jednostkę, która na co dzień odczuwa tego negatywne skutki, nierzadko tracąc przy tym zaufanie do działania organów władzy publicznej i mając poczucie, że przysługujące jej prawa do wynikających z ustawy świadczeń rodzinnych nie są realizowane i nie są należycie chronione. Tymczasem jak podkreśla się w doktrynie prawniczej roszczenia charakteryzujące publiczne prawa podmiotowe nie mogą być tylko w porządku prawnym uznawane, ale muszą także dawać podmiotom tych praw realną możliwość ich egzekwowania. Na tym polega istota ochrony publicznych praw podmiotowych, jako jednego z celów sądownictwa administracyjnego.

Organy administracji publicznej stają przed dylematem, czy ustalając prawo do świadczeń rodzinnych powinny przyjmować wykładnię przepisów prawa wynikającą z tzw. prawotwórstwa sędziowskiego. Organy rozstrzygając w podobnych sprawach traktują orzeczenia sądów administracyjnych jako „część obowiązującego prawa”, przy czym nawet twórcza wykładnia nie tworzy prawa, co najwyżej utrwała pewną praktykę, która nie wiąże formalnie. Sąd dokonuje każdorazowo własnej wykładni stosowanych przepisów i zawsze może odejść od ugruntowanego już w orzecznictwie rozumienia danego przepisu, gdyż nie jest nim w żaden sposób związany. Odejścia od utrwalonej praktyki orzeczniczej nie można uznać za negatywne zjawisko, jeśli zostanie dostatecznie uzasadnione. Orzecznictwo sądów administracyjnych przekłada się pośrednio na proces decyzyjny organów administracji publicznej, które mając obowiązek spełnienia ustawowych roszczeń osób ubiegających się o świadczenia rodzinne przyjmują najczęściej kierunek wykładni znajdujący wyraźne odzwierciedlenie w przepisach prawa, przy czym wydaje się, że zasadniczego znaczenia nabiera wówczas obawa przed naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. W takiej sytuacji osobie, której na mocy decyzji administracyjnej odmówiono przyznania prawa do wnioskowanego świadczenia pozostaje możliwość dochodzenia swoich praw poprzez złożenie skargi do sądu administracyjnego i dlatego tak ważna staje się jednolitość

orzecnictwa sądowego. Niejednolitość orzecnictwa sądów administracyjnych dotyka bezpośrednio i wprost jednostkę powodując, że jej prawa – pomimo gwarancji sądowej ich ochrony - nie zawsze są należycie chronione, a wręcz są naruszane. System sądowej kontroli działań administracji, który ma na celu ochronę praw jednostki, w rzeczywistości poprzez występujące rozbieżności w orzecznictwie przyczynia się *de facto* do naruszania tych praw. Priorytetowe znaczenie ma więc dbałość o jednolitość orzekania przez sądy administracyjne, która przesądza o realizacji zasady równości wobec prawa. Wydaje się, że ochrona praw jednostki może być prawidłowo realizowana poprzez kontrolę sądową, którą zapewniają dwuinstancyjne sądy administracyjne, w sytuacji niwelowania rozbieżności poglądów judykatury.

Pozytywnej oceny, w kwestii ochrony praw rodziny, wymaga instytucja Rzecznika Praw Dziecka, który pełni ważną rolę, a sama instytucja realizuje swe zadania z należytą starannością, której przyświeca szeroko rozumiane dobro dziecka. Na przestrzeni czasu zmiany ustawowe zwiększyły zakres uprawnień Rzecznika, którego kompetencje stały się zróżnicowane i wieloaspektowe. Uprawnienia Rzecznika zyskały ofensywny charakter i umożliwiły podejmowanie bardziej aktywnych działań. Rzecznik Praw Dziecka jako niezależna instytucja wspiera wysiłki państwa, zmierzające do maksymalnej ochrony praw dziecka. Poprzez swoją działalność, w tym również w sprawach dotyczących *sensu stricto* świadczeń rodzinnych, wspiera realnie prawidłowe funkcjonowanie rodziny.

Konkludując, przeprowadzone rozważania ukazały znaczną złożoność problematyki, ale i umożliwiły sformułowanie prawa do świadczeń rodzinnych przez pryzmat publicznych praw podmiotowych. Wyraźnego stwierdzenia wymaga, że prawo do świadczeń rodzinnych odpowiada podstawowym założeniom ukształtowanej w teorii prawa konstrukcji publicznych praw podmiotowych jednostki, a przyjęte rozwiązania prawne zasadniczo stanowią wystarczające gwarancje jego ochrony, choć zmiany w przepisach prawa są konieczne i wielce pożądane, tak by prawo do świadczeń rodzinnych zostało obudowane adekwatnymi do jego rangi roszczeniami procesowymi ukierunkowanymi na jego pełniejszą ochronę. Ustawodawca nadając prawom do świadczeń rodzinnych charakter publicznych praw podmiotowych powinien wykreować jednocześnie katalog formalnych publicznych praw podmiotowych wyposażających podmioty uprawnione w takie roszczenia, które by zapewniały w jak największym stopniu ochronę tych praw.

## Bibliografia

---

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004.
2. Adamiak B., *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, Samorząd Terytorialny 1992, nr 12.
3. Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
4. Adamiak B., *Wznowienie postępowania administracyjnego*, Przegląd Prawa i Administracji XXVI, Wrocław 1990.
5. Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie prawa administracyjnego*, Wrocław 1980.
6. Albiński L., *Część I, O rodzinie*, [w:] *Profilaktyka i wspomaganie pedagogiczne rodziny*, (red.) L. Albiński, Jelenia Góra 2001.
7. Andrzejewski A., *Prawna ochrona rodziny*, Warszawa 1999.
8. Andrzejewski M., *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2003.
9. Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003.
10. Auleytner J., *Polityka społeczna, Teoria a praktyka*, Warszawa 1997.
11. Auleytner J., *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, WSP TWP, Warszawa 2004.
12. Babińska-Górecka R., Lewandowicz-Machnikowska M., *Świadczenia rodzinne, Komentarz*, Wrocław 2010.
13. Badora S., Czeredcka B., Marzec D., *Rodzina i formy jej wspomagania*, Kraków 2001.
14. Balcerek M., *Międzynarodowa ochrona dziecka*, Warszawa 1988.
15. Balcerek M., *Prawa dziecka*, Warszawa 1986.
16. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2012.
17. Banaszak B., *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995.
18. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
19. Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996.

