



Uniwersytet  
Wrocławski

**REGULACJA PRAWNA  
SOCJALNEGO WSPARCIA  
DLA OSÓB  
O NISKICH DOCHODACH**

**Monika Lewandowicz-Machnikowska**

Wrocław 2013



# **Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach**



Monika Lewandowicz-Machnikowska

**Regulacja prawna socjalnego wsparcia  
dla osób o niskich dochodach**

Wrocław 2013

Komitet Redakcyjny  
Przewodniczący – *prof. dr hab. Leonard Górnicki*  
Członek – *mgr Bożena Górna*  
Sekretarz – *mgr Aleksandra Dorywała*

Recenzja wydawnicza  
*Prof. zw. dr hab. Tadeusz Kuczyński*

**© Copyright by Monika Lewandowicz-Machnikowska**

Korekta  
*Piotr Kokociński*

Projekt i wykonanie okładki  
*Marta Pawlak*

Skład i opracowanie techniczne:  
*Anna Lenartowicz, Tomasz Kalota [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)*

Wydawca  
Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa

ISBN 978-83-61370-14-7

# Spis treści

Wykaz skrótów .....	11
Wstęp .....	15
<b>Rozdział I</b>	
<b>Pojęcie świadczeń socjalnego wsparcia.....</b>	<b>21</b>
1. Uwagi terminologiczne.....	21
2. Wsparcie socjalne (społeczne) w polskim piśmiennictwie prawniczym.....	22
3. Wsparcie socjalne a techniki realizacji zabezpieczenia społecznego.....	29
4. Świadczenia socjalnego wsparcia jako reakcja na uzasadnione potrzeby udzielania pomocy .....	34
5. Wnioski.....	37
<b>Rozdział II</b>	
<b>Prawo świadczeń socjalnego wsparcia jako dział prawa socjalnego .....</b>	<b>43</b>
<b>Rozdział III</b>	
<b>Źródła prawa świadczeń socjalnego wsparcia.....</b>	<b>63</b>
1. Prawo do świadczeń socjalnego wsparcia w Konstytucji.....	63
2. Umowy międzynarodowe.....	71
3. Ustawy i rozporządzenia.....	78
4. Akty prawa miejscowego .....	80
<b>Rozdział IV</b>	
<b>Charakterystyka świadczeń zależnych od dochodu (podmioty uprawnione i cel świadczenia) .....</b>	<b>85</b>
1. Uwagi wstępne.....	85
2. Pomoc na utrzymanie dziecka .....	85
2.1. Cel świadczeń i ich katalog .....	85
2.2. Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego.....	86
2.3. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka .....	94
2.4. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego .....	96
3. Pomoc mieszkaniowa .....	104
4. Pomoc dla osób opuszczających pieczę zastępczą .....	112
5. Pomoc na wyrównywanie szans edukacyjnych.....	115
5.1. Stypendium socjalne dla studentów i doktorantów .....	115
5.2. Stypendium szkolne .....	117

## Rozdział V

### Kryterium dochodowe jako przesłanka nabycia praw do świadczeń

<b>socjalnego wsparcia .....</b>	<b>121</b>
1. Uwagi wstępne.....	121
2. Wysokość i sposób ustalenia poszczególnych kryteriów dochodowych.....	121
2.1. Zasiłek rodzinny i dodatki .....	121
2.2. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka .....	127
2.3. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego .....	128
2.4. Stypendium socjalne dla studentów i doktorantów .....	129
2.5. Pomoc na usamodzielnienie oraz pomoc na zagospodarowanie.....	130
2.6. Stypendium szkolne .....	130
2.7. Dodatki mieszkaniowe .....	133
3. Sposób ustalania dochodu osoby ubiegającej się o świadczenia socjalnego wsparcia .....	134
3.1. Uwagi wstępne .....	134
3.2. Ustalanie dochodu osób ubiegających się o zasiłek rodzinny i dodatki oraz jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka.....	134
3.3. Ustalanie dochodu według ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów .....	142
3.4. Ustalanie dochodu w związku z przyznawaniem stypendiów socjalnych dla studentów.....	144
3.5. Ustalanie dochodu na potrzeby przyznawania pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie .....	145
3.6. Ustalanie dochodu przy przyznawaniu świadczeń pomocy materialnej dla uczniów.....	146
3.7. Dochód jako przesłanka uzyskania dodatku mieszkaniowego.....	149

## Rozdział VI

### Stosunek prawny stanowiący podstawę udzielania świadczeń

<b>socjalnego wsparcia .....</b>	<b>161</b>
1. Uwagi wstępne.....	161
2. Podmioty stosunku prawnego.....	161
3. Przedmiot procesowego stosunku prawnego socjalnego wsparcia .....	174
4. Powstanie materialnego stosunku prawnego.....	175
5. Ustanie stosunku prawnego .....	178
6. Świadczenie .....	181
6.1. Charakter prawa do świadczenia.....	181



---

6.2. Forma świadczenia .....	182
6.3. Wysokość świadczenia i okres, na jaki jest udzielane.....	183

## **Rozdział VII**

<b>Charakter zadań związanych z udzielaniem świadczeń oraz ich finansowanie.....</b>	<b>193</b>
--	------------

## **Rozdział VIII**

<b>Postępowanie w sprawie nabycia prawa do świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu.....</b>	<b>205</b>
1. Uwagi wstępne.....	205
2. Regulacja prawna postępowania w sprawach świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu .....	206
3. Wszczęcie postępowania, podmioty uprawnione do złożenia wniosku, właściwe organy .....	210
4. Postępowanie wyjaśniające .....	222
5. Podjęcie rozstrzygnięcia .....	228
6. Postępowania odrębne w sprawie zmiany ostatecznej decyzji, na podstawie której strona nabyła prawa do świadczenia oraz w sprawie nienależnie pobranych świadczeń.....	229
Zakończenie .....	231
Wykaz literatury.....	239



# Wykaz skrótów

## I. Akty normatywne

- EKS – Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 43, poz. 296
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz.U. z 2012 r., Nr 788 ze zm.
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- p.a.s.c. – ustawa z 29.09.1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 212, poz. 1264 ze zm.
- p.s.w. – ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.
- TfUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- u.d.j.s.t. – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 ze zm.
- u.d.m. – ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. Nr 71, poz. 734 ze zm.
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885
- u.o.p. I. – ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, t.j. Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.
- u.p.o.u.a. – ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.
- u.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 182

- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594
- u.s.o. – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596
- u.ś.r. – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz.U. z 2006 r., Nr 139, poz. 992
- u.w.r.s.p.z. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 135

## **II. Organy i instytucje**

- EFTA – Europejskie Porozumienia o Wolnym Handlu
- EOG – Europejski Obszar Gospodarczy
- FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
- GUS – Główny Urząd Statystyczny
- MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy
- NBP – Narodowy Bank Polski
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- SA – Sąd Apelacyjny
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- UE – Unia Europejska
- WE – Wspólnota Europejska
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
- ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

## **III. Czasopisma i organy publikacyjne**

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- FK – „Finanse Komunalne”
- GSP – „Gdańskie Studia Prawnicze”
- Lex – System Informacji Prawnej Lex
- M.P. – Monitor Polski

- NZS – „Nowe Zeszyty Samorządowe”
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSP – „Orzecznictwo Sądów Polskich”
- OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy, Seria A
- PPr – „Prawo Pracy”
- PiP – „Państwo i Prawo”
- PiZS – „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”
- PS – „Polityka Społeczna”
- SP – „Służba Pracownicza”
- ST – „Samorząd Terytorialny”



## Wstęp

W ostatnich dwóch dekadach nastąpił bardzo intensywny rozwój regulacji prawnych dotyczących udzielania nieubezpieczeniowych świadczeń socjalnych. Mimo to w nauce prawa socjalnego poświęca się tej problematyce stosunkowo niewiele uwagi. Jest to zapewne związane z dokonywaną równocześnie zasadniczą reformą systemu ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza ubezpieczenia emerytalnego, który jest najważniejszym mechanizmem ochrony socjalnej obywateli. Zmiany prawa w tym zakresie ciągle jeszcze trwają i stanowią niezmiennie przedmiot zainteresowania osób zajmujących się naukowo prawem socjalnym. Sądzę jednak, że należy zwracać uwagę także na regulacje prawne nieubezpieczeniowych świadczeń socjalnych, ponieważ ich znaczenie w życiu społecznym rośnie. Dzieje się tak nie tylko z powodu kryzysu gospodarczego ostatnich lat, ale również w wyniku zmian społecznych i gospodarczych zachodzących we współczesnym świecie. Gospodarka, a z nią również praca uległy poważnym przemianom. Przede wszystkim miejsc pracy jest mniej i są one mniej stabilne<sup>1</sup>. Stąd wiele osób nie ma stałej pracy. Ponadto, nie zawsze uzyskiwane z pracy dochody zaspokajają potrzeby, co dotyczy szczególnie rodzin wychowujących dzieci. Jak wynika z prowadzonych ostatnio przez S. Golinowską i E. Kocot analiz stanu i perspektyw rozwoju społecznego kraju, choć w Polsce w ciągu ostatniej dekady następował stały wzrost dochodów, był on nierównomierny, co powodowało zwiększenie nierówności poziomu życia. Niepokojące jest również to, że o ile wcześniej ubóstwo było związane przede wszystkim z brakiem pracy, o tyle dziś można zaobserwować zjawisko niedostatku wśród pracujących. Przyczyn tego stanu upatruje się przede wszystkim w praktyce zawierania umów o pracę na czas określony i tzw. umów śmieciowych, które są źródłem ubóstwa dochodowego i sprzyjają wykluczeniu finansowemu. Zauważalnym problemem jest ubóstwo dotyczące ludzi młodych w okresie prokreacyjnym i młodych rodzin, które posiadają troje i więcej dzieci. Na uwagę zasługują raporty Komisji Europejskiej wskazujące, że Polska należy do grupy krajów o najwyższych wskaźnikach zagrożenia ubóstwem dzieci w Europie<sup>2</sup>.

W przyszłości poważnym problemem dla państwa może być także spadek wysokości emerytalnych świadczeń ubezpieczeniowych. Osoby, które obecnie, w okresie swojej aktywności zawodowej, zarabiają mało, a okresowo są bezrobotne, w nowym

---

<sup>1</sup> Zob. A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2004, s. 395 i n.

<sup>2</sup> Zob. S. Golinowska, E. Kocot, *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Warszawa 2013, s. 179.

systemie emerytalnym, promującym osoby o długim stażu pracy i opłacanej wysokiej składce, uzyskają niskie świadczenia, prawdopodobnie niewystarczające w stosunku do potrzeb<sup>3</sup>. Może to zwiększyć zapotrzebowanie na transfery społeczne w postaci na przykład dodatków mieszkaniowych.

Dodatkowym czynnikiem, który może zwiększyć zapotrzebowanie na niektóre świadczenia socjalne są zmiany społeczne dotyczące rodziny<sup>4</sup>. Rodzina w nowoczesnym społeczeństwie przestała być oparciem ekonomicznym dla swoich członków. Zawiera się mniej małżeństw i częściej się one rozpadają. Wiele dzieci wychowywanych jest w rodzinach niepełnych, a rodzice, z różnych zresztą powodów, nie zawsze wywiązują się należycie z obowiązków alimentacyjnych względem dzieci.

Wskazane powyżej okoliczności wpływają na wzrost nierówności społecznych, które z kolei uważane są za źródło wielu innych problemów, w tym dotyczących zdrowia<sup>5</sup>. Poglądom tym zarzuca się brak oparcia w wynikach badań empirycznych<sup>6</sup>. Nawet jeżeli zarzuty te są trafne i nie wszystkie twierdzenia o negatywnych konsekwencjach nierówności społecznych są uzasadnione, niewątpliwie nie da się ich ocenić pozytywnie z etycznego punktu widzenia i choćby dlatego trzeba poświęcić uwagę ich przyczynom i starać się im przeciwdziałać. Jak wskazuje bowiem Z. Bauman nie możemy ulegać etycznej apatii i moralnemu indyferentyzmowi. Idea dążenia do dobrego życia i szczęścia jako zadania realizowanego przez każdą jednostkę samodzielnie, jest ideą w każdym calu chybioną, ponieważ nie możemy zbliżyć się do tego celu, oddalając się równocześnie od nieszczęść innych ludzi<sup>7</sup>.

Oczywiście, najlepszym rozwiązaniem sygnalizowanych problemów byłoby zwiększenie ilości dobrze opłacanych miejsc pracy. Nie wydaje się jednak, by nawet przy najlepszych staraniach cel ten można było w pełni zrealizować. Jest to trudne nawet w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, a tym bardziej w czasie kryzysu. Dlatego nieunikniony jest wzrost praktycznego znaczenia świadczeń socjalnych i należy poświęcić im więcej uwagi.

---

<sup>3</sup> Zob. U. Kalina-Prasznic, *Spoleczne zabezpieczenie emerytalne pracowników. Między prawem a rynkiem*, Warszawa 2012, s. 156.

<sup>4</sup> Zob. B. Balcerzak-Paradowska, *Niestabilność rodziny wyzwaniem dla polityki społecznej*, [w:] J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana*, Warszawa 2012, s. 127.

<sup>5</sup> Zob. R. Wilkinson, K. Pickett, *Duch równości*, Warszawa 2011, s. 34 i n.

<sup>6</sup> Zob. Ch. Snowdon, *The Spirit Level Delusion*, Ripon 2010; tenże, *The Spirit Level Delusion: Epilogue*, [http://www.velvetloveironfist.com/pdfs/SpiritLevelDelusion\\_Chapter10.pdf](http://www.velvetloveironfist.com/pdfs/SpiritLevelDelusion_Chapter10.pdf).

<sup>7</sup> Zob. Z. Bauman, *Straty uboczne. Nierówności społeczne w epoce globalizacji*, Kraków 2012, s. 48.



Z udzielaniem świadczeń socjalnych wiąże się wiele zagadnień prawnych. Po pierwsze, świadczenia te stanowią wyraz realizacji praw socjalnych gwarantowanych w Konstytucji i aktach prawa międzynarodowego. Na podstawie tych aktów obywatele mają prawo oczekiwać od państwa wsparcia, w szczególności pomocy materialnej, w niektórych dziedzinach życia. Pomoc ze strony państwa może służyć zaspokojeniu różnych potrzeb, jest udzielana wybranym grupom osób, a zasady jej udzielania określone są w aktach prawnych. Analiza tych aktów pozwala wskazać komu, na jakich zasadach i w jaki sposób państwo udziela pomocy oraz ocenić zastosowane w tej dziedzinie rozwiązania. Prawo jest ważnym instrumentem polityki społecznej. Dobre regulacje prawne mogą powodować aktywizację świadczeniobiorców, złe prawo może utrzymywać negatywne postawy społeczne i pogłębiać bezradność.

Trudno byłoby dokonywać całościowej analizy nieubezpieczeniowych świadczeń socjalnych, musiałaby to zresztą być analiza bardzo obszerna albo bardzo powierzchowna. Niektóre kategorie świadczeń zostały już szerzej opisane w literaturze (np. świadczenia z pomocy społecznej). Warto więc skupić się na jakiejś części świadczeń, która nie była dotąd przedmiotem większych opracowań, a zasługuje na uwagę.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w literaturze dotyczącej prawa socjalnego pojawił się pogląd o wyodrębnianiu się pewnej szczególnej grupy świadczeń socjalnych, określanej mianem świadczeń socjalnego wsparcia. Należąc do niej miały między innymi świadczenia z ówczesnego funduszu alimentacyjnego, dodatki mieszkaniowe, zasiłki rodzinne. Pojęcie świadczenia socjalnego wsparcia występuje coraz częściej w literaturze, jest jednak używane w różnych znaczeniach, a równocześnie istnieje (także w orzecznictwie) tendencja do kwalifikowania wymienionych powyżej rodzajów świadczeń do dziedziny pomocy społecznej. Tendencja ta nie wydaje się słuszna, jako że ustawodawca niekiedy wyraźnie zaznacza, że zamierza stworzyć odmienny od pomocy społecznej system świadczeń. Tendencja ta jest także niekorzystna, ponieważ zniekształca przyjęty model pomocy społecznej, w którym podstawową rolę odgrywa zasada subsydiarności i indywidualizacji w procesie udzielania świadczenia. Celem tej pracy jest między innymi wykazanie na podstawie analizy przepisów normujących pewną grupę świadczeń socjalnych, że w prawie socjalnym da się obecnie wyróżnić kategorię świadczeń socjalnego wsparcia. Mają one na celu uzupełnianie dochodów, czyli wypełnienie luki pomiędzy dochodami członków społeczeństwa a ich potrzebami.

Problematyka ta była dotąd poruszana głównie w nauce prawa administracyjnego. Coraz częściej zresztą przedstawiciele tej specjalności zajmują się tematyką świadczeń socjalnych, co nie powinno dziwić, biorąc pod uwagę charakter stosunków prawnych, w ramach których udzielane są świadczenia oraz to, że udzielają ich organy administracji. Nie byłoby jednak dobrze, gdyby problematyka znalazła się poza sferą zainteresowania

przedstawiciele nauki prawa socjalnego. Właściwe zbadanie omawianych tu stosunków prawnych wymaga podejścia interdyscyplinarnego, uwzględniającego ich miejsce w systemie prawa socjalnego, relację do innych świadczeń tego systemu i pełnią w nim funkcję.

Wyróżnianie określonych typów świadczeń, próba doprecyzowania kryteriów tego wyróżnienia oraz kwalifikowanie poszczególnych świadczeń do wyróżnionych typów ma znaczenie teoretyczne, ponieważ porządkuje wiedzę na ten temat i pozwala lepiej nauczać tej dziedziny prawa. Działania te mogą jednak też być przydatne praktycznie, ułatwiać stosowanie prawa i przyczyniać się do poprawy jakości legislacji.

W prezentowanej pracy staram się wyjaśnić, w jaki sposób wyróżniam świadczenia socjalnego wsparcia i jakie miejsce zajmuje ich regulacja prawna w systemie prawa. Następnie podejmuję próbę analizy pewnej kategorii tych świadczeń – świadczeń socjalnego wsparcia adresowanych do osób o niskich dochodach, a więc tych, do których dostęp uzależniony jest od spełnienia ustawowego kryterium dochodowego. Wybór tej grupy świadczeń jako przedmiotu badań powodowany był dużą doniosłością społeczną tej problematyki. Nie bez znaczenia było jednak i to, że świadczenia te z jednej strony tworzą spójny przedmiot rozważań, a z drugiej stanowią zbiór wystarczająco szeroki i zróżnicowany, by z jego analizy dało się wyciągnąć ogólniejsze wnioski. Wybór ten pozwala zatem na refleksję nad konstrukcją systemu prawa socjalnego. Opisywane świadczenia stanowią bowiem, moim zdaniem, zasadniczą część kategorii świadczeń socjalnego wsparcia, a ich analiza w pełni pokazuje ich istotę.

Główną część pracy stanowi analiza obowiązujących regulacji prawnych dotyczących zasiłku rodzinnego i dodatków, jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, dodatków mieszkaniowych, pomocy na usamodzielnienie i na zagospodarowanie dla opuszczających pieczę zastępczą, stypendiów dla studentów i doktorantów oraz stypendium szkolnego dla uczniów. Tylko w niewielkim zakresie w prowadzonych badaniach odwołuję się do źródeł zagranicznych, a konkretnie do dorobku niemieckiej nauki prawa socjalnego. Nie można wprawdzie nie dostrzegać istnienia w prawie niemieckim narzędzi wsparcia socjalnego, ale specyfika regulacji niemieckiego prawa socjalnego powoduje, że w ograniczonym zakresie może ono być pomocne w refleksji nad prawem polskim.

Celem pracy nie jest szczegółowa analiza opisywanych w niej świadczeń. Niektóre z nich (zasiłki rodzinne, dodatki mieszkaniowe) były już rozpatrywane w literaturze, zwłaszcza w zakresie procedury i trybu ich przyznawania. Chodzi raczej o takie ich omówienie, które pozwala wydobyć ich wspólne cechy. Nie pomijam oczywiście tego, co je różni, ale staram się uchwycić najważniejsze z punktu widzenia celu pracy podobieństwa. W toku analizowania poszczególnych regulacji można zauważyć, że nie każde

opisywane świadczenie pod każdym względem odpowiada cechom charakterystycznym świadczeń socjalnego wsparcia. Istnienie takich odstępstw nie przekreśla, moim zdaniem, zasadności dokonanego wyróżnienia. Istotne jest bowiem nie to, że zdarza się wyjątek, ale że ilość odstępstw mieści się w przedziale właściwym właśnie dla wyjątków.

Nie było moim zamiarem pełne wyliczenie świadczeń socjalnego wsparcia, a jedynie pokazanie reprezentatywnej ich grupy. Pominęłam takie świadczenia, jak np. wyprawka szkolna wypłacana w roku 2013, bowiem regulacja tego świadczenia może mieć charakter incydentalny, więc trudno byłoby na jej podstawie formułować jakiegokolwiek ogólniejsze wnioski.

W niezbędnym zakresie praca zawiera wypowiedzi dotyczące innych niż prawo socjalne dziedzin prawa, przede wszystkim prawa konstytucyjnego, administracyjnego, finansowego, rodzinnego czy cywilnego. Z całą pewnością wywody te nie osiągną stopnia szczegółowości właściwego dla prac z odpowiednich specjalności nauk prawnych, nie taka jednak jest ich rola. Mają one jedynie uzupełniać czy przedstawiać szersze tło dla wywodów dotyczących prawa socjalnego i nie powinny wpływać na ich przejrzystość.

Wyrażam serdeczne podziękowania panu prof. dr hab. Tadeuszowi Kuczyńskiemu za życzliwe i pomocne uwagi zawarte w recenzji wydawniczej. Mam nadzieję, że oddana w ręce czytelników praca, zapewne niewolna od usterek, będzie przyczynkiem do rozwoju prawa socjalnego, naukowej refleksji nad jego strukturą i nad znaczeniem prawa w realizacji celów polityki społecznej państwa.



## Rozdział I

# Pojęcie świadczeń socjalnego wsparcia

### 1. Uwagi terminologiczne

Określenia takie jak „wsparcie społeczne” „prawo socjalnego wsparcia”, „świadczenia socjalnego wsparcia”, pojawiły się w piśmiennictwie, i to nie tylko prawniczym, w okresie transformacji ustrojowej i są w nim stale obecne<sup>8</sup>. W literaturze prawniczej określenia te używane są przede wszystkim w odniesieniu do świadczeń socjalnych. Nie występują one natomiast w tekstach aktów normatywnych i nie mają ustalonego normatywnie znaczenia. Co więcej, w literaturze używane są w różnych znaczeniach, co zostanie szerzej przedstawione w dalszej części tekstu.

Już na wstępie odnotowania wymaga wątpliwość terminologiczna. W wielu wypowiedziach równolegle używa się określeń „wsparcie socjalne” i „wsparcie społeczne”. Słowo „wsparcie” oznacza okazaną komuś pomoc, zwłaszcza materialną; datkę pieniężną, zapomogę<sup>9</sup>. Przymiotnik „socjalny” ma natomiast dwa znaczenia. W pierwszym oznacza „dotyczący społeczeństwa”, „związany ze społeczeństwem”, „społeczny”, a w drugim – „dotyczący zaspokajania bytowych i kulturalnych potrzeb obywateli, pracowników”, „dotyczący potrzeb materialnych”<sup>10</sup>. Przymiotnik „społeczny” oznacza również, między innymi, „otrzymywany od społeczeństwa, dawany przez społeczeństwo” i „przeznaczany dla zaspokojenia potrzeb społecznych”<sup>11</sup>. Wydaje się, że określenie „socjalny” w odniesieniu do pomocy udzielanej osobie zwykle ma wskazywać na to, że pomoc ta ma charakter materialny, pochodzi ze wspólnych środków i udzielana jest dla zaspokojenia dotyczących wszystkich potrzeb. Z kolei użycie w tym kontekście przymiotnika „społeczny” najczęściej, jak się zdaje, wskazuje na to, skąd pochodzą środki i na to, że potrzeba, która zostaje przez świadczenie zaspokojona, odnosi się do całego społeczeństwa. Określenie „społeczne wsparcie”, ewentualnie „socjalne wsparcie”, jedynie w najszerszym rozumieniu może dotyczyć wszelkiej pomocy materialnej udzielanej dla zaspokojenia społecznych potrzeb ze środków publicznych. Byłoby to jednak ujęcie zbyt

---

<sup>8</sup> Na przykład w naukach społecznych używa się terminu „wsparcie społeczne” na oznaczenie pomocy, jaką jednostka lub grupa otrzymuje podczas codziennej interakcji z innymi ludźmi. Wyróżnia się kilkanaście rodzajów takiego wsparcia, między innymi wsparcie opiekuńcze albo materialne, które może polegać na przekazaniu osobom potrzebującym środków materialnych; zob. D. Smykowska, *Instytucje wsparcia społecznego*, Łódź 2007, s. 19.

<sup>9</sup> *Słownik współczesnego języka polskiego*, B. Dunaj (red.), Warszawa 1996, s. 1250.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 1036.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 1046.

szerokie z punktu widzenia potrzeb nauki prawa zabezpieczenia społecznego (prawa socjalnego)<sup>12</sup>, niepozwalające na bardziej szczegółowe systematyzowanie i kwalifikowanie przedmiotu tej nauki.

Przed dokonaniem dalszych ustaleń należy przyjąć rozróżnienie „terminu” od „pojęcia”. Termin jest wyrażeniem, którym posługujemy się, używając języka. Pojęcie tworzy się, gdy zastanawiamy się nad zastanymi znaczeniami opisywanego terminu, a w razie wątpliwości ustalamy również cechy, które decydują o tym, że pewne obiekty zaliczamy do zakresu pojęcia, a inne nie. Zwykle dąży się zatem do zdefiniowania pojęcia na podstawie nawet kilku zastanych znaczeń terminu. Zdefiniowanie jakiegoś pojęcia pozwala na wprowadzenie pojęcia do danej dyscypliny naukowej. Z wyselekcjonowanych pojęć buduje się siatkę pojęć danej dziedziny prawa i jej dogmatyki<sup>13</sup>. Prawo zabezpieczenia społecznego (prawo socjalne) jest stosunkowo młodą dziedziną prawa, której aparatura pojęciowa ciągle się rozwija. Niektóre pojęcia, zwłaszcza związane z ubezpieczeniem społecznym, zostały już szerzej opisane, inne dopiero się tworzą. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku określenia „socjalne wsparcie”. Choć jest ono coraz częściej używane, brak szczegółowych opracowań, które pomogłyby ustalić jego znaczenie.

## **2. Wsparcie socjalne (społeczne) w polskim piśmiennictwie prawniczym**

Szerokie ujmowanie „socjalnego wsparcia” jest charakterystyczne dla nauki prawa administracyjnego. W literaturze dotyczącej materialnego prawa administracyjnego spotkać można określenie „prawo wspierania ze środków publicznych”, na które to prawo składają się normy prawne określające zasady, warunki i zakres wsparcia ze środków publicznych i do którego w pierwszej kolejności zalicza się normy związane ze sferą socjalną. W ramach tego prawa wyodrębnia się „prawo wsparcia socjalnego”, które obejmuje wszystkie regulacje służące poprawie sytuacji socjalnej jednostki. Jest to ujęcie ogólne i bardzo szerokie, obejmujące w istocie wszystkie świadczenia socjalne. Do „wsparcia socjalnego” obejmującego uprawnienia do wsparcia ze środków publicznych o charakterze socjalnym zalicza się w myśl tego poglądu między innymi: pomoc społeczną, świadczenia rodzinne, świadczenia z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego uzyskiwane z funduszy publicznych, zaopatrzenie emerytalne i rentowe funkcjonariuszy

---

<sup>12</sup> Terminy te na razie traktuję jako równoznaczne, dalej zaproponuję jednak nieco inne ich użycie.

<sup>13</sup> Zob. M. Zirk-Sadowski, *Problem autonomii prawa podatkowego w orzecznictwie NSA*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, 2001, nr 2, s. 44.

publicznych i innych osób niepodlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu, świadczenia dla niezajmujących zatrudnienia absolwentów oraz innych osób pozostających bez pracy, dodatki mieszkaniowe, zasiłki i stypendia szkolne dla uczniów oraz stypendia socjalne dla studentów, pomoc dla uprawnionych do alimentów, pomoc udzielaną sportowcom, uprawnienia kombatantów oraz niektórych osób będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oraz inwalidów wojennych i wojskowych, uprawnienia do skorzystania z ulg podatkowych<sup>14</sup>.

W dziedzinie prawa administracyjnego materialnego wyróżnia się zatem „prawo wsparcia socjalnego” obejmujące wszystkie regulacje, które służą poprawie sytuacji socjalnej jednostki. Jest to kategoria zdefiniowana bardzo ogólnie i abstrahująca, jak się wydaje, od podziałów prawa na gałęzie czy inaczej nazwane podsystemy, w ramach których wyróżnia się zwykle prawo zabezpieczenia społecznego czy prawo pomocy społecznej. Przedstawiciele nauki o administracji wskazują, że do sfery działania administracji należy wykonywanie działań polegających na zapewnieniu materialnych warunków życia w społeczeństwie. Administracja wkracza zatem w sferę pierwotnie zastrzeżoną dla jednostek, zapewniając im zaspokojenie określonych potrzeb lub tworząc pewne urządzenia socjalne<sup>15</sup>. Jednocześnie wskazuje się, że skoro świadczeniami takimi jak świadczenia rodzinne czy świadczenia z funduszu alimentacyjnego zajmują się jednostki samorządu terytorialnego i ustawodawca posługuje się w ich przypadku instytucjami prawnymi właściwymi prawu administracyjnemu, a ponadto uprawnienia do tych świadczeń uzyskiwane są od organów administracji publicznej w drodze zastosowania środków właściwych prawu administracyjnemu, to sfera ta przesuwa się w kierunku obszaru, którym zajmują się przedstawiciele nauki prawa administracyjnego<sup>16</sup>. Wydaje się, że pogląd taki niezasadnie ignoruje dość powszechnie wszak akceptowane wydzielenie takiej dziedziny prawa jak prawo zabezpieczenia społecznego czy prawo socjalne. Rozgraniczenie prawa administracyjnego i prawa zabezpieczenia społecznego (prawa socjalnego) jest niewątpliwie trudne, ponieważ między dziedzinami tymi istnieją bliskie związki. Stąd wynikają prawdopodobnie poglądy, że choć można znaleźć odrębności między prawem administracyjnym a prawem ubezpieczeń społecznych, to wiele jest między nimi podobieństw, a jeszcze trudniej dostrzec różnicę między prawem

---

<sup>14</sup> Zob. D. Kijowski, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, R.H. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego, t. 7, Warszawa 2012, s. 323 i n.

<sup>15</sup> Zob. J. Boć, [w:] *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Wrocław 2013, s. 234.

<sup>16</sup> Tak D. Kijowski, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, R.H. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego, t. 7, Warszawa 2012, s. 333.

zabezpieczenia społecznego a prawem administracyjnym oraz prawem administracyjnym i prawem socjalnym<sup>17</sup>.

Moim zdaniem, regulacje służące poprawie sytuacji socjalnej jednostki należą do dziedziny prawa zabezpieczenia społecznego (prawa socjalnego). Dziedzina ta rozwijała się stopniowo. Początkowo wszelkie normy regulujące stosunki społeczne związane z pracą, w tym ubezpieczenia społeczne, do których należały również zasiłki rodzinne, stanowiły jeden z działów prawa pracy. Dopiero z czasem, wraz z rozwojem regulacji prawnej i objęciem ubezpieczeniem szerszej grupy osób wykonujących zatrudnienie „niepracownicze”, zaczęto wyodrębniać ze względu na przedmiot regulacji prawo ubezpieczeń społecznych. W obrębie tego prawa wyróżniano wówczas prawo ubezpieczenia chorobowego i macierzyńskiego, prawo zaopatrzenia emerytalnego pracowników i ich rodzin, prawo ubezpieczenia rodzinnego, prawo ubezpieczenia od wypadków przy pracy i chorób zawodowych, a teoretycznie również ubezpieczenie od bezrobocia<sup>18</sup>. W latach osiemdziesiątych XX w. zwrócono uwagę na dalszy rozwój stosunków społecznych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa socjalnego. Pojawiły się wówczas koncepcje wyodrębnienia prawa zabezpieczenia społecznego oraz prawa socjalnego, obejmującego oprócz dotychczasowych systemów świadczeń również inne, w szczególności pomoc społeczną i dodatki mieszkaniowe<sup>19</sup>.

Prawo zabezpieczenia społecznego (prawo socjalne) obecnie jest samodzielną dziedziną prawa. Nie stoi temu na przeszkodzie fakt, że świadczeń udzielają organy administracji, działając zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego<sup>20</sup>.

Wydzielenie odrębnej gałęzi prawa zajmującej się problematyką zaspokajania materialnych potrzeb człowieka, nazywanej prawem zabezpieczenia społecznego czy prawem socjalnym (coraz rzadziej prawem ubezpieczenia lub ubezpieczeń społecznych) jest faktem przynajmniej o tyle, o ile liczne opracowania naukowe deklarują przynależność do tak określonej specjalności nauk prawnych i za swój przedmiot uznają tak określony fragment systemu prawnego<sup>21</sup>. Dlatego ustalając, czym jest wsparcie socjalne, odwołuję się do poglądów dostrzegających bardziej złożoną strukturę systemu prawnego,

---

<sup>17</sup> Z. Duniewska, [w:] *Institucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 186 i n.

<sup>18</sup> Zob. T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne w systemie prawa PRL*, PiP 1978, s. 33 i n. oraz tenże, *Ubezpieczenie społeczne pracowników*, Warszawa – Kraków 1994, s. 67.

<sup>19</sup> Zob. W. Piotrowski, [w:] W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1985, s. 446 i n.; H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 88 i n.

<sup>20</sup> Zob. np. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 6.

<sup>21</sup> Zob. np. D. E. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń zdrowotnych*, Warszawa 2011; M. Zieleniecki, *Emerytura pomostowa w nowym systemie emerytalnym*, Gdańsk 2011;



obejmującą między innymi dziedzinę prawa zajmującą się problematyką świadczeń socjalnych.

Autorzy akceptujący pogląd o podziale prawa na gałęzie, z których jedną jest prawo zabezpieczenia społecznego (prawo socjalne) wyróżniają prawo socjalnego wsparcia jako pozaubezpieczeniową część tej gałęzi prawa albo wyróżniają wsparcie społeczne (wsparcie socjalne) jako odrębny zespół świadczeń, mających wspólne cechy prawne i spełniających podobne funkcje, a opartych na szczególnej metodzie.

Opisując potrzebny instytucjonalny porządek w publicznej w sferze socjalnej określany mianem ładu socjalnego, J. Jończyk wskazywał, że składa się on z dwóch części: ubezpieczenia społecznego i prawa socjalnego wsparcia. Prawo socjalnego wsparcia nabrać miało znaczenia po zmianie ustroju gospodarczego, kiedy konieczne stało się zawężenie zakresu ubezpieczenia społecznego przez ograniczenie elementów pozaubezpieczeniowych oraz ograniczenie funkcji socjalnej spełnianej przez pracodawców. Do publicznego prawa socjalnego wsparcia J. Jończyk zaliczał wówczas pomoc społeczną, ubezpieczenie rodzinne, pomoc dla bezrobotnych i publiczną opiekę zdrowotną. Prawo socjalnego wsparcia miało, jego zdaniem, swoją specyfikę organizacyjno-finansową. Widoczna była w nim skłonność do budowania specyficznych systemów organizacyjno-finansowych ze względu na wyróżnione potrzeby pomocy i przeważało w nim finansowanie publiczne (ze środków rządowych i samorządowych). Stąd wzmiankowana konieczność zbudowania odrębnej, zintegrowanej organizacji socjalnego wsparcia o charakterze zdecentralizowanym i samorządowym<sup>22</sup>. Ta zarysowana zaledwie koncepcja prawa socjalnego wsparcia jako odrębnej części regulacji prawnej, tworzącej socjalny porządek i zapewniającej realizację potrzeb socjalnych, nie była już później przez autora rozwijana. Do koncepcji tej nie nawiązał on już, wyróżniając prawo zabezpieczenia społecznego jako odrębną dziedzinę prawa.

Zespół świadczeń socjalnego wsparcia wyróżnił H. Szurgacz, opisując miejsce pomocy społecznej w systemie prawa. Zwrócił on uwagę na proces powstawania nowych systemów świadczeń obsługujących nowe rodzaje potrzeb, będących skutkiem podniesienia standardów w zakresie usprawiedliwionych potrzeb człowieka. Choć wiele z nich wyrosło z pomocy społecznej, to uległy z czasem oddzieleniu od niej, co nie pozabawiło ich wspólnych cech na płaszczyźnie celów i zadań. Tym co je łączy jest istnienie społecznie uwarunkowanej konieczności udzielania pomocy. Zdaniem H. Szurgacza „zespół świadczeń wsparcia socjalnego” to odrębny zespół świadczeń w prawie socjalnym,

---

W. Maciejko, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, Przemysł – Rzeszów 2011.

<sup>22</sup> Zob. J. Jończyk, *O nowy ład socjalny*, PS 1993, nr 3, s. 1 i n.

mających wspólne cechy prawne i spełniających podobne funkcje. Ich wprowadzenie przez ustawodawcę było skutkiem powstania nowych lub nasilenia istniejących dotychczas ryzyk socjalnych i powodowało zastąpienie jednej metody zabezpieczenia uznanej za nieracjonalną inną metodą. Szczególny rodzaj świadczeń, różnych od ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i opieki społecznej stanowić miały np. świadczenia z ówczesnego funduszu alimentacyjnego, dodatki mieszkaniowe, stypendia dla studentów, a przede wszystkim zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne<sup>23</sup>. Do koncepcji tej nawiązał S. Nitecki, który stwierdził, że w zabezpieczeniu społecznym obok ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej daje się wyróżnić „wsparcie społeczne”. Wsparcie społeczne, zdaniem autora, to „takie formy świadczeń ze strony państwa, mocą których zaspokajane są określone potrzeby, bądź są to świadczenia, jakie otrzymują osoby znajdujące się w określonej sytuacji”. Wsparcie społeczne w systemie zabezpieczenia społecznego jest formą przejściową między dwoma elementami zabezpieczenia społecznego – zaopatrzeniem społecznym i pomocą społeczną. Świadczenia udzielane w ramach wsparcia społecznego są, w jego opinii, świadczeniami pieniężnymi przysługującymi w celu zaspokojenia określonej potrzeby lub ze względu na określoną sytuację faktyczną, ewentualnie przysługującymi osobom, które nie dysponują wysokim dochodem, a wychowują dzieci albo ze względu na wiek lub stan zdrowia wymagają dodatkowego wsparcia. Co do zasady świadczenie takie przysługuje po spełnieniu określonych prawem przesłanek, choć mogą występować elementy znoszące bezwzględną skuteczność roszczenia. Pobieranie świadczeń nie jest uzależnione od własnej aktywności świadczeniobiorcy mającej na celu poprawę trudnej sytuacji bytowej i weryfikacja oświadczenia osoby ubiegającej się o pomoc stosowana jest w ograniczonym zakresie. Omawiane świadczenia są finansowane ze środków budżetowych i realizowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego<sup>24</sup>. Autor ten zalicza do „wsparcia społecznego” w szczególności świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, dodatki mieszkaniowe<sup>25</sup>. Do poglądu tego przychyliła się również ostatnio

<sup>23</sup> Zob. H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 84 i n.; H. Szurgacz, *Prawo socjalne w latach 1989–1999. Kilka uwag o kierunkach rozwoju*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI-go wieku. Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, M. Matey-Tyrowicz, L. Nowacki, B. Wagner (red.), Warszawa 2002, s. 526 i n.

<sup>24</sup> Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 47 i n.

<sup>25</sup> Zob. S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 17; tenże, *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe, Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 17 i n. Do koncepcji tej nawiązywałam [w:] R. Babińska, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 31; M. Lewandowicz-Machnikowska, *Pomoc socjalna dla uczniów*, [w:] *Z zagadnień prawa pracy*

I. Sierpowska, wskazując, że zamiast podziału na pomoc społeczną w szerokim i wąskim ujęciu właściwsze w obecnym stanie prawnym wydaje się rozróżnienie pomocy społecznej i wsparcia społecznego<sup>26</sup>. Odrębność świadczeń wspierających dostrzegają też inni autorzy, jak W. Piotrowski<sup>27</sup> czy D. E. Lach<sup>28</sup>; w ich ujęciu jest to grupa świadczeń w ramach prawa socjalnego, wyróżnianego przez nich jako odrębna gałąź prawa (o tej kwestii będzie mowa w dalszej części pracy).

Inspiracją dla wyróżnienia grupy świadczeń i nazwania ich wsparciem socjalnym (społecznym) były, jak się wydaje, rozwiązania niemieckiego prawa socjalnego, w którym wyróżnia się system wyrównania socjalnego, określane również jako system pomocy i socjalnego wsparcia. Niemieckie prawo socjalne dzielone jest na cztery obszary: zabezpieczenie, odszkodowanie, wsparcie i pomoc, różniące się pod względem podstaw świadczenia, instytucji, treści świadczenia i podmiotów udzielających świadczenia<sup>29</sup>. U podstaw wyodrębnienia „wsparcia” jako odrębnej grupy świadczeń leży idea współuczestnictwa w dobrach wspólnych, mającego na celu wyrównywanie szans poszczególnych jednostek. Wsparcie socjalne udzielane jest w wielu znacznie różniących się od siebie sytuacjach wymagających interwencji, w związku z istnieniem szczególnego obciążenia lub szczególnej słabości. Świadczenia nie mają charakteru ustawowo wymuszonej przezorności (ubezpieczenia), w związku z czym nie są finansowane ze składek, ale bezpośrednio ze środków publicznych<sup>30</sup>. Nie są one też zorientowane na szczególne potrzeby związane tylko z biedą. Przez pomoc socjalną i wsparcie zapewnia się jednostkom godną egzystencję lub godzi możliwości socjalne z potrzebami<sup>31</sup>. Wiele uwagi poświęca się w prawie niemieckim świadczeniom na rzecz rodziny, które wyrównują szanse rodziców zobowiązanych do alimentacji względem dzieci w stosunku do osób bezdzietnych i posiadających jedno dziecko. Świadczenia alimentacyjne na rzecz dzieci realizowane przez ich rodziców nie są traktowane jako prywatne wydatki, dlatego przyjmuje się, że państwo ma obowiązek udzielania wyrównawczych świadczeń rodzinnych.

---

*i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Z. Kubot, T. Kuczyński (red.), Warszawa 2011, s. 476.

<sup>26</sup> Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Warszawa 2012, s. 112.

<sup>27</sup> Zob. W. Piotrowski, *Prawo socjalne jako instrument realizacji polityki społecznej* (maszynopis), Poznań 1990, s. 20.

<sup>28</sup> Zob. D. E. Lach, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego a przedmiot prawa socjalnego*, [w:] *Problemy zatrudnienia we współczesnym ustroju pracy. Księga jubileuszowa na 55-lecie pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Włodzimierza Piotrowskiego*, Z. Niedbała, M. Skąpski (red.), Poznań 2009, s. 125.

<sup>29</sup> Zob. E. Eichenhofer, *Sozialrecht*, Tübingen 2012, s. 9.

<sup>30</sup> Zob. G. Igl, F. Welti, *Sozialrecht*, Neuwied 2007, s. 12.

