

ŚWIADCZENIA RODZINNE

Komentarz

redakcja naukowa Katarzyna Małysa-Sulińska

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

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

ŚWIADCZENIA RODZINNE

Komentarz

redakcja naukowa Katarzyna Małysa-Sulińska

Anna Kawecka, Przemysław Kledzik, Piotr Lisowski

Katarzyna Małysa-Sulińska, Marek Mączyński

Adam Ostapski, Joanna Sapeta

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

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

Recenzent
Dr hab. Stanisław Nitecki, prof. Uniwersytetu Opolskiego

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:
Anna Kawecka – art. 10–15, 16, 17a–17c
Przemysław Kledzik – art. 23a, 23b, 24a, 29, 32a
Piotr Lisowski, Marek Mączyński – art. 3 pkt 11 (pkt 35–48 komentarza),
art. 15a, 15b, 21–22c, 33
Piotr Lisowski, Adam Ostapski – art. 1, art. 3 pkt 1–3 (pkt 1–15 komentarza)
i pkt 23–24 (pkt 78–84 komentarza), art. 25, 27, 30, 32
Katarzyna Małysa-Sulińska – art. 34–72
Katarzyna Małysa-Sulińska, Anna Kawecka – art. 16a, 17
Adam Ostapski – art. 23, 26, 28, 30a
Joanna Sapeta – art. 2, art. 3 pkt 4–10 (pkt 16–34 komentarza)
i pkt 12–22 (pkt 49–77 komentarza), art. 4–9, 18–20, 24, 31

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

ISBN 978-83-8358-106-4

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Przedmowa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1722.

⁶ Dz.U. poz. 982.

⁷ Dz.U. poz. 1140.

⁸ M.P. poz. 218.

⁹ M.P. poz. 146.

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

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

Dnia 3 listopada 2023 r.

Autorzy

Ustawa

z 28.11.2003 r.

o świadczeniach rodzinnych

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

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1.

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

2. Świadczenia rodzinne przysługują:

1) obywatelom polskim;

2) cudzoziemcom:

a) do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego,

b) jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym,

c) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2354, z późn. zm.), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

d) posiadającym kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, z wyłączeniem obywateli państw trzecich, którzy uzyskali zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego na okres nieprzekraczający 6 miesięcy, obywateli państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów lub pracy sezonowej oraz obywateli państw trzecich, którzy mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy,

e) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

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

- w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej pracownika kadry kierowniczej, specjalisty lub pracownika odbywającego staż w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa na warunkach określonych w art. 139n ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach
 - jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z członkami rodzin, z wyłączeniem cudzoziemców, którym zezwolono na pobyt i pracę na okres nieprzekraczający 9 miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej,
- f) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
- na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 151 lub art. 151b ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach,
 - na podstawie wizej krajowej w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych,
 - w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej naukowca na warunkach określonych w art. 156b ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach
 - z wyłączeniem cudzoziemców, którym zezwolono na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres nieprzekraczający 6 miesięcy, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

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

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

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

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

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

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

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

³ W zakresie dotyczącym dzieci (pozbawionych władzy rodzicielskiej).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1329 ze zm.

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

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

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

Publikacja stanowi kompleksowe ujęcie problematyki świadczeń rodzinnych, przygotowane pod kątem potrzeb praktyki administracyjnej. Zawiera pogłębioną analizę przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych i omawia zarówno klasyczne, jak i najnowsze problemy administrowania w tej sferze, a także te dotyczące kontroli sądów administracyjnych (a w pewnym zakresie – również kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny).

Komentarz uwzględnia najnowsze zmiany w stanie prawnym, w tym wprowadzane z dniem 1.01.2024 r. przez ustawę o świadczeniu wspierającym. Akt ten w istotny sposób modyfikuje regulacje ustawy o świadczeniach rodzinnych, zwłaszcza w odniesieniu do jednego z najpowszechniej inicjowanych w praktyce postępowań, tj. postępowania w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego.

Szczególnie interesujące dla czytelników będzie przedstawienie możliwych sposobów interpretacji poszczególnych przepisów wraz ze wskazaniem tych, które w ocenie autorów znajdują uzasadnienie z uwagi na przyjęte rozwiązania systemowe.

Autorzy publikacji są zarówno teoretykami, jak i praktykami, którzy na co dzień zajmują się problematyką świadczeń rodzinnych, w tym w szczególności rozstrzygają na poziomie organów wyższego stopnia w sprawach z tego zakresu. Omawiają kwestie szczegółowe i problematyczne, nie unikając krytycznej analizy porządku prawnego, wyborów praktyki administracyjnej oraz dorobku judykatury.

Książka jest przeznaczona przede wszystkim dla pracowników administracji publicznej, sędziów, adwokatów i radców prawnych zajmujących się sprawami z zakresu świadczeń rodzinnych. Będzie ponadto cennym źródłem wiedzy dla naukowców i doktorantów specjalizujących się w tej tematyce.

Katarzyna Małysa-Sulińska – profesor w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; problematyką świadczeń rodzinnych zajmuje się nie tylko od strony teoretycznej, lecz także praktycznej, orzekając od blisko 20 lat w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie; autorka i redaktorka ponad 100 prac z dziedziny prawa administracyjnego, w tym obejmujących problematykę zabezpieczenia społecznego.



9788383581064 W01P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ISBN 978-83-8358-106-4

9 788383 581064

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