20. Bartoszewicz M., *Zasada równości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych*, ZNSA 2009, nr 1(22).
21. Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
22. Bednarczyk M., *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP* [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t.1, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, M. Jabłoński (red.), Warszawa 2010.
23. Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.
24. Bińczycka J., (red.), *Prawa dziecka – deklaracje i rzeczywistość*”, Warszawa 1993.
25. Blicharz J., Glumińska-Pawlic J., Zacharko L., (red.) *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, SIP LEX 2019.
26. Blicharz J., Glumińska-Pawlic J., Zacharko L., (red.) *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Komentarz*, wyd. II, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, SIP LEX 2019.
27. Blicharz J., Zacharko L., *Ochrona praw jednostki przed władczą ingerencją administracji publicznej* [w:] *Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, (red.) K. Sobieralski, P. Lisowski, Wrocław 2019.
28. Blicharz J., Klat-Wertelecka L., Rutkowska-Tomaszewska E., *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014.
29. Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009.
30. Boć J., (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998.
31. Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
32. Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2001.
33. Boć J., Błaś A., *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2010.
34. Chaciński J., *Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych*, Lublin 2004.

35. Chróścielewski W., *Nowelizacja artykułu 126 k.p.a., a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1996, z.2.
36. Chruściak R., *Projekty konstytucji 1993-1997, cz. 1*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
37. Ciapała J. *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje dla ustawodawcy* [w:] *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), Szczecin 2006.
38. Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
39. Cudak A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego jako miernik jakości prawa administracyjnego* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego, tom I, Jakość prawa administracyjnego* (red.) D.R. Kijowski, A. Miru, A. Suwałko-Karetko, Warszawa 2012.
40. Człowiekowska J., *Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe*, „Zaszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2006, nr 5.
41. Ćwiertnia M., *Legalny zabieg przerywania ciąży jako gwarancja respektowania publicznego prawa podmiotowego do życia*, CASUS 2016, nr 83.
42. Dabin J., *Le droit subjectif*, Paris 1952.
43. Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
44. Dąbek D., *Jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego* [w:] *Jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego w sprawach samorządowych* (red.) J. Filipek, Kraków 1999.
45. Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
46. Dercz M., *Pozycja prawna Rzecznika Praw Dziecka* [w:] *Polska dla Dzieci-ogólnopolski szczyt w sprawach dzieci. Materiały i dokumenty*, Warszawa 2003.
47. Dowgier R., *Komentarz aktualizowany do art. 113 ustawy – Ordynacja podatkowa* (red.) Etel L., SIP LEX 2019.
48. Dudziak S., *Pozycja prawna prokuratora po nowelizacji postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, Prokuratura i Prawo 2017, nr 12.
49. Duniewska Z., *Istota i granice dyskrecjonalnej władzy administracji w świetle standardów europejskich*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1999/LIX.
50. Durasiewicz A., *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Wyd. PTPS, Politechnika Radomska, Radom 2011.
51. Dyczewski L., *Rodzina – społeczeństwo – państwo*, Lublin 1994.



52. Dziega A., Jancewicz Z., Telusiewicz P., *Rodzina w prawie*, Stalowa Wola 2009.
53. Dziubińska-Lechnio E., Orkwiszewska E., *Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze*, Warszawa 2002.
54. Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
55. Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001.
56. Folak Ł., *Dobro rodziny jako wartość w prawie administracyjnym* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015.
57. Foulquier N., *Subiektywne prawa publiczne obywateli. Powstanie koncepcji francuskiego prawa administracyjnego od XIX do XX w.*, Nowa Biblioteka Thesis 2003.
58. Garlicki L., *Ewolucja instytucji rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym* [w:] *Rzecznik praw obywatelskich* (red.) L. Garlicki, Warszawa 1989.
59. Garlicki L., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, SIP LEX 2016.
60. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
61. Gebethner S., *Przesłanki ustanowienia rzecznika praw obywatelskich w Polsce* [w:] *Rzecznik praw obywatelskich* (red.) L. Garlicki, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1989.
62. Gilbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzcíński (red.), Warszawa 1997.
63. Godlewska-Bujok B., *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, LexisNexis 2014.
64. Górecki D., *Rzecznik Praw Dziecka* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne* (red.) D. Górecki, Warszawa 2008.
65. Górecki P., *Ochrona publicznych praw podmiotowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis” 2006, Prawo i administracja LXXIV.
66. Gregorczyk D., *Kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych* [w:] *Prawotwórstwo sądów administracyjnych* (red.) J.P. Tarno, T. Bąkowski, Warszawa 2015.
67. Grzejdziak A., *Prawo wychowania w rodzinie* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002.

68. Grzybowski M., *Ombudsman w państwach nordyckich, geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji* [w:] *Rzecznik praw obywatelskich* (red.) L. Garlicki, Warszawa 1989.
69. Grzybowski M., *Ombudsman w państwach nordyckich, geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji* [w:] *Rzecznik praw obywatelskich* (red.) L. Garlicki, Warszawa 1989.
70. Grzybowski S., *Prawo podmiotowe i prawa człowieka*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1990, nr 23.
71. Grzybowski T., *Zagadnienia prawotwórstwa sędziowskiego a instytucja uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2009, nr 6(27).
72. Haczkowska M., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LexisNexis 2014.
73. Hypś S., *Ochrona rodziny w polskim prawie karnym*, Lublin 2012.
74. Ignatowicz J., *Prawo rodzinne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
75. Iserzon E., *Swobodne uznanie a swobodna ocena*, „Gazeta Administracji” 1946.
76. Jackiewicz A., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (uwagi konstytucyjnoprawne)*, Przegląd Sejmowy 2002, nr 1.
77. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995.
78. Jakimowicz W., *Adekwatność ochrony prawa do informacji publicznej do charakteru i istoty tego prawa w polskim porządku prawnym*, CASUS 2017, nr 84.
79. Jakimowicz W., *Bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji przez sądy administracyjne w sprawach ze skarg na decyzje administracyjne, cz. I, Stosowanie prawa przez sądy administracyjne*, CASUS 2008, nr 1.
80. Jakimowicz W., *O publicznych prawach podmiotowych*, Państwo i Prawo 1999, z. 1.
81. Jakimowicz W., *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145A § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, CASUS 2017, nr 85.
82. Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe państwa*, Państwo i Prawo 2001, z. 10.
83. Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002.
84. Jakimowicz W., *Z historii prawa podmiotowego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, z. 2.

85. Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, Państwo i Prawo 2010, z. 5.
86. Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2002.
87. Janczy A., *Świadczenia rodzinne*, Gdańsk 2006.
88. Jaros P.J., *Rzecznik Praw Dziecka ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2006.
89. Jaros P.J., *Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako organu państwowego*. Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, Warszawa 2013.
90. Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
91. Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa Człowieka i Ich Ochrona*, Toruń 2010.
92. Jasudowicz T., *Geneza Ochrony Praw Człowieka* [w:] Gronowska B., T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa Człowieka I Ich Ochrona*, Toruń 2010.
93. Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego* (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t.1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
94. Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2010, nr 5-6.
95. Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, SIP LEX 2019.
96. Jaworski W. L., *Nauka prawa administracyjnego, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
97. Jelinek G., *Ogólna nauka o państwie*, ks. II: *Nauka o państwie z punktu widzenia społecznego*, ks. III: *Nauka o państwie z punktu widzenia prawnego*, Warszawa 1924.
98. Jezusek A., *Możliwość instytucjonalizacji związku osób tej samej płci w świetle art. 18 Konstytucji*, Przegląd Sejmowy 2015, nr 4.
99. Jędrasik-Janowska I., *Pojęcie nienależnego świadczenia w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników*, PiZS 1987, nr 7.
100. Jędrejek G., *Komentarz do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego* [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*. Komentarz aktualizowany, SIP LEX 2018.