<sup>31</sup> Zob. E. Eichenhofer, *op. cit.*, s. 8; R. Waltermann, *Sozialrecht*, Heidelberg 2012, s. 37.

Ponadto świadczenia te umożliwiają międzypokoleniowe wyrównanie obciążeń. Wynika to ze spostrzeżenia, że osoby bezdzietne i mające niewiele dzieci otrzymują świadczenia z ich własnego zabezpieczenia społecznego z powodu wieku niejako na koszt osób mających liczne potomstwo, które musiały ponieść ciężary związane z wychowaniem dzieci. Sytuacja taka dotyczy nie tylko systemów repartycyjnych, ale także systemów kapitałowych, i w ich przypadku bowiem to kolejna generacja wypracowuje wartość dodaną do zgromadzonego kapitału<sup>32</sup>. Do świadczeń socjalnego wsparcia zaliczane są również świadczenia związane ze wspieraniem edukacji, które mają na celu wyrównywanie szans oraz niektóre świadczenia związane z aktywizacją zawodową. Do obszaru wsparcia należą także dodatki mieszkaniowe. Stanowią one w prawie niemieckim pomoc w zaspokojeniu przez osoby o niskich dochodach podstawowej potrzeby ludzkiej, jaką jest potrzeba odpowiedniego mieszkania, a przy tym zaspokojenie tej potrzeby nie zawsze może nastąpić po zbliżonych kosztach na obszarze całego kraju. Ponieważ dodatek mieszkaniowy ma na celu również zapewnienie mieszkania odpowiadającego potrzebom rodziny, świadczenia te należą do wyrównawczych świadczeń rodzinnych<sup>33</sup>.

Oczywiście powyższych poglądów wypracowanych na tle prawa niemieckiego nie można odnieść wprost do naszego systemu prawnego. Rozwój świadczeń socjalnych w różnych krajach wykazuje jednak pewne podobieństwa, związane choćby z faktem, że ludzie narażeni są na zasadniczo podobne ryzyka socjalne i mają zasadniczo podobne potrzeby w zakresie bezpieczeństwa socjalnego. Polski system prawny w obszarze zabezpieczenia socjalnego jest jednak wciąż (zwłaszcza w porównaniu z systemem niemieckim) nieuporządkowany. Obowiązuje wiele aktów prawnych zawierających regulacje dotyczące świadczeń socjalnych i nie poddają się one łatwo klasyfikacji. Samo prawo zabezpieczenia społecznego czy też prawo socjalne, jak je nazywają niektórzy autorzy, jest dziedziną stosunkowo młodą. Nie należy zatem odrzucać możliwości traktowania poglądów obcych, wytworzonych na tle bardziej rozwiniętych i ustabilizowanych systemów, jako inspiracji dla poszukiwania rozwiązań problemów teoretycznych i praktycznych powstających na tle prawa polskiego, przy założeniu wystarczającego podobieństwa obu systemów prawnych.

<sup>32</sup> Zob. G. Igl, F. Welti, *op. cit.*, s. 302 i n.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 319.

### 3. Wsparcie socjalne a techniki realizacji zabezpieczenia społecznego

W związku z tym, że część autorów opowiadających się za wyróżnieniem instrumentów socjalnego wsparcia używa jednocześnie określenia „technika wspierająca”<sup>34</sup>, ewentualnie pisze o zastąpieniu metody zabezpieczenia inną metodą<sup>35</sup>, wyjaśnienia wymaga, czy socjalne wsparcie to odrębna metoda realizacji zabezpieczenia społecznego. Już same określenia: metoda, technika, zasada czy forma realizacji zabezpieczenia społecznego nie są jasne<sup>36</sup>. Jak słusznie wskazywano w literaturze, dyskusje na ten temat toczyły się dotąd często na różnych płaszczyznach<sup>37</sup>. Jedną z możliwości wyjścia z nieporozumień było posłużenie się dla rozróżnienia poszczególnych technik zamiast klasyfikacji typologią, w której poszczególne techniki miały charakter typów idealnych, do których różne obowiązujące regulacje prawne zbliżają się w mniejszym lub większym stopniu<sup>38</sup>. Obecnie w literaturze raczej mówi się o formach organizacyjno-(administracyjno)-finansowych realizowania zabezpieczenia społecznego<sup>39</sup>. Formy te klasyfikuje się jako metody: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i opiekuńczą<sup>40</sup>. Podział ten, akceptowany przez lata przez większość doktryny, obecnie ulega, w moim przekonaniu, intensywnym przemianom. Nie tylko bowiem przyjmuje się istnienie otwartego katalogu technik<sup>41</sup>, ale również wskazuje się na powstawanie nowych technik, np. techniki

<sup>34</sup> Zob. D. E. Lach, *Pojęcie...*, s. 123.

<sup>35</sup> Zob. H. Szurgacz, *Prawo socjalne...*, s. 527.

<sup>36</sup> Zob. G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich*, Warszawa 2005, s. 26 i n.

<sup>37</sup> Zob. L. Kaczyński, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżnienia jego technik*, PiZS 1986, Nr 5–6, s. 24 i powołana tam literatura.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Zob. D. E. Lach, *Powiernicza technika realizacji zabezpieczenia społecznego (na przykładzie ubezpieczenia zdrowotnego)*, PiP 2009, Nr 3, s. 34 i powołana tam literatura oraz L. Kaczyński, *op. cit.*, s. 24 i powołana tam literatura.

<sup>40</sup> Zob. W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2010, s. 99, i n.; G. Szpor, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2011, s. 21; D. E. Lach, *Powiernicza technika...* s. 34. Podejście to neguje natomiast J. Jończyk, uznając je za merytorycznie nieuzasadnione, a zaczerpnięte z nauki niemieckiej, w której jest ono również kontrowersyjne; zob. J. Jończyk, *Prawo...* s. 58–59.

<sup>41</sup> Zob. H. Pławucka, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga Jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Warszawa 2011, s. 506; T. Bińczycka-Majewska, *Wybrane problemy zabezpieczenia społecznego na starość*, [w:] *Granice liberalizacji prawa pracy. Problemy zabezpieczenia społecznego*, E. Bielak, H. Lewandowski (red.), Łódź 2003, s. 65.

powierniczej<sup>42</sup>, a być może również odszkodowawczej<sup>43</sup>. Można więc zastanawiać się, czy w przypadku socjalnego wsparcia mamy również do czynienia z odrębną techniką realizacji zabezpieczenia społecznego. Aby to rozstrzygnąć, konieczne jest dokonanie charakterystyki poszczególnych metod (technik, form realizacji) zabezpieczenia społecznego.

Jedną z tych technik jest ubezpieczenie społeczne, które według jednej z najczęściej powoływanych definicji stanowi system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub co najmniej w poważnej mierze, na zbiorowość osób do nich uprawnionych<sup>44</sup>. Kiedy indziej wskazuje się, że na pojęcie ubezpieczenia społecznego składają się aspekty ekonomiczne, społeczne i prawne. Aspekt ekonomiczny dotyczy utworzenia grupy ryzyka, wzajemności składki i świadczenia, losowości zdarzeń ubezpieczeniowych, z których nastąpieniem związana jest wypłata świadczenia. Aspekt prawny dotyczy tego, że prawo do świadczenia ma zobowiązaniowy charakter, jest roszczeniowe i wypłata świadczenia zależna jest od nastąpienia zdarzenia ubezpieczeniowego. Aspekt społeczny związany jest z solidarnością ubezpieczonych, gwarancją państwa, powszechnością. Nietrudno zauważyć, że pomoc materialna określana tu jako wsparcie socjalne nie jest udzielana w ramach ubezpieczenia społecznego, ponieważ należące do niej świadczenia nie są zależne od pracy, a ich finansowanie nie jest związane z opłacaniem jakiegokolwiek składki, lecz pochodzi ze środków publicznych (budżetu państwa lub gminy), brak tu zatem cech wzajemności. Nie można tu zatem również mówić o wspólnocie ryzyka.

Świadczenia socjalnego wsparcia nie należą również do drugiej ze wspomnianych metod realizacji zabezpieczenia społecznego, tj. do pomocy społecznej. Za wydzieleniem wsparcia społecznego z pomocy społecznej opowiadają się przedstawiciele nauki. Stanisław Nitecki traktuje wsparcie społeczne jako formę przejściową między dwoma elementami zabezpieczenia społecznego, to jest zaopatrzeniem społecznym i pomocą

---

<sup>42</sup> Zob. D. E. Lach, *Powiernicza technika realizacji zabezpieczenia społecznego (na przykładzie ubezpieczenia zdrowotnego)*, PiP 2009, nr 3, s. 34.

<sup>43</sup> Zob. np. K. Stopka, *Charakter prawny zaopatrzenia z tytułu wypadków w szczególnych okolicznościach*, PiP 2011, nr 9, s. 87 i n.; K. Stopka, *Uwagi na temat charakteru prawnego państwowej kompensaty dla ofiar przestępstw – przyczynek do dyskusji* (maszynopis artykułu udostępniony przez Autorkę).

<sup>44</sup> Zob. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 66.

społeczną<sup>45</sup>, a H. Szurgacz wskazuje na świadczenia socjalnego wsparcia jako szczególny rodzaj świadczeń, różnych od ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia i opieki społecznej<sup>46</sup>. Do poglądów tych, jak się wydaje, przyłącza się obecnie również I. Sierpowska<sup>47</sup>.

Zgodnie z przyjmowanym w literaturze modelem pomocy społecznej, na jej typ idealny zdaniem L. Kaczyńskiego składają się takie cechy jak: subsydiarność, finansowanie z budżetu, badanie potrzeb. Ponadto autor ten wskazuje, że do pomocy społecznej należy zakwalifikować wszelkie świadczenia bezroszczeniowe niezależnie od dalszych ich cech. Bezroszczeniowość nie jest bowiem warunkiem koniecznym, ale jest warunkiem wystarczającym<sup>48</sup>. Przyjęcie założenia o kwalifikowaniu do pomocy społecznej świadczeń ze względu na pewne cechy, a nie samo uregulowanie w konkretnej ustawie znajduje obecnie uzasadnienie w prawie wspólnotowym, ponieważ przy okazji ustalania zasad koordynacji świadczeń oddziela się pomoc społeczną od zabezpieczenia społecznego, biorąc pod uwagę charakter świadczenia, warunki jego przyznawania i skutek jaki ma wywołać. Krajowa kwalifikacja świadczenia nie ma zatem znaczenia z punktu widzenia prawa wspólnotowego. Istotne jest to, że do pomocy społecznej zalicza się świadczenia o doraźnym charakterze, a pomoc nie ma zwykle charakteru stałego lecz incydentalny. Pewne cechy, takie jak ocena potrzeb, czy brak uzależnienia prawa do świadczenia od długości zatrudnienia, czy brak powiązania z określonym ryzykiem mogą wskazywać na przynależność świadczenia do pomocy społecznej<sup>49</sup>. Ale nawet jeśli osoba nie ma roszczenia o świadczenie, przewidziane są możliwości weryfikacji rozstrzygnięcia<sup>50</sup>.

Przyjmując założenie o istnieniu cech różniących pomoc społeczną od innych świadczeń, można, moim zdaniem, budować koncepcję pomocy społecznej w szerokim rozumieniu, obejmującej nie tylko regulacje zawarte w samej ustawie o pomocy społecznej, ale również regulacje innych świadczeń socjalnych, w szczególności tych, które są udzielane na podstawie uznania administracyjnego. Do świadczeń takich można zaliczyć między innymi świadczenia związane z wystąpieniem zdarzeń losowych, np. dla studentów i doktorantów (art. 183 i art. 199 ust. 1 i 4 p.s.w.) czy rodzin zastępczych (art. 83 ust. 1 pkt 2b u.w.r.s.p.z.). Nie będą do nich zaliczane natomiast np. dodatki mieszkaniowe czy zasiłki rodzinne, ponieważ nie mają charakteru uznaniowego. Należy również zauważyć, że oddzielenie świadczeń z pomocy społecznej od innych rodzajów świadczeń jest

<sup>45</sup> Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej...* s. 47.

<sup>46</sup> Zob. H. Szurgacz, *Prawo socjalne...*, s. 526.

<sup>47</sup> Zob. I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 112.

<sup>48</sup> Zob. L. Kaczyński, *op. cit.*, s. 30.

<sup>49</sup> Zob. G. Uścińska, *op. cit.*, s. 39 i n.

<sup>50</sup> Zob. M. Tomaszewska, [w:] S. Majkowska-Szulc, M. Tomaszewska, M. Zieleniecki, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 86 i n.

coraz trudniejsze<sup>51</sup>. Można bowiem spotkać przypadki, kiedy to samo świadczenie jest przyznawane co do zasady w wykonaniu roszczenia, ale możliwe jest również udzielenie go w szczególnych okolicznościach na podstawie uznania administracyjnego (zob. np. art. 142 u.w.r.s.p.z.)<sup>52</sup>.

Moim zdaniem, nie da się oddzielić wsparcia socjalnego od świadczeń realizowanych metodą zaopatrzeniową. Trudności w rozgraniczeniu poszczególnych technik istniały zawsze. Budując idealny model pomocy społecznej, ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego, L. Kaczyński wskazywał jako elementy charakterystyczne tej ostatniej metody roszczeniowość świadczenia, finansowanie z budżetu oraz istnienie zobiektywizowanych kryteriów przyznania świadczenia. Biorąc pod uwagę taki zestaw cech zaopatrzenia społecznego, trudno odróżnić od niego wsparcie socjalne. Natomiast da się to zrobić z innej perspektywy. Oddzielając wsparcie społeczne od zaopatrzenia społecznego S. Nitecki wskazuje, że wsparcie charakteryzuje się od strony podmiotowej tym, że realizowane jest przez organy administracji publicznej, a zwłaszcza organy samorządu terytorialnego, a nie przez zakład ubezpieczeń społecznych. Od strony przedmiotowej charakteryzuje się ono tym, że zaopatrzenie przysługuje wszystkim, którzy ze względu na wiek i posiadany okres zatrudnienia oraz stan zdrowia nie mogą lub nie muszą już podejmować zatrudnienia, aby w ten sposób uzyskać środki na zaspokojenie swoich potrzeb<sup>53</sup>. Wydaje się jednak, że takie podejście uwzględnia tylko jeden z rodzajów zaopatrzenia społecznego, które obejmuje przecież bardzo zróżnicowany zbiór świadczeń. Zaopatrzenie społeczne rozwijało się dwutorowo i w związku z tym można wyróżnić dwa jego typy. Może ono opierać się na kryterium potrzeby albo na kryterium zasługi. W pierwszym przypadku zaopatrzenie jako formuła zabezpieczania społecznego, jak pisze I. Jędrasik-Jankowska, ma charakter powszechny, wynika z faktu obywatelstwa i oparte jest na przesłance zamieszkiwania. Świadczenia zapewniają wówczas każdemu zaspokojenie potrzeb podstawowych na poziomie uznawanym za niezbędny. W systemie zaopatrzeniowym udziela się jednolitych świadczeń dla wszystkich finansowanych i w związku z tym świadczeń na stosunkowo niskim poziomie. Świadczenia mają charakter roszczeniowy i realizowane są z budżetu państwa lub gminy, a finansowane z podatków. Inna sytuacja ma miejsce w przypadku, gdy w ramach zaopatrzenia

<sup>51</sup> Zob. G. Uścińska, *op. cit.*, s. 42.

<sup>52</sup> Pomoc na usamodzielnienie oraz pomoc na zagospodarowanie jest przyznawana osobie usamodzielnianej, której dochód miesięczny nie przekracza kwoty 1.200 zł. W przypadku gdy dochód miesięczny osoby usamodzielnianej przekracza kwotę 1.200 zł, można przyznać pomoc na usamodzielnienie lub pomoc na zagospodarowanie, jeżeli jest to uzasadnione jej sytuacją mieszkaniową, dochodową, majątkową lub osobistą.

<sup>53</sup> Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej...* s. 47.



udzielne są świadczenia oparte na kryterium zasługi, co odnosi się do urzędników, funkcjonariuszy, sędziów, żołnierzy itp. W ramach tej formuły zaopatrzenia udzielane są świadczenia na wyższym poziomie, powiązane z uposażeniem tych osób<sup>54</sup>.

W obecnym polskim systemie prawnym istnieją oba modele zaopatrzenia. Zaopatrzenie związane z zasługą dotyczy osób pozostających w stosunkach służbowych<sup>55</sup>. Cechy zaopatrzenia o charakterze pomocowym ma natomiast np. renta socjalna. Kwestia podmiotu wypłacającego świadczenie wydaje się przy tym drugorzędna. Istotne jest to, że świadczenia z zaopatrzenia społecznego zaspokajają potrzeby powstałe w związku z brakiem możliwości świadczenia pracy lub innymi przypadkami zaistnienia podstawowych ryzyk socjalnych, takich jak niezdolność do pracy z powodu wieku, niepełnosprawność, choroba, które nie są zabezpieczane w formie ubezpieczenia.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że choć podział na klasyczne techniki realizacji zabezpieczenia społecznego może być niekiedy przydatny, to nie pozwala w pełni pokazać różnorodności występującej w obszarze świadczeń socjalnych. W literaturze coraz częściej pojawiają się głosy o zawodności spojrzenia na świadczenia socjalne przez pryzmat technik realizacji zabezpieczenia społecznego, co prowadzi do wniosku, że wobec niezwykle rozbudowanego obecnie systemu świadczeń socjalnych należy podejmować próby innego ich przedstawienia, nawet jeśli nie od razu przyniosą one najlepsze rezultaty. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że próby porządkowania systemu świadczeń są czynnością wtórną wobec jego tworzenia. Wprowadzanie świadczeń odbywa się zwykle w wyniku gry sił politycznych i trudno jest mówić o budowie celowego systemu świadczeń socjalnych, a raczej o jego ustawicznym kształtowaniu<sup>56</sup>. Przy tym nawet systemy już wydawałoby się uformowane podlegają zmianom i przeobrażeniom, ponieważ muszą odpowiadać społecznym potrzebom.

Analiza terminologiczna, przegląd stanowisk prezentowanych w literaturze oraz refleksja nad technikami realizacji zabezpieczenia społecznego pokazują, że obecnie nie ma zgodności poglądów co do tego, co należy rozumieć przez określenie „wsparcie socjalne”, więc nie ma ustalonego znaczenia tego terminu, którym należałoby się posługiwać. Powstaje zatem konieczność zajęcia własnego stanowiska w tej kwestii.

Prowadzone dotąd rozważania skłaniają do posługiwania się raczej węższym określeniem „wsparcie socjalne” niż szerszym „wsparcie społeczne” Przez „wsparcie socjalne”

<sup>54</sup> Zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia społeczne*, t. 1, *Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 15 i n.

<sup>55</sup> Zob. L. Kaczyński, *op. cit.*, s. 24; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012, s. 21; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2010, s. 102.

<sup>56</sup> Zob. J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 2005, s. 69 i n.

rozumiem świadczenia socjalnego wsparcia, do których zaliczam tylko świadczenia w formie pieniężnej lub rzeczowej, a nie w formie usług. Świadczenia socjalnego wsparcia nie stanowią jednolitej grupy. Mają charakter roszczeniowy i przysługują po spełnieniu określonych warunków. Istotne jest, że świadczenia te co do zasady nie mają zastępować dochodu z pracy, świadczeń z ubezpieczenia społecznego czy alimentów, lecz zwykle stanowią ich uzupełnienie. Ich celem jest pomoc osobom znajdującym się w określonych sytuacjach życiowych. Dla ich udzielenia nie jest wymagana aktywna postawa świadczeniobiorców, ich starania o poprawę własnej sytuacji życiowej. Świadczenia te często mają jednakową wysokość dla wszystkich uprawnionych i nie są związane z pracą, ale udzielane są w związku z zaistniałą potrzebą, często nawet na dłuższy czas. Ustawy regulujące udzielanie świadczeń socjalnego wsparcia nie przewidują indywidualnego badania potrzeby udzielania pomocy z uwzględnieniem całokształtu sytuacji majątkowej osoby, jak to ma miejsce w pomocy społecznej. Badaniu, i to tylko w przypadku niektórych świadczeń, podlega sam dochód osoby ubiegającej się o świadczenie.

#### **4. Świadczenia socjalnego wsparcia jako reakcja na uzasadnione potrzeby udzielania pomocy**

Świadczenia socjalnego wsparcia udzielane są w wypadku istnienia potrzeby pomocy, którą ze społecznego punktu widzenia uważamy za uzasadnioną<sup>57</sup>. Spostrzeżenie to wymaga rozwinięcia. Państwo, działając w warunkach ograniczonych możliwości finansowych, musi dokonywać wyborów co do tego, jakiego rodzaju potrzeby uważa za priorytetowe. Często decyzje w tym zakresie związane są również z realizacją zobowiązań międzynarodowych, o czym będzie mowa dalej. Uzasadnienie dla udzielenia pomocy jest różne w zależności od rodzaju świadczenia.

Ważną grupę świadczeń socjalnego wsparcia stanowi pomoc na utrzymanie dzieci. Utrzymanie dzieci stanowi co do zasady obowiązek rodziców, państwo wspiera ich jednak w realizacji tego zadania, ponieważ jest ono ważne dla rozwoju społeczeństwa, które będzie czerpać w przyszłości korzyści z jego wykonania i rozwijać dzięki temu swój potencjał. Posiadanie dzieci niekorzystnie wpływa na sytuację rodziców w stosunku do osób bezdzietnych, nie tylko bowiem zwiększa koszty utrzymania rodziny, ale i ogranicza możliwości zarobkowe, co powoduje, że osoby te tylko w ograniczony sposób mogą samodzielnie poprawiać swoją sytuację materialną. Świadczenia na utrzymanie dziecka służą przede wszystkim zapewnieniu odpowiednich warunków życia dzieciom. Świadczenia rodzinne spełniają zatem swoistą funkcję wyrównującą.

---

<sup>57</sup> Zob. H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 84.

Charakter wyrównawczy mają też świadczenia związane z zapewnieniem dostępu do edukacji, a więc świadczenia socjalne dla uczniów, studentów i doktorantów, jak również świadczenia na kontynuowanie nauki dla osób opuszczających pieczę zastępczą. Konieczność ponoszenia kosztów związanych z nauką nie może stanowić bariery w dostępie do edukacji osób z rodzin o niskich dochodach. W tym przypadku chodzi zatem o zapewnienie tzw. równości szans.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego zapewniają równość szans dzieciom pozbawionym wsparcia od osoby zobowiązanej do alimentacji, a także zapewniają im odpowiedni poziom życia.

Jeszcze wyraźniej rysuje się sytuacja repatriantów. Skoro państwo uznaje prawo osób narodowości polskiej do zamieszkania w Polsce, w konsekwencji udziela pomocy umożliwiającej tym osobom realizację ich prawa.

W przypadku części świadczeń ich uzasadnienie społeczne jest inne. Świadczenia te zapewniają możliwość zaspokojenia określonych istotnych potrzeb na odpowiednim poziomie przez udzielenie pomocy w realizacji związanych z tymi potrzebami zobowiązań. Przykładem takiej pomocy jest udzielenie wsparcia w formie dodatku mieszkaniowego. Dodatki mieszkaniowe stanowią pomoc w opłacaniu przez posiadających tytuł do lokalu należności związanych z korzystaniem z niego. Realizacja tych zobowiązań jest ze społecznego punktu widzenia ważna, ponieważ z jednej strony pozwala uprawnionym uzyskać odpowiedni standard zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych np. rodzinom wielodzietnym, a z drugiej umożliwia zachowanie stanu budynków i urządzeń<sup>58</sup>.

Z powyższego wynika, że udzielanie świadczeń socjalnego wsparcia podyktowane szczególnymi okolicznościami znajduje uzasadnienie aksjologiczne. Wartości takie jak sprawiedliwość społeczna, solidarność i równość uzasadniają wprowadzenie tych świadczeń i wpływają na ich treść<sup>59</sup>. W ten sposób ustawodawca realizuje konstytucyjną formułę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne nie ma jednoznacznie ustalonego znaczenia. Samo bowiem pojęcie sprawiedliwości jest niejednoznaczne, rozmaite teorie

---

<sup>58</sup> Zob. S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1994, s. 146; A. Andrzejewski, *Społeczne aspekty polityki mieszkaniowej*, [w:] *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz (red.), s. 257 i n.

<sup>59</sup> W odniesieniu do ubezpieczenia społecznego problematykę tę porusza K. Ślęzak, *Aksjologiczne podstawy prawa ubezpieczeń społecznych ze szczególnym uwzględnieniem solidarności i sprawiedliwości – przyczynek do dyskusji*, Referat wygłoszony na Zjeździe Katedr i Zakładów Prawa Pracy, Poznań 2013.

sprawiedliwości przedstawia się w różnych opracowaniach naukowych<sup>60</sup>. Zasady sprawiedliwość społecznej to konglomerat różnych formuł sprawiedliwości i w praktyce życia społecznego nie jest możliwe kierowanie się jedną z tych formuł. Formuły sprawiedliwości odpowiadają różnym koncepcjom sprawiedliwości i wyrażają się przez takie prawidła jak „każdemu równo”, „każdemu według jego zasług”, „każdemu według jego dzieła” „każdemu według potrzeb”, „każdemu według jego pozycji”, „każdemu według tego, co mu prawo przyznaje”<sup>61</sup>. W prawie socjalnym wybór określonej formuły sprawiedliwości związany jest rodzajem świadczeń. Przykładowo, w ubezpieczeniach społecznych mamy do czynienia z zasadą „każdemu według wkładu”. Szczególnie charakterystyczna dla metody zaopatrzeniowej formuła „każdemu według potrzeb” musi natomiast być skorygowana wspomnianym powyżej założeniem, że nie chodzi o pomoc na zaspokojenie jakichkolwiek potrzeb, ale tych tylko, które są społecznie uzasadnione, czyli w istniejącym układzie stosunków społecznych ich zaspokojenie jest ważne, a ponadto tylko w takim zakresie, jaki wynika z ograniczonych możliwości samodzielnego zaspokojenia danej potrzeby przez potrzebującego.

Istotne jest jednak to, że świadczenia socjalnego wsparcia pełnią funkcję polegającą na zwiększeniu równości. Świadczenia te stanowią często przykłady uprzywilejowania wyrównawczego, to jest takiego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych, które ma przyczynić się do osiągnięcia faktycznej równości tych podmiotów<sup>62</sup>. Zróżnicowanie sytuacji prawnej działa w tym przypadku na korzyść grupy słabszej, a zniesienie działania zasady równości bezwzględnej znajduje w tym przypadku oparcie w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Świadczenia socjalnego wsparcia usuwają nierówności i umożliwiają równy dostęp do praw obywatelskich. W pewnym zakresie świadczenia socjalnego wsparcia pełnią również funkcję redystrybucyjną, udzielenie świadczenia zależne jest w większości przypadków od spełnienia kryterium dochodowego, którego zadaniem jest nie tylko ograniczenie prawa do świadczeń, ale także właśnie przesuwanie środków w kierunku osób o gorszym statusie dochodowym. Świadczenia te służą zatem wyrównaniu deficytów socjalnych w przypadkach, gdy istnieje dysproporcja między dochodami a uzasadnionymi potrzebami, ewentualnie umożliwiają zaspokojenie określonych potrzeb na właściwym, społecznie akceptowanym poziomie. Niewątpliwie świadczenia socjalnego wsparcia przeciwdziałają również wykluczeniu społecznemu,

<sup>60</sup> Zob. A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Folia Iuridica” 2001, nr 66, s. 13 i n.; Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

<sup>61</sup> Zob. A. Domańska, *op. cit.*, s. 51.

<sup>62</sup> Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, Komentarz do art. 32, s. 8.

poprzez bowiem zwiększanie równości przyczyniają się do tworzenia inkluzywnej wspólnoty, umożliwiając udział w dobrach, usługach i instytucjach<sup>63</sup>.

## 5. Wnioski

Przedmiotem prawa socjalnego wsparcia są stosunki prawne kształtujące prawo do świadczeń socjalnego wsparcia. Stosunki socjalnego wsparcia są to stosunki prawne zachodzące między organem administracji lub podmiotem pełniącym rolę organu administracji a indywidualnie oznaczonymi osobami fizycznymi, których treść uregulowana jest przepisami prawa socjalnego oraz prawa administracyjnego. Pod względem procesowym i ustrojowym są to stosunki administracyjno-prawne. Pod względem materialno-prawnym stosunki te podlegają jednocześnie podwójnej kwalifikacji, należą zarówno do prawa administracyjnego, jak i prawa socjalnego. Możliwość jednoczesnego wielokrotnego kwalifikowania niektórych norm jest akceptowana w literaturze i nie budzi wątpliwości.

Wyróżniając prawo zabezpieczenia społecznego (prawo socjalne) jako odrębną dziedzinę prawa, zawsze podkreśla się jej związek z prawem administracyjnym. Świadczenia udzielane w ramach socjalnego wsparcia mogą być opisywane z punktów widzenia obu dziedzin prawa i zależnie od przyjętej perspektywy można uwypuklać różne zestawy cech poszczególnych tych świadczeń. Są to zatem instytucje prawne o charakterze międzygałęziowym. Zdaniem J. Borkowskiego, jednoczesne klasyfikowanie norm prawnych jako przynależnych do różnych gałęzi prawa nie podważa samego podziału ani kryteriów klasyfikacji, a uznanie podziału prawa na gałęzie za rozłączny byłoby uproszczeniem. Uproszczenie takie eliminowałoby sytuacje pogranicza, powstające gdy pomiędzy co najmniej dwiema gałęziami prawa zachodzi stosunek krzyżowania się ich zakresów. Istnieją wówczas części zakresów pojęcia, które są właściwe tylko jednej gałęzi prawa i części, które należą do dwóch i więcej dziedzin<sup>64</sup>. Z sytuacją taką mamy zresztą do czynienia w prawie pracy w przypadku stosunków służbowych<sup>65</sup>. Do tak rozumianego pogranicza należą świadczenia socjalnego wsparcia, których poszczególne aspekty można analizować z punktu widzenia nauki prawa zabezpieczenia społecznego (prawa socjalnego), prawa konstytucyjnego czy prawa administracyjnego.

---

<sup>63</sup> Zob. R. Babińska-Górecka, *Problem wykluczenia społecznego a system świadczeń z pomocy społecznej*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009, s. 510.

<sup>64</sup> Zob. J. Borkowski, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, J. Starościak (red.) Wrocław 1977, s. 75 i n.

<sup>65</sup> Zob. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 53; W. Sanetra, *Prawo pracy*, Białystok 1994, s. 79.

Nabywanie prawa do świadczenia socjalnego wsparcia następuje w drodze decyzji administracyjnej i uzależnione jest od spełnienia przez ubiegającego się o świadczenie przesłanek obiektywnych podmiotowych i przedmiotowych. W drodze decyzji organ administracji ustala, w przewidzianym przez prawo trybie i w granicach wyznaczonych normami prawa materialnego, uprawnień osoby fizycznej. Przy czym w przypadku świadczeń socjalnego wsparcia mamy do czynienia z sytuacją, kiedy czynność osoby fizycznej powoduje obowiązek działania organu, który powinien określić jej uprawnienie. Uprawnieniu jednostki odpowiada zatem obowiązek organu rozpatrzenia jej sprawy i wydania rozstrzygnięcia, stosowanie do poczynionych ustaleń, które nie jest oparte na uznaniu administracyjnym. Stosunkom materialnoprawnym towarzyszą stosunki proceduralne, które umożliwiają realizację stosunków materialnoprawnych. Prawa do świadczeń socjalnego wsparcia mają charakter publicznych praw podmiotowych.

Świadczenia socjalnego wsparcia wyodrębniły się albo z pomocy społecznej, jak świadczenia pomocy dla rodzin zastępczych, albo z ubezpieczenia społecznego, jak zasiłki rodzinne. Przyczyn, które spowodowały to wyodrębnienie jest kilka. Z jednej strony chodziło, jak sądzę, o zapewnienie świadczeniobiorcom lepszej ochrony prawnej niż przysługująca im w pomocy społecznej, w której istotną rolę odgrywa uznanie administracyjne. Świadczenia socjalnego wsparcia w większości są udzielane w drodze decyzji administracyjnej, ale osoba spełniająca ustawowo określone przesłanki warunkujące ich uzyskanie może domagać się od organu wydania decyzji o określonej treści. Z drugiej strony, istotne były również kwestie praktyczne. Udzielenie świadczenia w ramach pomocy społecznej wymaga przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, co znacznie komplikuje postępowanie i zwiększa koszty związane z obsługą takich świadczeń adresowanych do większej liczby osób. Wymagało to uproszczenia procedury uzyskiwania świadczeń, a przez to ograniczało koszty związane z udzielaniem świadczeń masowych.

Istotne jest również to, że świadczenia socjalnego wsparcia nie zastępują dochodu z pracy, innych świadczeń socjalnych i, co do zasady, alimentów, lecz uzupełniają te dochody po to, aby jednostka mogła na odpowiednim poziomie zaspokajać określone potrzeby lub zrealizować określone cele, np. uzyskać wyższe wykształcenie. Szczególny charakter mają w tym kontekście świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Dla uprawnionego stanowią one wprawdzie odpowiednik alimentów, ale ich wysokość nie zawsze odpowiada pełnej kwocie alimentów, a dłużnik jest zobowiązany do zwrotu ich równowartości organowi właściwemu wierzyciela (art. 27 ust. 1 u.p.o.u.a.).

Ponadto świadczenia socjalnego wsparcia nie mają charakteru ekwiwalentnego, to znaczy nie są odpłatą np. za składkę. Nie mają również kompensować żadnego uszczerbku, dlatego nie należy do nich zaliczać np. świadczeń na utrzymanie członków rodzin żołnierzy, udzielanych na podstawie art. 128 i nast. ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>66</sup>.

Świadczenia socjalnego wsparcia nie są z założenia adresowane do najuboższych, a jedynie w przypadku niektórych świadczeń do osób o niskich dochodach. Ich celem nie jest zapewnienie zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb bytowych. Nie jest ich podstawowym zadaniem zwalczanie ubóstwa, ale zaspokajanie potrzeb, które znajdują społecznie uzasadnienie. Chodzi więc raczej o polepszenie sytuacji materialnej w taki sposób, by odpowiadała ona społecznie akceptowanemu standardowi. Oczywiście, w ten sposób dochodzi również do zwalczania biedy, jednak nie przez zwalczanie jej skutków, działania ratunkowe, ale raczej przez zapobieganie jej wystąpieniu. Przykładowo, dobra edukacja zwiększa szanse na zatrudnienie, a zatem pomoc na edukację uczniów i studentów stanowi inwestycję społeczną służącą między innymi ograniczeniu ubóstwa na przyszłość. Świadczenia te są zorientowane na zachowanie pewnego standardu życiowego i rozwój, przez co mają również przynosić korzystne skutki w dalszej przyszłości.

Świadczenia socjalnego wsparcia stanowią stosunkowo liczną grupę świadczeń socjalnych, które można, jak sądzę, usystematyzować, biorąc od uwagę różne kryteria.

Po pierwsze można zauważyć, że świadczenia są przyznawane jako pomoc materialna osobom o określonym statusie, np. stypendia socjalne dla studentów, bez wskazania konkretnego celu, na jaki mają być wydatkowane świadczenia. W przypadku innych, przeciwnie, ustawodawca dokładnie precyzuje na zaspokojenie jakich potrzeb materialnych udziela wsparcia. Innym kryterium może być cel świadczenia. W ten sposób wyróżniam: świadczenia na utrzymanie dzieci (obejmujące zasiłek rodzinny, zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, pomoc na utrzymanie dziecka udzielana rodzinom zastępczym, świadczenia z funduszu alimentacyjnego), świadczenie związane ze szczególnymi potrzebami osób niepełnosprawnych (zasiłek pielęgnacyjny), świadczenia na utrzymanie mieszkania (dodatek mieszkaniowy, pomoc na utrzymanie mieszkania dla rodzin zastępczych), świadczenia związane z edukacją (stypendia dla uczniów, stypendia dla studentów, pomoc na kontynuowanie nauki, pomoc na naukę i naukę języka przez repatriantów) oraz pomoc na zagospodarowanie (np. dla wychowanków rodzin zastępczych, czy repatriantów), pozostałe świadczenia (np. pomoc na bieżące utrzymanie repatriantów, pokrycie kosztów podróży repatriantów).

---

<sup>66</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 461.

Innym istotnym kryterium, według którego można podzielić świadczenia socjalnego wsparcia jest to, czy udzielanie świadczenia uzależnione jest od wysokości dochodu. Świadczeniami zależnymi od dochodu są w szczególności zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, dodatki mieszkaniowe, pomoc na usamodzielnienie i zagospodarowanie dla wychowanków opuszczających pieczę zastępczą, stypendia socjalne dla studentów i doktorantów, stypendia szkolne dla uczniów. Świadczenia uzależnione od dochodu stanowią stosunkowo liczną grupę świadczeń i są udzielane dużej liczbie osób, i dlatego zostaną omówione w niniejszej pracy.

Powyższa próba przedstawienia świadczeń socjalnego wsparcia, w tym również tych uzależnionych od dochodu, nie stanowi wyczerpującego ich wyliczenia, ale daje pewne pojęcie o ich zróżnicowaniu i charakterystycznych cechach.

Do świadczeń socjalnego wsparcia nie zaliczam świadczeń socjalnych wypłacanych pracownikom przez pracodawcę w ramach realizacji obowiązku zaspokajania potrzeb socjalnych pracowników (np. świadczeń urlopowych), a także świadczeń socjalnych wypłacanych w związku z pełnioną służbą (np. zasiłków na zagospodarowanie), nawet jeżeli ich wypłata oparta jest na kryterium dochodu. Jak wskazuje się w literaturze, nie są to świadczenia samodzielne, ale stanowią składnik stosunku pracy lub stosunku służbowego<sup>67</sup>. Ich celem jest ułatwienie realizacji obowiązków wynikających z tego stosunku. Świadczenia te należy zatem badać w ramach omawiania stosunków pracy czy stosunków służbowych<sup>68</sup>. Do świadczeń socjalnego wsparcia nie zaliczam również świadczeń dla rodzin zastępczych udzielanych na podstawie umowy o świadczenie usług zawartej przez prowadzącego rodzinny dom dziecka oraz wynagrodzeń wypłacanych rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka, a także wsparcia udzielanego w ramach finansowania na realizację pieczy zastępczej w formie instytucjonalnej. Świadczenia te wypłacane są na podstawie umowy w związku z podejmowanymi przez wymienione podmioty działaniami opiekuńczymi i ponoszonymi z tego powodu kosztami.

---

<sup>67</sup> Zob. T. Kuczyński, [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, System prawa administracyjnego, t. 11, 2011, s. 390; T. Kuczyński, [w:] Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz, *Prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 186. Zob. również S. Nitecki, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 33.

<sup>68</sup> Zob. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 54.



Ponadto do świadczeń socjalnego wsparcia nie zaliczam również pomocy o charakterze motywacyjnym, to znaczy np. stypendiów za szczególne osiągnięcia związane z nauką czy sportem. Ich funkcja jest inna, jak sama nazwa wskazuje mają one na celu motywowanie określonych osób do pewnego wysiłku w osiągnięciu wysokich wyników. Ustawodawca konsekwentnie oddziela pomoc pełniącą funkcję motywacyjną od pomocy mającej pełnić funkcję socjalną, a więc stanowić pomoc materialną na zaspokojenie pewnych potrzeb, o czym świadczyć może możliwość kumulowania świadczeń przysługujących z różnych tytułów. Świadczenia o charakterze motywacyjnym są rodzajem nagrody i nie mogą być traktowane jako element pomocy finansowej, o której mowa w art. 70 ust. 4 zd. 2 Konstytucji RP<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Zob. P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 301.



## Rozdział II

### Prawo świadczeń socjalnego wsparcia jako dział prawa socjalnego

W rozważaniach dotyczących świadczeń socjalnego wsparcia nie da się uniknąć odpowiedzi na pytanie, do jakiej dziedziny prawa należy ich regulacja. Wymaga to wyjaśnienia, tym bardziej że większość autorów<sup>70</sup> posługujących się terminem „wsparcie socjalne” skłania się do wyodrębniania prawa socjalnego jako odrębnej dziedziny prawa. Wydzielanie w ramach systemu prawa podsystemu prawa socjalnego może mieć znaczenie dla rozumienia pojęcia socjalnego wsparcia regulowanego przez normy prawne.

W polskiej literaturze prawniczej dla określenia gałęzi prawa, która reguluje stosunki prawne związane z zabezpieczeniem potrzeb bytowych obywateli, kiedy oni sami nie są w stanie ich zaspokoić, używa się określeń: „prawo ubezpieczenia społecznego”, „prawo zabezpieczenia społecznego” i „prawo socjalne”. Pojęcia te nie mają ugruntowanego jednolitego znaczenia. Nie wydaje się również możliwe pełne uzgodnienie stanowisk w tym zakresie. Dyskusje w tej sprawie trwają od dawna i powracają w różnych okresach. W polskim prawie okresu wczesnopowojennego przez świadczenia socjalne rozumiano przyznanie uprawnionej jednostce świadczenia materialnego i były to świadczenia z ubezpieczenia społecznego lub świadczenia socjalne zakładu pracy. Dopiero z czasem, w wyniku ewolucji tych świadczeń i pod wpływem nowych potrzeb powstały inne świadczenia, dla których konstrukcja ubezpieczenia była nieadekwatna. Pomimo tego ogół instytucji służących ochronie socjalnej obywateli określano bardzo długo mianem prawa ubezpieczeń społecznych<sup>71</sup>. Termin „prawo ubezpieczenia społecznego” nie jest tu właściwy, gdyż rozumiany ściśle dotyczy przepisów regulujących świadczenia realizowane metodą ubezpieczeniową<sup>72</sup>. Istotą tej metody jest stworzenie wspólnoty przez osoby narażone na określone ryzyko i opłacanie przez nie składek, z których powstaje fundusz przeznaczony na wypłatę świadczeń, a także oparcie prawa do świadczenia na

---

<sup>70</sup> Zob. H. Szurgacz, *Prawo socjalne w latach 1989–1999. Kilka uwag o kierunkach rozwoju*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku*, M. Matey-Tyrowicz, L. Nowacki, B. Wagner (red.), Warszawa 2002, s. 527 i n.; W. Piotrowski, *Prawo socjalne jako instrument realizacji polityki społecznej*, maszynopis referatu, Poznań 1990 r.; D. E. Lach, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego a przedmiot prawa socjalnego*, [w:] *Problemy zatrudnienia we współczesnym ustroju pracy. Księga jubileuszowa na 55-lecie pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Włodzimierza Piotrowskiego*, Z. Niedbała, M. Skąpski (red.), Poznań 2009, s. 123.

<sup>71</sup> Zob. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.

<sup>72</sup> Zob. np. T. Zieliński, *Idea wzajemności w socjalistycznym modelu ubezpieczeń społecznych*, PiP 1981, nr 2, s. 9; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa – Kraków 1994, s. 51 i n.

konstrukcji prawa podmiotowego. Wprawdzie w szerokim ujęciu pojęciem ubezpieczenia społecznego obejmowano również świadczenia oparte na innych metodach, jeśli związane były z zabezpieczeniem na wypadek niemożności uzyskiwania środków utrzymania ze względu na wiek, chorobę, niepełnosprawność, konieczność opieki nad dziećmi i innymi członkami rodziny, jednak nazwa nawiązująca wprost do metody ubezpieczeniowej nie wydaje się właściwa<sup>73</sup>. W literaturze współczesnej używa się określenia „prawo ubezpieczenia społecznego” w wąskim rozumieniu na dziedzinę prawa obejmującą regulacje ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>74</sup>, ewentualnie obejmującą zbiór ustaw regulujących materię ubezpieczeń społecznych<sup>75</sup>.