101. Jędrzejczak M., *Prawotwórcza działalność a władza dyskrejonalna sądów administracyjnych*, [w:] *Prawotwórstwo sądów administracyjnych* (red.) J.P.Tarno, T. Bąkowski, Warszawa 2015.
102. Jędrzejewski S., *Ochrona uprawnień obywatela w polskim systemie kontroli administracji państwowej*, Toruń 1973.
103. Jodłowski J., Resich Z., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987.
104. Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
105. Kabat A., *Komentarz do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (red.) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, SIP LEX 2018.
106. Kabat A., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
107. Kaczmarczyk H., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa* [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych* (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2009.
108. Kania M., *Publiczne prawa podmiotowe w kontekście realizacji przez administrację publiczną norm zadaniowych* [w:] A. Bielska-Brodziak (red.) *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, Katowice 2015, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
109. Kantowicz E., *Ochrona praw dziecka w kontekście działalności UNICEF*” Wydawnictwo „Żak”, Warszawa 1998.
110. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne, Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
111. Kawecka A., Światała K. Tymorek K., *Świadczenia rodzinne po zmianach od 1 stycznia 2016 r.*, Warszawa 2015.
112. Kelsen H., *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, t. II, Wilno 1936.
113. Kiełkowski T., *Glosa do wyroku SN z dnia 6 lipca 2001 r.*, III RN 116/00, ST 2005, nr 9.
114. Kijowski D., Miru A., Suwałko-Karetko A., *Jakość prawa administracyjnego*, tom I, *Kryzys prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.

115. Klat-Wertelecka L., *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, Materiały z Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.
116. Kmiecik Z., Wagner-Kowalska J., *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, Przegląd Prawa Publicznego 2016, nr 5.
117. Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
118. Kmiecik Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.
119. Kmiecik Z., *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006.
120. Knysiak-Molczyk H., *Jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] *Kryzys Prawa Administracyjnego*, Tom IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, D. R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak Warszawa 2012.
121. Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
122. Knysiak-Sudyka H., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. II, SIP LEX 2019.
123. Kocik L., *Rodzina w obliczu wartości i wzorów życia ponowoczesnego świata*, Kraków 2006.
124. Korcz-Maciejko A., Maciejko W., *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009.
125. Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.
126. Krzeczowski K., *Polityka społeczna*, Łódź 1947.
127. Kucharska M., *Komentarz do art. 8 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci* [w:] *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Komentarz*, J. Blicharz, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, SIP LEX 2019.
128. Kulesza M., (red.), *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, Warszawa 1989.
129. Kwapisz A., *Świadczenia rodzinne*, Wrocław 2010.
130. Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003.
131. Leszczyński L., *Stosowanie klauzul odsyłających*, Kraków 2001.

132. Lewandowicz-Machnikowska M., Zagrosik M., *Prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005, nr 12.
133. Longchamps de Bérier F., *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1960, nr 21, Prawo XXI.
134. Longchamps de Bérier F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968.
135. Longchamps de Bérier F., *Z rodowodu prawa podmiotowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1961, Prawo VIII, seria A, nr 34.
136. Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, Państwo i Prawo 1961, z. 12.
137. Łaszczyca G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, SIP LEX 2014.
138. Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Tom I., Komentarz do art. 1-103, SIP LEX 2010.
139. Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Tom II., Komentarz do art. 104-269, SIP LEX 2010
140. Łaszczyca G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Monografia, Zakamycze 2005.
141. Łączkowska M., *Instytucjonalna ochrona praw dziecka w Polsce [w:] Prawa dziecka. Konteksty prawne i pedagogiczne* (red.) M. Andrzejewski, Poznań 2012.
142. Łętowska E., *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000.
143. Łętowska E., Woleński J., *Instytucjonalizacja związków partnerskich a Konstytucja RP z 1997 r.*, Państwo i Prawo 2013, z. 6.
144. Łopatka A., *Legislacyjne podstawy ochrony praw dziecka – aspekt międzynarodowy [w:] Polska dla Dzieci - ogólnopolski szczyt w sprawach dzieci*. Materiały i dokumenty, Warszawa 2003.
145. Łopatka A., *Konwencja praw dziecka*, Państwo i Prawo 1990, z.3.
146. Łopatka A., *Dziecko – jego prawa człowieka*, Warszawa 2000.
147. Maciejko W. (red), *Świadczenia rodzinne*. Komentarz, Warszawa 2014.
148. Maciejko W., *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
149. Maciejko W., *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

150. Maciejko W., *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, Przemysł-Rzeszów 2011.
151. Maciołek M., *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2.
152. Majewski A., *Pojęcie rodziny w ustawie o pomocy społecznej*, CASUS 1997, nr 6.
153. Małyśa-Sulińska K. (red.), Kawecka A., Sapeta J., *Ustawa o świadczeniach rodzinnych, Komentarz*, SIP LEX 2015.
154. Matan A., *Komentarz do kodeksu postępowania administracyjnego*, SIP LEX 2010.
155. Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne, Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wrocław 2003.
156. Mednis A., *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006.
157. Mik C., *Międzynarodowe uwarunkowania konstytucyjnej regulacji praw człowieka (problemy podstawowe)*, Państwo i Prawo 1990, z. 12.
158. Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
159. Monarcha-Matlak A., *Publiczne prawa podmiotowe a obowiązki i uprawnienia*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Nr 834, Acta Iuris Stetinensis 2014, nr 7.
160. Monarcha-Matlak A., *Prawo administracyjne a prawo administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Nr 371, Roczniki Prawnicze 2004, nr 14.
161. Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005.
162. Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
163. Morawski L., *Zasady wykładni*, Toruń 2010.
164. Niczyporuk J., *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016.
165. Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
166. Niegowska G., *Świadczenia rodzinne*, Warszawa 2005.
167. Nitecki S., *Obligatoryjne formy weryfikacji decyzji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, ST 2003, nr 5.
168. Nitecki S., *Fakultatywne formy weryfikacji decyzji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, ST 2003, nr 11.
169. Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.

170. Nitecki S., *Świadczenia rodzinne, Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009.
171. Nitecki S., Wilk A., *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, SIP LEX 2016.
172. Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000.
173. Nowicki M.A., *Komentarz do Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności*, SIP LEX 2017.
174. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. część ogólna*, Toruń 2005.
175. Omańczyk E.J., *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1982.
176. Opałek K., *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957.
177. Ostrowiecki D., *(Prawo)twórczość sądów administracyjnych* [w:] *Prawotwórstwo sądów administracyjnych* (red.) J.P. Tarno, T. Bąkowski, Warszawa 2015.
178. Patyra S., *Rzecznik Praw Obywatelskich* [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008.
179. Pędzich J., Więckowska-Meisner E., *Świadczenia pieniężne w razie choroby i macierzyństwa oraz świadczenia rodzinne*, Warszawa 2007.
180. Piątek W., *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 5(74)/2017.
181. Piskorz-Ryń A., *Czy prawo do informacji od władz administracyjnych jest publicznym prawem podmiotowym?* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000.
182. Płażek S., Salamon Z., *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego*, Palestra 1988, nr 8-9.
183. Podsiadło-Żmuda M., *Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle wybranych zagadnień z zakresu zabezpieczenia społecznego*, CASUS 2016, nr 82.
184. Podsiadło-Żmuda M., *Niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych przyczyną naruszeń równości wobec prawa w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie - Gubernaculum et Administratio 2(16)/2017, Częstochowa 2017.
185. Podsiadło-Żmuda M., *Komentarz do art. 25 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci* [w:] *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*.



- Komentarz, J. Blicharz, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, SIP LEX 2019.
186. Przybysz M., *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz aktualizowany, SIP LEX 2019.
187. Przybysz P., *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne*. M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2006.
188. Przybysz P., *Tradycyjne pojęcia prawa administracyjnego – potrzeba i sposób dalszego iż używania*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego* (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2007.
189. Pyziak-Szafnicka B., *Prawo podmiotowe*, [w:] *System prawa prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna*. t.I, M.Safjan (red.), Warszawa 2007.
190. Rogaczewska K., *Prawa człowieka i obywatela do Wielkiej Rewolucji Francuskiej*, [w:] *Historia i filozofia praw człowieka*, A. Florczak, B. Bolechow (red.), Toruń 2006.
191. Rozbicka-Ostrowska M., Kamińska I, Matarewicz J. [w:] *Komentarz do spraw administracyjnych*, SIP LEX 2015.
192. Santera W., *O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego oraz o sposobach jej zapewnienia*, Przegląd Sądowy 2007, nr 6.
193. Sarnecki P., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Samorządowe kolegium odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, K. Sieniawska (red.), Warszawa 2009.
194. Serda W., *Nienależne świadczenie*, Warszawa 1988.
195. Sieniuc M., *Jednolitość orzecznictwa sądowego jako wyraz gwarancji realizacji zasady równości wobec prawa* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, tom II, *Inflacja prawa administracyjnego* (red.) P.J. Suwaj, Warszawa 2012.
196. Sierpowska I., *Pomoc społeczna*, Komentarz, SIP LEX 2017.
197. Skoczylas A., *Działalność uchwalodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004.
198. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, SIP LEX 2015.
199. Skrzydło-Niżnik I., *Ochrona publicznych praw podmiotowych obywateli a instytucja Naczelnego Sądu Administracyjnego*, CASUS 1997, nr 5.
200. Słupczyński T., *Ponaglenie jako środek ochrony praw podmiotowych jednostki*, CASUS 2018, nr 89.

201. Smyczyński T. (red.), *Konwencja o prawach dziecka – analiza i wykładnia*, Poznań 1999.
202. Smyczyński T., *Pojęcie i status osobowy dziecka w świetle Konwencji Praw Dziecka i prawa polskiego*, Państwo i Prawo 1991, z. 4.
203. Smykowska D., *Instytucje wsparcia społecznego*, Łódź 2008.
204. Sobol E. (red.) *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1995.
205. Stachurski W., Teszner K., *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, SIP LEX 2019.
206. Stahl M., *Publiczne prawo podmiotowe [w:] Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E., Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2013.
207. Starościek J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1973.
208. Starościek J., *Stosunek administracyjny [w:] System prawa administracyjnego*, J. Łętowska (red.), t. III, Ossolineum 1978.
209. Starościek J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
210. Stelmach J., *Teoria prawa*, Kraków 1998.
211. Stelmaszuk Z.W., *Współczesne kierunki w opiece nad dzieckiem*, Warszawa 1999.
212. Suwaj P. (red.), *Inflacja prawa administracyjnego*, tom II, *Kryzys prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
213. Szendlak T., *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowanie*, Warszawa 2010.
214. Szuster S., *Koncepcja merytorycznych kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych*, Kraków 2010.
215. Święch K., *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Warszawa 2013.
216. Taranowicz I., Grotowska S., *Rodzina wobec wyzwań współczesności*, Wrocław 2015.
217. Tarno J.P., Bąkowski T., (red.) *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015.
218. Tarno J.P., *Komentarz do ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis 2011.
219. Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
220. Tarno J.P., *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. XXXVI, 1996.

221. Tomaszewska K., *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, Folia Iuridica Wratislaviensis, 2012, tom 1, nr 1.
222. Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016.
223. Tyszką Z., *Socjologia rodziny*, Warszawa 1976.
224. Wartenberg-Kempka B., *Komentarz do art. 5 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci [w:] Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Komentarz*, J. Blicharz, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, SIP LEX 2019.
225. Wasilewska M., *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny. Instrukcja postępowania. Wzory*, Gdańsk 2008.
226. Winczorek P., *Norma jako spełniona wypowiedź normatywna – problem wykładni*, [w:] *Wykładnia prawa. Materiały konferencyjne*, Warszawa 2004.
227. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
228. Winiarz J., Gajda J., *Prawo rodzinne*, Warszawa 2012.
229. Wiśniowska E., *Rodzina jako podmiot prawa rodzinnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1987, nr 927.
230. Witkowski Z., *Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka [w:] Prawo konstytucyjne* (red.) Z. Witkowski, Toruń 2011.
231. Woś T., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
232. Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.
233. Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, SIP LEX 2018.
234. Wróblewski J., *Zagadnienia jednolitości i pewności rozumienia tekstów prawa*, Państwo i Prawo 1966, z. 3.
235. Zacharko L., (Nie) *Jednolitość sądów administracyjnych- teoria a praktyka [w:] Studia administracyjne i cywilne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Malarskiemu w 85 rocznicę urodzin*, (red.) Fleszer D., Rogacka-Lukasik A., Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec 2016.
236. Zacharko L., *Instrumenty lepszego stanowienia prawa administracyjnego – implikacje dla jego stosowania kilka uwag dyskusyjnych [w:] Kryzys prawa*