W literaturze używa się stosunkowo często dla określenia interesującej nas dziedziny prawa nazwy „prawo zabezpieczenia społecznego”<sup>76</sup>. Termin ten jest stosowany szeroko we współczesnej literaturze prawniczej, ale w wielu różnych znaczeniach, a przy tym posiada pewne silnie narzucające się odniesienia. Jest on przede wszystkim używany w określony sposób w Konstytucji. W ujęciu konstytucyjnym prawo do zabezpieczenia społecznego jest prawem podmiotowym wchodzącym w skład szerszej kategorii praw socjalnych. Konstytucja stanowi w art. 67, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Pojęcie prawa do zabezpieczenia społecznego nie zostało w Konstytucji zdefiniowane i jest różnie wyjaśniane w nauce i orzecznictwie<sup>77</sup>. Można, jak sądzę, przyjąć,

---

<sup>73</sup> Zob. W Szubert, *op. cit.*, s. 47 i n.; L. Kaczyński, *op. cit.*, s. 26–27; M. Zieleniecki, *Emerytura pomostowa w nowym systemie emerytalnym*, Gdańsk 2011, s. 277.

<sup>74</sup> Zob. np. K. Ślebzak, *op. cit.*

<sup>75</sup> Zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 23.

<sup>76</sup> Zob. np. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...*

<sup>77</sup> Szerzej na temat rozumienia prawa do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji zob. T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków 1997, s. 30; K. Kolasiński, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, PiP 1999, nr 5, s. 3 i 17–18; K. Antonów, *Przedmiotowe, konstytucyjne i procesowe przesłanki uznania prawa zabezpieczenia społecznego za odrębną gałąź prawa*, [w:] A. Patulski, K. Walczak (red.), *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, Warszawa 2009, s. 300. Zob. również J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...* s. 30–31; T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym*, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, T. Bińczycka-Majewska (red.), Kraków 2004, s. 40; B. Wagner, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP*, [w:] A. Patulski, K. Walczak (red.), *op. cit.*, s. 352; M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, GSP 2005, nr 13, s. 566; L. Garlicki, *Komentarz do art. 67 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 1 i n.

że w pojęciu tym mieszczą się prawa realizowane za pomocą różnych technik, gwarantujące obywatelom świadczenia na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego<sup>78</sup>. W literaturze można spotkać różne stanowiska w kwestii tego, czy katalog ryzyk zawarty w art. 67 Konstytucji jest otwarty czy zamknięty<sup>79</sup>. Jednak, moim zdaniem, regulacja konstytucyjna mówiąca o prawie do zabezpieczenia społecznego odnosi to pojęcie do wskazanych w art. 67 sytuacji i nie daje podstaw do wyodrębnienia prawa zabezpieczenia społecznego w tak szerokim ujęciu, jakie jest obecnie proponowane<sup>80</sup>. Używanie określenia „prawo zabezpieczenia społecznego” w odniesieniu do zespołu przepisów prawa obejmujących ochroną ryzyka socjalne nieujęte w art. 67 Konstytucji prowadzi w istocie do nadania terminowi „zabezpieczenie społeczne” znaczenia innego niż to, które nadaje mu Konstytucja. Trudno zatem, moim zdaniem, mówić, że prawo zabezpieczenia społecznego w pełni ma konstytucyjne umocowanie<sup>81</sup>.

Ponadto należy mieć na uwadze, że pojęcie zabezpieczenia społecznego ma swoje znaczenie wynikające z regulacji międzynarodowych, przede wszystkim z Konwencji MOP Nr 102 w sprawie minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, w której do sytuacji uzasadniających udzielenie świadczenia zaliczono chorobę, macierzyństwo, inwalidztwo, podeszły wiek, śmierć żywiciela rodziny, wypadek i chorobę zawodową. Do zakresu zabezpieczenia społecznego nie włączono natomiast świadczeń z pomocy społecznej mających charakter uznaniowy<sup>82</sup>.

Można również zauważyć, że mamy do czynienia z dwiema koncepcjami wyróżniania prawa zabezpieczenia społecznego<sup>83</sup>. Według pierwszej, której autorem był J. Piotrowski<sup>84</sup>, do której odwoływali się również inni autorzy „zabezpieczenie społeczne” obejmuje system gwarancji i środków służących zaspokojeniu społecznie usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy

---

<sup>78</sup> Zob. J. Oniszczyk, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Warszawa 2009, s. 424.

<sup>79</sup> Zob. H. Pławucka, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Z. Kubot, T. Kuczyński (red.), Warszawa 2011, s. 503.

<sup>80</sup> Por. K. Antonów, *op. cit.*, s. 298.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Zob. M. Zieleniecki, [w:] S. Majkowska-Szulc, M. Tomaszewska, M. Zieleniecki, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012 s. 19.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>84</sup> Zob. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 261 i n.

albo zostali nadmiernie obciążeni kosztami utrzymania rodziny”<sup>85</sup>. W tym ujęciu zabezpieczenie społeczne realizowane jest za pomocą trzech technik: ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej i pomocowej. Zostały one szerzej omówione w pierwszym rozdziale pracy. Wydaje się jednak, że mimo licznych i obszernych opracowań nie uzyskano satysfakcjonującej i wyczerpującej odpowiedzi na pytanie o przedmiot i zakres prawa zabezpieczenia społecznego<sup>86</sup>.

Według drugiej koncepcji istotą zabezpieczenia społecznego jest ochrona ryzyk socjalnych, a pojęcie ryzyka socjalnego stanowi podstawę wyodrębnienia prawa zabezpieczenia społecznego jako odrębnej dziedziny prawa. Autor tej koncepcji, J. Jończyk, wskazuje, że prawo zabezpieczenia społecznego, to „prawo tzw. pozytywne (ustawodawstwo), dotyczące ochrony prawnej w określonych sytuacjach życiowych, wynikłych ze zdarzeń, które wiążą się z kategorią ryzyka socjalnego”<sup>87</sup>. Wyodrębnienie prawa zabezpieczenia społecznego opiera się tu na kryterium przedmiotu regulacji prawnej, którym jest w tym przypadku ochrona ryzyka socjalnego przez łagodzenie jego skutków. Autor wyróżnił dziewięć rodzajów socjalnego ryzyka jako przedmiotu ochrony prawnej: 1) dożycie wieku emerytalnego, 2) trwała lub okresowa niezdolność do pracy, 3) śmierć żywiciela, 4) niezdolność lub niemożność świadczenia pracy, 5) wypadek przy pracy lub choroba zawodowa, 6) niezdrobie, 7) bezrobocie, 8) niedostatek dochodu w rodzinie, 9) trudne sytuacje życiowe<sup>88</sup>. Zdaniem J. Jończyka, prawo zabezpieczenia społecznego zajmuje odrębne miejsce w systemie prawa z uwagi na swój specyficzny przedmiot oraz konstytucyjną rangę; jest dziedziną samodzielną i jednolitą. Poglądy te akceptują m.in. K. Antonów<sup>89</sup> i A. Jabłoński<sup>90</sup>. W omawianej koncepcji kluczowe miejsce zajmuje pojęcie ryzyka socjalnego. „Ryzyko” jest w niej rozumiane jako niebezpieczeństwo wystąpienia zdarzenia przyszłego, niepewnego, niezależnego od woli człowieka i wywołującego niekorzystne dla niego skutki prawne<sup>91</sup>. Wydaje się jednak, że wyróżnienie niektórych wymienionych powyżej ryzyk nie w pełni odpowiada przyjętemu znaczeniu tego terminu. Część wymienionych wcześniej zdarzeń, których zaistnienie uprawnia do ubiegania się o świadczenia zaliczane do sfery zabezpieczenia społecznego, można

<sup>85</sup> Zob. W. Piotrowski, [w:] W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1985, s. 449.

<sup>86</sup> Zob. M. Zieleniecki, *Prawo...*, s. 566 i n.

<sup>87</sup> Zob. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...*, s. 5.

<sup>88</sup> *Ibidem*, s. 13 i n.

<sup>89</sup> Zob. K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, s. 27.

<sup>90</sup> Zob. A. Jabłoński, *Charakter prawny członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym*, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, T. Bińczycka-Majewska (red.), Kraków 2004, s. 206.

<sup>91</sup> Zob. J. Jończyk, *op. cit.*, s. 12.

w pewnym stopniu przewidzieć<sup>92</sup>, a na zajście niektórych z nich człowiek ma wpływ i może je planować (np. liczebność rodziny, zwłaszcza w przypadku przyjęcia dziecka na wychowanie lub adopcji)<sup>93</sup>. Koncepcja prawa zabezpieczenia społecznego usystematyzowana przez pojęcie ryzyka socjalnego ma tę zaletę, że próbuje objąć całość zagadnień związanych z ochroną socjalną, udaje się to jednak kosztem sztucznego włączenia niektórych zdarzeń do kategorii ryzyka oraz pominięcia niektórych rodzajów świadczeń. Tak sformułowana koncepcja prawa zabezpieczenia społecznego nie pozwala zatem objąć zakresem rozważań wszystkich przypadków, w których powstaje obecnie prawo do świadczeń socjalnych. Poza zakresem tej dziedziny prawa pozostawia ona niektóre uprawnienia, które nie pasują do koncepcji ryzyka socjalnego, np. świadczenia dla kombatanów, świadczenia dla inwalidów wojennych i wojskowych, stypendia dla uczniów i studentów, świadczenia dla repatriantów. Nie zawsze też łatwo zgodzić się z przypisaniem niektórych świadczeń do poszczególnych postaci ryzyka. Nie podzielam zwłaszcza poglądu, że brak środków na pokrycie wydatków mieszkaniowych jest łagodniejszą postacią ryzyka trudnej sytuacji życiowej związanej z bezdomnością, ponieważ bezdomność bywa co najwyżej następstwem braku środków na wydatki mieszkaniowe<sup>94</sup>. Można również zastanawiać się, do jakiego ryzyka należy przypisać wyłączone obecnie z pomocy społecznej świadczenia związane z pieczęią zastępczą.

Z powyższych względów przyłączam się do poglądów W. Muszalskiego, W. Piotrowskiego, H. Szurgacza i D. E. Lacha, którzy opowiadają się za wyodrębnieniem jako gałęzi prawa, prawa socjalnego. Samo określenie „prawo socjalne” wydaje się być najszerszym terminem, jakim określa się regulacje prawne dotyczące zaspokojenia potrzeb bytowych obywateli i jest ono obecne od pewnego czasu w piśmiennictwie prawniczym. Prawo socjalne jako odrębna dziedzina prawa wyróżniane jest np. w prawie niemieckim<sup>95</sup>. W polskim piśmiennictwie termin „prawo socjalne” i propozycja wyodrębnienia

---

<sup>92</sup> Zob. B. Godlewska-Bujok, *Ryzyko wykluczenia i niepewność*, PiZS 2008, nr 8, s. 3.

<sup>93</sup> Zob. W. Szubert, *Ubezpieczenie...*, s. 57.

<sup>94</sup> Zob. J. Jończyk, *op. cit.*, s. 342.

<sup>95</sup> W niemieckiej nauce prawa koncepcja „prawa socjalnego” jako odrębnej gałęzi prawa rozwinęła się w latach sześćdziesiątych ze względu na dostrzeżoną potrzebę kompleksowego ujęcia ogółu norm, które wyróżniały się ze względu na ich cel społeczno-polityczny. W prawoznawstwie niemieckim ukształtowały się różne ujęcia prawa socjalnego. Wyróżnia się prawo socjalne w sensie formalnym, czyli przepisy objęte zakresem kodeksu socjalnego oraz prawo socjalne w sensie materialnym, obejmujące ogół przepisów realizujących cele socjalne konkretyzowane w oparciu o odpowiednie przepisy ustawy zasadniczej. Ponadto wyróżnia się niekiedy prawo socjalne w znaczeniu węższym, które obejmuje ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne, odszkodowanie socjalne, pomoc społeczną i wsparcie socjalne, oraz prawo socjalne w znaczeniu szerokim, do którego zalicza się ponadto prawo pracy i inne systemy prawa służące zaspokajaniu różnych potrzeb, np. prawo o instytucjach szkolnych i wychowawczych. Zob.

takiej dziedziny prawa pojawiły się w latach osiemdziesiątych i od tego czasu pojęcie to występuje w literaturze. Do dzisiaj określenie „prawo socjalne” nie zostało jednak użyte przez ustawodawcę. Istnieje natomiast prawo socjalne jako dyscyplina dydaktyczna i wydawane są podręczniki o takim tytule<sup>96</sup>.

Niewątpliwie pojęcie prawa socjalnego spotyka się z zainteresowaniem prawników zajmujących się kwestiami pracy i zabezpieczenia społecznego w Polsce nie tylko ze względu na to, że występuje ono w nauce prawa innych państw europejskich i w prawie międzynarodowym. Dzieje się tak przede wszystkim w związku z pojawianiem się coraz to nowych potrzeb socjalnych i świadczeń, które mają je zaspokajać, takich jak stypendia socjalne dla uczniów, dodatki mieszkaniowe, świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Wzrasta liczba aktów prawnych dotyczących świadczeń socjalnych, co prowadzi do konieczności dokonania klasyfikacji i znalezienia właściwej nazwy dla prawa, które świadczenia te reguluje. W nauce formułuje się spostrzeżenie, że tak jak kiedyś nastąpiło wyodrębnienie się prawa pracy, a następnie ubezpieczenia społecznego, a potem stopniowe przekształcanie tego ostatniego w prawo zabezpieczenia społecznego, tak być może dziś można mówić o dalszej ewolucji systemu prawa w kierunku wyodrębnienia prawa socjalnego<sup>97</sup>. Spostrzeżenie to jest ważne, ponieważ, jak się zauważa w teorii prawa, tworzenie się określonej gałęzi prawa jest również historycznie uwarunkowane – stosunki będące przedmiotem regulacji danej gałęzi prawa narastają historycznie<sup>98</sup>. Podział prawa na gałęzie jest więc rezultatem historycznej ewolucji<sup>99</sup>, niektóre rodzaje stosunków społecznych pojawiają się i dojrzewają do tego, by normy prawne regulujące te stosunki wyodrębnić w osobną gałąź prawa<sup>100</sup>.

Jednym z autorów, którzy upowszechniają posługiwanie się w literaturze polskiej określeniem „prawo socjalne” jest W. Muszalski. Autor ten ujmował je początkowo jako dziedzinę obejmującą prawo pracy i prawo ubezpieczenia społecznego, ale widział możliwość jego rozwoju i objęcia nim również innych obszarów, np. prawa ochrony zdrowia<sup>101</sup>. Realizacją tych zapatrywań było opracowanie podręcznika do prawa socjalnego,

---

M. Zieleniecki, *Europejskie prawo socjalne*, [w:] *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych*, A. Wypych-Żywicka (red.), Warszawa 2009, s. 59–61. Zob. również H. Szurgacz *Wstęp...*, s. 83; H.F. Zacher, *Żarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1985.

<sup>96</sup> Zob. W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2006, s. 11 i n.

<sup>97</sup> Zob. W. Muszalski, *Prawo pracy, prawo socjalne a polityka społeczna*, „Studia Prawnicze” 1985, z. 1–2, s. 79. Tak również T. Zieliński, *Ubezpieczenie społeczne pracowników*, Warszawa – Kraków 1994, s. 57.

<sup>98</sup> Zob. Z. Salamonowicz, *Wstęp do prawoznawstwa*, Szczytno 2003, s. 142.

<sup>99</sup> Zob. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008, s. 73.

<sup>100</sup> Zob. A. Łopatka, *Prawoznawstwo. Wprowadzenie*, Warszawa 2002, s. 207.

<sup>101</sup> Zob. W. Muszalski, *Prawo pracy...*, s. 79.



w którym prawo to zostało ujęte szeroko, jako całokształt regulacji prawnej określającej pozycję socjalną obywatela. Prawo socjalne w ujęciu tego autora obejmuje następujące części: prawo pracy, ubezpieczenie społeczne, pomoc i zaopatrzenie społeczne, zatrudnienie, ochronę zdrowia i ochronę prawa do mieszkania. Również W. Piotrowski zwraca uwagę na potrzebę wyodrębnienia prawa socjalnego jako gałęzi prawa, widząc w nim ogólnie zespół norm obsługujących politykę społeczną. Jako kryterium wyodrębnienia prawa socjalnego autor ten wskazuje przedmiot regulacji. Ponadto dostrzega, że prawo to może być ujmowane wąsko lub szeroko. W znaczeniu szerszym prawo socjalne rozumiane jest jako normy służące realizacji określonych celów społecznych, jest to ujęcie użyteczne z punktu widzenia polityki społecznej. W znaczeniu węższym jest to prawo świadczeń socjalnych, tj. świadczeń pieniężnych, w naturze i usługowych, realizowanych przez państwo i jego organy, samorząd terytorialny lub inne podmioty, jak np. samorządy zawodowe, związki zawodowe oraz inne organizacje społeczne. Do tak rozumianego prawa socjalnego W. Piotrowski zalicza prawo ubezpieczeń społecznych, prawo zaopatrzenia społecznego i odszkodowań społecznych oraz prawo pomocy społecznej, prawo świadczeń z zakresu ochrony zdrowia, świadczeń opiekuńczo-wychowawczych i świadczeń wyrównujących konsumpcję, prawo dotyczące pomocy w podniesieniu lub zmianie kwalifikacji zawodowych, a ponadto prawo o postępowaniu w przedmiocie ustalenia i realizacji prawa do tych świadczeń<sup>102</sup>. Koncepcja W. Piotrowskiego spotkała się z zainteresowaniem we współczesnej literaturze. Odnosząc się do niej, D. E. Lach wskazuje, że w obliczu przemian społeczno-gospodarczych, w tym integracji europejskiej, tradycyjne rozumienie świadczeń realizowanych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego jedynie jako kompensaty skutków wystąpienia wybranych ryzyk socjalnych jest zbyt wąskie<sup>103</sup>. Szczególnego znaczenia nabiera, zdaniem tego autora, wykraczająca poza ramy zabezpieczenia społecznego, a wyróżniana w ramach prawa socjalnego, technika wspierająca, wyrównująca szanse obywateli, obejmująca również działania aktywne, wspierające, umożliwiające adresatom, z uwzględnieniem zasady subsydiarności, samodzielne uczestniczenie w pełni w życiu społecznym<sup>104</sup>. Autor ten podkreśla walory dydaktyczne wyodrębnienia prawa socjalnego. Jego zdaniem, wyodrębnienie prawa socjalnego pozwala przedstawić studentom nie tylko przepisy z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych czy ubezpieczenia zdrowotnego, ale również zagadnienia polityki społecznej, z uwzględnieniem przepisów służących jej

---

<sup>102</sup> Zob. W. Piotrowski, *Prawo socjalne jako instrument realizacji polityki społecznej*. Ma-szynopis referatu, Poznań 1990 r.

<sup>103</sup> Zob. D. E. Lach, *op. cit.*, s. 123.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

praktycznej realizacji, oraz konstytucyjnie zdefiniowane podstawy ustroju społeczno-gospodarczego. Opowiadając się za wąskim ujęciem prawa socjalnego, zgodnie z definicją stworzoną przez W. Piotrowskiego, D.E. Lach obejmuje zakresem prawa socjalnego prawo ubezpieczeń społecznych, prawo ubezpieczenia zdrowotnego, prawo zaopatrzenia społecznego (np. żołnierzy), prawo pomocy społecznej, prawo promocji zatrudnienia, prawo odszkodowań społecznych oraz prawo świadczeń wyrównawczych i wspierających.

Na wyodrębnianie się „prawa socjalnego” jako gałęzi prawa zwraca również uwagę H. Szurgacz przy okazji omawiania miejsca pomocy społecznej w systemie prawa. Autor ten podkreśla różnorodność powstających nowych świadczeń socjalnych. Jego zdaniem, termin „prawo socjalne”, który nie nawiązuje do żadnego historycznie ukształtowanego systemu świadczeniowego, pozostaje w konsekwencji otwarty na nowe regulacje, co jest szczególnie istotne w przypadku dynamicznie rozwijających się świadczeń socjalnych. Zdaniem tego autora, prawo socjalne stanowi nową, odrębną dziedzinę prawa, obejmującą prawo ubezpieczenia społecznego, prawo zabezpieczenia społecznego, prawo odszkodowania socjalnego, prawo świadczeń służących aktywizacji zawodowej i świadczeń socjalnego wsparcia<sup>105</sup>. Niewątpliwie na rozwój koncepcji prawa socjalnego ma wpływ zmiana ustroju gospodarczego, jaka miała miejsce w latach 1989–1990, ponieważ w jej wyniku powstała konieczność rozwiązywania nowych problemów socjalnych, do których należy dopasować rozwiązania prawne w postaci nowych systemów świadczeniowych. H. Szurgacz jako nowe systemy świadczeniowe wymienia w szczególności świadczenia socjalnego wsparcia (np. dodatki mieszkaniowe, zasiłki rodzinne) i świadczenia odszkodowania socjalnego (np. świadczenia dla ofiar przestępstw)<sup>106</sup>. W ocenie tego autora określenie „prawo socjalne” znajduje dodatkowe uzasadnienie również w świetle analizy ewolucji zabezpieczenia społecznego w latach dziewięćdziesiątych.

Interesujące stanowisko co do uznania prawa socjalnego za odrębną dziedzinę prawa zaprezentował A. Chobot. Wskazywał on na trudności związane z wyodrębnieniem prawa socjalnego i krytycznie odnosił się do prób poszukiwania kryteriów tego wyodrębnienia w konstytucji czy poglądach formułowanych w nauce obcej. Jednocześnie zaproponował własne, oryginalne ujęcie. Zgodnie z jego koncepcją, należy ujmować prawo socjalne jako prawo minimów socjalnych gwarantujących odpowiadający standardom międzynarodowym stopień bezpieczeństwa socjalnego. Zadaniem władzy powinno być koncentrowanie się na zastosowaniu takich instrumentów polityki społecznej i prawa socjalnego, które zapewnią utrzymanie minimalnego poziomu życia określonego za pomocą oficjalnych badań warunków życia prowadzonych z udziałem reprezentatywnych

<sup>105</sup> Zob. H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 85.

<sup>106</sup> Zob. H. Szurgacz, *Prawo...*, s. 527 i n.

organizacji pracodawców i pracowników. Prawo socjalne powinno również obejmować procedury zapewniające gwarancję tych minimów. Ustalając minimalny poziom warunków życia, należy uwzględnić istotne potrzeby rodziny, w tym wyżywienie o odpowiedniej wartości odżywczej, mieszkanie, odzież, opiekę medyczną oraz oświatę. Ciężar zapewnienia wyższego poziomu życia spoczywać ma na samych jednostkach, którym państwo nie powinno w tym przeszkadzać. Ponadto, zdaniem powołanego autora, za wyodrębnieniem prawa socjalnego przemawiają również względy pragmatyczne. Dzięki temu w odrębną całość zostają bowiem połączone normy, które obsługują politykę społeczną, co pozwala na pogłębienie refleksji naukowej dotyczącej tych zagadnień<sup>107</sup>.

Z bardziej ogólnymi wypowiedziami dotyczącymi wyodrębnienia prawa socjalnego spotykamy się także w opracowaniach innych autorów. H. Lewandowski wskazuje, że pojęcie „prawo socjalne” nie ma w Polsce wyrazu prawnego ani powszechnego uznania w nauce i dopiero w latach dziewięćdziesiątych zaczęły się ukazywać opracowania z tego zakresu omawiające zagadnienia należące do prawa pracy, prawa ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej, zaopatrzenia społecznego oraz ochrony zdrowia i mieszkalnictwa. Jego zdaniem, gdyby jako podstawę rozważań nad prawem socjalnym przyjąć prawo europejskie, głównie Europejską Kartę Społeczną Rady Europy i Wspólnotową Kartę Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, to do prawa socjalnego należałoby zaliczyć prawo pracy, prawo ubezpieczenia społecznego i prawo rozciągające się na większość obszarów polityki społecznej. Zdaniem H. Lewandowskiego, w Polsce prawo socjalne uznawane jest raczej za termin bliski znaczeniowo terminowi „prawo zabezpieczenia społecznego”, którym obejmuje się ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne oraz pomoc społeczną<sup>108</sup>.

Do koncepcji prawa socjalnego odwołuje się I. Sierpowska, wskazując, że znajduje ona uzasadnienie ze względu na potrzeby dydaktyczne, tzn. konieczność kształcenia studentów na różnych rodzajach studiów, w tym nieprawniczych w zakresie regulacji prawnej dotyczącej pozycji socjalnej jednostki w państwie. Do prawa socjalnego autorka zalicza prawo pracy, ubezpieczenie społeczne i ochronę zdrowia oraz pomoc społeczną, a w tym świadczenia rodzinne, zatrudnienie socjalne i dodatki mieszkaniowe, wskazując równocześnie, że zagadnienia te nie wyczerpują zakresu prawa socjalnego<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Zob. A. Chobot, *Problemy wyodrębnienia prawa socjalnego w aspekcie prawnomiędzynarodowym*, Poznań 1990, s. 3 i n.

<sup>108</sup> Zob. H. Lewandowski, *Zbliżenie prawa pracy państw stowarzyszonych z Unią Europejską do prawa wspólnotowego. Przykład Polski*, [w:] *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne*, H. Lewandowski, K. Serafin (red.), Łódź 1998, s. 171.

<sup>109</sup> Zob. I. Sierpowska, *Prawo socjalne dla pedagogów*, Wrocław 2004, s. 11.

Na proces wyodrębniania się w Polsce „systemu prawa socjalnego” jako autonomicznej gałęzi prawa wskazuje również A. Żukiewicz, uznając, że składają się nań systemy prawne przeczności (ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne), system prawny odszkodowania socjalnego, którego celem jest równoważenie szkód zgodnie z zasadą solidarności społecznej i system wyrównania socjalnego, w ramach którego wyróżnia pomoc społeczną i wsparcie socjalne. Nie jest to, zdaniem autora, dziedzina w pełni już ukształtowana, ale charakteryzująca się dużym dynamizmem, dopiero tworząca swe instytucje prawne i nieposiadająca odpowiedniej regulacji prawnej o charakterze ustrojowym<sup>110</sup>. Określeniem „prawo socjalne” posługują się również inni autorzy, jednak bez pogłębionej analizy zagadnienia<sup>111</sup>.

Krytycznie do koncepcji prawa socjalnego odnosi się J. Jończyk. Autor ten wskazuje na brak jednoznacznego rozumienia tego określenia w systemach prawnych państw obcych, które się nim posługują oraz na to, że sam termin jest zbyt wieloznaczny, a w związku z tym mało przydatny, zważywszy również na trudność rozróżnienia treściowego przymiotników „socjalny” i „społeczny”<sup>112</sup>. Ponadto, zdaniem tego autora, określenie to związane jest z ideologią „państwa socjalnego” oraz teorią zaspokajania przez państwo potrzeb obywateli za pomocą prawa i świadczeń finansowanych ze środków publicznych, od której autor się dystansuje, opowiadając się za ochroną gwarancyjną, którą odróżnia od gwarancji zaspokojenia potrzeb<sup>113</sup>.

Termin „prawo socjalne” używany jest również na gruncie prawa europejskiego i międzynarodowego. Co do tego pierwszego, A.M. Świątkowski uznaje za „europejskie prawo socjalne” zespół norm prawnych wydanych w celu jednolitego regulowania stosunków pracy i stosunków ubezpieczenia społecznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>114</sup>. Europejskie prawo socjalne może być ujmowane szeroko, jako prawo pracy i ubezpieczeń społecznych. W ujęciu wąskim odnosi się do europejskiego prawa ubezpieczeń społecznych, którym jest, zdaniem powołanego autora, zbiór norm prawnych regulujących w ramach Unii Europejskiej przesłanki nabywania, utrzymywania,

---

<sup>110</sup> Zob. A. Żukiewicz, *Prawo socjalne w systemie prawa stanowionego – przykład polski*, PS 2003, nr 2, s. 7–8.

<sup>111</sup> Zob. np. M. Gersdorf, *Solidaryzm społeczny – luksus czy konieczność. Aktualne dylematy tworzenia prawa socjalnego*, [w:] *Prawo a polityka: materiały z konferencji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, która odbyła się 24 lutego 2005 r.*, M. Zubik (red.), Warszawa 2007, s. 308 i n.

<sup>112</sup> Zob. J. Jończyk, *Przyczynek do koncepcji prawa ubezpieczenia społecznego*, [w:] *Studia z prawa pracy. 50-lecie działalności naukowej Prof. Dra W. Szuberta*, Łódź 1998, s. 139.

<sup>113</sup> Zob. J. Jończyk, *Sposób i miara zabezpieczenia społecznego*, PiP 2011, nr 10, s. 5.

<sup>114</sup> A.M. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. 1, *Specyfika, stanowienie i stosowanie europejskiego prawa socjalnego*, Warszawa 1998, s. 29.

odzyskiwania oraz wzbogacania uprawnień do świadczeń pieniężnych i rzeczowych przysługujących w razie przejściowej lub trwałej niemożności zarobkowania w ramach stosunku pracy lub na własny rachunek<sup>115</sup>. Do wąskiego rozumienia określenia europejskiego prawa socjalnego, a więc z wyłączeniem regulacji obejmujących stosunki pracy, odwołują się również inni autorzy<sup>116</sup>.

W literaturze sporne jest natomiast, jakie normy wchodzi w zakres międzynarodowego prawa socjalnego (zabezpieczenia społecznego)<sup>117</sup>. Herbert Szurgacz używa zamiennie określenia „międzynarodowe prawo zabezpieczania społecznego” i „międzynarodowe prawo socjalne” oraz zbliżonego do nich terminu „prawo zabezpieczenia społecznego (socjalnego)”. Wydaje się, że autor traktuje te wyrażenia jako różne określenia tej samej grupy aktów prawnych. Jednocześnie dokonuje on klasyfikacji aktów tego prawa w ujęciu formalnym i materialnym. „W ujęciu formalnym na międzynarodowe prawo zabezpieczenia społecznego (socjalnego) składają się akty prawne o różnym charakterze: a) pochodzące od organizacji międzynarodowych działających w skali globalnej i regionalnej, b) zawarte w dwu- lub wielostronnych umowach międzypaństwowych, c) normy prawa krajowego regulujące stosunki prawa socjalnego z elementem obcym, tj. zachodzące na obcym terytorium bądź z udziałem obcych obywateli. W ujęciu merytorycznym na

<sup>115</sup> A.M. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. 3, *Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1998, s. 15.

<sup>116</sup> Zob. B. von Maydell, *Tendencje rozwojowe europejskiego prawa socjalnego*, [w:] *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne a prawo polskie*, H. Szurgacz (red.) Wrocław 1998, s. 21. oraz H. Szurgacz, H. Pławucka, *Reformy w zakresie polskiego prawa socjalnego a międzynarodowe i europejskie prawo socjalne*, [w:] *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne a prawo polskie*, H. Szurgacz (red.) Wrocław 1998, s. 220. K.D. Borchardt określa europejskie prawo socjalne bardzo ogólnie jako prawo bezpieczeństwa socjalnego (K.D. Borchardt, *Podstawy prawne wspólnotowego prawa socjalnego*, [w:] *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne*, H. Lewandowski, K. Serafin (red.), Łódź 1998, s. 55 i n.). H.D. Steinmeyer określenie „europejskie prawo socjalne” odnosi do przepisów związanych z bezpieczeństwem socjalnym, tworzonych przez Wspólnotę Europejską (H. D. Steinmeyer, *Dostosowanie systemów zabezpieczenia społecznego w Europie Środkowo-Wschodniej do europejskiego prawa socjalnego na przykładzie Polski*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Prof. Cz. Jackowiakowi*, Warszawa 1999), s. 484.

<sup>117</sup> Por. H. Szurgacz, *Europejska konwencja o zabezpieczeniu społecznym*, [w:] L. Florek (red.) *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1996, s. 279 i n. oraz powołana tam literatura; H. Szurgacz, *Regulacje prawno-międzynarodowe w zakresie pomocy społecznej*, [w:] B. von Maydell, T. Zieliński, (red.) *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy, Księga pamiątkowa poświęcona Prof. Cz. Jackowiakowi*, Warszawa 1999, s. 503. Zob. również. L. Florek, *Ubezpieczenia i zabezpieczenia społeczne w prawie międzynarodowym*, PiZS 1987, nr 1, s. 1. Autor ten wskazuje, że początkowo dla międzynarodowej regulacji dotyczącej prawa ubezpieczeń społecznych używano również określenia „międzynarodowe prawo pracy”. Jednak, jego zdaniem, określenie „międzynarodowe prawo socjalne” jest bardziej adekwatne w związku z oderwaniem się prawa ubezpieczeń od prawa pracy.

międzynarodowe prawo socjalne składają się, niezależnie od charakteru aktu prawnego, w którym są zawarte, trzy rodzaje norm prawnych: a) normy służące odgraniczeniu i koordynacji krajowych systemów prawa socjalnego, b) normy mające na celu standaryzację i harmonizację prawa socjalnego, c) normy określające kierunki rozwoju prawa socjalnego<sup>118</sup>.

Dla dalszych rozważań dotyczących problematyki wyodrębnienia obecnie prawa socjalnego jako dziedziny prawa ważne jest, moim zdaniem, również szersze spojrzenie na tworzenie się prawa i jego systematyzowanie. Jak wskazuje się w literaturze, prawo ma charakter dynamiczny i przechodzi pewne fazy rozwoju, od prawa represywnego (podporządkowanego władzy politycznej), przez prawo autonomiczne, w którym dzięki idei podziału władzy instytucje uzyskują autonomię i następuje wyraźne oddzielenie prawa (które realizuje przede wszystkim formalną równość) od polityki, do prawa responsywnego, otwartego selektywnie na system społeczny i polityczny zapewniający elastyczność działania instytucji, stanowiącego „środek ułatwiający reakcję na społeczne potrzeby i aspiracje”, akcentującego sprawiedliwość materialną, kreującego społeczeństwo bardziej wrażliwe na potrzeby jednostek. Koncepcja prawa responsywnego oznacza otwarcie nauki prawa i praktyki prawniczej na nauki społeczne i wykorzystanie ich dorobku. W konsekwencji instytucje prawne mają stać się instrumentami w procesie rozwiązywania problemów społecznych<sup>119</sup>. Prawo stanowiące odpowiedź na potrzeby społeczne powstaje w sposób dynamiczny, wykorzystując dla osiągnięcia stawianych mu celów różne metody. W konsekwencji nie poddaje się ono tradycyjnym podziałom opartym na dotychczas przyjmowanych kryteriach. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, stosowane dotychczas sposoby badania i systematyzowania prawa nie zawsze przynosiły zadowalające efekty, o czym świadczy choćby dyskusja na temat wyodrębnienia prawa gospodarczego czy podziału prawa na publiczne i prywatne. Rozwiązanie problemów związanych z tradycyjnymi podziałami następuje przez odejście od dotychczasowych schematów i uwolnienie się od patrzenia na prawo jako na obiektywnie zróżnicowany system norm, w obrębie którego znajdują się podzbiory o cechach wspólnych i odmiennych od pozostałych części systemu<sup>120</sup>. Prawo jest tworzone w sposób, który nie uwzględnia potrzeb systematyki i dopiero staje się systemem przy udziale prawników, którzy tworzą system przede wszystkim przez dokonywanie interpretacji<sup>121</sup>. Nawet jednak gdy przyjmuje

<sup>118</sup> Zob. H. Szurgacz, *Europejska konwencja o zabezpieczeniu społecznym*, s. 279 i n.

<sup>119</sup> Zob. M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, s. 90 i n.

<sup>120</sup> Zob. G. Góralczyk, *Samodzielność pojęciowa prawa gospodarczego jako problem analitycznej teorii prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3337, Wrocław 2011, s. 143.

<sup>121</sup> Zob. M. Błachut, J. Kaczor, P. Kaczmarek, A. Sulikowski, *Systemowość w myśleniu prawniczym*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 92 i n.

się pogląd, że dyferencjacja systemu prawa jest zjawiskiem obiektywnym, stanowiącym jego właściwość<sup>122</sup>, trzeba jednocześnie mieć świadomość, że żadne ze stosowanych kryteriów (przedmiotu regulacji, podmiotu, kodyfikacji czy funkcjonalne) nie daje możliwości sformułowania rozłącznego i wyczerpującego podziału norm systemu<sup>123</sup>. Co więcej, dokonywane podziały, nawet te wydawałoby się podstawowe, są z czasem podważane. Na przykład podział prawa na publiczne i prywatne mimo prób stosowania różnych kryteriów nigdy nie został w pełni zaakceptowany. Wskazuje się bowiem, że zarówno to, co jest przedmiotem podziału, jak i metoda podziału, którą posługują się poszczególni autorzy, zależy od subiektywnych ocen i przyjmowanych zapatrywań<sup>124</sup>. Czym innym jest przy tym podział odnoszący się do norm, a czym innym podział całości kształtu materii prawnej będącej przedmiotem badań i nauczania, obejmującej obok norm także sytuacje prawne, instytucje, strukturę poszczególnych podsystemów, techniki legislacyjne itp.<sup>125</sup>

Niezależnie od powyższego uważam również za słuszny pogląd, zgodnie z którym o wyróżnianiu bądź niewyróżnianiu takich lub innych działów prawa decydowały i nadal decydują względy praktyczne<sup>126</sup>. Również zatem do nauk prawnych można, jak sądzę, odnieść pogląd, że o wyróżnieniu dyscyplin naukowych decydują względy historyczne, potrzeby natury praktycznej, organizacja i kształcenie studentów oraz przyszłych pracowników nauki, a także organizacja badań naukowych<sup>127</sup>.

Wracając do kwestii wyodrębnienia, jako dyscypliny prawa, prawa socjalnego, opowiadam się za wyróżnieniem prawa socjalnego jako odrębnej dziedziny prawa. Moją uwagę zwraca zwłaszcza wspomniana wcześniej koncepcja W. Piotrowskiego, który wskazywał na możliwość wyodrębnienia prawa socjalnego w rozumieniu szerszym i węższym. Prawo socjalne w rozumieniu szerszym jest instrumentem realizacji funkcji społecznej państwa. Polityka społeczna jest, jak pisała W. Szubert, celowym działaniem zmierzającym do osiągnięcia celów uznanych za ważne z punktu widzenia rozwoju społeczeństwa i zaspokajania jego potrzeb<sup>128</sup>. Prawo socjalne w węższym rozumieniu obejmuje

---

<sup>122</sup> Zob. H. Rot, *Kształtowanie systemu prawa*, t. 3, *Więź pozioma systemu prawa*, Wrocław 1984, s. 9.

<sup>123</sup> Zob. M. Safjan, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, M. Safjan (red.), Warszawa 2012, s. 43 oraz powołana tam literatura.

<sup>124</sup> Zob. J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 128.

<sup>125</sup> Zob. M. Safjan, *op. cit.*, s. 44.

<sup>126</sup> J. Nowacki, [w:] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1997, s. 89.

<sup>127</sup> Zob. J. Woleński, *Dyscyplina naukowa a teoria naukowa*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 1981, nr 1–2, s. 7.

<sup>128</sup> W. Szubert, *Prawo jako narzędzie polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 1974, nr 4 s. 11.

regulacje prawne związane z udzielaniem świadczeń socjalnych<sup>129</sup>. Świadczenia te stanowią odpowiedź na zachodzące zmiany społeczne i nowe zagrożenia socjalne, na które państwo jako wspólnota powinno być wrażliwe. Należy zatem, moim zdaniem, zwrócić uwagę na to, że odrębnym obszarem polityki społecznej jest polityka socjalna<sup>130</sup>, która dotyczy problematyki świadczeń pieniężnych nazywanych transferami socjalnymi. Ich celem jest wspomaganie obywateli w utrzymaniu się oraz łagodzenie skutków ubóstwa i nierówności w zakresie poziomu życia<sup>131</sup>. W systemie prawa można wyodrębnić regulacje prawne, które określają uprawnienia obywateli związane z zaspokajaniem ich potrzeb, stanowiące instrument prawny polityki społecznej. Do tak rozumianych instrumentów prawnych zaliczamy w szczególności zapisane w Konstytucji RP prawa socjalne<sup>132</sup>. Przepisy Konstytucji o prawach socjalnych obywateli korespondują z funkcjami socjalnymi państwa<sup>133</sup>. Uważam zatem za uzasadnione odwoływanie się w toku rozważań o prawie socjalnym do dziedziny polityki społecznej, a w szczególności polityki socjalnej.

Odnosząc się do tradycyjnego podziału na prawo publiczne i prywatne, nie wchodząc jednak w szczegółowe rozważania na ten temat, można, jak sadzę, przyjąć według jednego z możliwych kryteriów podziału, że podział prawa na publiczne i prywatne polega na zastosowaniu odmiennej metody regulacji, która w sferze prawa prywatnego polega na kształtowaniu relacji między równorzędnymi podmiotami, dysponującymi autonomią i szerokim zakresem swobody w określeniu treści wiążących je stosunków prawnych. W sferze prawa publicznego mamy do czynienia z tzw. publicznoprawną metodą regulacji, w której dominuje władczość, nadrzędność i podporządkowanie. Prawo socjalne niewątpliwie nie należy do prawa prywatnego. W większości przypadków mamy tu bowiem do czynienia ze stosunkami, które są oparte na publicznoprawnej metodzie regulacji. Stosunki oparte na metodzie prywatnoprawnej są w zdecydowanej mniejszości<sup>134</sup>.

---

<sup>129</sup> Zob. W. Piotrowski, *Prawo socjalne jako instrument realizacji polityki społecznej* (maszynopis), Poznań 1990, s. 2 ; D. E. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, s. 85.

<sup>130</sup> Zob. A. Kurzanowski, [w:] *Polityka społeczna*, Warszawa 2006, s. 15.

<sup>131</sup> Zob. R. Szarfenberg, [w:] *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 24.

<sup>132</sup> Zob. J. Supińska, [w:] *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 87.

<sup>133</sup> Zob. J. Auleytner, *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa 2005, s. 182.

<sup>134</sup> Zob. M. Safjan, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, M. Safjan (red.), Warszawa 2012, s. 43.



Uznając za podstawę wyodrębnienia prawa socjalnego kryterium przedmiotowe, tzn. rodzaj regulowanych przez nie stosunków społecznych, proponuję sprecyzować to kryterium przez przyjęcie, że prawo socjalne reguluje stosunki związane z realizacją przez władze publiczne praw socjalnych zawartych w Konstytucji RP.