- administracyjnego*, tom IV, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego* (red.) D. R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012.
237. Zacharko L., Podsiadło-Żmuda M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 9 kwietnia 2019 r., I OSK 1738/17*, CASUS 2019, nr 94.
238. Zacharko L., *Polityka społeczna gmin – jako instrument w walce z ubóstwem (aspekty prawne)*, [w:] *Ubóstwo w Polsce*, (red.) J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014.
239. Zacharko L., Wartenberg - Kempka B., *Rzecznik Praw Dziecka w systemie pozasądowej ochrony praw dzieci* [w:] *Pozasądowa ochrona praw i wolności jednostki, instytucje, standardy, efektywność* (red.) Ewa Wójcicka, Częstochowa 2014.
240. Zacharko L., Wartenberg - Kempka B., *Stosowanie i wykładnia przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych a prawa obywatela – zagadnienia wybrane* [w:] *Studia z wykładni prawa*, Bydgoszcz-Katowice 2008.
241. Zacharko L., Matan A., Łaszczycza G. (red.) *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej, księga jubileuszowa z okazji 60 urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
242. Zajączkowska M.J., *Prawa dziecka* [w:] *Prawa Człowieka Wybrane zagadnienia i problemy*, (red.) L. Koba, W. Waclawczyk, Warszawa 2009.
243. Zakrzewski W., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* [w:] *W. Skrzydło (red.) Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008.
244. Zatorska J., *Komentarz do ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw*, SIP LEX 2011.
245. Zdziennicka-Kaczocha G., *Świadczenia rodzinne. Zaliczka alimentacyjna*. Skierniewice 2006.
246. Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.
247. Zieliński T., *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, Państwo i Prawo 1992, z. 3.
248. Zięba-Załucka H., *Godność człowieka i jej ochrona wobec działań administracji publicznej* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001.
249. Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
250. Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

251. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
252. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
253. Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo 2017, z. 8.
254. Zimmermann J., *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 2006, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska 2007.
255. Ziółkowska A., Gronkiewicz A., (red.) *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015.
256. Ziółkowska A., *Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowniczym*, Katowice 2019.
257. Żeber-Dzikowska I., *Kierunki przemian rodziny w Polsce w obliczu globalizacji*, Drohiczyński Przegląd Naukowy, 2013 nr 5.
258. Żukowski K.W., *Zasilki rodzinne*, Gdańsk 2002.
259. Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl 2010.

### **Strony internetowe**

Kamińska A., *Miejsce rodziny w życiu ponowoczesnego człowieka*, [http://www.sbc.org.pl/Content/229516/Kami%C5%84ska\\_A.pdf](http://www.sbc.org.pl/Content/229516/Kami%C5%84ska_A.pdf), <https://www.sbc.org.pl/dlibra/publication/242680/edition/229516>, dostęp 28 kwietnia 2019r.

Szymańczak J., *Europejska Konwencja o wykonywaniu praw dzieci jako kolejny element prawnej ochrony dzieci*, [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_96/i-377.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_96/i-377.pdf), dostęp 3 kwietnia 2019 r.

Szymańczak J., *Instytucja Rzecznika Praw Dzieci na świecie*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 1993, Informacja Nr 137, [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_93/i-137.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_93/i-137.pdf), dostęp 3 grudnia 2018 r.

Śmigielski W., *Rodzina w ponowoczesności – aspekty pozytywne*, <http://obserwatoriumrodzinne.pl/rodzina-w-ponowoczesności-aspekty-pozytywne>, dostęp 13 marca 2015r.

## Wykaz podstawowych aktów prawnych

---

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

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2086 ze zm.)

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. z 2020 r., poz. 627 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 141).

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 111 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 808 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2407 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1466 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek

rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna (Dz. U. z 2018 r., poz. 1497).

## Wykaz wyroków

---

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2005 r., K 16/04

<http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/5334-swiadczenia-rodzinne>,  
dostęp 28 kwietnia 2019 r.,

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2015 r., K 3/13,

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001557/T/D20151557TK.pdf>,  
dostęp 28 kwietnia 2019 r.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04,

<http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/5330-traktat-o-przystapieniu-do-unii-europejskiej>,  
dostęp 28 kwietnia 2019 r.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1443).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., K 38/13 (Dz. U. z 2014 r., poz. 1433).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., SK 2/16 (Dz.U. z 2016r., poz. 2204),

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86 i z dnia 5 listopada 1986r., U 5/86.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r., P 38/09, OTK-A 2010/5/53.

Postanowienie SN z dnia 7 lipca 2004 r., II KK 176/04, LEX nr 121668.

Wyrok NSA z dnia 17 marca 1998 r., I SA 1995/97, LEX nr 45807.

Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2017 r., I OSK 2232/17, LEX nr 2432845.

Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., I OSK 2234/14, LEX nr 2106347.

Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2604/17, LEX nr 2499641.

Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., I OSK 824/18, LEX nr 2556325.

Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., I OSK 979/18, LEX nr 2556327.

Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2017 r., OSK 108/17, LEX nr 2331596,



Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2016 r., I OSK 2228/14,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/30A3F5BA72>, dostęp 26 marca 2019 r.

Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., I OSK 2410/15,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D40BFE05F>, dostęp 26 kwietnia 2019 r.

Wyrok NSA z dnia 14 października 2017 r., I OSK 2654/13, LEX nr 1598199.

Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., I OSK 2234/14, LEX nr 2106437.

Wyrok NSA z dnia 17 marca 2016 r., I OSK 2567/15, LEX nr 2036047.

Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., I OSK 701/17, LEX nr 2443954.

Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., I OSK 714/17, LEX nr 2443959.

Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2013 r., II OSK 678/12,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A49B1CCD5>, dostęp 11 listopada 2018 r.

Wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r., I OSK 1084/18, LEX nr 2582942.

Wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r., I OSK 1582/18, LEX nr 2582950.

Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2007 r., I OSK 345/07, LEX nr 500976.

Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2015 r., I OSK 2242/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/012016D6C9>, dostęp na 26 marca 2019 r.

Wyrok NSA z dnia 20 maja 2015 r., I OSK 9/15, LEX nr 1794956.

Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2017 r., I OSK 2430/16;  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7BE91D2F4A>, dostęp 26 marca 2019 r.

Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2008 r., I OSK 526/07, LEX nr 491368.

Wyrok NSA z dnia 25 marca 2011 r., I OSK 2066/10,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/044BE9EC7D>, dostęp 26 marca 2019 r.

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

Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2017 r., I OSK 2523/15, LEX nr 2345667.

Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2019 r., I OSK 300/19, LEX nr 2677670.

Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., I OSK 473/10, LEX nr 672912.

Wyrok NSA z dnia 25 marca 2011 r., I OSK 2066/10, LEX nr 1079748.

Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2017 r., I OSK 2337/17, LEX nr 2446477.

Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., I OSK 1155/17, LEX nr 2452256.

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

Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2009 r., I OSK 722/09,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C471417BBF>, dostęp 21 października 2019 r.

Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2009 r., I OSK 723/09,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ABA193E6FA>, dostęp 21 października 2019 r.

Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2017 r. I OSK 1046/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DFCB8E6983>, dostęp 17 października 2019 r.

Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2007 r., I OSK 345/07, LEX nr 5009760.

Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2018 r., I OSK 1015/18, LEX nr 2558840.

Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2019 r., I OSK 668/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/08B5F04A7F>, dostęp 17 października 2019 r.

Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2009 r., I OSK 1352/08, LEX nr 561256.

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

Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2012 r., I OSK 259/12,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D1CE29E3A>, dostęp 20 października 2019 r.

Wyrok NSA z dnia 29 marca 2019 r., I OSK 1220/17, LEX nr 2680226.

Wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2008 r., I OSK 1261/07, LEX nr 497574.

Wyrok NSA z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 2339/16,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DA18ABA201>, dostęp 28 kwietnia 2018 r.

Wyrok NSA z dnia 31 lipca 2019 r., I OSK 739/19, niepublikowany.

Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2019 r., I OSK 1996/18, LEX nr 2619963.

Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2010 r., I OSK 1184/09, LEX nr 594948.

Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2016 r., I OSK 2822/14, LEX nr 2094967.

Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2019 r., I OSK 1738/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2A4FB52A13>, dostęp 17 października 2019 r.

Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2017 r., I OSK 2950/15, LEX nr 2290843.

Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2017 r., I OW 150/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6E250EE2C9>, dostęp 17 stycznia 2020 r.

Postanowienie NSA z dnia 28 lipca 2017 r., I OW 91/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7923DF1ED4>, dostęp 11 listopada 2018 r.

Uchwała składu pięciu sędziów NSA z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 15/13, LEX nr 1475308.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 kwietnia 2018 r., II SA/Bk 103/18, LEX nr 2475808.  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 listopada 2010 r., I SA/Bk 398/10, LEX nr 747319.  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 kwietnia 2018 r., II SA/Bk 102/18, LEX nr 2493357.  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 lipca 2018 r., II SA/Bk 252/18, LEX nr 2525182.  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 stycznia 2019 r., II SA/Bk 743/18, LEX nr 2610929.  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 maja 2019 r., II SA/Bk 255/19, LEX nr 2684252.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 marca 2009 r., II SA/Bd 106/09,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E226513980>, dostęp 29 maja 2019 r.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2013 r., II SA/Bd 757/13,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/docAE294F3CFC>, dostęp 29 lipca 2019 r.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2019 r., II SA/Bd 757/13, LEX nr 1440551.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 października 2009 r., II SA/Bd 776/09, LEX nr 572182.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2008 r., II SA/Bd 983/07, LEX nr 493522.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 r., II SA/Bd 1254/18, LEX nr 2705671.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 maja 2018 r., II SA/Bd 1238/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CDD38729B9>, dostęp 29 maja 2019 r.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 maja 2019 r., III SA/Gd 196/19, LEX nr 2680195.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 stycznia 2018 r., III SA/Gd 744/17, LEX nr 2439424.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 lutego 2018 r., III SA/Gd 987/17, LEX nr 2443610.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 stycznia 2009, III SA/Gd 337/08,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4E41C1F4C6>, dostęp 11 listopada 2018 r.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 stycznia 2018 r., III SA/Gd 914/17, LEX nr 2437761.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2018 r., III SA/Gd 997/17, LEX nr 2433853.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 maja 2018 r., III SA/Gd 145/18, LEX nr 2503759.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 sierpnia 2017 r., III SA/Gd 443/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/83A82DF38B>, dostęp 29 maja 2019 r.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 lipca 2019 r., II SA/Gd 102/19, LEX nr 2706854.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 października 2019 r., III SA/Gd 495/19, LEX nr 2742530.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 lipca 2018 r., III SA/Gd 368/18, LEX nr 2519928.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 października 2017r., III SA/Gd 649/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DE890CF31E>, dostęp 29 maja 2019 r.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2018 r., III SA/Gd 997/17, LEX nr 2433853.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2019 r., III SA/Gd 66/19, LEX nr 2637700.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 października 2017r., III SA/Gd 648/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/35E7158E87>, dostęp 29 maja 2019 r.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 września 2019 r., III SA/Gd 363/19, LEX nr 2729281.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 lutego 2019 r., III SA/Gd 906/16, LEX nr 2627117.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2016 r., IV SA/GI 395/15,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1EE0CD43E7>, dostęp 17 września 2019 r.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 czerwca 2017 r., IV SA/GI 75/17, LEX nr 2313604.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 marca 2018 r., IV SA/GI 370/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B218934AF5>, dostęp 11 listopada 2018 r.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 października 2017 r., IV SA/GI 331/17, LEX nr 2395811.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 lutego 2018 r., IV SA/GI 1081/17, LEX nr 2461016.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 marca 2018 r., IV SA/GI 1058/17, LEX nr 2473477.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 marca 2018 r., IV SA/GI 1160/17  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6B7662A328>, dostęp 15 maja 2019 r.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., IV SA/GI 295/12,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0BF5977E4E>, dostęp 15 maja 2019 r.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2017 r., IV SA/GI 431/17, LEX nr 2403762.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2017 r., IV SA/GI 432/17, LEX nr 2403763.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 marca 2018 r., IV SA/GI 370/17, LEX nr 2476031.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 grudnia 2017 r., IV SA/GI 966/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/20EF8C6A6>, dostęp 15 maja 2019 r.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 lutego 2018 r., IV SA/GI 926/17, LEX nr 2467344.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 marca 2018 r., IV SA/GI 1221/17, LEX nr 2477049.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lutego 2016 r., IV SA/GI 650/16,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EEF73FD1F3>, dostęp 15 maja 2019 r.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 marca 2015 r. IV SA/GI 508/14,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F114C9B6F8>, dostęp 12 listopada 2018 r.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 października 2015 r. IV SA/GI 162/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BDFDBFE54C>, dostęp 17 września 2019 r.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2016 r., IV SA/GI 277/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C43E924677>, dostęp 11 listopada 2018 r.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2017 r. IV SA/GI 43/17, LEX nr 2409443.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 kwietnia 2014 r., II SA/GI 695/13, LEX nr 1451533.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 marca 2015 r., IV SA/GI 478/14, Legalis nr 1260144.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 grudnia 2017 r., IV SA/GI 439/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BD453B3101>, dostęp 11 listopada 2018 r.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 lutego 2014 r., IV SA/GI 379/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/768B892FA0>, dostęp na 17 września 2019 r.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 lutego 2017 r., IV SA/GI 716/16, LEX nr 2247908.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/GI 964/19, LEX nr 2768800.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2018 r., IV SA/GI 1107/17, LEX nr 2476023.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 października 2013 r., IV SA/GI 86/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/09C1DFF9CF>, dostęp 15 maja 2019 r.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 lutego 2017 r., IV SA/GI 654/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3CCE4598CE>, dostęp 17 października 2019 r.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 października 2017 r., IV SA/GI 334/17, LEX nr 2398084.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 października 2017 r., IV SA/GI 360/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5228EAC1AD>, dostęp 27 kwietnia 2019 r.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 czerwca 2019 r., II SA/GI 421/19, LEX nr 2685752.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2019 r., IV SA/GI 577/2018. LEX nr 2642611.