Konstytucja w rozdziale zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” zawiera podrozdział „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Uregulowano w nim między innymi wolności i prawa socjalne. Zwrot „prawa socjalne” używany jest przez konstytucjonalistów w różnych znaczeniach, niekiedy zamiennie z określeniem „prawa społeczne”<sup>135</sup>. Konieczne jest zatem dokonanie wstępnych ustaleń terminologicznych. W literaturze prawa konstytucyjnego, przede wszystkim odnoszącej się jednak do dawnego stanu prawnego, zachowujących jednak teoretyczną aktualność można spotkać dwa ujęcia praw socjalnych. Zgodnie z jednym z nich „prawa socjalne” to zbiorcze określenie dla praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. A. Michalska wskazuje, że wśród praw obywatelskich określanych mianem społeczno-ekonomicznych przyjęto wyróżniać trzy kategorie: prawa ekonomiczne, prawa socjalne i prawa kulturalne. Wszystkie one są wzajemnie powiązane i wzajemnie uwarunkowane, toteż niecelowe są próby dokonywania ich szczegółowej klasyfikacji czy typologii, jak również ustalanie hierarchii ich ważności<sup>136</sup>. Podobnie B. Zawadzka stwierdza, że wszystkie prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne są określane zbiorczo jako prawa socjalne. Jednak podnosi jednocześnie, że o ile ich zbiorcze traktowanie jest uzasadnione ze względu na wzajemne relacje między nimi, o tyle nie powinny być one określane wspólnie mianem „praw socjalnych”, ponieważ nazwa ta jest również nazwą pewnej ich części. Określenie „socjalny” odnosi się do uzyskiwania świadczeń i ma w języku polskim węższy zakres niż „społeczny”. Dlatego autorka proponuje używanie jako zbiorczego określenia tych praw terminu „prawa społeczne”<sup>137</sup>. Za zbiorczym ujmowaniem praw socjalnych opowiada się również F. Siemieński. Jego zdaniem podstawowe prawa socjalne obywateli to prawa, które dotyczą najbardziej istotnych spraw bytowych jednostki, zabezpieczenia jej bytu materialnego, ale zarazem jej wszechstronnego rozwoju fizycznego i duchowego. Należy zaliczyć do nich zarówno prawa w dziedzinie społeczno-gospodarczej, jak i prawa w dziedzinie oświaty i kultury, a ponadto prawo do wypoczynku, do ochrony zdrowia i materialnego zabezpieczenia na wypadek niezdolności do pracy, prawo do pracy, a także prawo do nauki i korzystania z dóbr kultury. Spełniają one

---

<sup>135</sup> Zob. K. Zamorska, *Prawa społeczne w Unii Europejskiej*, [w:] *Ochrona prawa podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, A. Florczyk (red.), Warszawa 2009, s. 141.

<sup>136</sup> Zob. A. Michalska, *Podstawowe prawa socjalne i kulturalne obywateli PRL*, [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, M. Szczepaniak (red.), Warszawa 1978, s. 340.

<sup>137</sup> Zob. B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, s. 8.

bowiem jednakową funkcję, ich realizacja jest warunkiem i podstawą pełnego, harmonijnego rozwoju jednostki<sup>138</sup>. Podobnie za całościowym ujmowaniem praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych opowiada się L. Wiśniewski, zwracając uwagę na ich wspólny cel i to, że wszystkie razem kształtują warunki egzystencji współczesnego człowieka<sup>139</sup>.

Odmienne poglądy wyróżnia prawa socjalne jako samodzielną kategorię. J. Oniszcuk stwierdza, że prawa socjalne zostały wymienione w Konstytucji tylko jako jedna z trzech grup wolności i praw, na co, zdaniem autora, miało wpływ określone rozumienie tych praw. Interpretacja nakazująca wyróżnienie tych praw przyjmuje, że chodzi o prawa, które umożliwiają jednostce uzyskanie środków utrzymania i zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych. Wydzielenie tych praw nie wyklucza traktowania swobód i praw socjalnych jako pozostających w nierozzerwalnym związku z innymi swobodami i prawami typu ekonomicznego i kulturalnego<sup>140</sup>. Jeszcze węższe rozumie prawa socjalne Z. Kędzia, który przyjmuje ich wąskie rozumienie jako praw do świadczeń. Wskazuje on, że sensem praw socjalnych jest przyznanie uprawnionej jednostce świadczenia materialnego, oraz że prawa socjalne uczyniły z jednostki podmiot uprawnienia, z którego wynika roszczenie do zobowiązanego adresata. Mają one prowadzić do stworzenia minimum równości szans przez wyrównanie warunków bytu społeczeństwa. Państwo ogranicza się nie tylko do ustanowienia praw socjalnych, lecz samo wykonuje świadczenia albo nadzoruje i, ewentualnie, dotuje ich wykonywanie, gdy podmiotem zobowiązanym do tego jest instytucja prywatna. Prawa socjalne mają charakter trwałe, a nie doraźny i ich podmiotami są wszyscy wchodzący w skład określonej prawem kategorii osób<sup>141</sup>.

Biorąc od uwagę treść i systematykę przepisów obecnej Konstytucji, przychyliłam się do drugiej z przedstawionych powyżej koncepcji i wyróżniam prawa socjalne jako samodzielną kategorię. Przymiotnik „socjalny” oznacza „mający na celu zaspokojenie potrzeb bytowych i kulturalnych”<sup>142</sup>. Prawa socjalne pozwalają jednostce na uzyskanie

---

<sup>138</sup> Zob. F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 133. Podobnie również T. Smoliński, *Podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli w pozaeuropejskich państwach socjalistycznych*, [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, M. Szczepaniak (red.), Warszawa 1978, s. 248.

<sup>139</sup> Zob. L. Wiśniewski, *Gwarancje podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, Ossolineum 1981, s. 49.

<sup>140</sup> Zob. J. Oniszcuk, *Problemy realizacji wolności i praw socjalnych gwarantowanych w konstytucji RP*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje*, Warszawa 2006, s. 201.

<sup>141</sup> Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Ossolineum 1980, s. 211–213.

<sup>142</sup> Zob. *Mały słownik języka polskiego*, S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka (red.), Warszawa 1968, s. 760.

środków utrzymania i zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych. Tak rozumiane prawa socjalne mogą być ujmowane szeroko albo wąsko. W szerokim rozumieniu prawa socjalne to te, które umożliwiają jednostce uzyskanie środków utrzymania i zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych niezależnie od tego, czy środki uzyskuje ona własną pracą, czy też jako świadczenia ze strony państwa lub powołanych do tego przez państwo podmiotów. W tym znaczeniu prawem socjalnym jest zarówno prawo do zabezpieczenia społecznego, jak i inne prawa, np. prawo do pracy. Prawa socjalne w ścisłym rozumieniu są to prawa do świadczeń materialnych<sup>143</sup>, które pozwalają jednostce na uzyskanie środków utrzymania i zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych. Do praw socjalnych w ścisłym rozumieniu zaliczamy w szczególności prawo do zabezpieczenia społecznego<sup>144</sup>, prawo do świadczeń ochrony zdrowia ze środków publicznych oraz inne prawa wyrażone w konstytucji jako powinności państwa, takie jak obowiązek podejmowania działań w zakresie udzielania szczególnej ochrony w zabezpieczeniu egzystencji osobom niepełnosprawnym, obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, prawo do indywidualnej pomocy dla uczniów i studentów związanej z zapewnieniem równego dostępu do kształcenia<sup>145</sup>, a ponadto również prawo dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej do opieki i pomocy władz publicznych.

Regulacje zawarte w Konstytucji mogą, moim zdaniem, stanowić podstawę do wyodrębnienia prawa socjalnego jako odrębnej dziedziny prawa. Prawo socjalne w szerokim rozumieniu obejmuje bowiem regulacje prawne dotyczące realizacji przez ustawodawcę wszystkich praw socjalnych wyrażonych w Konstytucji. W wąskim rozumieniu prawo socjalne obejmuje tylko te prawa socjalne, z których realizacji wynika prawo do świadczeń, np. prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, prawo do indywidualnej pomocy związanej z zapewnieniem równego dostępu do kształcenia, prawo osób niepełnosprawnych do pomocy w zabezpieczeniu egzystencji itd.

Wyróżnienie prawa socjalnego za pomocą katalogu praw socjalnych zawartych w Konstytucji ma walor praktyczny, pozwala bowiem w sposób ogólny, a zarazem całościowy i usystematyzowany spojrzeć na problematykę udzielania świadczeń socjalnych.

---

<sup>143</sup> Tak L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, komentarz do art. 64, s. 4.

<sup>144</sup> H. Suchocka, *Zakres i sposób regulacji praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w przyszłej konstytucji*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Z. Kędzia (red.), Poznań 1990, s. 158.

<sup>145</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004 s. 237 i n.

Podzielam pogląd, że mamy do czynienia z historycznym rozwojem regulacji prawnej, która od pewnego czasu dojrzewa do określenia jej mianem odrębnej gałęzi prawa. Od pomocy społecznej, przez ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie wzbogacone o coraz to nowe systemy świadczeń, nie tylko o charakterze pieniężnym (rozwój usług socjalnych np. w zakresie pomocy osobom starszym czy pracy socjalnej), prawo socjalne zwiększa swoją objętość, jednocześnie domagając się systematyzacji i pogłębionej refleksji naukowej nad poszczególnymi instytucjami, w szczególności ukształtowanymi w ostatnim okresie pod wpływem nowych potrzeb (np. odszkodowania socjalne, świadczenia socjalnego wsparcia)<sup>146</sup>. Wyodrębnienie prawa socjalnego, badanie jego poszczególnych elementów i ich wzajemnych powiązań może ułatwić tworzenie bardziej spójnej i jednolitej pojęciowo regulacji prawnej, która będzie lepiej realizowała wyznaczone cele socjalne. Można mnożyć przykłady niespójnych rozwiązań prawnych służących zaspokojeniu różnych potrzeb społecznych, luk w jednych dziedzinach i dublowania świadczeń regulowanych w różnych aktach prawnych w innych dziedzinach (np. dodatki pielęgnacyjne z ustawy o FUS i zasiłki pielęgnacyjne z ustawy o świadczeniach rodzinnych). Dzięki ogólnej refleksji nad prawem socjalnym ułatwione będzie uporządkowanie istniejącego systemu i formułowanie założeń ogólnych, co pozwoli na stworzenie systemu bardziej zrjonalizowanego i sprawniej funkcjonującego. Wydaje się również, że wraz ze zmianami społecznymi i gospodarczymi zachodzącymi w ostatnich latach wzrastają oczekiwania społeczne dotyczące budowania systemu świadczeń socjalnych na miarę dzisiejszej wiedzy o istniejących zagrożeniach i sposobach ich eliminacji z jednej strony, oraz na miarę możliwości ekonomicznych państwa z drugiej. Niewątpliwie bowiem potrzeba bezpieczeństwa socjalnego, a co za tym idzie spójnego i zrozumiałego prawa, które służy zapewnieniu tego bezpieczeństwa, zajmuje czołowe miejsce wśród potrzeb Polaków<sup>147</sup>. Gałęziowe uporządkowanie materii dotyczącej świadczeń socjalnych ma również istotne znaczenie dla rozwiązywania praktycznych problemów interpretacyjnych, ponieważ pozwala na prawidłowe ustalenie znaczenia norm, np. określających charakter poszczególnych świadczeń. Nie bez znaczenia jest i to, że termin „prawo socjalne” jest dość łatwo i powszechnie zrozumiały, również dla nieprawników. Wydzielenie prawa socjalnego w szerokim i wąskim rozumieniu ma także wartość z dydaktycznego punktu widzenia, zwłaszcza w odniesieniu do dydaktyki na studiach prawniczych, administracyjnych i ekonomicznych. Pozwala ono bowiem ująć łącznie całość materii normatywnej odnoszącej się do tej dziedziny życia społecznego, zorganizować ją przy

<sup>146</sup> Zob. H. Szurgacz, *Prawo socjalne w latach 1989–1999. Kilka uwag o kierunkach rozwoju...*, s. 526 i n.

<sup>147</sup> Zob. A. Rajkiewicz, *Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego*, PS 1988, nr 3, s. 6.

użyciu kryterium rodzajów potrzeb i sposobów ich zaspokajania oraz podzielić w sposób dostosowany do potrzeb poszczególnych kategorii słuchaczy. Za ważne uważam również wiązanie na poziomie refleksji badawczej i dydaktycznej problematyki prawa pracy i prawa socjalnego *sensu stricto*, ponieważ pozwala to lepiej zrozumieć regulacje prawne z obu dziedzin, a zarazem tworzyć lepsze prawo. Obecnie coraz wyraźniej dostrzegamy, że te dziedziny prawa, choć odrębne i samodzielne, są ze sobą nierozdzielnie związane i mocno na siebie wzajemnie oddziałują<sup>148</sup>. Wystarczy zauważyć, jak rozwiązania prawne z zakresu prawa pracy wpływają np. na poziom bezrobocia, a w konsekwencji również udzielanie świadczeń socjalnych, czy jak obciążenie składkami na ubezpieczenie społeczne wpływa na rozwój niepracowniczych form zatrudnienia. Podkreślić należy, że świadczenia socjalne i wynagrodzenie za pracę pełnią tę samą funkcję alimentacyjną, dostarczają środków utrzymania, ewentualnie uzupełniają posiadane przez osobę środki do poziomu umożliwiającego zaspokojenie potrzeb. Udział tych dwóch źródeł dochodu w budżecie jednostki jest zależny od jej aktualnej sytuacji życiowej. Osoby w tzw. wieku produkcyjnym powinny utrzymywać się z pracy, a ze świadczeń socjalnych korzystać uzupełniająco lub okresowo, zaś osoby, które nie mogą pracować, korzystają zwykle ze świadczeń socjalnych, uzupełniając z kolei te dochody dochodami z pracy. Nie podważając zatem potrzeby badań w ramach poszczególnych odrębnych subdyscyplin, np. prawa ubezpieczenia społecznego, uważam za potrzebną ogólniejszą refleksję nad problematyką zatrudnienia i świadczeń socjalnych, dla której pole otwiera między innymi szersze spojrzenie na prawo socjalne. Prawo socjalne można zatem uznawać za dziedzinę kompleksową, obejmującą przepisy należące do różnych działów prawa, zwłaszcza prawa pomocy społecznej, prawa ubezpieczeń społecznych, prawa administracyjnego materialnego i procesowego<sup>149</sup>. Ma ona za przedmiot stosunki społeczne regulowane za pomocą różnych metod. Posiada własne problemy badawcze i wymaga stworzenia odpowiednich do nich pojęć, a w konsekwencji własnej szczegółowej teorii<sup>150</sup>.

Dla wewnętrznego uporządkowania prawa socjalnego proponuję oprócz stosowania kryterium przedmiotu regulacji zastosować także kryterium techniczno-kodyfikacyjne – wziąć pod uwagę dążenia samego ustawodawcy, który próbuje od pewnego czasu uporządkować tę rozległą materię, wydając nierzadko obszerne akty prawne regulujące

---

<sup>148</sup> Zob. np. W. Muszański, *Związki i wzajemne wpływy zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego*, [w:] J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna – kontynuacja i zmiana*, Warszawa 2012, s. 111 i n.

<sup>149</sup> Zob. H. Rot, *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1993, s. 91.

<sup>150</sup> Por. A. Bator, *Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych*, Wrocław 2000, s. 17 i n.

w sposób całościowy niektóre obszary stosunków społecznych. Wyodrębnienie prawa socjalnego nie stoi bowiem na przeszkodzie dalszemu jego podziałowi, a niektóre grupy przepisów uważane są zasadnie za odrębne działy prawa, jak prawo ubezpieczenia społecznego czy prawo pomocy społecznej.

Za innymi autorami do prawa socjalnego w wąskim rozumieniu zaliczam: 1) prawo ubezpieczenia społecznego (emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego); 2) prawo świadczeń opieki zdrowotnej; 3) prawo zaopatrzenia społecznego; 4) prawo promocji zatrudnienia; 5) prawo dotyczące rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych; 6) prawo odszkodowań socjalnych (do którego zaliczam w szczególności regulacje dotyczące inwalidów wojennych i wojskowych, kombatantów, ofiar wypadków zaistniałych w szczególnych okolicznościach oraz regulacje odszkodowań dla ofiar przestępstw); 7) prawo świadczeń z pomocy społecznej; 8) prawo świadczeń socjalnego wsparcia (zaliczam do nich w szczególności świadczenia rodzinne, świadczenia związane z realizacją pieczy zastępczej, pomoc uprawnionym do alimentów, dodatki mieszkaniowe, stypendia dla uczniów i studentów)<sup>151</sup>.

Dokonując powyższego podziału, mam świadomość, że niektóre świadczenia zaliczone do wsparcia społecznego mogą zostać w przyszłości przeniesione do innego działu. Spodziewać się bowiem można, że ustawodawca doprowadzi do końca prace dotyczące np. opieki pielęgnacyjnej i być może świadczenia z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w związku z koniecznością opieki nad niezdolnym do samodzielnej egzystencji członkiem rodziny zostaną wyłączone ze świadczeń rodzinnych lub powstanie w ogóle odrębna grupa świadczeń; podobnie może stać się z dodatkiem z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Co do innych świadczeń, jak np. jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, można spodziewać się, że zostaną zupełnie wyeliminowane. Dynamiczny rozwój prawa powinien tym bardziej motywować do refleksji badawczej, refleksja ta może bowiem mieć również walory praktyczne.

---

<sup>151</sup> Por. H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 85, oraz D. E. Lach, *Pojęcie...*, s. 125.

## Rozdział III

# Źródła prawa świadczeń socjalnego wsparcia

### 1. Prawo do świadczeń socjalnego wsparcia w Konstytucji

Konstytucja RP w rozdziale pod tytułem „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” zawiera uregulowania dotyczące między innymi praw socjalnych, które zaspokajają potrzebę bezpieczeństwa ekonomicznego jednostki<sup>152</sup>. Zaliczamy do nich prawo do zabezpieczenia społecznego<sup>153</sup> i inne prawa wyrażone w Konstytucji jako powinności państwa, takie jak obowiązek podejmowania działań w zakresie udzielania szczególnej ochrony w zabezpieczeniu egzystencji osobom niepełnosprawnym, obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, prawo do indywidualnej pomocy dla uczniów i studentów związanej z zapewnieniem równego dostępu do kształcenia<sup>154</sup>, a także prawo dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej do opieki i pomocy władz publicznych.

Problem uregulowania praw socjalnych w konstytucji był poruszany wielokrotnie w literaturze prawniczej. Różnice poglądów dotyczą już tego, czy w ogóle należy umieszczać prawa społeczne, w tym socjalne, w konstytucjach<sup>155</sup>. Budziło to kontrowersje również podczas tworzenia obecnej Konstytucji RP<sup>156</sup>. W dyskusji na ten temat pojawiły się różne stanowiska. Przede wszystkim, podawano w ogóle w wątpliwość zasadność umieszczania praw socjalnych w konstytucji, ponieważ, jako że ich urzeczywistnienie jest zależne od sytuacji ekonomicznej i poziomu rozwoju gospodarczego państwa, istniały wątpliwości co do możliwości realizacji tych praw i zapewnienia właściwej ich ochrony. Niekiedy podnoszono również, że nadmierny wzrost regulacji socjalnych wiąże się ze wzrostem władzy państwowej i przenosi osobistą odpowiedzialność z jednostki na państwo, a w konsekwencji zmniejsza jej wolność. Kwestionowano także skuteczność świadczeń socjalnych w realizacji określonych celów społecznych. Z drugiej strony, dostrzegano też fakt, że wiele współczesnych konstytucji zawiera normy o charakterze

---

<sup>152</sup> W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 184.

<sup>153</sup> H. Suchocka, *Zakres i sposób regulacji praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w przyszłej konstytucji*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Z. Kędzia (red.), Poznań 1990, s. 158.

<sup>154</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 237 i n.

<sup>155</sup> Zob. np. W. Osiatyński, *op. cit.*, s. 197.

<sup>156</sup> Zob. S. Bułajewski, M. Dąbrowski, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, M. Chmaj (red.) Warszawa 2008, s. 151.

programowym, będące wyznacznikami polityki państwa, które nakładają na państwo pewne obowiązki, nie dając zarazem konkretnych uprawnień jednostce, co jednak nie oznacza dowolności regulacji ustawowej i nie pozbawia całkowicie tych norm prawnego znaczenia. Dostrzegano również konieczność solidarności społecznej na rzecz osób, które same nie są w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu egzystencji sobie i swoim rodzinom<sup>157</sup>. Przyjmując w Konstytucji określony katalog praw socjalnych, wzięto niewątpliwie pod uwagę oczekiwania społeczne oraz pewną tradycję z tymi prawami związaną, wywodzącą się z wcześniejszego okresu. Nie ulega wątpliwości, że realizacja praw socjalnych, określanych niekiedy również jako prawa świadczące, może rodzić poważne konsekwencje dla finansów państwa, zatem formułując je, należało uwzględnić również jego możliwości finansowe. Dlatego też kształtowanie szczegółowych reguł dotyczących nabycia świadczeń służących realizacji poszczególnych praw pozostawiono ustawodawcy zwykłemu, który może stosunkowo szybko reagować na zmiany okoliczności ekonomicznych i społecznych i posługiwać się najbardziej odpowiednimi środkami dla osiągnięcia stawianych przez Konstytucję celów. Ponadto Konstytucja powoduje też ograniczenie roli państwa w kształtowaniu regulacji świadczeń socjalnych, określa bowiem zakres swobody ustawodawcy zwykłego w tym względzie. Choć niewątpliwie o treści regulacji prawnej dotyczącej świadczeń socjalnych, w tym świadczeń socjalnego wsparcia, decyduje przede wszystkim poziom ekonomicznych możliwości państwa, to jednak zawarcie praw socjalnych w Konstytucji wyłącza je co do istoty z doraźnego politycznego procesu podejmowania decyzji i narzuca priorytety w prowadzeniu polityki społecznej. Ponadto, regulacje konstytucyjne dostarczają politykom społecznym argumentów za wprowadzeniem określonych norm ustawowych, jako że prawo stanowi jeden z instrumentów zaspokajania społecznych potrzeb<sup>158</sup>.

Prawa socjalne w większości nie zostały sformułowane w Konstytucji w taki sposób, aby osoby uprawnione mogły z przepisów konstytucyjnych wywodzić roszczenia o konkretne świadczenia wobec państwa. W przepisach dotyczących praw socjalnych zawarte są w większości normy programowe, nakazujące stworzenie przez ustawodawcę zwykłego reguł ustawowych, które zrealizują wyznaczone w Konstytucji cele<sup>159</sup>. Dopiero

---

<sup>157</sup> Zob. P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 195 i n. oraz powołana tam literatura oraz W. Osiatyński, *op. cit.*, s. 184 i n.

<sup>158</sup> Zob. W. Osiatyński, *op. cit.*, s. 205 i n.

<sup>159</sup> Zdaniem L. Garlickiego, prawa socjalne w Konstytucji są ujmowane albo jako prawa podmiotowe, albo jako zasady polityki państwa, a przepisy określające zasady polityki państwa nie powinny być traktowane tylko jako normy programowe (zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003 (red. L. Garlicki), Komentarz do rozdziału II, Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, s. 4). Z kolei J. Trzciniński, dokonując klasyfikacji przepisów Konstytucji wyrażających prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne,



ustawy stanowiące realizację norm Konstytucji o prawach socjalnych ustanawiają prawa podmiotowe na rzecz konkretnych osób. Większość przepisów dotyczących praw socjalnych została objęta regulacją art. 81 Konstytucji, który stanowi, że praw w nim wymienionych (unormowanych w art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74–76 Konstytucji RP) można dochodzić w granicach określonych w ustawie<sup>160</sup>.

W literaturze dyskusyjne pozostaje, jaki jest skutek wskazania w art. 81 Konstytucji praw, jakich można dochodzić w granicach określonych w ustawie i jakie kryteria decydowały o treści tego wyliczenia. Uważa się, że wskazane w tym przepisie normy konstytucyjne nie mogą być bezpośrednio stosowane, gdyż podstawą dochodzenia wymienionych w nim praw są ustawy. Brak odpowiednich ustaw uniemożliwia więc ich dochodzenie<sup>161</sup>. Zdaniem J. Trzecińskiego, o tym, które prawa zostały wskazane w art. 81 zadecydowały względy ekonomiczne, a więc to, że ewentualne dochodzenie tych praw na podstawie samej Konstytucji mogłoby pociągać ze sobą dotkliwe skutki dla budżetu. Jednak w opinii tego autora, prawa wymienione w art. 81, np. interesujące nas tu prawo do pomocy w zabezpieczeniu egzystencji osobom niepełnosprawnym (art. 69), prawo do szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1), prawo do szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka (art. 71 ust. 2), prawo do zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych obywatela (art. 75), dalej pozostają prawami konstytucyjnymi, a co za tym idzie, mogą być dochodzone przez podmiot uprawniony przynajmniej w zakresie minimum tego prawa, które wyznaczone jest przez jego istotę<sup>162</sup>. Na uwagę zasługuje to, że odwołanie do ustawy w przypadku regulacji prawnej praw socjalnych następuje w dwojaki sposób. Z jednej strony art. 81 Konstytucji wprost określa, których praw można dochodzić w granicach określonych w ustawie, a z drugiej niektóre przepisy dotyczące praw socjalnych, niewymienione w art. 81 Konstytucji (np. art. 67, dotyczący zabezpieczenia społecznego), odwołują się

---

posługuje się podziałem na prawa podmiotowe i normy programowe (zob. J. Trzeciński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003 (red. L. Garlicki), Komentarz do art. 68 Konstytucji, s. 7). Określenie „normy programowe” jest również najczęściej spotykane w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>160</sup> Są to: prawo do minimalnego wynagrodzenia (art. 65 ust. 4), prawo do zatrudnienia (art. 65 ust. 5), prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66), prawo osób niepełnosprawnych do zabezpieczenia egzystencji (art. 69), prawo do szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej społecznej (art. 71 ust. 1), prawo do szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka (art. 71 ust. 2), prawo do ochrony środowiska (art. 74), prawo do mieszkania (art. 75), prawo konsumentów użytkowników i najemców do ochrony (art. 76).

<sup>161</sup> Zob. W. Skrzydło, Komentarz do art. 81 Konstytucji RP, Lex/el.

<sup>162</sup> Zob. J. Trzeciński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003 (red. L. Garlicki), Komentarz do art. 68 i 81 Konstytucji.

w swojej treści do ustawy i wskazują, że zakres i formy realizacji wymienionego w nich prawa określa ustawa. Przyjmuje się, że granice i charakter odesłania do ustawy nie są w obu przypadkach jednakowe. Określenie zawartości i treści poszczególnych praw ujętych w art. 81 pozostawione zostało swobodnej decyzji ustawodawcy, natomiast w przypadku drugiego rodzaju odesłań zasadnicze elementy i granice prawa kształtowane są bezpośrednio przez Konstytucję, a tylko ich konkretyzację i sposób realizacji pozostawiono ustawie zwykłej<sup>163</sup>.

Przepisy dotyczące praw socjalnych, nawet te wyrażające tylko normy programowe, mają znaczenie normatywne, tworzą bowiem standardy konstytucyjne, które musi respektować ustawodawca. Wzorzec konstytucyjny określa zwykle cele, jakie mają być zrealizowane, a niekiedy Konstytucja sięga dalej i określa ogólnie również poziom świadczeń<sup>164</sup>. Jak słusznie podnosi się w literaturze, rozwiązania zawarte w ustawach są oceniane również ze względu na to, jak realizują cele określone w Konstytucji. Przedmiotem kontroli może być zatem to, czy ustawodawca właściwie odkodował cel, który Konstytucja nakazuje realizować władzom publicznym i czy zastosował środki, które mogą posłużyć do osiągnięcia konstytucyjnie wyznaczonego celu<sup>165</sup>. Ponadto Konstytucja przesądza niekiedy, że państwo zobowiązane jest daną materię objąć uregulowaniami ustawowymi, a wówczas niedopuszczalne jest uregulowanie określonych w Konstytucji elementów prawa w aktach podustawowych. Przykładowo, art. 70 ust. 4 został pominięty w wyliczeniu zawartym w art. 81 Konstytucji, ale mimo to zobowiązuje ustawodawcę do wydania ustawy i do ustalenia w niej „warunków udzielenia pomocy”, a w konsekwencji oznacza zakaz wydawania w tej sprawie rozporządzenia. Konstytucja może przesądzać zatem także, jaki zakres uregulowania powinien znaleźć się w ustawie<sup>166</sup>.

Ponieważ nie wszystkie prawa socjalne uregulowane w Konstytucji odnoszą się do świadczeń socjalnego wsparcia, stanowiących główny temat rozważań, w dalszej części tego rozdziału ograniczę się do szerszego omówienia tylko tych praw socjalnych, które stanowią podstawy do tworzenia regulacji prawnych dotyczących udzielania świadczeń socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach, w szczególności tych świadczeń, które stanowią zasadniczy temat pracy.

---

<sup>163</sup> Zob. J. Oniszczyk, *Problemy realizacji wolności i praw socjalnych gwarantowanych w Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 2006, s. 206.

<sup>164</sup> Zob. np. wyrok TK 15 listopada 2005 r., sygn. akt. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005.

<sup>165</sup> Zob. J. Trzcziński, *Komentarz do art. 68 Konstytucji* pod red. L. Garlickiego, s. 7. Zob. również T. Gizbert -Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji*, [w:] J. Trzcziński, *Charakter i struktura norm konstytucyjnej*, Warszawa 1997, s. 95 i n.

<sup>166</sup> Zob. wyrok TK z dnia 2.07.2002 r., U 7/01 i zdania odrębne do niego, OTK-A, 2002, nr 4.

W art. 69 Konstytucja gwarantuje osobom niepełnosprawnym pomoc w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. W tym celu wyznacza ustawodawcy obowiązek stworzenia rozwiązań ustawowych stanowiących efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych w różnych aspektach życia społecznego. Z art. 69 nie wynikają żadne prawa podmiotowe dla konkretnych jednostek, prawa takie mają być dopiero ustanowione w drodze ustawy. Konstytucja nie wskazuje poziomu świadczeń ani trybu ich uzyskania przez osoby niepełnosprawne. Pozostawia zatem ustawodawcy swobodę w zakresie środków, jakimi należy osiągnąć cel, jednak zastosowane mechanizmy powinny zapewniać jego realizację<sup>167</sup>. Z Konstytucji nie wynika w szczególności, aby władze publiczne musiały udzielać osobom niepełnosprawnym świadczeń pieniężnych; zabezpieczenie egzystencji może przybierać również postać świadczeń w naturze. Obecnie realizacji tych zadań służą nie tylko przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych<sup>168</sup>, ale również przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, która zawiera uregulowania dotyczące wsparcia pieniężnego rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym oraz rodzin, których członkami są pełnoletnie osoby niepełnosprawne<sup>169</sup>.

Prawo do pomocy materialnej państwa w zakresie dostępu do edukacji gwarantuje obywatelom art. 70 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia i w tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Ustawa zasadnicza używa w odniesieniu do systemów liczby mnogiej, a zatem może istnieć więcej niż jeden system pomocy finansowej. Mogą to być systemy osobne dla uczniów i studentów oraz zróżnicowane wewnątrznie, a więc odrębne dla poszczególnych grup uczniów i studentów. Przyjmuje się, że art. 70 ust. 4 Konstytucji należy rozumieć jako nakaz podejmowania przez władze publiczne działań wyrównawczych, zwłaszcza przez odpowiednią redystrybucję środków finansowych, w tym tworzenie stypendiów socjalnych<sup>170</sup>. Warunki udzielania pomocy określać ma ustawa<sup>171</sup>. Sporne jest jednak, czy z art. 70 ust. 4 Konstytucji wynika prawo podmiotowe dla jednostek i czy z zapisów Konstytucji wynika podział materii normowania między ustawę i rozporządzenie.

---

<sup>167</sup> Zob. wyrok TK z dnia 23.10.2007 r., P 28/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 106 i wyrok z dnia 16.03.1999 r., K/98, OTK ZU 1999, nr 3 poz. 37.

<sup>168</sup> T.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm.

<sup>169</sup> Zob. wyrok TK z dnia 15.11.2005 r., P 3/05, OTK-A 2005, nr 10, poz. 115.

<sup>170</sup> Zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L.Garlicki (red.) Warszawa 2003, *Komentarz do art. 70 Konstytucji*, s. 7.

<sup>171</sup> Zob. J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 294.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że ze wskazanych przepisów Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe dla jednostek i nie ma dyrektyw co do podziału materii między ustawę a rozporządzenie. W tej kwestii zarysowała się jednak różnica poglądów zarówno w literaturze, jak i wśród członków Trybunału, o czym świadczą zdania odrębne do wyroku TK z 2.07.2002 r.<sup>172</sup> Zdaniem L. Garlickiego, z powołanego przepisu Konstytucji wynika jedynie, że pomoc ma mieć charakter pieniężny i świadczeń w naturze, być adresowana do osoby pobierającej naukę, a nie instytucji, musi przysługiwać obywatelom, natomiast w stosunku do cudzoziemców możliwe jest odmienne uregulowanie i musi odnosić się zarówno do uczniów, jak i do studentów, niezależnie od charakteru szkoły publicznej lub niepublicznej<sup>173</sup>. Wydaje się zatem, że realizacja tego postanowienia Konstytucji wymaga od ustawodawcy zwykłego wprowadzenia w ustawie regulacji dotyczącej udzielania w szczególności świadczeń pieniężnych. W praktyce stworzono odrębne systemy pomocy finansowej dla uczniów i dla studentów. Pomoc dla uczniów reguluje ustawa o systemie oświaty<sup>174</sup>, a pomoc dla studentów – prawo o szkolnictwie wyższym<sup>175</sup>. Pozostaje jednak wątpliwe, czy właściwym rozwiązaniem legislacyjnym było unormowanie pomocy materialnej dla uczniów i studentów w aktach normatywnych zasadniczo dotyczących zupełnie innych kwestii zamiast w odrębnych ustawach, gdyż przyjęta technika nie ułatwia właściwej dystrybucji pomocy. Będzie o tym szerzej mowa w dalszej części pracy.

Regulację prawną dotyczącą stosunku państwa do rodziny zawiera art. 71 Konstytucji, który stanowi, że 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. Przepisy te nie dają jednak podstaw do konstruowania indywidualnych roszczeń jednostki wobec państwa. Z art. 81 Konstytucji wynika bowiem, że prawa podmiotowe określone w art. 71 mogą być przedmiotem realizacji w takim zakresie, jaki wynikać będzie z ustawy szczególnej i w tym też zakresie prawa te mogą być dochodzone przed sądem przez poszczególne osoby<sup>176</sup>. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono pogląd, że przepis ten w pierwszej części wyraża przede wszystkim powinności

---

<sup>172</sup> Zob. wyrok TK z dnia 2.07.2002 r., U 7/01 i zdania odrębne do niego OTK-A 2002, nr 4, poz. 48 oraz B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 421. Zob. również S. Bułajewski, M. Dąbrowski, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, M. Chamaj (red.), Warszawa 2008, s. 179.

<sup>173</sup> Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, Komentarz do art. 70 Konstytucji, s. 8.

<sup>174</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej jako u. o s. o.

<sup>175</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.

<sup>176</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 95 i 104.

ze strony państwa w zakresie realizacji jego obowiązków wobec rodziny, natomiast art. 71 ust. 1 zd. 2 wyraża prawo podmiotowe podlegające ochronie w trybie skargi konstytucyjnej<sup>177</sup>. Przyjmuje się w literaturze, że prawo podmiotowe wynika również z art. 71 ust. 2, który odnosi się do matek przed i po urodzeniu dziecka. Tym co różni przepisy np. art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji jest fakt, że w art. 71 ust. 1 zd. 2 mamy do czynienia z konstytucyjnym określeniem poziomu świadczeń na rzecz rodzin znajdujących się w ciężkiej sytuacji<sup>178</sup>. Przepis ten precyzuje również, że pomoc dla rodzin w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, ma mieć charakter „szczególny”, a więc wykraczający poza zwykłą pomoc świadczoną innym osobom. Konstytucja nie rozstrzyga jednak samodzielnie o wszystkich środkach ochrony i pomocy rodzinie.

Konstytucyjne zadania państwa wyrażone w art. 71 realizuje przede wszystkim ustawa o świadczeniach rodzinnych<sup>179</sup>, ale także inne akty prawne z zakresu prawa socjalnego. Z konstytucyjnego umocowania prawa do zasiłku rodzinnego wynika ograniczenie marginesu swobody regulacyjnej ustawodawcy, w szczególności za pomocą kryterium proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń<sup>180</sup>.

Na uwagę zasługuje w tym kontekście również kwestia świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Przyjmuje się, że Konstytucja nie deklaruje przejścia przez państwo realizacji prawa i obowiązków alimentacyjnych. Regulacja konstytucyjna określająca obowiązki władz publicznych nie zwalnia członków rodziny z ich obowiązków wspierania osób bliskich. Nie oznacza to jednak braku konstytucyjnych podstaw do funkcjonowania funduszu alimentacyjnego. Istnieje jedynie warunek, by regulacja ustawowa tej instytucji respektowała pomocniczy charakter pomocy państwa względem rodziny i przesłanki oraz kolejność obowiązku alimentacyjnego uregulowane w k.r.o.<sup>181</sup> Z tym wiąże się również prawo dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej do opieki i pomocy władz publicznych (art. 72 ust. 2). Niezbędna opieka i pomoc obejmuje pieczę nad osobą

---

<sup>177</sup> Zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, (red.) Warszawa 2003, s. 4, Komentarz do art. 71 oraz wyrok T K z 15.11.2005 r., P3/05, Dz.U. z 2005 r., Nr 233, poz. 1994.

<sup>178</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z 13.04.2011 r., SK 33/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 25, s. 366 i n.

<sup>179</sup> S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 184.

<sup>180</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z 15.11.2005 r., P 3/05, OTK-A 2005, nr 10, poz. 115, s. 1349 i n.

<sup>181</sup> Zob. T. Smyczyński, *Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1997, nr 11–12, s. 193; tenże, [w:] *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, T. Smyczyński (red.), System prawa prywatnego, t. 12, Warszawa 2011, s. 814.

dziecka i pomoc materialną związaną z jego utrzymaniem<sup>182</sup>. Przepis ten stanowi zatem podstawę określenia w drodze ustawy pomocy i opieki dla dziecka w ramach tzw. pieczy zastępczej, w tym również świadczeń zabezpieczających utrzymanie dziecka.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Przepis ten zawiera normę programową i nie można z niego wywodzić prawa podmiotowego, choć mówi się – w skrócie i pewnym uproszczeniu – o prawie do mieszkania. W literaturze wskazuje się, że wyrazem realizacji tego prawa jest między innymi wspieranie osób o niskich dochodach w ponoszeniu kosztów utrzymania lokalu przez udzielanie świadczeń takich jak dodatki mieszkaniowe<sup>183</sup>. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych stanowi zatem jedną z form konkretyzacji „prawa do mieszkania”<sup>184</sup>. Sama Konstytucja nie nakazuje jednak państwu wprost udzielania takich świadczeń pieniężnych. Stanowią one tylko jeden z możliwych, ale niekonieczny środek realizacji celów w niej określonych.

Podsumowując, istnieją podstawy, aby przyjąć, że świadczenia takie jak dodatki mieszkaniowe, zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne oraz stypendia pomocy materialnej dla studentów i uczniów stanowią wyraz realizacji praw socjalnych gwarantowanych w Konstytucji. W przypadkach gdy z przepisów konstytucyjnych wynika prawo podmiotowe, ustawa powinna określać jego zasadnicze elementy (w tym ograniczenia tego prawa). Ponadto, jeśli Konstytucja nakazuje uregulowanie jakiegoś prawa socjalnego w ustawie, nie jest dopuszczalne wydanie w tym zakresie rozporządzenia. Z niektórych przepisów Konstytucji wynika szczególny obowiązek udzielania pomocy w formie finansowej, inne nie określają form pomocy tak szczegółowo. W tym drugim przypadku, nawet jeżeli obecnie ustawodawca realizuje postanowienia Konstytucji, wprowadzając system świadczeń pieniężnych, gdy w przyszłości uzna, że nie spełniają one swojej funkcji, będzie mógł zmienić sposób realizacji wyznaczonego mu w ustawie zasadniczej zadania.

---

<sup>182</sup> Zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 427.

<sup>183</sup> Zob. A. Paduch, *Uzyskanie dodatku mieszkaniowego w świetle przesłanek ustawy z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych*, ST 2011, nr 4, s. 63.

<sup>184</sup> Zob. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w Konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 510.

## 2. Umowy międzynarodowe

Przyglądając się aktom prawa międzynarodowego dotyczącym praw socjalnych, można dostrzec w nich źródło wpływu na treść polskiej regulacji konstytucyjnej. Oczywiście jest, że prawo międzynarodowe wywiera znaczący wpływ na kształtowanie się regulacji krajowych dotyczących świadczeń socjalnych, w tym również świadczeń socjalnego wsparcia, warto zauważyć też, że wpływ taki wywierają nawet postanowienia dokumentów międzynarodowych, które nie mają charakteru *stricte* normatywnego<sup>185</sup>. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotne jest jednak przede wszystkim to, że akty prawa międzynarodowego mogą stanowić część krajowego porządku prawnego, ustanawiać wiążące standardy w zakresie ochrony socjalnej, do których zobowiązani jesteśmy dostosować krajową regulację prawną albo wyznaczać cele, które powinniśmy starać się osiągnąć za pomocą przepisów prawa krajowego.

Jak wiadomo, zgodnie z art. 9 Konstytucji RP Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, co odnosi się nie tylko do umów międzynarodowych, ale również do powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego oraz zwyczaju międzynarodowego<sup>186</sup>. Największe znaczenie mają umowy międzynarodowe, które kształtują treść krajowego porządku prawnego, stając się jego częścią lub zobowiązując państwo do podjęcia odpowiednich działań ustawodawczych. Szczególne znaczenie w kształtowaniu ładu socjalnego przypada prawu Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>187</sup>, umowa międzynarodowa oznacza porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa. Jedynie ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP). Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa

---

<sup>185</sup> Na przykład Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10.12.1948 r. nie posiadając mocy prawnej, wyznaczyła zakres uregulowań konstytucyjnych w poszczególnych państwach, w szczególności w zakresie praw socjalnych (por. art. 22, 25 i 26 Deklaracji). Zob. S. Jarosz-Żukowska, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony*, Wrocław 2004, s. 174 i 181.

<sup>186</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 140.

<sup>187</sup> Dz.U. Nr 39 poz. 443 ze zm.

o umowach międzynarodowych. Umowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie ma moc niższą niż Konstytucja, ale ma pierwszeństwo przed niezgodną z nią ustawą. Zasada bezpośredniego stosowania oraz pierwszeństwa wobec ustaw odnosi się także do prawa stanowionego przez organy prawodawcze organizacji międzynarodowych, w których członkostwo Polski wynika z ratyfikowanej przez RP umowy tworzącej daną organizację (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Umowy, dla których ratyfikacji nie jest konieczna zgoda ustawowa zajmują w polskim porządku prawnym miejsce poniżej ustawy, wyprzedzają jednak rozporządzenia<sup>188</sup>.

Umowy międzynarodowe dotyczące świadczeń socjalnego wsparcia wymagają ratyfikacji za zgodą sejmu wyrażoną w ustawie, ponieważ Konstytucja w art. 89 ust. 1 stanowi, że ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy między innymi wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Prawa do świadczeń socjalnego wsparcia są w wielu przypadkach prawami obywatelskimi określonymi w Konstytucji, ale przede wszystkim zawsze są uregulowane w ustawie, a ponadto umowy ich dotyczące mogą znacznie obciążać państwo pod względem finansowym<sup>189</sup>. Ratyfikowane umowy międzynarodowe wiążą organy stosujące prawo i, zgodnie z art. 193 Konstytucji, są punktem odniesienia dla kontroli ustaw i rozporządzeń dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny<sup>190</sup>. W piśmiennictwie podnosi się również, że argumentacja oparta o standardy zawarte w prawie międzynarodowym, w szczególności w aktach dotyczących praw człowieka, do których można zaliczyć prawa socjalne, powinna być szerzej stosowana w orzecznictwie sądowym wszystkich instancji<sup>191</sup>.