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2017 r., IV SA/GI 431/17, LEX nr 2403762.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 lutego 2015 r., IV SA/GI 455/14, LEX nr 1677941.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2019 r., IV SA/GI 714/18, LEX nr 2612188.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2018 r., IV SA/GI 832/18, LEX nr 2600887.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 kwietnia 2018 r., IV SAB/GI 12/18, LEX nr 2522135.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 kwietnia 2017 r., IV SA/GI 1087/16, LEX nr 2292002.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 lutego 2019 r., IV SA/GI 256/17, LEX nr 2631509.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 grudnia 2017 r., IV SA/GI 966/17, LEX nr 2427437.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 czerwca 2010 r. sygn. akt IV SA/GI 40/10,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5D3BE99BD4>, dostęp 21 października 2019 r.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2017 r., IV SA/GI 29/17, LEX nr 2313644.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 marca 2019 r., IV SA/GI 1091/18, LEX nr 2650916.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 sierpnia 2018 r., IV SA/GI 352/18,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9A05A246B9>, dostęp 17 października 2019 r.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 sierpnia 2019 r., II SA/GI 300/19, LEX nr 2729898.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 maja 2019 r., II SA/GI 441/19, LEX nr 2682376.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 grudnia 2018 r., IV SA/GI 742/18,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3D1C803BAA>, dostęp 14 listopada 2019 r.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 czerwca 2018 r., IV SA/GI 1228/17, LEX nr 2517160.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., IV SA/GI 228/08, LEX nr 564647.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2019 r., II SA/GI 969/19, LEX nr 2758552.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 kwietnia 2011 r., II SA/Go 147/11,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D6B13726DF>, dostęp 2 lutego 2020 r.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 kwietnia 2011 r., II SA/Go 77/11,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2E2B6AF8>, dostęp 2 lutego 2019 r.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2018 r., II SA/Go 278/18,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/628E826FFB>, dostęp 8 listopada 2018 r.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 kwietnia 2011 r., II SA/Go 81/11,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AF604AC19D>, dostęp 2 listopada 2019 r.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 października 2019 r., II SA/Go 412/19,  
LEX nr 2738247.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 czerwca 2019 r., II SA/Go 254/19, LEX  
nr 2690435.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 maja 2019 r., II SA/Go 190/19, LEX nr  
2656466.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 marca 2018 r., II SA/Ke 79/18, LEX nr 2475396.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 kwietnia 2019 r., II SA/Ke 164, 19, LEX nr 2648314.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 stycznia 2017 r., II SA/Ke 920/16  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3AAE62481F>, dostęp 15 maja 2019 r.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 września 2019 r., II SA/Ke 222/19, LEX nr 2730843.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1212/18, LEX nr 2610809.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 czerwca 2018 r., III SA/Kr 355/18,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C67DF16704>, dostęp 2 lutego 2020 r.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2015 r., II SA/Kr 12/15,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ADCDE5CE4D>, dostęp 2 lutego 2020 r.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2018 r., III SA/Kr 1574/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/25E65F0FC4>, dostęp 5 listopada 2018 r.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 marca 2017 r., III SA/Kr 106/17, LEX nr 22700459.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 listopada 2017 r., III SA/Kr 965/17, LEX nr 2390138.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 137/19, LEX nr 2650442.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 listopada 2018 r., III SA/Kr 984/18, LEX nr 2582108.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2019 r., II SAB/Kr 264/19, LEX nr 2723408.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 lutego 2019 r., III SA/Kr 41/19, LEX nr 2627689.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 czerwca 2017 r., III SA/Kr 537/17, LEX nr 2330885.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2008 r., II SA/Kr 662/07,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DEF8105F17>, dostęp 20 października 2019 r.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/ Kr 424/19, LEX nr 2692465.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 listopada 2019 r., II SA/Kr 1036/19, LEX nr 2743370.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2007 r., II SA/Kr 1031/06, LEX nr 524304.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 września 2016 r., II SA/Lu 468/16,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1A85546C87>, dostęp 29 maja 2019 r.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Lu 1246/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/683260ED43>, dostęp 11 listopada 2018 r.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 września 2017 r., II SA/Lu 420/17, LEX nr 2599514.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 września 2019 r., II SA/Lu 329/19, LEX nr 2726473.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 marca 2019 r., II SA/Lu 87/19, LEX nr 2645509.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2010 r., II SA/Lu 353/10, LEX nr 895916.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 marca 2019 r., II SA/Lu 82/19, LEX nr 2646091.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 14 grudnia 2017 r., I SA/Lu 510/17, LEX nr 2431158.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 listopada 2016 r., II SA/Lu 611/16,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1FBD5DB901>, dostęp 29 maja 2019 r.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 stycznia 2018 r., II SA/Łd 600/17, LEX nr 2483559.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2018 r., II SA/Łd 551/18, LEX nr 2579320.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 sierpnia 2016 r., II SA/Łd 469/16,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/66B4BACD8A>, dostęp 2 lutego 2020 r.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2020 r., II SA/Łd 732/19, LEX nr 2773460.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2012 r., II SA/Łd 703/12,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/87F9FA0410>, dostęp 17 stycznia 2020 r.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2012 r., II SA/Łd 703/12, LEX nr 1351939.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 listopada 2017 r., II SA/Łd 739/17, LEX nr 2415827.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 października 2017 r., II SA/Łd 738/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F1484F90A4>, dostęp 11 listopada 2018 r.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 maja 2018 r., II SA/Łd 261/2018, LEX nr 2501058.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2017 r., II SA/Łd 591/17, LEX nr 2381616.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 października 2018 r., II SA/Łd 435/18, LEX nr 2573521.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2016 r., II SA/Łd 766/16,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9B15E4317F>, dostęp 17 października 2019 r.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 maja 2010 r., II SA/Łd 304/10, LEX nr 674654.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 lutego 2012 r., II SA/Łd 1360/11, LEX nr 1116528.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Łd 217/17, LEX nr 2298869.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2019 r., II SA/Łd 878/18, LEX nr 2616313.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2012 r., II SA/Łd 703/12, LEX nr 1351939.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 sierpnia 2019 r., II SA/Łd 426/19, LEX nr 2715700.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 października 2010 r., II SA/Łd 979/10, LEX nr 756002.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 września 2010 r., II SA/Łd 367/10, LEX nr 755787.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 lipca 2017 r., II SA/Łd 413/17, LEX nr 2345443.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 stycznia 2019 r., II SA/Łd 1033/18, LEX nr 2621980.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2014 r., II SA/Łd 316/14, LEX nr 1479538.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 września 2019 r., II SA/Łd 201/19, LEX nr 2724891.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 maja 2019 r., I SA/Łd 785/18, LEX nr 2682055.