Regulacji z zakresu prawa międzynarodowego dotyczących świadczeń socjalnego wsparcia należy poszukiwać w pierwszej kolejności w dokumentach prawa międzynarodowego odnoszących się do ochrony praw człowieka, jako że prawa socjalne, w tym

<sup>188</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 150.

<sup>189</sup> Zob. T. Bińczycka-Majewska, *Międzynarodowe uwarunkowania polskiego systemu zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku, Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner (red.), Warszawa 2002, s. 492.

<sup>190</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekał już np. o zgodności niektórych przepisów ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej i ustawy o świadczeniach rodzinnych z przepisami Konwencji o prawach dziecka; zob. np. wyrok TK z dnia 23.06.2008 r., OTK-A 2008, Nr 5, poz. 83.

<sup>191</sup> Zob. A.M. Świątkowski, *Ochrona prawa człowieka w świetle przepisów prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s.79.



odnoszące się do świadczeń socjalnego wsparcia, stanowią jedną z kategorii tych praw<sup>192</sup>, a także w aktach prawnych organizacji międzynarodowych. Na kształt regulacji krajowej ma również wpływ praktyka działania organów i instytucji międzynarodowych<sup>193</sup>.

Świadczenia socjalnego wsparcia stanowią realizację praw socjalnych, które, jak już wspominałam, stanowią szczególną grupę praw człowieka. Prawa te postrzegane są jako materialnoprawne gwarancje korzystania przez jednostki i grupy społeczne z uprawnień obywatelskich i politycznych, a ich realizacja związana jest ze stopniem rozwoju gospodarczego danego kraju, stąd też korzystanie z nich następuje w miarę wzrostu tego rozwoju<sup>194</sup>. Problematyki praw socjalnych dotyczy wiele aktów prawa międzynarodowego tworzących system ochrony praw człowieka. Istotne znaczenie dla problematyki świadczeń socjalnego wsparcia mają konwencje przyjmowane w ramach ONZ, a wśród nich przede wszystkim Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych<sup>195</sup>, będący uzupełnieniem Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych o prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Katalog praw zawartych w Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych obejmuje w szczególności prawo do zabezpieczenia i ubezpieczenia społecznego, opieki nad rodziną, dziećmi i młodzieżą, prawo do odpowiedniego poziomu życia i prawo do nauki. Ze względu na tematykę prowadzonych tu rozważań istotne znaczenie mają zwłaszcza art. 11 i art. 13 Międzynarodowego Paktu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych, w których uznaje się prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych, a ponadto prawo każdego do nauki, przy czym osiągnięcie pełnej realizacji tego prawa ma nastąpić między innymi przez odpowiedni system stypendiów. Państwa-strony zobowiązały się również do podjęcia odpowiednich kroków w celu stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw i zwiększając zakres realizacji tych praw w miarę posiadanych środków<sup>196</sup>.

Innym aktem istotnym z punktu widzenia interesujących nas zagadnień jest uchwalona w 1989 r. Konwencja o Prawach Dziecka<sup>197</sup>. Zwrócono w niej uwagę na subsydiarny charakter pomocy państwa dla rodziny, ma ono bowiem wspierać rodzinę, a nie

---

<sup>192</sup> Problem zaliczenia praw socjalnych do praw człowieka był przedmiotem kontrowersji w nauce; na ten temat zob. np. W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 186 i n.

<sup>193</sup> Zob. S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 176.

<sup>194</sup> Zob. A. M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 7.

<sup>195</sup> Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169.

<sup>196</sup> Zob. S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 197 i powołana tam literatura.

<sup>197</sup> Polska podpisała konwencję z zastrzeżeniami (Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526), które następnie wycofała (Dz.U. z 2012 r., poz. 1333).

wyręczać ją w jej funkcjach. W katalogu praw przyznanych przez konwencję znalazły się prawa socjalne dzieci do odpowiedniego standardu życia, ochrony zdrowia, zabezpieczenia socjalnego, bezpłatnej obowiązkowej nauki. Uznano prawo każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu. Rodzice (rodzic) lub inne osoby odpowiedzialne za dziecko ponoszą główną odpowiedzialność za zabezpieczenie, w ramach ich możliwości, także finansowych, warunków życia niezbędnych do rozwoju dziecka. Państwa natomiast będą podejmowały, zgodnie z warunkami krajowymi i odpowiednio do swych środków, właściwe kroki dla wspomagania rodziców lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko w realizacji tego prawa oraz będą udzielały, w razie potrzeby, pomocy materialnej oraz innych programów pomocy, szczególnie w zakresie żywności, odzieży i mieszkań. Państwa zobowiązują się podjąć wszelkie właściwe kroki dla zapewnienia łożenia na utrzymanie dziecka ze strony rodziców lub innych osób ponoszących odpowiedzialność finansową za dziecko, zarówno na terenie państwa będącego stroną konwencji, jak i za granicą. W szczególnych wypadkach, gdy osoba ponosząca odpowiedzialność finansową za dziecko mieszka w państwie innym niż dziecko, państwa będą dążyły do przystąpienia do umów międzynarodowych lub do zawarcia takich umów, jak również do zawierania odpowiednich porozumień. Zgodnie z art. 28 konwencji, państwa uznają prawo dziecka do nauki i w celu stopniowego realizowania tego prawa na zasadzie równych szans mogą w szczególności udzielać w razie potrzeby pomocy finansowej. Powinny również za pomocą wszelkich właściwych środków uczynić szkolnictwo wyższe dostępnym dla wszystkich na zasadzie zdolności.

Duże znaczenie dla ukształtowania europejskich standardów w zakresie zabezpieczenia społecznego miały Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy, wśród których największe znaczenie przypisuje się Konwencji Nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego. Konwencja określa podstawowe rodzaje ryzyk socjalnych podlegających ochronie w ramach zabezpieczenia społecznego, zaliczając do nich chorobę, starość, bezrobocie, wypadki przy pracy i choroby zawodowe, obciążenia rodzinne, macierzyństwo, inwalidztwo, śmierć żywiciela<sup>198</sup>. Ryzyka te nie ulegały z czasem poszerzeniu, ale rozszerzano zakres ochrony z nimi związanej. Z wymienionych powyżej ryzyk jedynie obciążenia rodzinne podlegają ochronie przez udzielanie świadczeń socjalnego wsparcia. Polska ratyfikowała konwencję w niepełnym zakresie, ale między innymi w jej części VII, dotyczącej świadczeń rodzinnych<sup>199</sup>. Zgodnie z konwencją,

<sup>198</sup> Zob. G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005, s. 68.

<sup>199</sup> Dz.U. z 2005 r., Nr 93, poz. 775.

świadczenia rodzinne powinny obejmować odpowiedzialność za utrzymanie dzieci. Regulacje prawne w tym zakresie powinny być ukształtowane zgodnie z zasadami określonymi w art. 41 – art. 45, wskazującymi w szczególności, jaki powinien być zakres osób objętych ochroną i rodzaje udzielanych im świadczeń oraz wysokość świadczeń. Szczegółowa analiza postanowień konwencji wskazuje, że regulacje ustawy o świadczeniach rodzinnych spełniają sformułowane w niej wymagania<sup>200</sup>.

Na kształtowanie prawa świadczeń socjalnego wsparcia znaczący wpływ ma również dorobek Rady Europy, w szczególności Europejska Karta Społeczna z 1961 r., (EKS), która stanowi niejako uzupełnienie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wśród praw zawartych w EKS ujęto prawo do zabezpieczenia społecznego i dla zapewnienia skutecznej jego realizacji zobowiązano państwa w szczególności do utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Konwencji MOP Nr 102, dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, a ponadto do zabiegania o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego. Jak wskazuje się w literaturze, podnoszenie poziomu może polegać zarówno na rozszerzaniu zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego, w tym również wprowadzaniu nowych świadczeń<sup>201</sup>. Ponadto w EKS zawarto prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej. Karta stanowi w art. 16, że w celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, państwa zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza przez takie środki jak świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, świadczenia dla młodych małżeństw oraz wszelkie inne stosowne środki. Karta wskazuje również w art. 17 na prawo matek i dzieci do ochrony społecznej i ekonomicznej.

W Zrewidowanej Karcie Społecznej (ZKS) z 1996 r. znalazły się między innymi prawo do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym i prawo do mieszkania. Na szczególną uwagę w kontekście świadczeń socjalnego wsparcia zasługuje zwłaszcza prawo do mieszkania, którego skuteczne wykonywanie powinno polegać na popieraniu dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie i prowadzeniu takiej polityki mieszkaniowej, by koszty mieszkań mogły być dostępne dla osób niemających wystarczających zasobów. Zrewidowana Karta zmienia również standard minimalnych wymagań dotyczących krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, zastępując dotychczasowy określony w Konwencji MOP Nr 102 nowym, zawartym w Europejskim Kodeksie

---

<sup>200</sup> Zob. G. Uścińska, *op. cit.*, s. 244 i n.

<sup>201</sup> Zob. G. Uścińska, *op. cit.*, s. 341.

Zabezpieczenia Społecznego, który przewyższa wymagania określone w konwencji<sup>202</sup>. Polska podpisała ZKS, ale jej nie ratyfikowała. Niewątpliwie jednak umowy podpisane, a nie ratyfikowane wyznaczają kierunki zmian w obowiązującym prawie.

W obszarze zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej państwa członkowskie Unii Europejskiej dysponują dużą swobodą szczegółowego kształtowania unormowań prawnych. Z punktu widzenia Unii istotne znaczenie miały przez długi czas przede wszystkim przepisy służące realizacji prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii, czyli zapewniające koordynację systemów zabezpieczenia społecznego<sup>203</sup>. Z czasem jednak zaczęto zwracać uwagę również na realizację celów społecznych i tworzenie społeczeństwa spójnego, opartego na solidarności społecznej i równości<sup>204</sup>. Zdaniem specjalistów, można zaobserwować wzrost znaczenia polityki społecznej w UE, a jej celem jest w szczególności zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu<sup>205</sup>.

Podstawy prawne unijnej polityki społecznej zawarte są obecnie w art. 151–161 Traktatu o funkcjonowaniu UE z 9 maja 2008 r.<sup>206</sup> Polityka społeczna w zakresie określonym w TfUE należy do tzw. kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie. Artykuł 151 TfUE odsyła jedynie do podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r. oraz do Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 r. Pominięto tu np. ZKS, konwencje MOP, Kartę Praw Podstawowych UE czy Konwencję o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności z 1950 r., co uważa się za przejaw ostrożności w promowaniu praw socjalnych<sup>207</sup>. Realizacja celów europejskiej polityki społecznej następuje w drodze

<sup>202</sup> Zob. A. M. Świątkowski, *Karta...* s. 50.

<sup>203</sup> Obecnie uregulowane w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29.04.2004 r., Nr 883/2004/WE w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. L. 1666/2004.

<sup>204</sup> Szerzej na temat rozwoju europejskiej polityki społecznej zob. M. Kubiak, *Europeizacja polityki społecznej*, [w:] *Europejska polityka społeczna*, R. Gabryszak, D. Magierka (red.), Warszawa 2011, s. 44 i n.

<sup>205</sup> Zob. J. Barcik, [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 320 i n.

<sup>206</sup> Dz.U. UE C 115/2008.

<sup>207</sup> Zob. W. Sanetra, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 907 i n.

stosowania dwóch metod koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>208</sup> i, w mniejszym stopniu, harmonizacji oraz konwergencji<sup>209</sup>.

Z punktu widzenia prawa do świadczeń socjalnego wsparcia należy zwrócić uwagę na Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która stała się z dniem 1 grudnia 2009 r. częścią prawa pierwotnego UE<sup>210</sup>. Karta stanowi jednolity dokument, w którym ujęte zostały prawa i wolności człowieka I, II i III generacji rozproszone w innych dokumentach unijnych, a jej zasadniczym celem jest wzmocnienie ochrony ujętych w niej praw<sup>211</sup>. Postanowienia karty są skierowane do instytucji i organów UE oraz państw członkowskich w zakresie, w jakim implementują i stosują one prawo UE<sup>212</sup>. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy na szczególną uwagę zasługują tytuł III. „Równość” i tytuł IV. „Solidarność”. Karta Praw Podstawowych wskazuje w szczególności na konieczność wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i zapewnienia im godnych warunków życia (art. 26), potrzebę ustanowienia pomocy mieszkaniowej w celu zapewnienia godnej egzystencji osobom pozbawionym wystarczających środków (art. 34), oraz powinność prowadzenia polityki społecznej służącej prawidłowemu rozwojowi rodziny, w tym jej ochrony ekonomicznej (art. 33). Prawa socjalne zostały określone w Karcie jako tzw. zasady, a postanowienia zawierające zasady mogą być wprowadzone tylko w drodze zmian legislacyjnych i można się na nie powoływać przed sądem tylko w celu wykładni aktów normatywnych i kontroli ich legalności<sup>213</sup>.

---

<sup>208</sup> Zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego określa obecnie wspomniane rozporządzenie nr 883/2004 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia WE nr 883/2004. Świadczeniem socjalnego wsparcia podlegającym koordynacji jest np. zasiłek rodzinny z dodatkami. Nie zostały objęte mechanizmem koordynacji polskie świadczenia z funduszu alimentacyjnego wypłacane na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów i jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, a np. renta socjalna została uznana za specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne.

<sup>209</sup> Szerzej na ten temat zob. np. M. Zieleniecki, [w:] S. Majkowska-Szulc, M. Tomaszewska, M. Zieleniecki *Zabezpieczenie społeczne w UE*, Warszawa 2012, s. 21 i n.

<sup>210</sup> Ograniczenie stosowania KPP przez Polskę w związku z podpisaniem protokołu Nr 30 zostało podane w wątpliwość, zob. A. Wróbel, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, A. Wróbel red., Warszawa 2013, s. VII; C. Mik, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, J. Barcz, red., Warszawa 2008, s. 77 i n.

<sup>211</sup> Zob. R. Mazur, *Karta Praw Podstawowych UE*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, A. Florczak, red., Warszawa 2009, s. 43.

<sup>212</sup> Zob. M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 59.

<sup>213</sup> Zob. A. Bodnar, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 155.

Z jednej strony w kwestii stosowania Karty Praw Podstawowych UE do Polski w związku z tzw. protokołem polsko-brytyjskim<sup>214</sup>, Polska potwierdziła w Deklaracji nr 62 dotyczącej protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych UE w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa, że w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV Karty Praw Podstawowych. Z drugiej strony jednak wskazuje się, że przystąpienie Polski do protokołu polsko-brytyjskiego utrudni dochodzenie praw zagwarantowanych w Karcie przed organami i sądami<sup>215</sup>. Protokół wyłącza możliwość dochodzenia na drodze sądowej uprawnień socjalnych wyrażonych w Tytule IV Karty, roszczenia zainteresowanych mogą być oparte wyłącznie o ustawodawstwo polskie. Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że protokół nie podważa zastosowania KPP w stosunku do Polski i wykluczone jest traktowanie go jako klauzuli *opt-out*<sup>216</sup>.

### 3. Ustawy i rozporządzenia

Świadczenia socjalne stanowiące realizację zadań wyznaczonych władzom publicznym przez Konstytucję są regulowane w dwojaki sposób. Po pierwsze, w odrębnych ustawach, które regulują warunki nabywania (udzielania) prawa do określonych świadczeń. Są to zatem akty prawne, które całościowo regulują wszelkie zagadnienia związane z udzielaniem danego świadczenia (np. u.ś.r., u.d.m.). Po drugie, niekiedy

---

<sup>214</sup> Chodzi o Protokół nr 30 dołączony do Traktatu z Lizbony, w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa. W protokole postanowiono, że karta nie rozszerza kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone. W szczególności i w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV Karty nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków, gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym. Jeżeli dane postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki Polski lub Zjednoczonego Królestwa.

<sup>215</sup> Szerzej na temat Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych UE do Polski zob. K. Kowalik-Bańczyk, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013, s. 1420; K. Kowalik-Bańczyk, *Konsekwencje przyjęcia protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009, s. 149.

<sup>216</sup> Zob. L. Mitrus, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, A. Wróbel (red.), s. 860 i n. oraz powołany tam wyrok TSUE z 21.12.2011 r., C-411/10 i C-493/10.

warunki udzielania świadczenia zostają określone nie w odrębnym akcie, ale stanowią fragment w ramach kompleksowej regulacji pewnej dziedziny życia społecznego, np. pomoc materialna dla studentów unormowana jest w p.s.w., w rozdziale 2, poświęconym prawom i obowiązkom studentów. Podobnie pomoc materialna dla uczniów została uregulowana w rozdziale 8a u.s.o. W obu przypadkach dochodzi jednak do pewnego wyodrębnienia redakcyjnego grupy przepisów określających zarówno elementy materialnoprawne, jak i proceduralne, organizacyjne oraz finansowe związane z danym świadczeniem lub grupą świadczeń. Niekiedy dopełnieniem regulacji ustawowej są przepisy wykonawcze. Ustawy zawierają bowiem często upoważnienia do wydania rozporządzenia, np. art. 23 ust. 5 u.ś.r. stanowi, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi w drodze rozporządzenia sposób i tryb postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych, wstrzymywania lub zawieszenia wypłaty tych świadczeń, a także sposób ustalania dochodu uprawniającego do świadczeń rodzinnych, wymienione w przepisie szczegółowo wzory wniosków, zaświadczeń, oświadczeń i wywiadu środowiskowego. Podobne upoważnienia zawierają również ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów i o dodatkach mieszkaniowych.

Kwestia podziału materii normatywnej między ustawę i rozporządzenie wykonawcze była przedmiotem dyskusji, przede wszystkim w aspekcie konstytucyjnego podziału między materię ustawową i materię rozporządzenia, ale nie tylko. W praktyce pojawiały się bowiem również przypadki zarzutów dotyczących poprawnej realizacji przez organ wykonawczy upoważnienia zawartego w ustawie. Np. w stosunku do fragmentów nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 105, poz. 881) podnoszono zarzuty, że niektóre jego przepisy (np. § 18) wykraczają poza delegację ustawową i tym samym są sprzeczne z ustawą, nie mogą zatem stanowić podstawy do wydania decyzji administracyjnej. W jednym z orzeczeń stwierdzono wyraźnie, że „norma kompetencyjna z art. 23 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie może stanowić upoważnienia do regulowania materialnoprawnych aspektów kryterium dochodowego. Podejmując akty wykonawcze na podstawie normy ustawowej należy ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły prowadzi do naruszenia prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji”<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 7.10.2010 r., II SA/Gd 424/10, Lex nr 621278.

#### 4. Akty prawa miejscowego

Postanowienia Konstytucji dotyczące praw socjalnych odnoszą się przede wszystkim do władz publicznych, formułując pod ich adresem określone zadania<sup>218</sup>. Władzami publicznymi są organy państwa i organy samorządu terytorialnego. Organy te uczestniczą w sprawowaniu władzy, między innymi wydając akty prawa miejscowego<sup>219</sup>. Zgodnie z Konstytucją, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji RP). Akty prawa miejscowego mają charakter zależny, zatem aby wskazane organy mogły uchwalić udzielanie określonych świadczeń socjalnych, konieczne jest nie tylko to, by mieściło się to w sferze zadań danej jednostki, ale ponadto wymagane jest wyraźne (a nie tylko wynikające z ustawy pośrednio) upoważnienie ustawowe<sup>220</sup>. Upoważnienia te nie mają charakteru jednolitego. Ze względu na kryterium rodzaju upoważnienia wyróżnia się akty prawa miejscowego wydawane na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego<sup>221</sup>, akty „wykonawcze” wydawane na podstawie szczególnego upoważnienia ustawowego i akty „porządkowe” wydawane na podstawie specjalnego upoważnienia ustawowego<sup>222</sup>. Upoważnienia zawarte w ustawach regulujących poszczególne świadczenia socjalne<sup>223</sup> zaliczyć należy do drugiej z tych kategorii. Są to przepisy, które stanowią uzupełnienie przepisu kompetencyjnego zawartego w ustawie ustrojowej i to one, a nie przepisy ustrojowe stanowią właściwą podstawę prawną do wydania aktu prawa miejscowego<sup>224</sup>.

Upoważnienia zawarte w ustawach szczególnych zostały skonstruowane w różny sposób. Z treści upoważnienia wynika zwykle, komu udziela się kompetencji do stanowienia prawa miejscowego. Najczęściej w upoważnieniu wskazuje się wprost organ

<sup>218</sup> Zob. J. Trzeciński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, Komentarz do art. 68, s. 2–3.

<sup>219</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 78.

<sup>220</sup> Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004, s. 134.

<sup>221</sup> Zawartego np. w ustawie o samorządzie gminnym u.s.g. (art. 40–42), o samorządzie powiatowym, u.s.p. (art. 40–44), o samorządzie województwa u.s.w. (art. 89–91).

<sup>222</sup> Zob. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 79.

<sup>223</sup> Np. upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów (art. 90f u.s.o.); upoważnienie dla rady gminy do wydawania uchwał w sprawie przyznania zamieszkałym na terenie jej działania osobom jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia ich dziecka (art. 22a u.ś.r.).

<sup>224</sup> Zob. W. Kaczkowski, *Czy jednostki samorządu terytorialnego mogą przyznawać stypendia dla uczniów i studentów*, F K 2008, Nr 12, s. 67–71.



prawodawczy, np. radę gminy. Niekiedy określa się go nie wprost, ale też w sposób nie budzący wątpliwości, np. art. 173a p.s.w. stanowi, że pomoc materialna dla studentów może być przyznawana przez jednostki samorządu terytorialnego, a dalej ustawa wskazuje, co określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale, z czego wynika, że do wydania uchwały upoważnione są organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (rady gminy, rady powiatu, sejmiki województwa). Ponadto upoważnienie wskazuje materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego, a niekiedy reguluje również inne sprawy związane z jego wydawaniem. Pod względem treści upoważnienia formułowane są bardzo różnie. Niektóre upoważnienia pozwalają jednostkom stanowiącym samorządu terytorialnego w sposób kompleksowy uregulować w uchwałach udzielanie określonego świadczenia socjalnego, pozostawiając im jednocześnie bardzo dużą swobodę w tym zakresie, łącznie z tym, że dają one prawodawcy lokalnemu jedynie uprawnienie do podjęcia aktu prawa miejscowego, nie zmuszając do jego wydania (zob. art. 22a u.ś.r. i art. 173a p.s.w.). Ponadto niekiedy organ upoważniony do wydania uchwały może w niej modyfikować postanowienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu (np. rada gminy może, zgodnie z art. 15a. u.ś.r., w drodze uchwały podnieść kwoty dodatków do zasiłku rodzinnego). Innym rodzajem upoważnień są takie, w których wydanie aktu prawa miejscowego stanowi uzupełnienie regulacji ustawowej, tzn. ustawa reguluje udzielanie określonego świadczenia, a akt prawa miejscowego precyzuje kwestie związane z realizacją prawa. Wówczas skorzystanie z uprawnienia prawotwórczego przez organ upoważniony jest niezbędne dla zapewnienia zupełności systemu prawnego, a tym samym dla prawidłowego wykonywania przez organ jego zadań (np. art. 90f u.s.o. stanowi, że rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy).

Jako przykłady regulowania za pomocą prawa miejscowego świadczeń socjalnego wsparcia można wskazać art. 22a u.ś.r., który udziela radzie gminy upoważnienia do wydawania uchwał w sprawie przyznania osobom zamieszkałym na terenie działania gminy jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się ich dziecka. Uchwała rady gminy jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa, pozwalającym na uwzględnienie lokalnych potrzeb i możliwości, ponieważ ma zasięg terytorialny wyznaczony właściwością miejscową rady gminy, która je wydała. Gminy nie zawsze korzystają z tego prawa,<sup>225</sup> co jest związane przede wszystkim z faktem, że zapomoga finansowana jest wyłącznie ze środków własnych gminy. Rada gminy ma dużą swobodę kształtowania

---

<sup>225</sup> Zgodnie z informacją Departamentu Polityki Rodzinnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o realizacji świadczeń rodzinnych w 2011 r., gminy wypłaciły w tym roku 14.500

warunków nabycia prawa do zapomogi, bowiem ustawa w upoważnieniu nie zawiera szczegółowych wskazówek. Wydając uchwałę, rada gminy powinna uwzględniać przede wszystkim treść ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz inne powszechnie obowiązujące przepisy prawa, z którymi uchwała nie może być sprzeczna<sup>226</sup>. W uchwale powinny znaleźć się również przepisy dotyczące postępowania w sprawie udzielania zapomogi, ponieważ nie stosuje się do tego świadczenia przepisów rozdziału 6 ustawy regulujących postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych<sup>227</sup>.

Innym przykładem upoważnienia jest art. 15a. u.s.r., zgodnie z którym rada gminy w drodze uchwały może podnieść kwoty dodatków do zasiłku rodzinnego, o których mowa w art. 9–15 tej ustawy. Podwyższenie kwot dodatków finansowane jest ze środków własnych gminy. Uchwała rady gminy w tej sprawie stanowi materialnoprawną podstawę wypłaty kwot, o które podwyższono 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 i podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania. Uchwała może dotyczyć tylko podwyższenia dodatków, a nie innych świadczeń (np. zasiłku rodzinnego), w tych ramach rada gminy dysponuje jednak swobodą i może np. podwyższyć tylko niektóre dodatki, uwzględniając lokalne potrzeby, np. związane z koniecznością dojazdu dzieci do szkoły<sup>228</sup>.

Podobny przepis zawiera ustawa o dodatkach mieszkaniowych, która stanowi w art. 6 ust. 11, że rada gminy w drodze uchwały może podwyższyć lub obniżyć, nie więcej niż o 20 punktów procentowych, wysokość zawartych w ustawie wskaźników procentowych wyznaczających maksymalne kwoty dodatku mieszkaniowego.

Upoważnienie do wydania uchwał w sprawie pomocy materialnej dla studentów (art. 173a p.s.w.) i doktorantów (art. 199a p.s.w.) zawiera prawo o szkolnictwie wyższym. Pomoc materialna dla studentów może być przyznawana przez jednostki samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa wówczas w uchwale: rodzaj pomocy, sposób i terminy ubiegania się o nią, sposób wyłaniania studentów, którym będzie ona przyznana oraz maksymalną wysokość pomocy, o którą może ubiegać się student. Jednostki samorządu terytorialnego mogą też przyznawać

---

zapomóg, przy czym nie wypłacano ich w ogóle w województwach lubuskim i zachodniopomorskim ([www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)).

<sup>226</sup> Zob. A. Chojnacka, *Przesłanki legalności aktu prawa miejscowego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 45 i n.

<sup>227</sup> Zob. szerzej na ten temat W. Maciejko, *Zadania własne gminy w sferze świadczeń rodzinnych*, „Casus” 2009, nr 41, s. 19 i n.

<sup>228</sup> Zob. W. Maciejko, *Zadania...*, s. 20.

na tych samych zasadach pomoc materialną dla doktorantów. Organami uprawnionymi do wydawania uchwał w sprawach pomocy materialnej są zatem rady gminy i powiatu oraz sejmik województwa. Ustawa wyraźnie wskazuje, że przedmiotem regulacji mogą być tylko kwestie pomocy materialnej, a nie np. świadczenia za wyniki w nauce, działalność społeczną itp. Wiąże się to, jak sądzę, z przepisem konstytucji, że organy stanowiące samorządu terytorialnego jako jednostki władzy publicznej zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia przez tworzenie systemu indywidualnej pomocy finansowej dla uczniów i studentów. Omawiane upoważnienie precyzuje również zakres materii, jaka powinna znaleźć się w uchwale, jeżeli zostaje ona podjęta.

Przykładem upoważnienia, które organ musi zrealizować jest art. 90f u.s.o. Ustawa przewiduje udzielanie przez gminę określonych świadczeń z zakresu pomocy materialnej dla uczniów, a powołany przepis nakazuje radzie gminy wydanie uchwały, która rozstrzyga szczegółowe kwestie związane z udzielaniem tych świadczeń. Bez ich rozstrzygnięcia regulacja prawna tego rodzaju pomocy byłaby niekompletna. Przepis ten stanowi, że rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, kierując się celami pomocy materialnej o charakterze socjalnym. W regulaminie tym określa w szczególności: sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1; formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy; tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego oraz tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.

Źródłem prawa świadczeń socjalnego wsparcia, poza wskazanymi powyżej aktami prawa powszechnie obowiązującego, bywają również akty prawne nie zaliczane do tej kategorii, np. regulamin ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów. W literaturze administracyjnoprawnej zalicza się bowiem do źródeł prawa administracyjnego nie tylko akty prawne wymienione w Konstytucji<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> Zob. D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 79 i n.



## Rozdział IV

# Charakterystyka świadczeń zależnych od dochodu (podmioty uprawnione i cel świadczenia)

### 1. Uwagi wstępne

Jak wynika z analizy regulacji prawnej świadczeń socjalnego wsparcia, badanie dochodu osoby uprawnionej lub dochodu na osobę w jej rodzinie, ewentualnie w jej gospodarstwie domowym i porównywanie go z określonym w ustawie kryterium dotyczy stosunkowo ograniczonej grupy świadczeń i w większości są to świadczenia udzielane dużej grupie osób. Należą do nich: zasiłek rodzinny i dodatki, jednorazowe zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, dodatki mieszkaniowe, stypendia socjalne dla studentów i doktorantów, stypendium szkolne, pomoc na usamodzielnienie i pomoc na zagospodarowanie udzielana w związku z opuszczeniem pieczy zastępczej. Poniżej przedstawiony zostanie cel poszczególnych świadczeń, a więc to, do czego dążył ustawodawca, wprowadzając te świadczenia do prawa socjalnego, a także omówione będą podmioty uprawnione do ich uzyskiwania.

### 2. Pomoc na utrzymanie dziecka

#### 2.1. Cel świadczeń i ich katalog

Pierwszą grupę świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu stanowią świadczenia na utrzymanie dziecka. Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie, „z faktem urodzenia dziecka nierozzerwalnie łączą się wydatki na utrzymanie dziecka, co jest faktem notoryjnym i dlatego niewymagającym prowadzenia jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego w celu jego potwierdzenia”<sup>230</sup>. Już w dawnej literaturze wskazywano, że zasiłki rodzinne stanowią środek zmierzający do wyrównania szans dzieci należących do różnych środowisk<sup>231</sup>. Świadczeniami stanowiącymi pomoc w utrzymaniu dziecka są: zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

---

<sup>230</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2007 r., sygn. akt I OSK 1402/06, Lex nr 344887.

<sup>231</sup> J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 280.

## 2.2. Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego

Zasiłek rodzinny jest podstawowym świadczeniem socjalnym mającym na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka (art. 4 ust. 1 u.ś.r.). Jako że nabycie praw do zasiłku rodzinnego i dodatków zostało uzależnione od kryterium dochodowego, pomoc państwa przeznaczona jest dla podmiotów uprawnionych o niskich dochodach (art. 5 u.ś.r.). Do ponoszenia tych wydatków zobowiązani są w pierwszej kolejności rodzice dziecka, a gdy oni nie są w stanie wywiązać się z tego obowiązku, inni członkowie rodziny, na których z mocy prawa rodzinnego ciąży obowiązek alimentacyjny. Należy podkreślić, że celem zasiłku rodzinnego nie jest zwalnianie osób zobowiązanych do utrzymania dziecka od ich obowiązków alimentacyjnych względem dziecka. Potwierdzeniem dla takiego właśnie subsydiarnego charakteru świadczeń rodzinnych jest w szczególności to, że przepisy ustawy wymagają, by osoba samotnie wychowująca dziecko, która chce otrzymywać świadczenia rodzinne wystąpiła o alimenty. Art. 7 pkt 5 u.ś.r. stanowi, że zasiłek rodzinny nie przysługuje, jeżeli osobie samotnie wychowującej dziecko nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od jego rodzica, chyba że: a) rodzice lub jedno z rodziców dziecka nie żyje, b) ojciec dziecka jest nieznan, c) powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone, d) sąd zobowiązał jednego z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka i nie zobowiązał drugiego z rodziców do świadczenia alimentacyjnego na rzecz tego dziecka<sup>232</sup>. W ponoszeniu wydatków na dzieci państwo wspiera osoby, które ponoszą wydatki na jego utrzymanie lub zobowiązane są do zapewnienia dziecku środków egzystencji<sup>233</sup>. Zasiłek rodzinny i dodatki nie mają na celu w całości pokrywać wydatków związanych z utrzymaniem dziecka, zasiłek ten nie jest bowiem „refundacją” kosztów wychowywania dziecka<sup>234</sup>.

Zasiłek przysługuje (art. 4 ust. 2 u.ś.r.): 1) rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka; 2) opiekunowi faktycznemu dziecka; 3) osobie uczącej się.

Rodzicami dziecka są osoby wskazane w odpisie aktu urodzenia dziecka (art. 4 p.a.s.c.). Jako rodziców dziecka traktuje się również osoby, które przysposobiły dziecko niezależnie od rodzaju przysposobienia, ponieważ w wyniku przysposobienia powstaje między przysposabiającym a przysposobionym taki stosunek rodzinnoprawny jak między rodzicami a dzieckiem. Prawo do zasiłku przysługuje obojgu rodzicom jednocześnie albo jednemu z rodziców. Jeżeli dziecko nie pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym

<sup>232</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 lipca 2008 r. IV SA/GI 246/08, Lex nr 509441.

<sup>233</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2009 r. I SA/Wa 50/09, Lex nr 533503 i wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 stycznia 2008 r., II SA/Kr 355/06, Lex nr 535017.

<sup>234</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lipca 2010 r. IV SA/Po/147/10, Lex nr 675135.

z obojgiem rodziców, świadczenia rodzinne wypłaca się temu z rodziców, pod którego opieką dziecko się znajduje.

Uprawnionym do zasiłku rodzinnego jest również opiekun prawny. Ustawodawca nie definiuje tego terminu w ustawie, dlatego przyjmuje się, że chodzi o podstawowe rozumienie pojęcia opiekuna prawnego, jakie wynika z przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. W stosunku do małoletniego opiekun prawny spełnia funkcję rodziców, działając niejako zamiast nich, ponieważ ustanawia się go dla małoletniego niepozostającego pod władzą rodzicielską. Ma on zatem zapewnić ochronę jego interesów osobistych i majątkowych. Trzeba jednak zauważyć, że opiekun nie zawsze pozostaje z dzieckiem we wspólnym gospodarstwie domowym. Przesłanki ustanowienia opiekuna reguluje art. 94 § 3 k.r.o. Przepis ten stanowi, że jeżeli żadnemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska albo jeżeli rodzice są nieznani, ustanawia się dla dziecka opiekę. Tak więc opiekę ustanawia się dla dziecka w sytuacji, gdy oboje rodzice: są nieznani, nie żyją, nie mają pełnej zdolności do czynności prawnych (np. są małoletni), zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej, ich władza rodzicielska jest zawieszona. Opieka sprawowana jest jednoosobowo lub wspólnie przez małżonków. Jeśli dziecko zostaje powierzone opiece małżonków (a jest to jedyna forma opieki wspólnej nad dzieckiem), każdy z nich z osobna jest opiekunem dziecka. Prawo do zasiłku nie przysługuje przy tym opiekunom wspólnie, ale każdemu z nich z osobna. Podkreślenia wymaga, że w postępowaniu o zasiłek rodzinny opiekun prawny realizuje własne prawo do świadczenia, którego celem jest częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka, nie reprezentuje zatem dziecka, które ma pod opieką<sup>235</sup>. Tak samo jest w przypadku rodzica, opiekuna faktycznego i osoby uczącej się.

Kolejnym podmiotem uprawnionym do zasiłku rodzinnego jest opiekun faktyczny. Pojęcie opiekuna faktycznego zostało w zdefiniowane ustawie, odbiega bowiem od powszechnego rozumienia tego określenia. Opiekun faktyczny dziecka, zgodnie z art. 3 pkt 14 u.ś.r., to osoba faktycznie opiekująca się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka.

W ustawie została również zdefiniowana trzecia kategoria uprawnionych do zasiłku – osoba ucząca się (art. 3 pkt 13 u.ś.r.). Osobą uczącą się jest osoba pełnoletnia ucząca się, niepozostająca na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub w związku z ustaleniem wyrokiem sądowym lub ugodą sądową prawa do alimentów z ich strony. Osoba ucząca się nie pozostaje na utrzymaniu rodziców, tzn. nie utrzymuje się z nimi

---

<sup>235</sup> Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, [w:] R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 103 i n.

z połączonych dochodów. Warunkiem uznania za osobę uczącą się jest więc osiągnięcie pełnoletniości i to, by uczyła się ona w szkole lub szkole wyższej.

Prawo do zasiłku rodzinnego zostało uregulowane w szczególony sposób, ponieważ osoba ubiegająca się o świadczenie musi spełnić w pierwszej kolejności ogólne przesłanki podmiotowe dotyczące wszystkich świadczeń rodzinnych, do których zaliczyć należy wymogi dotyczące obywatelstwa i zamieszkiwania na terytorium RP, a oprócz tego szczegółowe przesłanki, od których ustawodawca uzależnił nabycie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków. Ponadto, nie może zachodzić okoliczność wyłączająca prawo do świadczenia.

Przed wszystkim, prawo do zasiłku rodzinnego uzależnione jest, jak już wspomniano, od spełnienia ustawowego kryterium dochodowego (art. 5 u.s.r.) Sposób obliczania dochodu oraz kryteria dochodowe zostaną przedstawione w dalszej części pracy. Wstępnie można jednak stwierdzić, że uzależnienie prawa do świadczenia od spełnienia określonego, ustawowego kryterium dochodowego było podyktowane koniecznością dokonania selekcji osób, którym udzielane jest świadczenie. Jednym z powodów tego były względy finansowe. W sytuacji, gdy państwa nie stać na pomoc dla wszystkich osób mających dzieci, konieczne jest działanie selektywne, a więc wskazanie grupy, której świadczenia te są rzeczywiście najbardziej potrzebne. Ustawodawca zdecydował, że zasiłki rodzinne z dodatkami będą skierowane do osób mających niskie dochody, niepozwalające na odpowiednie zabezpieczenie potrzeb dzieci. Chodziło przy tym również o to, by system był jednak mniej selektywny niż w przypadku świadczeń z pomocy społecznej<sup>236</sup>. Będzie jeszcze o tym mowa szerzej w dalszej części pracy.

Zasiłek przysługuje osobom uprawnionym tylko na dziecko w określonym wieku – do ukończenia przez dziecko 18. roku życia lub nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do ukończenia 21. roku życia, albo 24. roku życia, jeżeli kontynuuje naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności. Osobie uczącej się w szkole lub w szkole wyższej zasiłek przysługuje, jednak nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia. Z tego wynika, że celem ustawodawcy była pomoc rodzinom mającym na utrzymaniu uczące się dzieci, a zwłaszcza rodzinom z uczącymi się dziećmi niepełnosprawnymi.

Zasadniczą trudnością związaną z przedstawionymi powyżej regulacjami jest to, że ustawa zawiera bardzo rozbudowany słowniczek pojęć, w którym wielu wyrażeniom nadaje specyficzne znaczenia. Między innymi art. 3 pkt 18 i pkt 19 u.s.r. zawierają własne definicje terminów „szkoła” i „szkoła wyższa”, co oczywiście wpływa na nabycie prawa do zasiłku.

<sup>236</sup> Sejm IV Kadencji, Druk nr 1555, uzasadnienie projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych.



Pomimo spełnienia przesłanek zasiłek rodzinny nie przysługuje, jeżeli zachodzi jedna z okoliczności wyłączających prawo do świadczenia:

- dziecko lub osoba ucząca się pozostają w związku małżeńskim;
- dziecko zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w pieczy zastępczej;
- osoba ucząca się została umieszczona w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie;
- pełnoletnie dziecko lub osoba ucząca się jest uprawniona do zasiłku rodzinnego na własne dziecko;
- osobie samotnie wychowującej dziecko nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od jego rodzica, chyba że rodzice lub jedno z rodziców dziecka nie żyje, ojciec dziecka jest nieznany, powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone, sąd zobowiązał jednego z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka i nie zobowiązał drugiego z rodziców do świadczenia alimentacyjnego na rzecz tego dziecka;
- członkowi rodziny przysługuje na dziecko zasiłek rodzinny za granicą, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej (art. 7 u.ś.r.).

Katalog okoliczności wyłączających prawo do zasiłku rodzinnego był rozszerzany w kolejnych nowelizacjach. Okoliczności te związane są przede wszystkim z faktem, że osoby uprawnione do zasiłku nie ponoszą wydatków na utrzymanie dziecka albo ponoszą je w dalszej kolejności, ewentualnie mogą polepszyć swoją sytuację materialną przez dochodzenie świadczeń alimentacyjnych.

Do zasiłku rodzinnego przysługują 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 (art. 13 u.ś.r.), rozpoczęcia roku szkolnego (art. 14 u.ś.r.) oraz podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania (art. 15 u.ś.r.). Dodatki do zasiłku rodzinnego są z nim związane w ten sposób, że brak prawa do zasiłku uniemożliwi uzyskanie prawa do dodatku. Ustawodawca nie określa wprost celu dodatków do zasiłku rodzinnego, ale biorąc pod uwagę okoliczności, z którymi związana jest ich wypłata, można uznać, że mają one z kolei na celu częściową kompensację zwiększonych

wydatków lub zmniejszenia dochodów związanego z opieką nad dzieckiem i jego utrzymaniem<sup>237</sup>.

Przesłanki nabycia prawa do dodatków zostały skonstruowane w podobny sposób jak przesłanki nabycia prawa do zasiłku rodzinnego. Najpierw ustawodawca wskazuje podmiot uprawniony, następnie przesłanki pozytywne warunkujące prawo do świadczenia, a potem niekiedy także okoliczności wyłączające jego nabycie. Jeśli chodzi o podmioty uprawnione, to wszystkie dodatki przysługują matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu albo opiekunowi prawnemu z tym zastrzeżeniem, że dodatek z tytułu urodzenia dziecka przysługuje opiekunowi faktycznemu dziecka w wieku do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia, jeśli nie został przyznany rodzicom lub opiekunowi prawnemu. Ze względu na cel świadczenia, osobie uczącej się nie przysługuje dodatek z tytułu urodzenia dziecka, z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego oraz wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, natomiast przysługują jej pozostałe dodatki z tym zastrzeżeniem, że dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługuje tylko wówczas, gdy oboje rodzice osoby uczącej się nie żyją.

Pierwszym wymienianym w ustawie dodatkiem jest dodatek z tytułu urodzenia dziecka (art. 9 u.ś.r.). Celem tego dodatku jest pomoc w poniesieniu wysokich wydatków jakie wiążą się urodzeniem dziecka i służą zaspokojeniu jego niezbędnych potrzeb. Uzyskanie prawa do dodatku obwarowane jest dodatkowym warunkiem, by kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu. Choć ustawodawca nie wyraził wprost takiego zamiaru, wydaje się, że wprowadzenie omawianego warunku powinno ułatwić sprawowanie opieki nad kobietami w ciąży i wykrywanie nieprawidłowości w przebiegu ciąży, niebezpiecznych dla matki i dziecka. Sposób realizacji takiej opieki, w szczególności brak określenia badań, jakie należy w jej ramach wykonać, stawia jednak pod dużym znakiem zapytania możliwość realizacji tego celu. Z pewnością natomiast tak ujęty warunek prowadzi do ograniczenia ilości przyznawanych świadczeń, co wydaje się bardziej oczywistym celem omawianej regulacji.

Drugi dodatek, jaki wiąże się z koniecznością zapewnienia opieki małemu dziecku, to dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego (art. 10 u.ś.r.). Przysługuje on uprawnionemu do urlopu wychowawczego matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli dziecko pozostaje pod jego faktyczną opieką. Dodatek ten nie przysługuje jednak wskazanej powyżej osobie, jeżeli:

---

<sup>237</sup> Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, [w:] R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 132 i n.

- bezpośrednio przed uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego pozostawała w stosunku pracy przez okres krótszy niż 6 miesięcy;
- podjęła lub kontynuuje zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, która uniemożliwia sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego;
- dziecko zostało umieszczone w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym (z wyjątkiem podmiotu wykonującego działalność leczniczą) i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu oraz w innych przypadkach zaprzestania sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem;
- w okresie urlopu wychowawczego korzysta z zasiłku macierzyńskiego.

Konstrukcja przesłanek uzyskania tego dodatku budzi wątpliwości, ponieważ jest to świadczenie uzależnione od pozostawania w stosunku pracy, a zatem niedostępne dla osób, które nie mają prawa do urlopu wychowawczego, ale rezygnują z zatrudnienia innego niż stosunek pracy, by opiekować się małym dzieckiem. Problem ograniczonego kręgu osób uprawnionych do pewnych świadczeń i istniejących w związku z tym różnic między osobami wykonującymi pracę w ramach stosunku pracy i w ramach innych niż stosunki pracy podstaw zatrudnienia, chcącymi opiekować się małym dzieckiem zaczyna być powoli dostrzegany przez ustawodawcę. Sądzę jednak, że problem prawa tych osób do dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem (odpowiadającego prawu istniejącemu w okresie korzystania z urlopu wychowawczego) również wymaga rozważenia. Pozbawienie pomocy osób wychowujących małe dzieci, a niepozostających w stosunku pracy, lecz wykonujących pracę na podstawie innych stosunków prawnych jest nie tylko krzywdzące, ale przede wszystkim niedostosowane do obecnych warunków społecznych, w jakich świadczona jest praca. Wobec rosnącej liczby młodych osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych lub w warunkach samozatrudnienia i w świetle często wyrażanego w debacie publicznej poglądu, że brak stabilności dochodu powstrzymuje przed podjęciem decyzji o posiadaniu dziecka, błędem jest, by system pomocy państwa dla osób opiekujących się dziećmi wykluczał te osoby z kręgu uprawnionych do świadczeń, skoro one także muszą zaprzestać wykonywania dotychczasowej pracy, by sprawować opiekę nad dzieckiem. W moim przekonaniu, zakres pomocy zapewnianej przez państwo osobom, które powstrzymują się od pracy (niezależnie od prawnej podstawy jej wykonywania), by opiekować się małym dzieckiem jest miernikiem polityki prorodzinnej państwa. Uprzywilejowanie w tym zakresie osób świadczących pracę na podstawie stosunku pracy jest nieuzasadnione merytorycznie, gdyż środki na omawiane świadczenia pochodzą z budżetu i nie składają się ze świadczeń opłacanych wyłącznie przez pracowników czy pracodawców. Udzielanie pomocy tylko jednej grupie osób i pozostawienie bez

wsparcia innych osób pozostających w identycznej pod istotnymi względami sytuacji faktycznej, może być naruszeniem wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości.

Innym niezrozumiałym elementem regulacji dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego jest to, że świadczenie stanowiące dodatek przewyższa wielokrotnie wartość świadczenia głównego, jakim jest zasiłek rodzinny. Oznacza to, że osoby przekraczające kryterium dochodowe warunkujące prawo do zasiłku pozbawione są nie tylko prawa do zasiłku rodzinnego, ale również prawa do tego szczególnego wsparcia.

Wydaje się, że omawiane świadczenie w założeniu rekompensować ma utratę dochodu w związku z pełnieniem opieki nad dzieckiem, a więc ma zabezpieczać klasyczne ryzyko socjalne. Co więcej, jest ono uzależnione od pewnej zasługi w postaci określonego w ustawie minimalnego stażu pracy. Włączenie go do katalogu świadczeń rodzinnych w formie dodatku do zasiłku rodzinnego, który ma odmienny cel i charakter, budzi więc zastrzeżenia. Uważam, że świadczenie to powinno być uregulowane odrębnie, jako samodzielna postać świadczenia. Jest to niewątpliwie świadczenie umożliwiające rodzicom i opiekunom sprawowanie osobistej opieki nad małym dzieckiem. Jego odmiennosc od innych świadczeń wyraża się jednak w ścisłym powiązaniu ze stosunkiem pracy, co powoduje, że odbiega ono charakterem od pozostałych świadczeń rodzinnych oraz powoduje poważne trudności związane z jego udzielaniem<sup>238</sup>. Przedmiotem wątpliwości interpretacyjnych jest m.in. to, czy dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje jedynie pracownikom w rozumieniu art. 2 k.p. Niektóre przepisy dotyczące zatrudnienia innego niż pracownicze również przyznają osobom zatrudnionym uprawnienia związane z rodzicielstwem określone w kodeksie pracy (zob. np. art. 79 ustawy o policji<sup>239</sup>). Ponadto dochód stanowiący podstawę do ubiegania się o zasiłek rodzinny może zostać zmodyfikowany w przypadku zmian jego wysokości, ale tylko z powodu zajścia okoliczności wskazanych w ustawie jako utrata i uzyskanie dochodu (art. 3 pkt 23 i pkt 24 u.ś.r.). Za takie okoliczności ustawodawca uznaje właśnie uzyskanie prawa do urlopu wychowawczego i zakończenie urlopu wychowawczego. Nie stanowi natomiast utraty dochodu obniżenie wynagrodzenia spowodowane obniżeniem wymiaru czasu pracy w okresie korzystania z urlopu wychowawczego na podstawie art. 186<sup>7</sup> k.p., choć może w istotny sposób wpływać na sytuację dochodową rodziny.

<sup>238</sup> Zob. A. Górnicz-Mulcahy, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Urlop wychowawczy i związane z nim uprawnienia socjalne* (w druku).

<sup>239</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 287, poz. 1687 ze zm. Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 19.05.2010 r., IV SA/Po 265/10, Lex nr 675171 oraz wyr. NSA z 17.02.2010 r., I OSK 1302/09, Lex nr 595057.

Trzecim dodatkiem w omawianej grupie jest dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka (art. 11a u.ś.r.). Świadczenie to miało w założeniach twórców ustawy zastąpić świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego i pozwolić na likwidację tego funduszu. Zamierzenie to okazało się niemożliwe do zrealizowania z powodu protestów społecznych, które doprowadziły do zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych, a następnie uchwalenia ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej<sup>240</sup>, zastąpionej następnie ustawą o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>241</sup>. Celem dodatku w jego obecnym kształcie jest udzielenie dodatkowego wsparcia samotnie wychowującym dziecko matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, którzy z przyczyn obiektywnych nie mogą uzyskać alimentów od drugiego z rodziców. Osobą samotnie wychowującą dziecko jest, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 17 u.ś.r., panna, kawaler, wdowa, wdowiec, osoba pozostająca w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu i osoba rozwiedziona, chyba że wychowuje wspólnie co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem<sup>242</sup>.

Dodatek przysługuje uprawnionemu, jeżeli nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego z rodziców dziecka, ponieważ: drugi z rodziców dziecka nie żyje, ojciec dziecka jest nieznan albo powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone. Dodatek przysługuje również osobie uczącej się<sup>243</sup>, jeżeli oboje rodzice osoby uczącej się nie żyją, a zatem nie może ona uzyskać w ogóle świadczeń pomocy alimentacyjnej od rodziców.

Rodzinom wielodzietnym, to znaczy rodzinom wychowującym troje i więcej dzieci mającym prawo do zasiłku rodzinnego, przysługuje dodatek dla rodzin wielodzietnych (art. 12a u.ś.r.). Świadczenie to przysługuje na trzecie i na następne dzieci uprawnione do zasiłku rodzinnego. Natomiast na dzieci, na które nie przysługuje zasiłek rodzinny, dodatek także nie przysługuje.

Kolejnym dodatkiem, wypłacanym tylko raz w roku, jest dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego, przeznaczony na częściowe pokrycie wydatków związanych

---

<sup>240</sup> Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, Dz.U. z 2005 r., Nr 86, poz. 732 ze zm.

<sup>241</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r., o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, t.j. Dz.U. 2012, poz. 1228 ze zm.

<sup>242</sup> Pojęcie osoby samotnie wychowującej dziecko budziło szereg wątpliwości od początku obowiązywania ustawy, jej twórcy mieli bowiem poważne trudności ze sformułowaniem definicji, która nie byłaby niezgodna z Konstytucją, a jednocześnie realizowała zamierzone cele. Również w obecnym kształcie definicja ta może budzić kontrowersje; zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, [w:] R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 85 i n.

<sup>243</sup> Zdefiniowanej w art. 3 pkt 17 u.ś.r.

z rozpoczęciem nowego roku szkolnego w szkole (art. 14 u.ś.r.)<sup>244</sup>. Dodatek ten przysługuje również na dziecko rozpoczynające roczne przygotowanie przedszkolne.

Na pokrycie zwiększonych wydatków związanych z rehabilitacją lub kształceniem dziecka, które nie ma ukończonych 16 lat, a legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności oraz dziecka powyżej 16 roku życia, do ukończenia 24 roku życia, które legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności, przysługuje dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka (art. 13 u.ś.r.).

Kolejnym dodatkiem związanym z koniecznością ponoszenia zwiększonych kosztów utrzymania dziecka uczącego się jest dodatek z tytułu podjęcia nauki poza miejscem zamieszkania (art. 15 u.ś.r.). W zależności od sytuacji faktycznej dodatek ten przysługuje albo w związku z zamieszkiwaniem w miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły ponadgimnazjalnej lub szkoły artystycznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki, a także szkoły podstawowej lub gimnazjum w przypadku dziecka lub osoby uczącej się, legitymującej się orzeczeniem o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, albo w związku z dojazdem z miejsca zamieszkania do miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły, w przypadku dojazdu do szkoły ponadgimnazjalnej, a także szkoły artystycznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki w zakresie odpowiadającym nauce w szkole ponadgimnazjalnej.

### **2.3. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka**

Odrębnym od zasiłku rodzinnego i dodatków, samodzielny świadczeniem rodzinnym jest jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka uregulowana w art. 15b u.ś.r. Jednorazowa zapomoga przysługuje matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka. Świadczenie to wprowadzono do ustawy w drodze jej nowelizacji, przepis, który je reguluje obowiązuje od 9.02.2006 r. Podstawowym warunkiem uzyskania świadczenia było urodzenie się żywego dziecka, gdyż do końca 2012 r. prawo do tego świadczenia było niezależne od dochodu<sup>245</sup>. Od

---

<sup>244</sup> Szkołą w rozumieniu ustawy jest szkoła podstawowa, gimnazjum, szkoła ponadpodstawowa i ponadgimnazjalna oraz szkoła artystyczna, w której realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki, a także specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania oraz ośrodek umożliwiający dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki (art. 3 pkt 18 u.ś.r.).

<sup>245</sup> Dotychczasowe zasady nabycia prawa do zapomogi obowiązują również w przypadku urodzenia się żywego dziecka przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej oraz w przypadku dzieci objętych opieką prawną, opieką faktyczną albo dzieci przysposobionych, jeżeli dziecko

dnia 1 stycznia 2013 r. jednorazowa zapomoga jest świadczeniem zależnym od dochodu. Wprowadzenie progu dochodowego związane było z problemami finansowymi w kraju, które przemawiały za koniecznością ograniczenia prawa do świadczenia wyłącznie do tych rodzin, których dochody nie przekraczają pierwszego progu podatkowego. W odniesieniu do jednorazowej zapomogi obserwujemy zresztą tendencję do systematycznego ograniczania prawa do tego świadczenia<sup>246</sup>. Można przypuszczać, że ustawodawca zmierza w ten sposób do jego zlikwidowania, a bojąc się politycznych skutków tej decyzji próbuje racjonalizować wydatkowanie przeznaczanych na ten cel środków. Moim zdaniem, kwestia pomocy dla rodziców związanej z samym urodzeniem dziecka wymaga przemyślenia. Istnieją zapewne lepsze sposoby wydatkowania środków przeznaczanych na ten cel. Zamiast kolejnego świadczenia związanego z urodzeniem dziecka lepiej byłoby np. rozszerzyć zakres obowiązkowych szczepień profilaktycznych, których wysokie koszty ponoszą obecnie rodzice. W taki sposób z jednej strony pomaga się rodzinom, a z drugiej, przez środki zapobiegawcze, zmniejsza się wydatki na leczenie.

Odrębnym świadczeniem rodzinnym jest jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, udzielana przez gminę. Gmina w drodze uchwały może przyznać zamieszkałym na jej terenie osobom jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się ich dziecka. Szczegółowe zasady udzielania zapomogi określa uchwała rady gminy, wypłata zapomóg finansowana jest ze środków własnych gminy. Do zapomóg tych nie stosuje się przepisów ustawy określających postępowanie w sprawie przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych, zasad weryfikacji świadczeń oraz finansowania. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka jest szczególnym świadczeniem rodzinnym, gdyż gmina ma prawie całkowitą swobodę jego regulowania, poczynając od tego, że sama decyduje, czy w ogóle będzie go udzielała, przez swobodę określania przesłanek nabycia prawa oraz reguł postępowania w tej sprawie. Ustawodawca wskazuje jedynie, że w związku z urodzeniem się jednego dziecka może być przyznana tylko jedna zapomoga. Oczywiście, określając przesłanki, gmina powinna przestrzegać podstawowych zasad regulowania prawa do świadczeń, np. nie może wprowadzać warunków dyskryminujących.

---

zostało objęte tą opieką albo przysposobione przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Ustawą tą była ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1255), która weszła w życie 1 stycznia 2013 r.

<sup>246</sup> Por. kolejne nowelizacje ustawy o świadczeniach rodzinnych: ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 12, poz. 67); ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy kodeks pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 237, poz. 1654); ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2012 r., poz. 1255.

## 2.4. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego

Cel świadczeń z funduszu alimentacyjnego wskazuje preambuła do ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Napisano w niej, że dostarczanie środków utrzymania osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, a w szczególności dzieciom, jest w pierwszej kolejności obowiązkiem członków ich rodziny. Konstytucyjna zasada pomocniczości nakłada na państwo obowiązek wspierania jedynie tych osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji. Wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji.

Świadczenie z funduszu alimentacyjnego jest, jak stwierdzono w jednym z wyroków Trybunału Konstytucyjnego, świadczeniem celowym, ponieważ przysługuje pod warunkiem realizacji za jego pomocą oznaczonych pożądanym społecznie celów<sup>247</sup>. Choć ustawodawca nie wskazuje konkretnie, na co mają być przeznaczane świadczenia z funduszu alimentacyjnego, moim zdaniem wynika to jasno z faktu, że zastępują one niewyegzekwowane alimenty na rzecz dziecka. Powinny zatem być przeznaczane na jego utrzymanie i potrzeby wychowawcze. Zastanawiać się można nad tym, czy ustawodawca postawił do dyspozycji organu wystarczające środki, by to zapewnić<sup>248</sup>.

Udzielanie świadczenia oparte jest na zasadzie subsydiarności, ale realizowanej niekonsekwentnie, co jest zasadniczą wadą tej instytucji. Choć ustawodawca deklaruje, że celem świadczenia nie jest wyręczenie osób zobowiązanych do alimentacji od realizacji przez nie obowiązków alimentacyjnych, to ustawa nie realizuje tego postulatu w pełni, ponieważ nie wymaga od osób ubiegających się o świadczenia z funduszu podjęcia prób egzekwowania świadczeń alimentacyjnych od wszystkich członków rodziny, na których z mocy prawa rodzinnego ciąży obowiązeki alimentacyjne<sup>249</sup>. Problem ten był podnoszony przez przedstawicieli nauki prawa rodzinnego, którzy podkreślali wielokrotnie wadliwość przyjmowanych wcześniej, ale stosowanych też obecnie rozwiązań prawnych. Ich zdaniem, nic nie usprawiedliwia przejmowania przez państwo obowiązków

<sup>247</sup> Zob. wyrok TK z dnia 23 listopada 2010 r., K 5/10, OTK ZU, Nr 9/A/2010, poz. 106.

<sup>248</sup> Por. W. Maciejko, [w:] *Alimenty. Komentarz*, J. Ignaczewski (red.), Warszawa 2009, s. 291.

<sup>249</sup> Zob. T. Smyczyński, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 12, *Prawo rodzinne opiekuńcze*, Warszawa 2011, s. 813.



rodzinno-prawnych spoczywających na osobach, którym sytuacja zarobkowa i majątkowa pozwala te obowiązki wypełniać<sup>250</sup>.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego mają na celu pomoc materialną ze środków publicznych dzieciom z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej (udzielenie świadczenia uzależnione jest bowiem od spełnienia kryterium dochodowego), świadczoną z tego powodu, że osoby zobowiązane do dostarczania im środków utrzymania i wychowania nie czynią zadość temu obowiązkowi i egzekucja alimentów okazała się bezskuteczna. Funkcją świadczeń jest zatem czasowe złagodzenie niedostatku spowodowanego w rzeczywistości brakiem skutecznego działania państwa w zakresie egzekucji tytułów wykonawczych dotyczących alimentów.

Specyfiką tego świadczenia jest to, że kwota wypłacona przez organ może zostać mu następnie zwrócona w razie wyegzekwowania przez komornika świadczeń alimentacyjnych od dłużnika alimentacyjnego. Mechanizm finansowy skonstruowany przez ustawodawcę powoduje, że jest wątpliwe, czy świadczenia z funduszu alimentacyjnego stanowią w istocie świadczenia socjalne w klasycznym rozumieniu. Jak wynika z ustawy, państwo w pewnym zakresie realizuje za część osób zobowiązanych do alimentacji (chodzi bowiem tylko zobowiązania alimentacyjne wobec dzieci, a nie np. współmałżonków) ciążący na nich obowiązek, wstępuje jednak w miejsce zaspokojonego wierzyciela, uzyskuje regres w stosunku do dłużnika alimentacyjnego, a nawet pobiera za to pewną opłatę. Osoba uprawniona do świadczenia uzyskuje świadczenie z funduszu, ale w tym zakresie traci możliwość żądania od dłużnika alimentacyjnego świadczenia. Oczywiście jest jednak, że od wielu dłużników alimentacyjnych roszczeń wyegzekwować się nie da, stąd w praktyce świadczenia z funduszu pozostają nierzadko świadczeniami finalnymi. Wynika to, jak sądzę, z dwóch powodów. Pierwszym jest orzekanie o alimentach w sytuacji, gdy faktycznie nie ma możliwości realizacji obowiązków alimentacyjnych przez dłużnika. Drugim jest brak w ustawie mechanizmów, które nakazywałyby realizację roszczeń alimentacyjnych wobec innych osób zobowiązanych do alimentów.

Pomimo opisanej powyżej specyfiki świadczeń z funduszu alimentacyjnego uważam, że są one jednak świadczeniami socjalnymi. Stanowią bowiem pomoc w utrzymaniu udzielaną ze środków publicznych dla osób wychowywanych w rodzinach o niskich dochodach i będących w trudnej sytuacji życiowej, jaką jest uchylanie się zobowiązanego do alimentów od ciążącego na nim obowiązku.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują osobie uprawnionej do ukończenia przez nią 18. roku życia, a w przypadku gdy uczy się w szkole lub szkole

---

<sup>250</sup> Zob. M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (Dziecko–Rodzina–Państwo)*, Kraków 2003, s. 139.

wyższej, do ukończenia przez nią 25. roku życia, albo, w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności – bezterminowo. Celem ustawodawcy była zatem pomoc dla tych osób uprawnionych do alimentacji, które nie są w stanie samodzielnie się utrzymywać z powodu wieku, niepełnosprawności lub kontynuowania nauki w szkole.

Uprawnioną jest osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego od sądu lub zatwierdzonego przez sąd. Uprawnienie do świadczenia przysługuje, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna, tzn. w wyniku egzekucji w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych; za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu: braku podstawy prawnej do podjęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika, ewentualnie braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą (art. 2 pkt 2 u.p.o.u.a).

Obowiązek spełniania świadczeń alimentacyjnych rozumianych szeroko, a więc jako dostarczanie środków utrzymania, może powstawać na różnych podstawach prawnych (np. art. 446 § 2 k.c.), jednak świadczeniami alimentacyjnymi *sensu stricto* są tylko prawnorodzinne świadczenia alimentacyjne, w których krąg uprawnionych lub zobowiązanych do świadczenia związany jest z wyznaczonym ustawowo kręgiem osób bliskich<sup>251</sup>. Zgodnie z art. 128 k.r.o., obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (czyli właśnie obowiązek alimentacyjny) obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Alimenty rozumiane jako świadczenie stanowią zatem realizację przez zobowiązanych tego obowiązku, czyli są zachowaniem polegającym na dostarczaniu uprawnionemu środków utrzymania, a w przypadku dzieci również środków wychowania.

Ponieważ uprawnioną do świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest osoba uprawniona do alimentów od rodzica, niewątpliwie w omawianych przepisach chodzi o alimenty świadczone na rzecz dziecka. Jest to istotne ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia z funduszu alimentacyjnego w stosunku do kręgu uprawnionych do alimentów, ponieważ zobowiązanie alimentacyjne może istnieć w różnych stosunkach prawnorodzinnych, a niekiedy nawet pomimo braku stosunku rodzinnego<sup>252</sup>.

<sup>251</sup> Zob. J. Strzebińczyk, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2010, s. 322.

<sup>252</sup> Np. obowiązek dostarczania środków utrzymania między rozwiedzionymi małżonkami (szerzej na ten temat zob. T. Smyczyński, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 12, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2011, s. 755.

Wykładnia gramatyczna prowadzi do wniosku, że z kręgu uprawnionych do świadczeń z funduszu zostały wyłączone inne niż dzieci, osoby uprawnione do alimentów, np. małżonek, czy wstępni. Takie rozumienie przepisu potwierdziło orzecznictwo sądowe, zgodnie z którym w świetle całokształtu przepisów ustawy jasno widać, że celem ustawodawcy nie było wsparcie w trudnej sytuacji każdego, kto uzyskał orzeczenie sądu ustalające na jego rzecz alimenty i nie może ich wyegzekwować, ale właśnie dzieci. Fakt, że ustawa ogranicza krąg osób uprawnionych do pomocy, co wynika z art. 2 pkt 11 i art. 9 ust. 1 ustawy, nie może być traktowany jako naruszenie zasady równości, która polega na równym traktowaniu osób znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej i prawnej<sup>253</sup>. Ograniczenie to nie budzi zatem sprzeciwu.

Nie rozwiązuje to jednak wszystkich problemów związanych z ustawowym wyznaczeniem kręgu osób uprawnionych do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Pozostaje kwestia, czy w związku z takim brzmieniem przepisów pozbawione zostały prawa do świadczenia z funduszu dzieci, na rzecz których alimenty zostały zasądzone od innych osób niż rodzice, np. od dziadków (art. 129 w zw. z art. 133 k.r.o.). W jednym z orzeczeń sądów administracyjnych uznano, że w sytuacji, gdy dłużnikiem alimentacyjnym na podstawie art. 2 pkt 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów może być również inna niż rodzic osoba zobowiązana do alimentacji na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna, to nie do przyjęcia jest takie rozumienie art. 2 pkt 11 tej ustawy, w myśl którego świadczenie z funduszu alimentacyjnego może być przyznane wyłącznie osobie uprawnionej do alimentów w stosunku do rodzica. W ocenie Sądu błędne jest zatem dokonywanie językowej wykładni przepisu art. 2 pkt 11 ustawy o pomocy uprawnionym do alimentów, polegającej na zdefiniowaniu pojęcia dłużnika alimentacyjnego, skoro definicja tego określenia została zawarta w art. 2 pkt 3 tej ustawy. Wykładnia ta zakładałaby bowiem nieracjonalność ustawodawcy, a ponadto, jako sprzeczna z zasadami logiki, byłaby nie do przyjęcia. Prowadzi to do wniosku, że użycie pojęcia „rodzic” nie może służyć do ustalenia właściwego rozumienia pojęcia „dłużnik alimentacyjny”, które zostało odrębnie zdefiniowane, ale wyłącznie do określenia osoby uprawnionej<sup>254</sup>. Omawianego przepisu nie należy zatem, zdaniem sądu, rozumieć w taki sposób, który ogranicza krąg dzieci uprawnionych do świadczeń z funduszu do tych legitymujących się tytułem egzekucyjnym przeciwko rodzicom.

Choć nie wydaje się to logiczne, to jednak w moim przekonaniu ustawodawca ograniczył krąg uprawnionych do tych tylko przypadków, gdy tytuł wykonawczy, którego

---

<sup>253</sup> Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 1161/10, Lex nr 744942.

<sup>254</sup> Zob. wyrok SA w Gliwicach z dnia 16 lipca 2009 r., IV SA/GI 77/09, Lex nr 553429.

nie można wyegzekwować dotyczy rodziców. Wbrew pogładowi sądu, obowiązek alimentacyjny dziadków nie jest wcale pochodną obowiązku rodziców, którzy nie są w stanie realizować obowiązku alimentacyjnego względem dziecka, ale ich własnym obowiązkiem prawnorodzinnym, którego aktualizacja związana jest z brakiem możliwości zaspokojenia roszczenia przez rodziców. W taki bowiem sposób ustawodawca ukształtował kolejność obciążenia obowiązkiem alimentacyjnym w rodzinie. Oczywiście powstaje pytanie, czy takie ukształtowanie kręgu uprawnionych do świadczenia z funduszu nie narusza Konstytucji, a ściślej zasady równości. Jestem jednak zdania, że o ile tak jest, to należy raczej doprowadzić do oceny zgodności przepisu z Konstytucją przez właściwy do tego Trybunał Konstytucyjny niż dokonywać wykładni sprzecznej z jego jasno sformułowaną treścią. Dokonywanie takiej wykładni przez sądy prowadzi bowiem do dowolności w stosowaniu prawa i może również stać się źródłem nierówności, w tym przypadku nierówności między osobami zamieszkałymi w obszarach właściwości różnych sądów oraz między osobami bieglej i mniej biegle posługującymi się środkami ochrony prawnej.

Prawo do alimentów musi być ustalone w tytule wykonawczym, czyli tytule egzekucyjnym zaopatrzonym w klauzulę wykonalności (art. 776 k.p.c.). Ma być to tytuł pochodzący od sądu lub zatwierdzony przez sąd, a więc przede wszystkim wyrok sądu, ugoda sądowa lub ugoda zawarta przed mediatorem, a zatwierdzona przez sąd, jednak nie pozasądowe tytuły egzekucyjne przewidziane w art. 777 § 1 k.p.c. Chodzi zapewne o to, by prawo do alimentów było ustalone w sposób niebudzący wątpliwości, potwierdzony autorytetem sądu, a nie tylko wykazane np. oświadczeniem zobowiązanego. Tytułem wykonawczym jest jednak nie tylko wyrok kończący postępowanie (zasądzający alimenty), ale także np. postanowienie sądu o zabezpieczeniu roszczeń alimentacyjnych w toku procesu rozwodowego wydane na podstawie art. 27 k.r.o.<sup>255</sup> Nie wystarczy jednak posiadać odpowiedni tytuł egzekucyjny. Egzekucja prowadzona na podstawie tego tytułu musi być bezskuteczna, co oznacza, że pomimo jej wszczęcia w okresie ostatnich dwóch miesięcy przed złożeniem wniosku nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych. Fakt ten stwierdza się na podstawie zaświadczenia organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne o bezskuteczności egzekucji alimentów, zawierającego informację o stanie egzekucji, przyczynach jej bezskuteczności oraz o działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów albo oświadczenia o bezskuteczności egzekucji alimentów.

Krytycznie odniesiono się w literaturze do przyjęcia w ustawie, że pomimo niewszczęcia egzekucji uważa się ją za bezskuteczną, gdy niemożność wszczęcia lub

<sup>255</sup> Tak wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2010 r., II SA/Łd1256/10, Lex nr 755764.

prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej powstała w szczególności z powodu: braku podstawy prawnej do pojęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika, ewentualnie braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą. Przepis ten powoduje, że wierzyciel zagranicznego dłużnika alimentacyjnego nie będzie w ogóle zainteresowany dochodzeniem roszczeń alimentacyjnych, łatwiej będzie mu bowiem uzyskać wsparcie z funduszu alimentacyjnego niż dochodzić roszczeń od zobowiązanego<sup>256</sup>. Rzeczywiście, w obecnej sytuacji, w szczególności wobec swobody przemieszczania się w granicach Unii Europejskiej, ale także z uwagi na postępujące ułatwienia w dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych w innych krajach, rozwiązania takie wydają się zbyt liberalne. Warto rozważyć w tych przypadkach przynajmniej uzależnienie prawa do świadczenia z funduszu od podjęcia bezskutecznej próby egzekwowania świadczeń alimentacyjnych od pozostałych członków rodziny.

Uprawnione do świadczenia z funduszu jest co do zasady dziecko niepełnoletnie. Dzieci pełnoletnie prawo do świadczenia zachowują do 25 roku życia, jeżeli uczą się w szkole lub szkole wyższej (art. 9 ust.1 u.p.o.u.a.). Pojęcie szkoły i szkoły wyższej zostało zdefiniowane w u.p.o.u.a. Szkoła oznacza szkołę podstawową, gimnazjum, szkołę ponadpodstawową i ponadgimnazjalną oraz szkołę artystyczną, w której jest realizowany obowiązek szkolny i obowiązek nauki, a także specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania oraz ośrodek umożliwiający dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki (art. 2 pkt 13 u.p.o.u.a.). Szkołą wyższą jest natomiast szkoła w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, kolegium nauczycielskie, nauczycielskie kolegium języków obcych oraz kolegium pracowników służb społecznych (art. 2 pkt 14 u.p.o.u.a.). Bezterminowo prawo do świadczeń z funduszu może mieć tylko dziecko posiadające orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, przez co, zgodnie z art. 2 pkt 16 u.p.o.u.a., należy rozumieć:

- 1) niepełnosprawność w stopniu znacznym, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- 2) całkowitą niezdolność do pracy i samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;

---

<sup>256</sup> Zob. M. Wasilewska, *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny*, Gdańsk 2008, s. 134.

- 3) stałą albo długotrwałą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym i do samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, w celu uzyskania świadczeń określonych w tych przepisach;
- 4) posiadanie orzeczenia o zaliczeniu do I grupy inwalidów;
- 5) niezdolność do samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Warto podkreślić, że prawo do świadczeń z funduszu nie jest obecnie zależne od spełnienia warunku wychowywania dziecka przez osobę samotną. Trybunał Konstytucyjny na tle nieobowiązujących już przepisów wskazał, że uzależnienie prawa dziecka do świadczenia zastępującego alimenty od tego, czy jest ono wychowywane przez osobę pozostającą w nowym związku małżeńskim lub konkubinacie jest niezgodne z Konstytucją, bowiem życiowe wybory rodziców nie powinny wpływać na sytuację materialną dziecka<sup>257</sup>.

Poza przesłankami pozytywnymi, od których spełnienia ustawodawca uzależnił prawo do świadczeń z funduszu, w ustawie wskazano także okoliczności, których zaistnienie uniemożliwia nabycie prawa. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie przysługują, jeżeli osoba uprawniona została umieszczona w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie lub w pieczy zastępczej albo zawarła związek małżeński.

Pojęcie „instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie” zostało zdefiniowane w ustawie (art. 2. pkt 6 u.p.o.u.a.) i oznacza to dom pomocy społecznej, placówkę opiekuńczo-wychowawczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, areszt śledczy, zakład karny, zakład opiekuńczo-leczniczy, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, a także szkołę wojskową lub inną szkołę, jeżeli instytucje te zapewniają nieodpłatne pełne utrzymanie. Wyliczenie to jest wyczerpujące. Samo umieszczenie w jednej z tych placówek nie przesądza jednak o braku prawa do świadczenia z funduszu. Konieczne jest ustalenie, że instytucje te zapewniają nieodpłatne pełne utrzymanie, dopiero bowiem osobie mającej zapewnione pełne utrzymanie nie jest potrzebna pomoc. Wydaje się również, że osoba umieszczona w placówce powinna faktycznie w niej przebywać. Powołana wyżej definicja jest kopią definicji zawartej w ustawie o świadczeniach rodzinnych, aktualne są zatem uwagi odnoszące się do tamtej ustawy<sup>258</sup>. Warto podkreślić, że mimo posłużenia się przez ustawodawcę techniką definicji

---

<sup>257</sup> Zob. wyrok TK z dnia 23 czerwca 2008, P 18/6, OTK 2008, Nr 83, poz. 5. Por. W. Maciejko, [w:] *Alimenty. Komentarz*, J. Ignaczewski (red.) Warszawa 2009, s. 291; M. Mazurek, *Pomoc dla rodziny*, SP 2008, nr 1, s. 1.

<sup>258</sup> Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 55.

zakresowej, dla oceny charakteru instytucji z punktu widzenia omawianych przepisów istotny jest rzeczywisty zakres udzielanych przez nią świadczeń, a nie sama jej nazwa. Istotne znaczenie ma też to, czy pobyt w instytucji nie wiąże się z ponoszeniem choćby częściowej odpłatności<sup>259</sup>.

Prawa do świadczeń z funduszu nie mogą uzyskać osoby uprawnione, które umieszczono w pieczy zastępczej. Instytucja pieczy zastępczej jest uregulowana w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>260</sup>. Piecza zastępcza jest sprawowana w formie rodzinnej i instytucjonalnej. Formami rodzinnej pieczy zastępczej są: rodziny zastępcze (pokrewniona, niezawodowa, zawodowa, w tym zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowa specjalistyczna) i rodzinne domy dziecka. Rodzina zastępcza oraz rodzinny dom dziecka zapewniają dziecku całodobową opiekę i wychowanie, w szczególności zaspokajają jego potrzeby bytowe. Instytucjonalna piecza zastępcza jest sprawowana w postaci placówki opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego. Również te placówki zapewniają dziecku całodobową opiekę i wychowanie oraz zaspokajają jego niezbędne potrzeby bytowe. To ostatnie powoduje, że, podobnie jak w przypadku umieszczenia w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, nie ma potrzeby udzielania dzieciom umieszczonym w tych placówkach pomocy w formie świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następuje co do zasady na podstawie orzeczenia sądu. W przypadku pilnej konieczności, na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka, możliwe jest umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, na podstawie umowy zawartej między rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny lub miejsce prowadzenia rodzinnego domu dziecka. O zawartej umowie starosta zawiadamia niezwłocznie sąd. Szczegółne regulacje dotyczą ponadto rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego i placówki opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego<sup>261</sup>. Potrzeby dziecka

---

<sup>259</sup> Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 55 i 125.

<sup>260</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 149, poz. 887 ze zm.

<sup>261</sup> Rodzina zastępcza zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego przyjmuje dziecko: na podstawie orzeczenia sądu; w przypadku gdy dziecko zostało doprowadzone przez Policję lub Straż Graniczną; na wniosek rodziców, dziecka lub innej osoby w przypadku, o którym mowa w art. 12a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (art. 58 ust. 1 u.w.r.s.p.z.). Zadaniem placówki opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego jest doraźna opieka nad dzieckiem w czasie sytuacji kryzysowej. W szczególności placówka ta jest obowiązana przyjąć dziecko w przypadkach wymagających natychmiastowego zapewnienia dziecku opieki. Do placówki dziecko przyjmuje się: na podstawie orzeczenia sądu; w przypadku gdy dziecko zostało doprowadzone przez Policję lub Straż Graniczną, a ponadto na wniosek rodziców, dziecka

umieszczonego w pieczy zastępczej pokrywane są za pomocą odpowiednich świadczeń, przy czym rodzice ponoszą opłatę za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie przysługują ponadto, jeżeli osoba uprawniona zawarła związek małżeński. Obowiązek przyczyniania się do zaspokajania potrzeb rodziny, wynikający z art. 27 k.r.o., również stanowi źródło indywidualnego obowiązku alimentacyjnego między małżonkami. Obowiązek alimentacyjny małżonka wyprzedza obowiązek krewnych uprawnionego małżonka<sup>262</sup>. Nie ma zatem podstaw do udzielania z publicznych środków wsparcia uprawnionemu, do dostarczania któremu środków utrzymania zobowiązany jest w pierwszej kolejności małżonek.

### 3. Pomoc mieszkaniowa

Osoba dorosła powinna przede wszystkim sama zapewnić sobie i swojej rodzinie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. W razie gdy nie może tego uczynić samodzielnie ani przez skorzystanie z przysługujących jej uprawnień (np. alimentacyjnych), obowiązek zaspokojenia tych potrzeb ciąży na gminie, która jest odpowiedzialna, zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 u.p.s., za udzielenie schronienia osobom, które są go pozbawione. Do obowiązków gminy należy jednak nie tylko zapewnianie dachu nad głową osobom już go pozbawionym, ale przede wszystkim zapobieganie bezdomności i umożliwianie uzyskania godnych warunków mieszkaniowych osobom o niskich dochodach w tym rodzinom wielodzietnym. Chodzi zatem między innymi o zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych rodzinom, zważywszy, że mieszkania stanowią najdroższe dobra powszechnego użytku, a wydatki związane z korzystaniem z nich znacznie obciążają budżet rodziny. Sytuacja mieszkaniowa determinuje w wysokim stopniu poziom ogólnych warunków bytowych<sup>263</sup>. Jednym z instrumentów służących realizacji tych celów jest wsparcie gospodarstw domowych w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych mające postać dodatków mieszkaniowych.

Ustawa o dodatkach mieszkaniowych nie zawiera definicji dodatku mieszkaniowego i nie określa wprost jego celu. Stąd kwestia ta wymaga szerszego wyjaśnienia, z uwzględnieniem przemian historycznych tej regulacji. Świadczenia socjalne, których celem jest udzielenie pomocy w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych osobom

---

lub osoby trzeciej umieszcza się w niej dziecko w trybie art. 12a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (art. 103 ust. 2 u.w.r.s.p.z.).

<sup>262</sup> Zob. T. Smyczyński, *op. cit.*, s. 795.

<sup>263</sup> Zob. A. Andrzejewski, *Spoleczne aspekty polityki mieszkaniowej*, [w:] *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz (red.) Warszawa 1987, s. 257; S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1994, s. 146.



o niskich dochodach, znane są polskiemu ustawodawstwu od dawna. W 1965 r. w celu zrekomensowania wzrostu kosztów utrzymania spowodowanych podwyżką czynszów, Rada Ministrów uchwaliła<sup>264</sup> wprowadzenie przejściowego dodatku mieszkaniowego do zarobków (wynagrodzeń i uposażeń) osób zatrudnionych i zamieszkałych w lokalach, za które czynsz został podwyższony na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1965 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne<sup>265</sup>. Uchwała ta ze zmianami obowiązywała do czasu jej uchylenia z dniem 7 grudnia 1981 r.<sup>266</sup> Od 1983 r. gospodarstwa domowe o niskich dochodach mogły ubiegać się o udzielenie pomocy finansowej na zmniejszenie obciążeń z tytułu miesięcznych opłat i czynszów za mieszkania<sup>267</sup>. Bezzwrotnej pomocy finansowej na zmniejszenie obciążeń związanych z korzystaniem z mieszkania udzielano również ze środków Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej<sup>268</sup>.

Istotną zmianą stanu prawnego było uchwalenie w dniu 2 lipca 1994 r. ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych<sup>269</sup>. Jej rozdział 6 poświęcony został w całości regulacji prawa do dodatku mieszkaniowego. Wprowadzenie dodatków mieszkaniowych związane było z koniecznością urealnienia wartości czynszów, tak aby pokrywały w większym stopniu koszty utrzymania budynków w należytym stanie technicznym. Urealnienie to wywołało potrzebę wsparcia rodzin o niskich dochodach w ponoszeniu tych opłat i wydatków mieszkaniowych<sup>270</sup>. Ustawa ta utraciła moc na podstawie art. 39 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego<sup>271</sup>, ale rozdział 6 regulujący dodatki mieszkaniowe został skreślony przez art. 15 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r.

---

<sup>264</sup> Uchwała Nr 187 Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1965 r. w sprawie wprowadzenia przejściowego dodatku mieszkaniowego, M.P. Nr 43, poz. 239.

<sup>265</sup> Dz.U. z 1965 r., Nr 35, poz. 224.

<sup>266</sup> Uchwała Nr 233 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 1981 r. w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych uchwał Rady Ministrów i jej organów, ogłoszonych w Monitorze Polskim, M.P. z 1981 r., Nr 29, poz. 268. Załącznik, Wykaz Uchwał Rady Ministrów oraz Prezydium Rządu, które utraciły moc prawną, pkt 32.

<sup>267</sup> Zarządzenie Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej z 12 sierpnia 1983 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania pomocy finansowej na zmniejszenie obciążeń z tytułu miesięcznych opłat i czynszów za mieszkania (M.P. Nr 31, poz. 173).

<sup>268</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad, trybu gromadzenia i wykorzystywania środków Funduszu Gospodarki Gruntami i Gospodarki Mieszkaniowej (Dz.U. Nr 47, poz. 237).

<sup>269</sup> Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.

<sup>270</sup> Zob. wyrok TK z 4 lutego 1997 r., P 4/96, OTK 1997, nr 1, poz. 3.

<sup>271</sup> Dz.U. z 2001 r., Nr 71, poz. 733 ze zm.

o dodatkach mieszkaniowych, która w większości weszła w życie 1 stycznia 2002 r.<sup>272</sup> Ustawa ta, nowelizowana kilkakrotnie, obowiązuje do dnia dzisiejszego.

Nazwa świadczenia nie oddaje raczej jego istoty, jest wręcz myląca<sup>273</sup>. Dodatek to „rzecz dodana, to co się dodaje ponad normę, ponad określoną ilość”<sup>274</sup>. Tymczasem dodatek mieszkaniowy jest świadczeniem samodzielnym i uzupełniającym zapłatę należności za mieszkanie osoby zobowiązanej. Jest więc raczej dopłatą, czyli kwotą, którą się dopłaca, zapłatą brakującej części<sup>275</sup>. Nazwa „dodatek” została prawdopodobnie zachowana z wcześniejszych regulacji prawnych, kiedy świadczenie to było wypłacane przez pracodawców na pokrycie kosztów utrzymania mieszkania jako dodatek do wynagrodzenia pracownika. W obecnych warunkach jest już jednak nieadekwatna do charakteru świadczenia.

Zasadniczym celem dodatku mieszkaniowego jako samodzielnego świadczenia jest pomoc osobom o niskich dochodach, co do zasady posiadającym tytuł prawny do lokalu mieszkalnego (tylko wyjątkowo osobom, które takiego tytułu nie mają) w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Pomoc ta polega na umożliwieniu im regulowania należności za mieszkanie za pomocą dopłacania części wymaganej kwoty ze środków publicznych. Ponadto, dzięki wypłacie świadczenia do rąk zarządcy, dodatek powoduje bezpośrednio zaspokajanie wierzytelności związanych z zajmowaniem lokalu. Chroni przez to również interes wierzycieli, na przykład właścicieli lokali mieszkalnych, ponieważ dzięki zabezpieczeniu terminowości realizacji opłat pozwala im dokonywać niezbędnych remontów.