Wyrok WSA w Olsztynie z 11 czerwca 2019 r., II SA/OI 260/19, LEX nr 2689583.  
Wyrok WSA w Olsztynie z 11 kwietnia 2013 r., II SA/OI 210/13, LEX nr 1316827.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 października 2019 r., II SA/OI 437/19, LEX nr 2726501.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 października 2012 r., II SA/OI 835/12, LEX nr 1235194.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 kwietnia 2019 r., II SA/OI 206/19, LEX nr 2651997.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2017 r., II SA/OI 953/17, LEX nr 2423999.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., II SA/OI 892/19, LEX nr 2639615.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 kwietnia 2017 r., II SA/OI 249/17, LEX nr 2283616.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 października 2010 r. II SA/OI 782/10, LEX nr 612144.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 października 2010 r., II SA/OI 782/10, LEX nr 612144.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2016 r., II SA/OI 626/16, LEX nr 2107341.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2018 r., II SA/OI 690/18,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F835D73A45>, dostęp 27 kwietnia 2019 r.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 lutego 2018 r., II SA/Op 14/18, LEX nr 2452092.  
Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 marca 2018 r., II SA/Op 346/17, LEX nr 2475435.  
Wyrok WSA w Opolu z dnia 19 września 2017 r., II SA/Op 300/17, LEX nr 2381736.  
Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 kwietnia 2018 r., II SA/Op 612/17, LEX nr 2493373.  
Wyrok WSA w Opolu z dnia 11 maja 2017 r., II SA/Op 125/17, LEX nr 2293984.  
Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 października 2017 r., II SA/Op 430/17, LEX nr 2377659.

Wyrok WSA w Poznaniu z 10 marca 2011 r., II SA/Po 873/10, LEX nr 993639.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., II SA/Po 485/14, LEX nr 1503893.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lutego 2017 r., II SA/Po 22/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/docEA5458B588>, dostęp 17 stycznia 2020 r.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 września 2016 r., IV SA/Po 80/16,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/426C739E37>, dostęp 20 stycznia 2019 r.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., IV SA/Po 1067/17, LEX nr 2466521.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 grudnia 2010 r., II SA/Po 632/10, LEX nr 754500.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2016 r., II SA/Po 713/16, LEX nr 2199277.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 1040/17, LEX nr 2479734.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lipca 2011 r., II SA/Po 484/11, LEX nr 852723.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lipca 2006 r., IV SA/Po 147/10, LEX nr 675135.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 maja 2019 r., II SA/Po 274/19, LEX nr 2676605.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 września 2016 r., IV SA/Po 71/16,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AD7E94AAE3>, dostęp 20 października 2019 r.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 marca 2017 r., II SA/Po 136/17, LEX nr 2283832.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 lipca 2019 r., II SA/Po 381/19, LEX nr 2703624.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Po 15/18, LEX nr 24939985.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2019 r., II SA/Po 158/19, LEX nr 2702318.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2007 r., IV SA/Po 396/07, LEX nr 340495.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 maja 2019 r., II SA/Po 136/19, LEX nr 2677611.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2019 r., IV SA/Po 575/19, LEX nr 2738913.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2014 r., II SA/Po 47/14, LEX nr 1500393.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2017 r., II SA/Po 96/17, LEX nr 2315770.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2019 r., IV SA/Po 477/19, LEX nr 2725299.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 lipca 2016 r., II SA/Po 379/16, LEX nr 2110196.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 marca 2018 r., II SA/Po 1156/17, LEX nr 2478245.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2018 r., IV SA/Po 639/18,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C895953AD2>, dostęp 29 maja 2019 r.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 listopada 2018 r., IV SA/Po 891/18, LEX nr 2576622.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 czerwca 2017 r., II SA/Rz 113/17, LEX nr 2347669.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 marca 2018 r., II SA/Rz 105/18, LEX nr 2475993.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Rz 4/18, LEX nr 2466674.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 listopada 2004 r., II SA/Rz 741/04, LEX nr 819533.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 lutego 2019 r., II SA/Rz 1434/18, LEX nr 2635492.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 stycznia 2019 r., II SA/Rz 1338/18, LEX nr 2627152.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 czerwca 2018 r., II SA/Rz 462/18, LEX nr 2518624.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Rz 210/18,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E8F6954B31>, dostęp 17 października 2019 r.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 stycznia 2018 r., II SA/Sz 1121/17, LEX nr 2446420.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 listopada 2017 r., II SA/Sz 1089/17, LEX nr 2403758.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 232/2018, LEX nr 2493384.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 listopada 2017 r., II SA/Sz 1112/17, LEX nr 2425444.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 września 2013 r., II SA/Sz 497/13,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9E0D9A2B5E>, dostęp 17 stycznia 2020 r.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2017 r., II SA/Sz 114/17, LEX nr 2290790.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 czerwca 2017 r., II SA/Sz 504/17, LEX nr 2332873.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 października 2019 r., II SAB/Sz 46/19, LEX nr 2729131.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 marca 2012 r., II SA/Sz 1291/11, LEX nr 1138825.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2013 r., I SA/Wa 1883/12, LEX nr 1325383.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2010 r., I SA/Wa 847/10, LEX nr 750962.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2018 r., I SA/Wa 1759/17, LEX nr 2442212.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2018 r., VIII SA/Wa 517/17,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4A291721D3>, dostęp 17 stycznia 2020 r.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2016 r., VIII SA/Wa 833/16,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/91FC023FDA>, dostęp 17 stycznia 2020 r.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2018 r. I SA/Wa 586/17, LEX nr 2610585.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2018 r., I SA/Wa 577/18, LEX nr 2610560.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2019 r., VIII SA/Wa 35/19, LEX nr 2642096.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2009 r., I SA/Wa 256/09, LEX nr 580412.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2019 r., VIII SA/Wa 321/19, LEX nr 2740570.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2006 r., I SA/Wa 340/06, LEX nr 197467.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2007 r., I SA/Wa 285/07, LEX nr 329649.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2016 r., IV SA/Wr 158/16, LEX nr 2115167.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2019 r., VII SA/Wa 520/19, LEX 2740317.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 września 2012 r., I SA/Wa 1596/12, LEX nr 1232715.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2010 r., II SA/Wa 708/10, LEX nr 750905.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 maja 2013 r. I SA/Wa 2417/12 LEX nr 1316680.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2010 r., I SA/Wa 1276/10, LEX nr 1276192.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2019 r., IV SA/Wa 2618/18,  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/45CB17F5A4>, dostęp 28 kwietnia 2019 r.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2017 r. IV SA/Wr 363/16, LEX nr 2306739.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2017 r., IV SA/Wr 68/17, LEX nr 2346715.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2019 r., II SA/Wr 191/19, LEX nr 2697719.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 czerwca 2009 r., IV SA/Wr 576/08,

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/67C0D25736>, dostęp 20 października 2019 r.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 lipca 2012 r., IV SA/Wr 136/12, LEX nr 1222456.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 marca 2019 r., IV SA/Wr 29/19, LEX nr 2642069.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2016 r., IV SA/Wr 158/16, LEX nr 2115167.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2018 r., IV SA/Wr 109/18, LEX nr 2493522.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 października 2018 r., IV SA/Wr 383/18, LEX nr 2579329.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2017 r., IV SA/Wr 72/17, LEX nr 2288387.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2018 r., IV SA/Wr 398/18, LEX nr 2584760.