Prawo do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy ustawodawca przyznał w art. 2 u.d.m. osobom posiadającym tytuł prawny do „lokalu mieszkalnego” i tylko wyjątkowo takim, które go nie posiadają – oczekującym na przysługujący im lokal zamienny albo socjalny. W omawianej ustawie nie zdefiniowano pojęcia „lokal mieszkalny” ani nie odesłano do żadnej z innych ustaw, które posługują się tym określeniem. W literaturze przyjmuje się, że chodzi tu o każdy lokal, czyli pomieszczenie, które służy do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez osoby fizyczne. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, czyli zamieszkiwanie polega na zajmowaniu pomieszczenia mieszkalnego dla schronienia, wypoczynku, snu, przyrządzania posiłków, dokonywania czynności higieny osobistej, zaspokajania potrzeb kulturalnych<sup>276</sup>. Lokalem mieszkalnym jest zarówno dom mieszkalny,

<sup>272</sup> Dz.U. z 2001 r., Nr 71, poz. 734 ze zm.

<sup>273</sup> Zob. B. Sygít, R. Politowicz, *Dodatki mieszkaniowe. Poradnik dla pracowników gmin, spółdzielni mieszkaniowych, najemców, użytkowników i właścicieli*, Bydgoszcz 1995, s. 14.

<sup>274</sup> *Nowy słownik języka polskiego*, E. Sobol (red.), Warszawa 2002, s. 139.

<sup>275</sup> *Ibidem*, s. 146.

<sup>276</sup> Zob. E. Gniewek, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 4, Warszawa 2007, s. 480 i n.

cały lokal pojmowany jako samodzielny zespół izb, jak i jego funkcjonalnie wyodrębniona część<sup>277</sup>. Prawo do dodatku nie dotyczy lokali o innym przeznaczeniu, np. lokali użytkowych.

Prawo do dodatku może przysługiwać osobom, które legitymują się jednym z tytułów prawnych do lokalu mieszkalnego wskazanych w art. 2 pkt 1–3, a zatem najemcom oraz podnajemcom lokali mieszkalnych, osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właścicielom samodzielnych lokali mieszkalnych. Określenia te odwołują się, choć nie wprost, do odrębnych, szczegółowych regulacji prawnych, które rozstrzygają, czy danej osobie przysługuje prawo. Stosunek najmu lokalu mieszkalnego powstaje w wyniku zawarcia umowy i, wyjątkowo, z mocy ustawy<sup>278</sup> (np. art. 30 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>279</sup> i art. 16 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych)<sup>280</sup>. Najem lokali mieszkalnych regulowany jest przepisami art. 659–692 k.c. Regulacje szczególne dotyczące najmu lokali mieszkalnych zawierają między innymi: art. 130–133 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony<sup>281</sup>, art. 54 i 58 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela<sup>282</sup>, art. 88–98 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>283</sup>, art. 92–102 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>284</sup>, art. 74–84 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>285</sup>, art. 46 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>286</sup> i rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego<sup>287</sup>, art. 29 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy

<sup>277</sup> Zob. A. Paduch, *Uzyskanie dodatku mieszkaniowego w świetle przesłanek ustawy z dnia 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych*, ST 2011, nr 4, s. 65 i n.

<sup>278</sup> Zob. J. Panowicz-Lipska, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 8, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2004, s. 75.

<sup>279</sup> T.j. Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.

<sup>280</sup> T.j. Dz.U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1116 ze zm.

<sup>281</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 461.

<sup>282</sup> T.j. Dz.U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 ze zm.

<sup>283</sup> T.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 287, poz. 1687 ze zm.

<sup>284</sup> T.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 116, poz. 675 ze zm.

<sup>285</sup> T.j. Dz.U. z 2009 r., Nr 12, poz. 68.

<sup>286</sup> T.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59.

<sup>287</sup> Dz.U. Nr 221, poz. 1751.

Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin<sup>288</sup>, ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>289</sup>, art. 170–192 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej<sup>290</sup>, art. 76–87 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu<sup>291</sup>, a także art. 102 i nast. ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>292</sup>.

Jako odrębną grupę uprawnionych do dodatku mieszkaniowego ustawodawca wskazuje osoby mieszkające w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego. Tytułem prawnym pozwalającym ubiegać się o omawiane świadczenie jest zatem spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu<sup>293</sup>. Na prawo do dodatku nie ma obecnie wpływu to, czy osoba, której przysługuje spółdzielczy tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, jest członkiem spółdzielni. Warunek taki zawierał pierwotny tekst ustawy, przyznający prawo tylko członkom spółdzielni mieszkaniowych zamieszkującym na podstawie spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego (art. 2 u.d.m.), przepis ten został jednak zmieniony, a krąg osób, które mogą ubiegać się o dodatek mieszkaniowy – rozszerzony<sup>294</sup>.

Kolejną kategorią uprawnionych do dodatku są osoby mieszkające w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właściciele samodzielnych lokali mieszkalnych. Własność jest rzeczowym prawem podmiotowym stanowiącym najszerszą treściowo prawną formę korzystania z rzeczy. Własność może przysługiwać jednej osobie lub niepodzielnie kilku osobom (współwłasność). Co do zasady, budynki trwale z gruntem związane stanowią części składowe gruntu (art. 48 k.c.), a zatem tytułem prawnym do lokalu mieszkalnego znajdującego się w takich budynkach jest tytuł prawny do nieruchomości gruntowej, na której stoi budynek. Budynki mogą stanowić również odrębny od gruntu przedmiot własności, jeżeli stanowią tak przepisy

<sup>288</sup> T.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 8, poz. 67.

<sup>289</sup> T.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 206, poz. 1367 ze zm.

<sup>290</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 79, poz. 523 ze zm.

<sup>291</sup> T.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 163, poz. 1712.

<sup>292</sup> T.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 29, poz. 154 ze zm.

<sup>293</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, t.j. Dz.U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1116 ze zm.

<sup>294</sup> Art. 1 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. Nr 240, poz. 2406.

szczególne (art. 46 k.c.)<sup>295</sup>. Obecnie odrębna własność budynku dotyczy najczęściej budynków wzniesionych przez użytkownika wieczystego na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste albo nabytych przez niego przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (art. 235 k.c.). Odrębnym przedmiotem własności mogą być również nieruchomości lokalowe ustanowione zgodnie z ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali<sup>296</sup>. Odrębna własność lokalu może być ustanowiona w drodze umowy, jednostronnej czynności prawnej lub orzeczenia sądu, a następnie przechodzić na inne osoby między innymi w drodze czynności prawnych (umowy sprzedaży, darowizny itd.) oraz dziedziczenia<sup>297</sup>.

Prawo do dodatku przysługuje również innym osobom mającym tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszącym wydatki związane z jego zajmowaniem. Tytuł prawny oznacza w tym przypadku stosunek prawny, z którego wynika uprawnienie do korzystania z lokalu mieszkalnego. Prawo do korzystania z lokalu mieszkalnego może wynikać z prawa rzeczowego, mieć charakter obligacyjny, wynikać z określonego stosunku prawno-rodzinnego albo stosunku o charakterze administracyjno-prawnym<sup>298</sup>. Tytułem takim może być w szczególności osobista służebność mieszkania (art. 300 k.c.) towarzysząca często umowom dożywocia, darowizny nieruchomości lub umowie przenoszącej własność gospodarstwa rolnego na następcę, która stosowana jest obecnie nie tylko w stosunkach wiejskich, ale również w miastach<sup>299</sup>. Tytułem takim jest również umowa użyczenia lokalu mieszkalnego<sup>300</sup>. Prawo do zamieszkiwania wynikać może też ze stosunku małżeństwa lub zobowiązania do dostarczania środków utrzymania (alimentacji).

Aby osoba posiadająca tytuł prawny do lokalu uzyskała prawo do dodatku, musi ponosić wydatki związane z utrzymaniem lokalu. Zdaniem niektórych autorów oznacza to, że z tytułu prawnego musi wynikać obowiązek ponoszenia wydatków związanych z utrzymaniem lokalu<sup>301</sup>. Oznaczałoby to, że osoba, która faktycznie ponosi wydatki, choć nie wynika to z jej tytułu prawnego do lokalu, nie ma praw do dodatku. Kwestia ta jest dyskusyjna, ponieważ takie ograniczenie nie zostało wyrażone w treści przepisu.

<sup>295</sup> Zob. E. Gniewek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 115.

<sup>296</sup> T.j. Dz.U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903 ze zm.

<sup>297</sup> Zob. szerzej J. Pisuliński, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 4, *Prawo rzeczowe*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2007, s. 261 i n.

<sup>298</sup> Zob. J. Pisuliński, *Prawo lokalowe*, Warszawa 2008, s. 11.

<sup>299</sup> Zob. E. Gniewek, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 4, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2007, s. 480.

<sup>300</sup> Tak wyrok NSA z dnia 13 lipca 2010 r., I OSK 91/10, Lex nr 672934.

<sup>301</sup> Zob. G. Manjura-Niškiewicz, *Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2013, *op. cit.*, s. 37.

Istnieją tytuły prawne do lokalu mieszkalnego, które nie nakładają obowiązku ponoszenia wydatków, ale nie można wykluczyć, że osoby uprawnione do zamieszkiwania w lokalu na ich podstawie rzeczywiście ponoszą wydatki związane z utrzymaniem lokalu. Przykładowo, osoba korzystająca z lokalu na podstawie umowy dożywocia nie ma umownego obowiązku ponoszenia tych wydatków, ale faktycznie może je ponosić i nie powinna, moim zdaniem, być z tego powodu wykluczona z kręgu uprawnionych do świadczenia, dopóki nie zostanie to wprost uregulowane w ustawie.

Wyjątkowo o dodatek mogą się również ubiegać osoby zajmujące lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, a tylko oczekujące na przysługujący im lokal zamienny albo socjalny (art. 3 ust. 5 u.d.m.). Osoby ubiegające się o dodatek na tej podstawie muszą spełniać łącznie trzy warunki: zajmować lokal, nie mieć do niego tytułu prawnego i nabyć już prawo do lokalu socjalnego lub zamiennego<sup>302</sup>. Prawo do lokalu socjalnego i zamiennego regulują przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów. W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (art. 14 u.o.p.l.). Ponadto w razie wypowiedzenia najmu na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 4 tej ustawy na właściwej gminie spoczywa do dnia 31 grudnia 2015 r. obowiązek zapewnienia najemcy opłacającemu w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy czynsz regulowany lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki (art. 32 u.o.p.l.).

W orzecznictwie i literaturze przyjmuje się, że warunkiem uzyskania dodatku jest również to, by osoba mająca tytuł do lokalu mieszkalnego i ubiegająca się o dodatek zamieszkiwała w tym lokalu<sup>303</sup>. Jak słusznie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, dodatek mieszkaniowy nie może służyć do pokrywania kosztów utrzymania lokalu, w którym osoba ubiegająca się o dodatek nie zamieszkuje. Warunkiem uprawniającym do otrzymania dodatku mieszkaniowego jest bowiem faktyczne zamieszkiwanie wnioskodawcy i prowadzenie przez niego gospodarstwa domowego w lokalu, do którego przysługuje mu tytuł prawny, co wynika z literalnej wykładni art. 4 u.d.m.<sup>304</sup> W niektórych przypadkach wskazuje na to również treść art. 2 tej ustawy, w którym mówi się

---

<sup>302</sup> Takie stanowisko prezentuje również NSA w wyroku z dnia 13 kwietnia 2007 r., I OSK 214/06, niepubl. W uzasadnieniu tego wyroku sąd stwierdził, że art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych dotyczy osób, które posiadają już prawo do lokalu socjalnego, ale prawo to nie zostało jeszcze zrealizowane.

<sup>303</sup> Zob. A. Paduch, *op. cit.*, s. 68.

<sup>304</sup> Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2011, I OSK 1439/11, Lex nr 1149176.

o osobach mieszkających w lokalach mieszkalnych lub osobach zajmujących lokal mieszkalny.

Ustalenie istnienia tytułu prawnego do lokalu odbywa się w toku postępowania o dodatek mieszkaniowy na podstawie dowodów potwierdzających powstanie na rzecz osoby ubiegającej się o dodatek określonego prawa do lokalu lub nabycie go zgodnie z obowiązującym prawem. Niekiedy powstają jednak wątpliwości w tej kwestii, których nie może rozstrzygnąć samodzielnie organ udzielający świadczenia. W orzecznictwie stwierdza się m.in., że ustalenie skutków prawnych oświadczenia woli o wypowiedzeniu umowy najmu i, co za tym idzie, istnienia bądź nieistnienia między stronami stosunku prawnego wynikającego z umowy najmu lokalu, stanowi zagadnienie należące do właściwości sądu powszechnego, a jednocześnie prejudykat, od którego zależeć będzie rozstrzygnięcie sprawy o dodatek; okoliczność tę organ administracji może samodzielnie ustalić jedynie w przypadku spełnienia się przesłanek określonych w art. 100 § 3 k.p.a. (gdy strona mimo wezwania nie wystąpi o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego przez właściwy sąd powszechny)<sup>305</sup>.

Dalszą istotną przesłanką ograniczającą prawo do świadczenia jest wymaganie, by powierzchnia użytkowa lokalu nie przekraczała normatywnej powierzchni użytkowej dla gospodarstwa domowego w zależności od liczby osób wchodzących w jego skład. Normatywna powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, w którym znajduje się tylko jeden lokal mieszkalny (dom jednorodzinny), zwana dalej „normatywną powierzchnią”, w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego nie może przekraczać: 1) 35 m<sup>2</sup> – dla 1 osoby, 2) 40 m<sup>2</sup> – dla 2 osób, 3) 45 m<sup>2</sup> – dla 3 osób, 4) 55 m<sup>2</sup> – dla 4 osób, 5) 65 m<sup>2</sup> – dla 5 osób, 6) 70 m<sup>2</sup> – dla 6 osób, a w razie zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym większej liczby osób dla każdej kolejnej osoby zwiększa się normatywną powierzchnię tego lokalu o 5 m<sup>2</sup>. Normatywną powierzchnię powiększa się o 15 m<sup>2</sup>, jeżeli w lokalu mieszkalnym zamieszkuje osoba niepełnosprawna poruszająca się na wózku lub osoba niepełnosprawna, której niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w oddzielnym pokoju. (art. 5 ust. 1 i ust. 3 u.d.m.). Celem tego rozwiązania jest z jednej strony ograniczenie pomocy tylko do osób zamieszkujących w lokalach o powierzchni odpowiadającej ich rzeczywistym potrzebom, a z drugiej umożliwienie osobom o niskich dochodach utrzymania mieszkania o wielkości odpowiedniej do liczebności rodziny.

---

<sup>305</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2012, II SA/Po 315/12, Lex 1258980. Zob. również wyrok WSA w Olsztynie z 17 stycznia 2012, I SA/Ol 969/11, CBOSA.

Odrębną przesłanką uzyskania dodatku mieszkaniowego jest spełnienie przez wnioskodawcę ustawowego kryterium dochodowego i ewentualnie prowadzenie gospodarstwa domowego, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

Ustawa zawiera również wskazanie okoliczności wyłączających uzyskanie dodatku. Organ odmawia przyznania dodatku mieszkaniowego, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ustali, że występuje rażąca dysproporcja pomiędzy niskimi dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji o dochodzie, a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy, wskazującym, że jest on w stanie uiszczać wydatki związane z zajmowaniem lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego), wykorzystując własne środki i posiadane zasoby majątkowe lub że faktyczna liczba wspólnie stale zamieszkujących i gospodarujących z wnioskodawcą jest mniejsza niż wykazana w deklaracji (art. 7 ust. 3 u.d.m.). Wskazując okoliczności, w których należy odmówić dodatku, ustawodawca posłużył się określeniami nieostrymi. Odmowa udzielania świadczenia wymaga przeprowadzenia wnikliwego postępowania dowodowego. Dotyczy to zwłaszcza pierwszej z wymienionych wyżej sytuacji. Rażąca dysproporcja pomiędzy niskimi dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji o dochodzie a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy, musi polegać na oczywistej, widocznej na pierwszy rzut oka niewspółmierności dochodów deklarowanych i stanu majątkowego. Istnienie takich okoliczności trudno jest wykazać, więc organy orzekające w sprawach dodatków są ostrożne w stosowaniu omawianego przepisu.

#### **4. Pomoc dla osób opuszczających pieczę zastępczą**

Wsparciem socjalnym uzależnionym od dochodu jest także część pomocy dla osób opuszczających pieczę zastępczą – pomoc na usamodzielnienie i zagospodarowanie. Są to świadczenia mające na celu umożliwienie osobom opuszczającym pieczę zastępczą rozpoczęcie samodzielnego życia. A zatem, jak słusznie zauważa się w piśmiennictwie, nie chodzi tu o zaspokojenie niezbędnych potrzeb bytowych<sup>306</sup>. Pomoc ta ma zapewnić równy start osobom wychodzącym z pieczy zastępczej w stosunku do osób, które rozpoczynają samodzielne życie, oddzielając się od rodziny. Podobnie zatem jak w normalnych warunkach rodzice zapewniają pomoc materialną dzieciom, które rozpoczynają samodzielnie życie, tak państwo wyposaża osoby opuszczające pieczę zastępczą w pewne środki materialne. Do czasu wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej omawiane formy pomocy były uregulowane w ustawie

---

<sup>306</sup> Zob. S. Nitecki, *Prawo pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 199.



o pomocy społecznej, a jeszcze wcześniej, co było zresztą przedmiotem krytyki, należały do systemu oświaty<sup>307</sup>.

Udzielenie pomocy materialnej jest tylko jednym z elementów usamodzielnienia rozumianego jako pewien proces wychowawczy realizowany w ramach pracy z osobami przebywającymi w pieczy zastępczej w związku jej opuszczaniem w sposób określony w programie usamodzielniania<sup>308</sup>. Pomoc ta nie dotyczy wszystkich wychowanków pieczy zastępczej, a tylko ich grupy wskazanej przez ustawodawcę (art. 141 u.w.r.s.p.z.). Ustawa reguluje pomoc udzielaną osobom usamodzielnianym, gdy umieszczenie w pieczy zastępczej nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu. Osobami usamodzielnianymi są osoby opuszczające po osiągnięciu pełnoletności rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną. Za osobę usamodzielnianą uważa się również osobę, której pobyt w rodzinnej pieczy zastępczej ustał na skutek śmierci osób tworzących rodzinę zastępczą lub osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka, w okresie 6 miesięcy przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności (art. 140 ust. 2 u.w.r.s.p.z.).

Udzielenie pomocy uzależnione jest od okresu przebywania w pieczy zastępczej. Pomoc jest przyznawana osobie usamodzielnianej, która przebywała w pieczy zastępczej przez okres co najmniej 3 lat – w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą spokrewnioną, ewentualnie roku w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną. Do okresów pobytu w pieczy zastępczej wlicza się również okresy pobytu w różnego rodzaju placówkach wymienionych w art. 141 ust. 2 u.w.r.s.p.z. Udzielenie pomocy jest uzależnione od minimalnego okresu przebywania w pieczy zastępczej, aby nie dochodziło do nadużyć polegających na umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej wyłącznie w celu uzyskania tego wsparcia. Pomoc na usamodzielnienie oraz pomoc na zagospodarowanie jest przyznawana osobie usamodzielnianej, która spełnia ustawowe kryterium dochodowe, którego szczegółowy kształt zostanie omówiony w dalszej części pracy.

Warunkiem przyznania pomocy na usamodzielnienie jest złożenie wniosku oraz posiadanie zatwierdzonego indywidualnego programu usamodzielnienia, określającego między innymi zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia, sposób uzyskania przez osobę usamodzielnianą wykształcenia lub kwalifikacji

---

<sup>307</sup> Zob. M. Andrzejewski, [w:] System prawa prywatnego, t. 12, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, T. Smyczyński (red.), Warszawa 2011, s. 429.

<sup>308</sup> *Ibidem*, s. 478.

zawodowych, pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz w podjęciu przez osobę usamodzielnianą zatrudnienia. Indywidualny program usamodzielnienia jest opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia lub koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności. Następnie jest on zatwierdzany przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie. Opiekunem usamodzielnienia może być osoba tworząca rodzinę zastępczą, prowadząca rodzinny dom dziecka, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, pracownik socjalny powiatowego centrum pomocy rodzinie, osoba będąca w placówce opiekuńczo-wychowawczej albo regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej wychowawcą lub psychologiem, lub inna osoba wskazana przez osobę usamodzielnianą i zaakceptowana przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie. Osoba usamodzielniana co najmniej na dwa miesiące przed osiągnięciem przez nią pełnoletności wskazuje osobę, która podejmuje się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia oraz przedstawia pisemną zgodę tej osoby.

Pomoc na usamodzielnienie może być wypłacona, w zależności od ustaleń indywidualnego programu usamodzielniania, jednorazowo lub w ratach, nie później jednak niż do ukończenia przez osobę usamodzielnianą 26. roku życia. W przypadku gdy osoba usamodzielniana otrzymuje pomoc na kontynuowanie nauki, pomoc na usamodzielnienie jest wypłacana po zakończeniu pobierania pomocy na kontynuowanie nauki. W uzasadnionych przypadkach pomoc na usamodzielnienie może zostać wypłacona w trakcie wypłacania pomocy na kontynuowanie nauki. Istotną kwestią jest to, że ustawa wylicza w sposób wyczerpujący okoliczności, w których można odmówić przyznania pomocy na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie lub na zagospodarowanie. To znaczy, że wskazuje się okoliczności, w których pomimo spełnienia przesłanek pozytywnych organ może stosowanie do okoliczności sprawy odmówić udzielania świadczenia. Są nimi: 1) uzasadnione przypuszczenie, że pomoc zostanie wykorzystana niezgodnie z celem, na jaki zostanie przyznana; 2) samowolne opuszczenie pieczy zastępczej przed osiągnięciem pełnoletności; 3) porzucenie nauki umożliwiającej przygotowanie zawodowe i niepodjęcie zatrudnienia; 4) rozwiązanie stosunku pracy z osobą usamodzielnianą bez wypowiedzenia z winy pracownika; 5) nieuzasadnione uchylanie się od podjęcia proponowanego osobie usamodzielnianej zatrudnienia; 6) skazanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe (art. 152 u.w.r.s.p.z.). W ten sposób ustawodawca zapewnia właściwe wykorzystanie pomocy i mobilizuje osoby do podejmowania wysiłków mających na celu usamodzielnienie.

## 5. Pomoc na wyrównywanie szans edukacyjnych

### 5.1. Stypendium socjalne dla studentów i doktorantów

Pomoc socjalna dla studentów ma długą tradycję, a jej celem było zawsze umożliwienie studiowania młodzieży z rodzin o niskich dochodach<sup>309</sup>. Stypendia socjalne związane z nauką mają na celu wyrównywanie szans, czyli zapewnienie takiego stanu rozwiązań instytucjonalnych i formalno-prawnych, które umożliwiają, przy aktywnej postawie i zaangażowaniu (również materialnym), realizowanie dążeń i aspiracji zawodowych poszczególnym jednostkom. Pomoc państwa powinna uzupełniać możliwości indywidualne<sup>310</sup>. Chodzi o to, by dwie osoby o takich samych predyspozycjach oraz upodobaniach mogły uzyskać takie samo wykształcenie, niezależnie od tego, jakie są na przykład dochody ich rodziców<sup>311</sup>.

Prawo do stypendium socjalnego przysługuje studentom i doktorantom. Studentem jest osoba kształcąca się na studiach wyższych (art. 2 ust. 1 pkt 18k p.s.w.), to znaczy studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia lub jednolitych studia magisterskich, prowadzonych przez uczelnię uprawnioną do ich prowadzenia (art. 2 ust. 1 pkt 5 p.s.w.). Doktorantem jest uczestnik studiów doktoranckich (art. 2 ust. 1 pkt 18l p.s.w.), to znaczy studiów trzeciego stopnia, prowadzonych przez uprawnioną jednostkę organizacyjną uczelni, instytut naukowy Polskiej Akademii Nauk, instytut badawczy lub międzynarodowy instytut naukowy działający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, utworzony na podstawie odrębnych przepisów, na które to studia przyjmowani są kandydaci posiadający kwalifikacje drugiego stopnia i które kończą się uzyskaniem kwalifikacji trzeciego stopnia (art. 2 ust. 1 pkt 10 p.s.w.). Status studenta albo doktoranta osoba przyjęta na studia nabywa odpowiednio z chwilą immatrykulacji i złożenia ślubowania albo z chwilą złożenia ślubowania. W okresie odbywania studiów i studiów doktoranckich studenci i doktoranci mogą otrzymać pomoc materialną, w szczególności w formie stypendium socjalnego (art. 173 ust. 1 pkt 1 p.s.w. i art. 199 ust. 1 pkt 1 p.s.w.).

Student może ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa. Jedną z form pomocy jest, jak już wskazano, stypendium socjalne. Prawo do pomocy materialnej przysługuje studentom uczelni publicznych i niepublicznych, studiującym w formie stacjonarnej i niestacjonarnej. Prawo to nie

---

<sup>309</sup> Zob. J. Tymowski, *Organizacja szkolnictwa wyższego w Polsce*, Warszawa 1980, s. 169.

<sup>310</sup> Zob. Z. Pisz, [w:] *Zadania społeczne*, Z. Pisz (red.), Wrocław 1999, s. 57.

<sup>311</sup> Zob. N. Barr, *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyka, niepewność a rola państwa*, Warszawa 2010, s. 220.

może być przez uczelnię ograniczone wewnętrznymi aktami tej uczelni, na przykład regulaminem wydawanym w tej sprawie na podstawie art. 186 ust. 1 p.s.w.<sup>312</sup>

Stypendium socjalne ma prawo otrzymywać student znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej. Rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego ustala wysokość dochodu na osobę w rodzinie studenta uprawniającą do ubiegania się o stypendium socjalne. Student studiów stacjonarnych znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej może otrzymać stypendium socjalne w zwiększonej wysokości w dwóch sytuacjach: z tytułu zamieszkiwania w domu studenckim lub w obiekcie innym niż dom studencki, jeżeli codzienny dojazd z miejsca stałego zamieszkania do uczelni uniemożliwiałby lub w znacznym stopniu utrudniał studiowanie, a także z tytułu zamieszkiwania z niepracującym małżonkiem lub dzieckiem studenta w domu studenckim lub w obiekcie innym niż dom studencki. Szczegółowe zasady ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania stypendium socjalnego (i innych świadczeń pomocy materialnej dla studentów) ustala rektor w regulaminie wydanym w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego (w nowo utworzonej uczelni wydaje go sam rektor na okres roku). W regulaminie tym określa się szczegółowe kryteria i tryb udzielania świadczeń, wzory wniosków i oświadczeń oraz sposób udokumentowania sytuacji materialnej studenta. Regulamin nie może być sprzeczny z przepisami prawa, przede wszystkim ustawy o szkolnictwie wyższym, a więc nie może wyznaczać kryteriów dyskryminujących lub nieprzewidzianych w ustawie, wprowadzać odmiennych od ustawowych zasad ustalania dochodu studenta do celów stypendialnych<sup>313</sup>, ani zawitych terminów składania przez studentów wniosków o przyznanie stypendiów<sup>314</sup>.

Stypendium socjalne przysługujące doktorantom przyznaje się ze środków funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, na zasadach określonych przez rektora w uzgodnieniu z uczelnianym organem samorządu doktorantów. Do przyznawania tego świadczenia stosuje się odpowiednio przepisy o pomocy materialnej dla studentów, z drobnymi wyłączeniami<sup>315</sup>.

---

<sup>312</sup> Zob. M. Kubiak, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, W. Sanetra (red.), Komentarz do art. 173, Lex/el.

<sup>313</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 3.12.2008 r., III SA/Kr 623/08, ONSAiWSA 2011, nr 1, poz. 15.

<sup>314</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z 31.01.2008 r., III SA/Łd 623/07, Lex nr 365367.

<sup>315</sup> Zob. D. Dudek, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, M. Pyter (red.), Warszawa 2012, s. 973.

## 5.2. Stypendium szkolne

Stypendium szkolne art. 90d (u.s.o.), podobnie jak stypendium socjalne dla studentów, ma cel socjalny w postaci wyrównywania szans edukacyjnych a więc zmniejszenia faktycznych różnic w dostępie do edukacji. Pomoc ta jest adresowana do dzieci i młodzieży od chwili rozpoczęcia przez nich realizacji obowiązku szkolnego<sup>316</sup>.

Podmiotem uprawnionym do stypendium szkolnego jest sam uczeń (słuchacz, wychowanek), który bezpośrednio otrzymuje to świadczenie (art. 90 b ust. 3 u.s.o.). Pomoc materialna o charakterze socjalnym nie służy tu zatem wsparciu całej rodziny, ale jest skierowana bezpośrednio do uczących się dzieci i młodzieży<sup>317</sup>. Rodzice uczniów niepełnoletnich zgłaszają jedynie wniosek o udzielenie pomocy dla dziecka, ciąży wówczas na nich dodatkowy obowiązek informowania o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego.

O pomoc socjalną mogą się ubiegać uczniowie szkół publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla młodzieży i dla dorosłych oraz słuchacze publicznych kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych – do czasu ukończenia kształcenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24. roku życia. Pomoc przysługuje również wychowankom publicznych i niepublicznych ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację, odpowiednio, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki – do czasu ukończenia realizacji obowiązku nauki. Ponadto o świadczenia socjalne mogą występować uczniowie szkół niepublicznych nieposiadających uprawnień szkół publicznych dla młodzieży i dla dorosłych – do czasu ukończenia realizacji obowiązku nauki, słuchacze niepublicznych kolegiów nauczycielskich i nauczycielskich kolegiów języków obcych – do czasu ukończenia kształcenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24. roku życia (art. 90b ust. 3 u.s.o.).

Stypendium szkolne jest formą okresowej pomocy dla uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Udzielenie świadczenia jest uzależnione od łącznego zaistnienia dwóch przesłanek: spełnienia kryterium dochodowego oraz wystąpienia okoliczności uzasadniającej udzielenie pomocy. Do okoliczności tych należy sytuacja, gdy rodzina jest niepełna, występuje w rodzinie bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także wystąpienie zdarzenia losowego.

---

<sup>316</sup> Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 57.

<sup>317</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 24.10.2007 r., IV SA/Po 177/07, Lex nr 423991.

Wyliczenie okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy ma charakter jedynie przykładowy.

Ustawa umożliwia udzielanie stypendium w różnych formach, przy czym nawet świadczenie dla tej samej osoby może być udzielone w kilku formach jednocześnie. Rada gminy określa w regulaminie pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy. Rozwiązanie takie pozwala uwzględniać warunki i potrzeby lokalne. Udzielanie tej pomocy należy do zadań własnych gminy i finansowane jest z jej środków a jedynie dofinansowywane z dotacji pochodzącej z budżetu państwa, gmina powinna zatem mieć pewien wpływ na ukształtowanie tej pomocy. Formami pomocy może być całkowite lub częściowe pokrycie kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą; pomoc rzeczowa o charakterze edukacyjnym, w szczególności zakup podręczników; całkowite lub częściowe pokrycie kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania (w przypadku uczniów szkół ponadgimnazjalnych oraz słuchaczy kolegiów, kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych); zwrot części lub całości kwoty wydanej na nabycie książek i artykułów szkolnych<sup>318</sup>.

Stypendium szkolne może być również udzielone w formie świadczenia pieniężnego. Udzielenie świadczenia w formie pieniężnej obwarowane jest jednak dodatkowymi przesłankami, a więc preferowane są inne niż pieniężna formy udzielania stypendium<sup>319</sup>. Udzielenie stypendium w formie niepieniężnej daje bowiem gwarancje, że środki na ten cel są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem. Udzielenie stypendium w formie pieniężnej następuje, gdy organ stwierdzi, że udzielenie pomocy nie jest możliwe w żadnej z form wymienionych powyżej. Ponadto udzielenie stypendium w formie świadczenia pieniężnego możliwe jest w stosunku do słuchaczy kolegiów, gdy zdaniem organu udzielenie ich w preferowanych formach niepieniężnych nie jest celowe.

Stypendium szkolne nie przysługuje uczniowi, który otrzymuje inne stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych, chyba że kwota stypendium szkolnego łącznie z innym stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych nie przekracza maksymalnej kwoty stypendium wskazanej w art. 90d ust. 13 u.s.o.

<sup>318</sup> Zob. W. Białończyk, Ł. Kasiak, *Pomoc materialna udzielana uczniom*, [w:] R. Barański, W. Białończyk i inni, *Pomoc materialna udzielana uczniom*, [w:] *Niepubliczne jednostki oświatowe. Organizacja, finanse i kadry*, Warszawa 2012, s. 211.

<sup>319</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 24.10.2007 r., IV SA/Po 177/07, Lex nr 423991.

(art. 90d ust. 12 u.s.o.). Jak wskazuje się w literaturze chodzi o to, aby jakąkolwiek formę pomocy mogła otrzymać ze środków publicznych jak największa liczba osób znajdujących się w trudnym położeniu i aby te same osoby nie korzystały z różnych form pomocy, przy czym w przepisie stypendium o charakterze socjalnym rozumiane jest jako jakiegokolwiek bezzwrotne, okresowe świadczenie o charakterze socjalnym. A przez pojęcie środków publicznych, z których świadczenie to ma być wypłacane, należy rozumieć środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 u.f.p. Przykładem stypendiów, o których mowa powyżej były w latach 2004–2006 stypendia ze środków Unii Europejskiej, wypłacane w ramach działania 2.2 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego<sup>320</sup>.

---

<sup>320</sup> M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 904.





## Rozdział V

# Kryterium dochodowe jako przesłanka nabycia praw do świadczeń socjalnego wsparcia

### 1. Uwagi wstępne

Spełnienie ustawowego kryterium dochodowego stanowi przesłankę pozytywną, od której uzależnione jest co do zasady nabycie prawa do omawianych świadczeń socjalnych. Wysokość dochodu określona w ustawie stanowi zatem kryterium, na podstawie którego dokonuje się selekcji podmiotów uprawnionych do świadczenia. W zależności od przyjętej wysokości dochodu, którego wielkość uprawnia do uzyskania wsparcia, kryterium dochodowe jest mniej lub bardziej selektywne, a więc jeśli jest ono niskie mniej osób otrzymuje świadczenia, a w przypadku gdy jest ono wysokie uprawnionych do świadczenia może być więcej osób. Kwestią o podstawowym znaczeniu dla ukazania konstrukcji systemu świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu jest zatem ustalenie, jaki jest określony w ustawach poziom dochodów, od którego uzależnione są poszczególne świadczenia, w jaki sposób kryteria są ustalane i jak należy ustalać dochód osób ubiegających się o świadczenia.

### 2. Wysokość i sposób ustalenia poszczególnych kryteriów dochodowych

#### 2.1. Zasiłek rodzinny i dodatki

Ustawa o świadczeniach rodzinnych wprowadza dwa progi kryterium dochodowego, od którego spełnienia uzależnione jest uzyskanie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków. Są to kryterium ogólne oraz kryterium podwyższone, stosowane w przypadku, gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne.

Zasiłek rodzinny przysługuje osobom wskazanym w ustawie, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 539 zł. Jeżeli 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 623 zł (art. 5 u.ś.r.)<sup>321</sup>. Powołane przepisy

---

<sup>321</sup> Kwoty kryteriów podlegają weryfikacji. Pierwotnie kryterium dochodowe wynosiło 504 zł, a podwyższone – 583 zł. Obecnie obowiązujące kwoty wprowadzono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz.U. poz. 959).

nie wprowadzają dalszego zróżnicowania kryteriów, na przykład w zależności od liczby dzieci niepełnosprawnych w rodzinie. To samo kryterium stosuje się w przypadku rodziny z jednym dzieckiem niepełnosprawnym i gdy rodzina wychowuje większą liczbę dzieci niepełnosprawnych. Zagadnienie to było przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który nie dopatrył się w tym przypadku niezgodności przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych z Konstytucją<sup>322</sup>.

Przekroczenie ustawowego kryterium dochodowego nie zawsze oznacza utratę zasiłku rodzinnego. Zgodnie z zasadą nazywaną zasadą równoważnika, wyrażoną w art. 5 ust. 3 u.s.r., zasiłek rodzinny przysługuje mimo przekroczenia kryterium, jeżeli zostają spełnione dwa warunki: przekroczenie kryterium wynosi tyle co najniższy udzielany na dany okres zasiłkowy zasiłek rodzinny lub jest mniejsze od tej kwoty oraz zasiłek przysługiwał w poprzednim okresie zasiłkowym bez zastosowania zasady równoważnika. Określenie „zasiłek przysługiwał” oznacza nie tylko przypadki, w których o prawie do zasiłku organ orzekał, ale również takie, gdy osoba w poprzednim okresie zasiłkowym potencjalnie posiadała prawo, ale nie zostało ono potwierdzone decyzją. Przyjmuje się w literaturze ponadto, że warunek przysługiwania zasiłku w poprzednim okresie jest spełniony, jeżeli prawo przysługiwało przez niepełny okres zasiłkowy<sup>323</sup>. Powyższy przepis służyć ma, jak się wydaje, zniwelowaniu jednego z ubocznych skutków stosowania metody selektywnej w świadczeniach rodzinnych, polegającego na tym, że przyjęcie granicy dochodów wywołuje negatywne skutki w stosunku do osób znajdujących się w pobliżu tej granicy. Ich sytuacja dochodowa nie odbiega znacząco od sytuacji osób, które spełniły test dochodu, a instytucja kryterium dochodowego osłabia motywację do podjęcia wysiłku dla uzyskania wyższych dochodów, jeżeli skutkiem tego miałyby być utrata świadczeń rodzinnych<sup>324</sup>.

Nawet jednak takie ukształtowanie zasad udzielania zasiłku rodzinnego wydaje się niewłaściwe i może być uznane za niesprawiedliwe. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny, wskazując w uzasadnieniu jednego z wyroków na nieprawidłowość przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania polegającego na tym, że jeżeli dochód na osobę w rodzinie nie przekracza ustawowego kryterium dochodowego, rodzina uzyskuje prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków uzależnionych od innych kryteriów, a gdy nie

<sup>322</sup> Wyrok TK z dnia 19.04.2011 r., P 41/09, OTK-A, 2011 Nr 3, poz. 25.

<sup>323</sup> Zob. W. Maciejko, [w:] A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 162. Zob. również M. Lewandowicz-Machnikowska, [w:] R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 112.

<sup>324</sup> Zob. S. Golinowska, *Świadczenia rodzinne. Podejście powszechne versus selektywne*, [w:] *Polityka społeczna wybrane problemy. Wybór artykułów z lat 1999–2005*, Warszawa 2005, s. 177.

spełnia tego kryterium – nie otrzymuje żadnego wsparcia. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „przedstawiona regulacja budzi istotne zastrzeżenia, jako że nie wydaje się sprawiedliwe, by z jednej strony dopuszczać kumulację wielu świadczeń na rzecz kategorii rodzin z najniższym dochodem na osobę w rodzinie, a z drugiej strony całkowicie pozbawiać tych świadczeń kategorię rodzin z niskim, chociaż relatywnie nieco wyższym dochodem na osobę w rodzinie. Konsekwencją takiego uregulowania może być bowiem sytuacja, gdy kondycja finansowa rodzin spełniających kryterium dochodowe po uzyskaniu wzmożonego wsparcia ze strony państwa jest lepsza niż kondycja finansowa rodzin niespełniających, w mniejszym lub większym stopniu, kryterium dochodowego, które to rodziny nie otrzymują żadnej pomocy”. Trybunał sugerował w związku z tym ustawodawcy, by dokonał zmian w ustawie polegających na wprowadzeniu np. dwóch progów dochodu, by przekroczenie pierwszego (niższego) wykluczało jedynie możliwość uzyskania zasiłku rodzinnego, a przekroczenie drugiego (wyższego) – również dodatków do tego zasiłku albo by przekroczenie pierwszego (niższego) wykluczałoby jedynie możliwość uzyskania dodatków do zasiłku rodzinnego, a przekroczenie drugiego (wyższego) – również samego zasiłku. TK stwierdził, że za dopuszczalne należałoby również uznać zróżnicowanie maksymalnego poziomu dochodu na osobę w rodzinie jako przesłanki ubiegania się o poszczególne dodatki do zasiłku rodzinnego, jeżeli przemawiałyby za tym odpowiednie argumenty merytoryczne<sup>325</sup>.

Kwoty kryterium, od którego uzależnia się prawo do zasiłku rodzinnego zostały ustalone na podstawie tzw. progu wsparcia dochodowego rodzin (WDR). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, celem jej twórców było bowiem stworzenie pozaubezpieczeniowego systemu świadczeń rodzinnych o charakterze mniej selektywnym niż świadczenia pomocy społecznej, w którym dostęp do świadczeń byłby wyznaczony na poziomie wyższym niż potrzeby egzystencjalne. Trzeba w tym miejscu wspomnieć, że WDR jest tylko jedną z kategorii, za pomocą których wyznaczane są w Polsce granice ubóstwa, innymi są minimum egzystencji, minimum socjalne i próg interwencji socjalnej<sup>326</sup>. Minimum egzystencji umożliwia biologiczne przetrwanie, dlatego przy jego obliczaniu nie uwzględnia się wydatków na udział w kulturze, edukację, łączność i tym podobne. Minimum socjalne traktowane jest niekiedy jako górna granica ubóstwa, ponieważ jego osiągnięcie umożliwia branie udziału w życiu społecznym, zapewniając

---

<sup>325</sup> Zob. wyrok TK z dnia 19.04.2011 r., P 41/09, OTK-A, 2011, nr 3, poz. 25.

<sup>326</sup> Zob. P. Broda-Wysocki, *Pomoc społeczna w Polsce – koncepcja, instrumenty*, s. 9, [http://www.eapn.org.pl/expert/files/Pomoc\\_spoleczna\\_w\\_Polsce\\_-\\_dr\\_P.B-W.pdf](http://www.eapn.org.pl/expert/files/Pomoc_spoleczna_w_Polsce_-_dr_P.B-W.pdf).

życie godne człowieka, a zatem zapewnia zaspokojenie poza potrzebami podstawowymi również potrzeb kulturalnych, dostęp do wypoczynku, sportu itp.<sup>327</sup>

System świadczeń rodzinnych zakłada określenie kryteriów dochodowych na podstawie kosztów utrzymania rodziny. Ustalone na podstawie WDR kryterium dochodowe wpływa, jak się wydaje, z przyjęcia tezy, że gdy dochody są niższe od ustalonej granicy, rodzina nie może normalnie egzystować i spełniać funkcji ważnych z punktu widzenia społeczeństwa<sup>328</sup>. Jak wskazuje się w literaturze, stosowanie podejścia selektywnego dla wsparcia rodziny podyktowane jest przede wszystkim względami finansowymi, a nie wynika z przekonania o wyższości tej metody nad świadczeniami o charakterze uniwersalnym. Metoda ta ma bowiem również negatywne skutki uboczne w postaci wyższych kosztów administracyjnych, stygmatyzacji beneficjentów oraz zmniejszenia motywacji do pracy<sup>329</sup>. Ponadto, jeżeli kryterium związane jest tylko z dochodem i nie chodzi o adresowanie świadczenia tylko do osób dotkniętych ubóstwem, to wyznaczenie poziomu kryterium zawsze ma cechy wyboru arbitralnego. Ustalając WDR, przyjęto założenie, że dochód rodziny powinien zapewnić spożycie żywności na poziomie gwarantującym potrzeby rozwojowe dzieci, pozwolić utrzymać odpowiednie warunki mieszkaniowe, zapewnić partycypację dzieci w procesie edukacji i sprzyjać integracji ich i rodziców ze społeczeństwem<sup>330</sup>. Do ustalenia WDR wykorzystuje się metodę, którą nazwano ekspercko-empiryczną, stanowiącą zastosowanie metody określonej jako metoda koszykowa, ewentualnie koszykowo-ekspercka i jest jedną z metod pomiaru ubóstwa przez wyznaczenie jego granicy metodą potrzeb podstawowych<sup>331</sup>. Istotą tej metody jest stworzenie modelu zaspokajania potrzeb dla określonego typu gospodarstwa domowego. Model ma formę koszyków towarów i usług ilościowych lub wartościowych, a ich zawartość ustala się na podstawie zaleceń ekspertów zajmujących się potrzebami człowieka oraz analizy rynku tych towarów i usług<sup>332</sup>. Ustalając WDR, próbowano również

<sup>327</sup> Zob. T. Panek, *Ubóstwo, wykluczenie społeczne i nierówności. Teoria i praktyka pomiaru*, Warszawa 2011, s. 26 i n.

<sup>328</sup> Zob. J. Dzierżgowski, K.W. Frieske, *Polityka rodzinna: koszty demokracji*, PS 2008, nr 3, s. 3.

<sup>329</sup> Zob. S. Golinowska, *op. cit.*, s. 171 i n.

<sup>330</sup> Projekt ustawy – druk nr 1555 Sejmu IV kadencji.

<sup>331</sup> Zob. L. Deniszczyk, P. Kurowski, M. Styrac, *Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowania w polityce społecznej*, Warszawa 2007, s. 17 i B. Balcerzak-Paradowska, *Próg interwencji socjalnej i próg wsparcia dochodowego rodzin – nowe podejście na podstawie „koszyka dóbr i usług”*. Konferencje i seminaria 1(45)03, Kategorie i instrumenty interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. Czym jest minimum socjalne. Biuletyn Biura Studiów Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2003, s. 45 i n.

<sup>332</sup> Zob. L. Deniszczyk, P. Kurowski, M. Styrac, *Modyfikacja kosztów towarów i usług minimum socjalnego i minimum egzystencji*, P S 2006, nr 11–12, s. 9 oraz T. Panek, *op. cit.*, s. 25–28.

skonfrontować decyzje dotyczące koszyka z badaniami budżetów gospodarstw domowych prowadzonymi przez Główny Urząd Statystyczny. Dlatego też wskazuje się, że przy określaniu WDR przyjęto metodę ekspercko-empiryczną<sup>333</sup>. Metoda ta ma, jak wskazuje się w literaturze, pozytywne i negatywne aspekty. Do jej wad zalicza się arbitralność decyzji ekspertów, przede wszystkim w badaniach dotyczących potrzeb konsumpcyjnych innych niż wyżywienie. Ponadto przyjęte modele konsumpcji mogą odbiegać od rzeczywistych zwyczajów konsumpcyjnych ludzi ubogich. Kolejną słabą stroną tej metody jest to, że zmiany stanu rzeczywistego z opóźnieniem i w ograniczony sposób przekładają się na skład koszyków. Wreszcie zastosowanie metody pociąga za sobą wysokie koszty. Zwolennicy metody koszykowo-eksperskiej twierdzą natomiast, że arbitralność jest w niej ograniczona, ponieważ zakłada się korzystanie z wielu źródeł danych, przesłanek naukowych i regulacji prawnych, wiedza o zwyczajach i modelach konsumpcyjnych pochodzi z badań rynku, a wielkości modelowe konfrontowane są z realną konsumpcją i wydatkami ponoszonymi przez gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Ponadto koszyki preferują pewne zachowania, a zatem nie zawierają wydatków np. na papierosy i alkohol, a zawierają wydatki na edukację. Nie narzucają zatem modelu konsumpcji, ale wskazują stan pożądaný z punktu widzenia promocji zdrowia i rozwoju. Argument o niskim poziomie reakcji na zmiany zwalczają twierdzeniem, że w istocie zmiany w zakresie konsumpcji, które powinny być odzwierciedlone w koszyku, nie następują szybko, lecz w dłuższych okresach, zatem dokonywanie co trzy lata korekty koszyka jest wystarczające<sup>334</sup>.

Próg wsparcia dochodowego rodzin bada i przedstawia Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (art. 18 u.ś.r.). Szczegółowy sposób jego ustalania określa rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie sposobu ustalania progu wsparcia dochodowego rodzin<sup>335</sup>. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia próg wsparcia dochodowego rodzin jest ustalany na podstawie badania przeprowadzonego metodą ekspercko-empiryczną. Przy badaniu progu wsparcia dochodowego rodzin uwzględnia się:

1) zestaw towarów i usług w podziale na następujące grupy wydatków: żywność, mieszkanie, odzież i obuwie, higiena i ochrona zdrowia, edukacja, transport i łączność, kultura, sport i wypoczynek;

---

<sup>333</sup> Zob. B. Balcerzak-Paradowska, *op. cit.*, s. 45.

<sup>334</sup> Zob. P. Broda-Wysocki, *op. cit.*, s. 15.

<sup>335</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 700.

2) normy spożycia i użytkowania towarów i usług uwzględnionych w badaniu, ustalone metodą ekspercką i zweryfikowane na podstawie badania poziomu wydatków gospodarstw domowych z II kwintyla rozkładu dochodów;

3) poziom cen.

Ustalając próg wsparcia dochodowego rodzin, uwzględnia się typ rodziny (rodzina pełna – rodzice z dziećmi lub rodzina niepełna – rodzic samotnie wychowujący dziecko lub dzieci), wiek dzieci (w przedziałach: 0–5 lat, 6–18 lat, 19–24 lat), grupy wydatków wskazane powyżej, skład rodziny (z pełnosprawnym dzieckiem lub z niepełnosprawnym dzieckiem) i liczbę dzieci w rodzinie (od jednego do czworga). Do badań progu wsparcia dochodowego rodzin wykorzystuje się dane pochodzące z badań budżetów gospodarstw domowych, dane pochodzące z innych badań warunków życia ludności oraz notowań cen, prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny, standardy oraz normy w zakresie żywienia, mieszkalnictwa, zdrowia i edukacji, opracowywane przez wyspecjalizowane instytucje naukowe i właściwe ministerstwa (m.in. Instytut Żywności i Żywienia, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu). Do badań progu wsparcia dochodowego rodzin przyjmuje się poziom cen towarów i usług oraz poziom wydatków gospodarstw domowych z II kwintyla rozkładu dochodów z okresu roku kalendarzowego poprzedzającego termin, w którym dokonywane jest badanie. Zestaw cen uwzględnianych przy weryfikacji progu przyjmowany jest zatem z rocznym opóźnieniem<sup>336</sup>.

Kwoty kryterium podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyników badań progu wsparcia dochodowego rodzin. Wyniki badań stanowią jednak jedynie podstawę do ustalenia kryterium przez Radę Ministrów w uzgodnieniu z partnerami socjalnymi. W roku, w którym przeprowadza się weryfikację Rada Ministrów, do dnia 15 maja, przedstawia Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych propozycje wysokości kwot kryterium dochodowego, wyniki badań progu wsparcia dochodowego rodzin, informację o realizacji świadczeń rodzinnych za okres od poprzedniej weryfikacji, w tym liczbę osób otrzymujących świadczenia rodzinne oraz wydatki na ten cel w poszczególnych latach, a także informację o sytuacji dochodowej rodzin mających na utrzymaniu dzieci. Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych, po otrzymaniu propozycji i informacji Rady Ministrów, uzgadnia wysokość kwot kryteriów i wysokość świadczeń rodzinnych w terminie do dnia 15 czerwca danego roku kalendarzowego. W przypadku gdy Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych nie uzgodni we wskazanym terminie wysokości kwot kryterium oraz wysokości świadczeń rodzinnych, Rada Ministrów ustala te kwoty oraz wysokość świadczeń rodzinnych,

<sup>336</sup> Zob. P. Broda-Wysocki, *op. cit.*, s. 11.

w drodze rozporządzenia, w terminie do dnia 15 sierpnia danego roku, na poziomie nie niższym niż wynika to z wcześniejszej propozycji.

Opisany powyżej tryb ustalania kryteriów dochodowych prowadzi do wniosku, że nawet jeżeli uzna się, że metoda empiryczno-eksperycka, mimo jej wad, jest właściwa i pozwala na podstawie obiektywnych danych ustalić granicę dostępu do świadczeń, to i tak wyniki jej zastosowania stanowią tylko jedną z przesłanek decyzji w tej sprawie i nie są wiążące dla podmiotów podejmujących tę decyzję.

## 2.2. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka

Odrębnie ustalono w ustawie o świadczeniach rodzinnych kryterium dochodowe do uzyskania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka (art. 15b ust. 2 u.ś.r.). Od dnia 1 stycznia 2013 r. jednorazowa zapomoga przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1.922,00 zł. Próg dochodowy, podobnie jak progi dochodowe do zasiłku rodzinnego, podlega weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin. Choć w kwestii weryfikacji progu dochodowego do uzyskania jednorazowej zapomogi ustawa odwołuje się do ogólnych zasad weryfikacji świadczeń rodzinnych, a więc weryfikacja ma uwzględniać wyniki badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin, to sama wysokość tego progu nie jest w żaden sposób powiązana z kryterium dochodowym, od którego uzależniono udzielenie prawa do zasiłku rodzinnego. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>337</sup>, „propozycja wprowadzenia kryterium dochodowego na poziomie 85.528 zł wynika z *exposé* wygłoszonego przez Prezesa Rady Ministrów”. Jak dalej czytamy w uzasadnieniu, przyjęcie określonej w ustawie kwoty progu ma jednak pewne cechy racjonalności. Brano bowiem pod uwagę, że wśród rodzin ubiegających się o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka rodziny trzyosobowe stanowią około 50%, podczas gdy rodziny z dwójką dzieci, czyli czteroosobowe, stanowią już tylko ok. 20%, a rodziny, w których rodzi się trzecie dziecko – ok. 10%. Dlatego do ustalenia kryterium dochodowego przyjęto rodzinę trzyosobową. Przyjmując zasady ustalania dochodu na potrzeby ustawy (ustalenie dochodu netto oraz przeliczanie dochodu na osobę w rodzinie), można zauważyć, że wskazana kwota, odpowiadająca wysokości progu podatkowego (85.528 zł), przeliczona na osobę w trzyosobowej rodzinie i podzielona przez 12 miesięcy wynosi ok. 1.922 zł.

Wprowadzenie omawianego kryterium dochodowego oznacza w kontekście wyników badań GUS na temat budżetów gospodarstw domowych, że zapomoga z tytułu

---

<sup>337</sup> Dz.U. z 2012, poz. 1255.

urodzenia się dziecka nie zostanie wypłacona na ok. 10% urodzonych dzieci. Oznacza to ograniczenie wydatków budżetu państwa tylko w 2013 r. o ok. 39 mln zł. W ocenie rządu wybrano rozwiązania, które w najpełniejszy sposób uwzględniają założenia dotyczące polityki rodzinnej państwa i służą realizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>338</sup>. Inaczej niż w przypadku zasiłku rodzinnego, przekroczenie progu dochodowego powoduje utratę prawa do świadczenia, nie ma tu bowiem zastosowania zasada równoważnika z art. 5 ust. 3 u.ś.r. Jak widać, głównym motywem omawianej regulacji było dążenie do ograniczenia prawa do jednorazowej zapomogi. Zastosowano jednak kryterium mniej selektywne niż kryterium warunkujące nabycie prawa do zasiłku rodzinnego. Trudno to także uznać za rozwiązanie spójne z pozostałymi regulacjami zawartymi w ustawie, które w oparciu o obiektywne kryteria próbują wskazać próg interwencji socjalnej państwa na rzecz rodzin wychowujących dzieci.

### 2.3. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł (art. 9 ust. 2 u.p.o.u.a.) Z ustawy nie wynika, w jaki sposób ustalono ten próg. Z analizy prac sejmiku można wysnuć wniosek, że był to wynik kompromisu. W obywatelskim projekcie ustawy o funduszu alimentacyjnym<sup>339</sup> proponowano, by świadczenia z funduszu przysługiwały, jeżeli przeciętny miesięczny dochód w rodzinie uprawnionego w roku kalendarzowym poprzedzającym ich przyznanie nie przekraczał 60% przeciętnego wynagrodzenia ogłoszanego przez GUS do celów emerytalnych za ten sam rok (z pewnymi nieistotnymi tu modyfikacjami). Kwota kryterium kształtowałaby się wówczas na poziomie ok. 1500 zł. Poselski projekt ustawy o funduszu alimentacyjnym przewidywał natomiast, że świadczenia z funduszu alimentacyjnego będą przysługiwały, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł, co uzasadniano w ten sposób, że taki próg pozwala objąć świadczeniami szeroki krąg osób uprawnionych i respektuje trudną sytuację finansów publicznych<sup>340</sup>. Kwota ta była wyższa od progu obowiązującego wówczas w ustawie o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych i zaliczce alimentacyjnej, według której świadczenie przysługiwało, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu

<sup>338</sup> Sejm RP VII Kadencji, Nr druku 319, uzasadnienie projektu ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

<sup>339</sup> Druk nr 176 Sejmu V Kadencji obywatelski projekt ustawy o Funduszu Alimentacyjnym.

<sup>340</sup> Druk nr 1393 Sejmu V Kadencji, poselski projekt ustawy o Funduszu Alimentacyjnym.



na osobę w rodzinie nie przekraczał kwoty 583 zł.<sup>341</sup> Przyjęte w ustawie kryterium było zatem mniej selektywne niż przewidywała ustawa o zaliczce alimentacyjnej, ale o połowę niższe niż proponowane w projekcie obywatelskim, a stosowane wcześniej jeszcze w dawnej ustawie o funduszu alimentacyjnym<sup>342</sup>.

Co ciekawe, ustawa nie przewiduje systematycznej weryfikacji kwoty kryterium w oparciu o jakieś obiektywne dane. Stanowi tylko, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może podwyższać wysokość kwoty kryterium i maksymalną kwotę świadczenia, kierując się wysokością wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych.

#### **2.4. Stypendium socjalne dla studentów i doktorantów**

Prawo o szkolnictwie wyższym stanowi, że stypendium socjalne ma prawo otrzymywać student znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej (art. 179 ust. 1 p.s.w.). Decyzję co do określenia kryterium, od którego uzależnione jest przyznanie świadczenia ustawodawca pozostawił rektorowi działającemu w porozumieniu z samorządem studenckim, wyznaczając jedynie granice wysokości dochodu na osobę w rodzinie studenta uprawniające do ubiegania się o stypendium socjalne. Wysokość ta nie może być niższa niż 1,30 kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (kwota ta obecnie wynosi 456 zł<sup>343</sup>) ani wyższa niż 1,30 sumy kwoty określonej w art. 5 ust. 1 (obecnie 539 zł) i w art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych (obecnie 115 zł). Granice dochodu na osobę w rodzinie studenta uprawniającego do ubiegania się o stypendium socjalne wyznaczone są więc obecnie na od 592,80 zł do 850,20 zł. Minimalna kwota tego kryterium jest więc wyższa niż próg dochodowy uprawniający do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej i wyższa niż próg udzielenia świadczeń rodzinnych. Pozytywnie oceniam ustalenie kryterium na stosunkowo wysokim poziomie, co powoduje, że pomoc w tej formie może spełniać swoją funkcję. Dzięki temu być może więcej osób młodych zdecyduje się na kontynuowanie nauki na studiach. Nie jest jednak jasne, dlaczego taka właśnie kwota stanowić ma granicę uzyskania wsparcia socjalnego przez studenta. Jest to arbitralna decyzja ustawodawcy, co z kolei należy ocenić negatywnie. Granica udzielania pomocy powinna być zawsze oparta na obiektywnych przesłankach. Trafnie natomiast pozwolono uczelni samodzielnie (w granicach wyznaczonych w ustawie)

---

<sup>341</sup> Zob. art. 7 ust. 2, nieobowiązującej już ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, Dz.U. Nr 86, poz. 732. Por. W. Maciejko, [w:] *Alimenty. Komentarz*, J. Ignaczewski (red.), Warszawa 2009, s. 239.

<sup>342</sup> Zob. art. 4 ust. 2 nieobowiązującej już ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o Funduszu Alimentacyjnym, t.j. Dz.U. 1991, Nr 45, poz. 200.

<sup>343</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz.U. poz. 823).

ustalać skalę pomocy, na przykład stopniować jej rozmiar w zależności od wysokości dochodu przypadającego na uprawnionego, by osoby najgorzej sytuowane otrzymywały większą pomoc. Rozwiązania bardziej elastyczne są bardziej sprawiedliwe niż posłużenie się jednolitym kryterium dochodowym<sup>344</sup>.

Stypendia socjalne dla doktorantów przyznaje się na zasadach określonych przez rektora w uzgodnieniu z uczelnianym organem samorządu doktorantów. Przepisy o pomocy materialnej dla studentów mają tu odpowiednie zastosowanie (z drobnymi modyfikacjami, o których mowa w art. 199 ust. 4 p.s.w.).

## **2.5. Pomoc na usamodzielnienie oraz pomoc na zagospodarowanie**

Od spełnienia ustawowego kryterium dochodowego uzależniona jest również pomoc na usamodzielnienie oraz pomoc na zagospodarowanie. Jest ona przyznawana osobie usamodzielnianej, której dochód miesięczny nie przekracza kwoty 1.200 zł. W przypadku gdy dochód miesięczny osoby usamodzielnianej przekracza kwotę 1.200 zł, można przyznać pomoc na usamodzielnienie lub pomoc na zagospodarowanie, jeżeli jest to uzasadnione sytuacją mieszkaniową, dochodową, majątkową lub osobistą ubiegającego się o świadczenie (art. 142 ust.2 u.w.r.s.p.z.). Spośród wszystkich analizowanych ustaw jest to jedyny przepis pozwalający w przypadku przekroczenia ustawowego kryterium dochodowego na podjęcie decyzji uznaniowej, a więc nie arbitralnej, ale lecz uzasadnionej szczególnymi okolicznościami, umożliwiającą zatem elastyczne reagowanie na różne, czasami niezwykle złożone sytuacje życiowe.

## **2.6. Stypendium szkolne**

Jeszcze inne kryterium dochodowe stosowane jest w przypadku stypendium szkolnego. Prawo do świadczeń pomocy materialnej dla uczniów uzależniono od kwoty kryterium dochodowego dla osoby w rodzinie, określonego w ustawie o pomocy społecznej, które obecnie wynosi 456 zł.<sup>345</sup> Jakkolwiek kryterium stosowane w pomocy społecznej nie jest przedmiotem tej pracy, zastosowanie go przy ustalaniu prawa do pomocy materialnej dla uczniów powoduje, że wymaga ono szerszego omówienia.

---

<sup>344</sup> Zob. J. Orczyk, *Kilka uwag o stypendium socjalnym dla studentów*, PS 2007, nr 3, s. 1 i M. Sobczak, *Reforma pomocy materialnej dla studentów raz jeszcze*, PS 2009, nr 1, s. 11.

<sup>345</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz.U. 2012, poz. 823).

Wyznaczenie granicy dochodu, której przekroczenie zamyka drogę do ustalenia prawa do świadczeń z pomocy społecznej dokonywane jest metodą potrzeb podstawowych. Koszyk dóbr i usług służących zaspokojeniu potrzeb niezbędnych nazywany jest Progiem Interwencji Socjalnej (PIS), określany jest on również jako tzw. oficjalna granica ubóstwa. U podstaw jego tworzenia leżało założenie, że pomoc społeczna ma być adresowana do osób ubogich. Próg interwencji socjalnej wyznacza na podstawie badań naukowych dochód rodziny, którego spełnienie uprawnia do uzyskania odpowiednich świadczeń. Podstawy jego ustalenia i procedury weryfikacji określają przepisy, jednak zastosowanie wyników badań do ustalenia kryterium dochodowego wymaga odpowiednich środków i woli politycznej<sup>346</sup>. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 7 października 2005 r. w sprawie progu interwencji socjalnej<sup>347</sup> określa sposób ustalania progu interwencji socjalnej, zakres potrzeb niezbędnych do egzystencji, minimalny zakres wydatków, okres oraz źródło danych, z jakiego przyjmuje się wysokość cen towarów i usług.

Próg interwencji socjalnej jest ustalany na podstawie badania przeprowadzonego metodą ekspercko-empiryczną, z uwzględnieniem zawartości koszyka dóbr i usług zapewniających zaspokojenie potrzeb egzystencjalnie niezbędnych oraz wysokości cen towarów i usług dla określonego typu gospodarstwa domowego w wyznaczonym okresie. Próg ten jest ustalany na podstawie koszyka dóbr i usług opracowanego na podstawie minimalnych norm spożycia, minimalnych okresów użytkowania dóbr oraz minimalnego zakresu korzystania z usług, wyrażonego wartościami cen rynkowych w przyjętym okresie badawczym, a następnie korygowany o rzeczywiste zachowania konsumpcyjne wybranych typów gospodarstw domowych o niskich dochodach. Próg interwencji socjalnej jest ustalany dla osoby samotnie gospodarującej oraz dla osoby w rodzinie, biorąc za podstawę jednoosobowe gospodarstwa domowe osób w wieku 25–60 lat; dwuosobowe gospodarstwa domowe (w tym osoby w wieku 25–60 lat i osoba dorosła z jednym dzieckiem), wieloosobowe gospodarstwa domowe (w tym: rodzice z jednym dzieckiem, matka albo ojciec samotnie wychowujący dwoje i więcej dzieci, rodzice z dwojgiem dzieci, rodzice z trojgiem dzieci, rodzice z czworgiem i więcej dzieci) oraz gospodarstwa domowe osób w wieku 60 lat i powyżej.

Zakres potrzeb niezbędnych do egzystencji branych pod uwagę przy ustalaniu PIS obejmuje wydatki na żywność, mieszkanie, odzież i obuwie, edukację, ochronę zdrowia i higienę, transport i łączność, kulturę, sport i wypoczynek. Minimalny zakres wydatków

---

<sup>346</sup> Zob. L. Deniszczuk, P. Kurowski, M. Styrc, *Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowania w polityce społecznej*, Warszawa 2007, s. 68.

<sup>347</sup> Dz.U. Nr 211, poz. 1762.

powinien zapewnić zaspokojenie potrzeb niezbędnych do egzystencji osoby lub rodziny. Przy ustalaniu PIS przyjmuje się poziom cen towarów i usług wchodzących w skład wydatków, o których mowa powyżej oraz poziom wydatków gospodarstw domowych z I kwintyla rozkładu dochodów z roku kalendarzowego bezpośrednio poprzedzającego rok wykonania badania. Do badań prognozy interwencji socjalnej wykorzystuje się dane pochodzące z badań budżetów gospodarstw domowych, dane pochodzące z innych badań warunków życia ludności oraz notowań cen prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny, standardy oraz normy w zakresie żywienia, mieszkalnictwa, zdrowia i edukacji, opracowywane przez wyspecjalizowane instytucje naukowe i właściwe ministerstwa (m.in. Instytut Żywności i Żywienia, Instytut Rozwoju Miast, urząd ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego).

Zgodnie z art. 9 u.p.s. kryteria dochodowe podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyniku badań prognozy interwencji socjalnej. Badania tego prognozy dokonuje Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. W roku, w którym przeprowadza się weryfikację, Rada Ministrów do dnia 15 maja przedstawia Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych: propozycję kwot kryteriów dochodowych i informację o realizacji świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej za okres od poprzedniej weryfikacji, obejmującą liczbę świadczeniobiorców, liczbę świadczeń i ogólną kwotę wydatków na świadczenia. Komisja uzgadnia kryteria dochodowe w terminie do dnia 15 czerwca danego roku kalendarzowego. Kwota dochodu z 1 ha przeliczeniowego wykorzystywana do ustalenia dochodu z gospodarstwa rolnego ulega zmianie w terminach weryfikacji kryteriów dochodowych o 25 % sumy kwot, o które wzrosły kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej i kryterium dochodowe na osobę w rodzinie. W przypadku gdy Komisja Trójstronna nie uzgodni w przewidzianym terminie kryteriów dochodowych, Rada Ministrów ustala te kryteria w drodze rozporządzenia, w terminie do dnia 15 lipca danego roku, w wysokości nie niższej niż w przedstawionej propozycji. Zweryfikowane kryteria dochodowe oraz kwota dochodu uzyskiwana z hektara przeliczeniowego obowiązują od dnia 1 października roku, w którym jest przeprowadzana weryfikacja.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego przedkłada corocznie do dnia 15 kwietnia Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych informację o wysokości minimum egzystencji ustalonej przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Jeżeli w danym roku kalendarzowym kwota kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej i kwota kryterium dochodowego na osobę w rodzinie będzie równa lub niższa niż minimum egzystencji, Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych może wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o zweryfikowanie kwot kryteriów dochodowych.

Biorąc pod uwagę powyższe można stwierdzić, że pomoc w postaci stypendium szkolnego adresowana jest nawet nie do uczniów o niskich dochodach w rodzinie, a tylko do uczniów najuboższych. Zastosowano kryterium wysoce selektywne, pozbawiające to świadczenie charakteru prorozwojowego. Moim zdaniem, pomoc materialna o charakterze socjalnym dla uczniów nie zwiększa szans edukacyjnych w sposób, o który chodziło ustawodawcy konstytucyjnemu, a jedynie wyrównuje pewien deficyt w podstawowym zakresie, którego nie obejmuje pomoc społeczna. Tak adresowana pomoc ma raczej charakter ratunkowy, o czym świadczy fakt, że dla oszacowania wartości koszyka dóbr na potrzeby ustalenia PIS, używanego dla ustalania kryterium udzielania świadczeń w ramach pomocy społecznej, w przypadku potrzeb dzieci respektowane są jedynie wydatki konieczne, wynikające z obligatoryjności kształcenia i pozwalające dziecku uczestniczyć w procesie edukacji bez zakłóceń<sup>348</sup>. Pomoc socjalną dla uczniów otrzymują zatem dzieci w rodzinach najuboższych, korzystających z pomocy społecznej, co pozwala na zaspokojenie w niezbędnym zakresie potrzeb związanych z edukacją. Tymczasem konieczna jest szeroko adresowana pomoc materialna dla dzieci i młodzieży, ponieważ szansa zdobycia dobrej jakości wykształcenia zależy coraz bardziej od wysokości dochodów i staje się, choć nie powinna, kwestią indywidualnej zapobiegliwości<sup>349</sup>. Zastanawia również, z czego wynika tak poważna różnica między wysokością dochodu uprawniającego do pomocy dla uczniów a dochodu uprawniającego do uzyskania pomocy dla studentów. Niestety, w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej do ustawy o systemie oświaty rozdział poświęcony pomocy materialnej dla uczniów pominięto całkowicie tę kwestię. Brak w nim jakiegokolwiek wyjaśnienia wysokości kryterium dochodowego, stanowiącego w tym przypadku najistotniejsze ograniczenie przy udzielaniu tej formy pomocy.

## **2.7. Dodatki mieszkaniowe**

Zupełnie inaczej określono próg dochodowy, gdy chodzi o dostęp do dodatków mieszkaniowych. Ustawa została uchwalona w 2001 r. i wykorzystuje się w niej jeszcze dawny instrument selekcji, jakim była najniższa emerytura. Dodatek mieszkaniowy przysługuje, jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie tego dodatku nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, obowiązującej w dniu złożenia

---

<sup>348</sup> Zob. B. Balcerzak-Paradowska, *op. cit.*, s. 50.

<sup>349</sup> Zob. R. Marks-Bielska, *Edukacja szansą awansu społecznego młodzieży ze środowisk popegeerowskich*, PS 2002, nr 10, s. 20.

wniosku (art. 3 ust. 1 u.d.m.). Jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego jest wyższy od określonego powyżej, a kwota nadwyżki nie przekracza wysokości dodatku mieszkaniowego, należny dodatek mieszkaniowy obniża się o tę kwotę (art. 6 ust. 8 u.d.m.). Kwotę najniższej emerytury ogłasza Prezes ZUS na podstawie art. 94 ust. 2 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>350</sup>, od dnia 1 marca 2013 r. wynosi ona 831,15zł.<sup>351</sup>

Zastosowane tu kryterium odnosi się zatem wyłącznie do bezwzględnej wysokości dochodu, a przy jego wyznaczaniu nie uwzględniono wysokości kosztów. Wynikało to raczej z braku analizy takich kosztów niż z uznania mechanizmu mnożnika najniższej emerytury za najlepszy instrument selekcji. Nie jest jasne, w jaki sposób wyznaczono wysokość tego mnożnika (stawki 175% i 125%).

### **3. Sposób ustalania dochodu osoby ubiegającej się o świadczenia socjalnego wsparcia**

#### **3.1. Uwagi wstępne**

Aby ustalić, czy osoba ubiegająca się o świadczenie spełnia ustawowe kryterium dochodowe, należy porównać jej odpowiednio ustalony dochód z kwotą kryterium. Dla ustalenia dochodu w poszczególnych ustawach bierze się pod uwagę dochody z różnych okresów, wynoszących w poszczególnych ustawach rok, trzy miesiące, czy nawet miesiąc. Ustalenie dochodu oparte jest przede wszystkim na dokumentach dołączonych do wniosku, co służy uproszczeniu postępowania. Ustawodawca precyzuje również na potrzeby poszczególnych świadczeń, jakie konkretnie źródła dochodów są brane pod uwagę przy ustalaniu dochodu, katalog ten także jest różny w przypadku poszczególnych świadczeń.

#### **3.2. Ustalanie dochodu osób ubiegających się o zasiłek rodzinny i dodatki oraz jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka**

Ogólne zasady ustalania dochodu na potrzeby rozstrzygnięcia o prawach do zasiłku rodzinnego oraz związanych z nim dodatków zawiera art. 3 pkt 1 u.s.r., a także art. 3 pkt 2, pkt 2a, pkt 23 i pkt 24 oraz art. 5 ust. 4 i n., gdzie uregulowano kwestie uzyskania

<sup>350</sup> T.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 39, poz. 353 z późn. zm.

<sup>351</sup> Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 lutego 2013 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent, M.P. poz. 95.

i utraty dochodu. Odrębnie ustala się dochód w przypadku, gdy rodzina uzyskuje dochody z gospodarstwa rolnego.

Dochód rodziny to suma dochodów członków rodziny (art. 3 pkt 2 u.ś.r.), natomiast dochód członka rodziny to przeciętny miesięczny dochód członka rodziny osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4–4b (art. 3 pkt 2a u.ś.r.). Ustalając dochód, bierze się zatem pod uwagę dochody członka rodziny z roku poprzedzającego rok, w którym rozpoczął się okres zasiłkowy. Okres zasiłkowy to okres od dnia 1 listopada do dnia 31 października następnego roku kalendarzowego, na jaki ustala się prawo do świadczeń rodzinnych (art. 3 pkt 10 u.ś.r.).

Aby ustalić dochód rodziny należy w pierwszej kolejności ustalić jej skład. Jest on deklarowany przez ubiegającego się o świadczenie w jego wniosku i powinien uwzględniać sytuację rodziny w momencie składania tego wniosku, tzn. jeżeli w roku, w którym rozpoczął się rok zasiłkowy urodziło się dziecko, należy je uwzględnić w składzie rodziny, jeżeli zaś dziecko w tym czasie się usamodzieliło, należy je pominąć<sup>352</sup>. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że skutki zmiany składu osobowego rodziny, powodujące zmianę sytuacji dochodowej rodziny, powinny być uwzględnione proporcjonalnie do okresu, w jakim dochody te wpływają na sytuację dochodową rodziny<sup>353</sup>. Jeżeli zatem osoba występuje w danym roku o zasiłek rodzinny, a zawarła małżeństwo w poprzednim roku, do składu rodziny wlicza się jej współmałżonka, ale jego dochody z roku poprzedzającego uwzględnia się tylko proporcjonalnie do czasu, przez jaki współtworzył rodzinę.

Zgodnie z art. 3 pkt 16 u.ś.r., w skład rodziny wchodzi odpowiednio następujący członek rodziny: małżonkowie, rodzice dzieci, opiekun faktyczny 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. Do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko. Za dziecko uważa się, zgodnie z art. 3 pkt 4 u.ś.r., dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną. Pochodzenie dziecka od określonej osoby ustala się na

---

<sup>352</sup> Zob. M. Wasilewska, *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny*, Gdańsk 2008, s. 21; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29.02.2012 r., II SA/Go 36/12, Lex nr 1123203; wyrok WSA w Poznaniu z 19.01.2012 r., II SA/Po 1078/11, Lex nr 1109835.

<sup>353</sup> Tak wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4.11.2010 r., II SA/Gd 598/10, Lex nr 658068.

podstawie aktu urodzenia (art. 4 p.a.s.c.), a przysposobienie na podstawie prawomocnego postanowienia sądu o przysposobieniu dziecka. W przypadkach wskazanych w art. 94 § 3 k.r.o. dla dziecka ustanawia się opiekuna, który legitymuje się zaświadczeniem wydanym przez sąd potwierdzającym powierzenie mu tej funkcji. Na uwagę zasługuje to, że ustawowa definicja dziecka nie wiąże w ogóle tego pojęcia z określonym wiekiem<sup>354</sup>.

Wbrew pozorom, w praktyce ustalenie składu rodziny, a w konsekwencji jej dochodu nie jest proste. Powołane przepisy ustawy łatwo zastosować w sytuacji typowej rodziny, w której rodzice wychowują wspólnie dzieci w związku formalnym lub nieformalnym. Tymczasem model rodziny w naszym społeczeństwie ulega coraz większym przemianom. Stąd w praktyce powstaje wiele problemów dotyczących ustalania prawa do zasiłku rodzinnego w przypadku, gdy konkubenci wychowują wspólnie dzieci z różnych związków albo osoba formalnie pozostająca w małżeństwie jednocześnie żyje w konkubinacie, wychowując dzieci z małżeństwa i dzieci pozamałżeńskie, w tym pochodzące z różnych związków<sup>355</sup>. W takich sytuacjach należy wziąć pod uwagę, że w definicji pojęcia rodziny ustawodawca, wskazując różnych członków rodziny, posłużył się zwrotem „odpowiednio”. A zatem w konkretnym przypadku należy odnieść się do rodziny, w której funkcjonuje dziecko, z tytułu wychowania którego osoba ubiega się o zasiłek i dokonać wyboru odpowiednich osób z listy zawartej w przepisie<sup>356</sup>. Trudności ze stosowaniem definicji rodziny powstają również w przypadku, gdy małżonkowie faktycznie prowadzą odrębne gospodarstwa domowe i nie współdziałają ze sobą w kwestiach związanych z utrzymaniem dzieci. W orzecznictwie przyjmuje się, że ustawodawca, zarówno określając pojęcie rodziny, jak i osobę samotnie wychowującą dziecko (art. 3 pkt 17 u. ś. r.) uwzględnił status prawny, nie zaś stan faktyczny lub przesłankę wspólnego gospodarowania<sup>357</sup>. Prowadzenie oddzielnego gospodarstwa domowego nie ma zatem wpływu na sposób liczenia dochodu i nie wyłącza obowiązku przedstawienia przez osobę ubiegającą się o zasiłek rodzinny zaświadczenia o dochodach współmałżonka, co w rodzinach trwale rozłączonych często nie jest łatwe. Osoby ubiegające się o zasiłek rodzinny mogą mieć problem z przedstawieniem dokumentów wymaganych przy złożeniu wniosku także wtedy, gdy nie znają miejsca pobytu drugiego z rodziców dziecka. Prawo

<sup>354</sup> Zob. wyrok TK z 18.07.2008 r., P 27/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 107; M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 53.

<sup>355</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 82.

<sup>356</sup> Zob. wyrok NSA z 14.02.2012 r., I OSK 1709/11, Lex nr 1136646.

<sup>357</sup> Zob. wyrok NSA z 23.09.2005 r., I OSK 150/05, Lex nr 192108 i wyrok WSA w Białymstoku z 2.12.2010 r., II SA/Bk488/10, Lex 752328.



reguluje jedynie sytuację, gdy rodzic zaginął<sup>358</sup>. Dla ustalenia składu rodziny nie ma również znaczenia, czy między małżonkami została zawarta umowa o rozdzielności majątkowej<sup>359</sup>.

Ustalając dochód rodziny, nie uwzględnia się również dochodów dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim oraz posiadającego własne dziecko, ponieważ te osoby wyłączono wyraźnie ze składu rodziny. Jeżeli członek rodziny przebywa w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, ustalając dochód rodziny w przeliczeniu na osobę, nie uwzględnia się go; listę takich instytucji zawiera art. 3 pkt 7 u.ś.r.

Po ustaleniu zgodnie z powyższymi zasadami składu rodziny, należy ustalić dochód poszczególnych jej członków z roku poprzedzającego rok, w którym rozpoczął się okres zasiłkowy, na który osoba ubiega się o świadczenia rodzinne. W przypadku, gdy członek rodziny ma ustalone wyrokiem sądu, ugodą sądową lub ugodą zawartą przed mediatorem zobowiązania alimentacyjne na rzecz osoby spoza rodziny, od dochodu członka rodziny odejmuje się kwotę alimentów zapłaconych na rzecz tej osoby (art. 3 pkt 1 u.ś.r.). Do wniosku o świadczenie należy zatem dołączyć przekazy lub przelewy pieniężne dokumentujące wysokość zapłaconych alimentów. Jest to jedyny wydatek jaki ustawodawca pozwala odliczyć od dochodu członka rodziny. Na ustalenie dochodu rodziny nie mają wpływu wydatki związane z kosztami utrzymania rodziny<sup>360</sup>.

W art. 3 u.ś.r. wyróżniono trzy kategorie dochodów. Po pierwsze, dochodem są przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, 30b, 30c i 30e ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>361</sup>, 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. Dochód ten ustala się na podstawie zaświadczenia z urzędu skarbowego albo oświadczenia członków rodziny. Odrębną kategorię dochodu stanowi deklarowany w oświadczeniu dochód z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, pomniejszony o należny zryczałtowany podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Dochód ten jest ustalany na podstawie dołączonego do wniosku oświadczenia członków rodziny rozliczających się w ten sposób.

---

<sup>358</sup> Zob. §15 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 stycznia 2013 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. poz. 3).

<sup>359</sup> Zob. wyrok NSA z 5.04.2011 r., I OSK 2099/10, Lex nr 990222.

<sup>360</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22.03.2011 r., II SA/OI 116/11, Lex nr 784501.

<sup>361</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 51, poz. 307 z późn. zm.

Po trzecie, dochodem w rozumieniu ustawy są inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, wymienione enumeratywnie w ustawie.

Ustalając dochód rodziny uwzględnia się dochód członka rodziny osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy. Reguła ta podlega jednak modyfikacji w przypadkach, które ustawa określa mianem utraty lub uzyskania dochodu. Katalog przyczyn powodujących uzyskanie i utratę dochodu ulega ciągłym modyfikacjom. Zawarty jest on w art. 3 pkt 23 i pkt 24 u.ś.r. i ma charakter wyczerpujący – nie można uznać za utratę dochodu zdarzeń w nim niewymienionych<sup>362</sup>.

Utrata dochodu może być spowodowana: uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego, utratą prawa do zasiłku lub stypendium dla bezrobotnych, utratą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, z wyłączeniem pracy wykonywanej na podstawie umowy o dzieło, utratą zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, a także emerytury lub renty, renty rodzinnej lub renty socjalnej (z wyjątkiem rent przyznanych rolnikom w związku z przekazaniem lub dzierżawą gospodarstwa rolnego), wyrejestrowaniem lub zawieszeniem wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej, utratą zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego przysługujących po utracie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, utratą zasądzonych świadczeń alimentacyjnych w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do tych świadczeń. W przypadku utraty dochodu przez członka rodziny, osobę uczącą się lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy lub po tym roku, ustalając ich dochód, nie uwzględnia się dochodu utraconego.

Uzyskanie dochodu może być spowodowane: zakończeniem urlopu wychowawczego, uzyskaniem prawa do zasiłku lub stypendium dla bezrobotnych, uzyskaniem zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (z wyłączeniem pracy wykonywanej na podstawie umowy o dzieło), uzyskaniem zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, a także emerytury lub renty, renty rodzinnej lub renty socjalnej (z wyjątkiem rent przyznanych rolnikom w związku z przekazaniem lub dzierżawą gospodarstwa rolnego), rozpoczęciem lub wznowieniem wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej, uzyskaniem zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego przysługujących po utracie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. W przypadku uzyskania dochodu przez członka rodziny, osobę uczącą się lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, ustalając

<sup>362</sup> Zob. wyrok NSA z 4.11.2011 r., I OSK 1047/11, Lex nr 1069572.

dochód członka rodziny, osoby uczącej się lub dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, uzyskany w tym roku dochód dzieli się przez liczbę miesięcy, w których dochód ten został osiągnięty, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych. W przypadku uzyskania dochodu przez członka rodziny, osobę uczącą się lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego po roku kalendarzowym 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 uzyskanego dochodu z miesiąca następującego po miesiącu, w którym dochód został osiągnięty, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych.

W orzecznictwie przyjmuje się, że wprowadzenie możliwości modyfikacji dochodu członka rodziny o dochód uzyskany lub utracony ma służyć przede wszystkim ustaleniu rzeczywistej wysokości tego dochodu<sup>363</sup>. W rzeczywistości nie udaje się jednak osiągnąć tego celu. Ustawodawca nie był bowiem w stanie wymienić wszystkich przypadków, w których dochodzi do istotnej zmiany wysokości dochodu, dlatego ograniczył się jedynie do sytuacji, gdy przestaje istnieć źródło dochodu, czyli stosunek prawny, z którego osoba czerpie środki utrzymania. Tymczasem znaczące wahania dochodu mogą zachodzić również w sytuacji, gdy stosunek ten nie przestaje istnieć, ale ulega zmianie, a nawet gdy istnieje bez zmian, a przestaje przynosić dochód. Na przykład, w istotny sposób na zawyżenie dochodu, jakim dysponuje rodzina, wpływa jednorazowa wypłata zaległych wynagrodzeń, która ma miejsce tylko w danym roku i w następnym, gdy osoba ubiega się o świadczenie, już nie występuje. W czasie trwania stosunku pracy wynagrodzenie pracownika może też ulegać znacznym wahaniom, np. zostać obniżone w drodze wypowiedzenia zmieniającego, zmniejszyć się wskutek utraty możliwości pracy w godzinach nadliczbowych itp.

W pierwotnym tekście ustawy nie było w ogóle możliwości modyfikacji dochodu o dochód utracony i uzyskany. Wprowadzono ją dopiero później, łamiąc również złą, jak sądzę, ale przynajmniej przejrzystą zasadę, że ustalając prawo do świadczenia, bierze się pod uwagę dochody członka rodziny z roku poprzedzającego rok, w którym rozpoczął się rok zasiłkowy. Krytycznie należy ocenić samo przyjęcie takiej zasady ustalania dochodu, ponieważ zasiłek rodzinny służyć ma wsparciu osób wychowujących dzieci w ponoszeniu bieżących wydatków na ich utrzymanie, a zatem udzielanie im świadczenia w oparciu o informacje o dochodach z poprzedniego roku kalendarzowego nie zawsze prowadzi do udzielenia świadczenia osobom, które rzeczywiście wymagają tej pomocy. Natomiast próba naprawienia tej sytuacji przez wprowadzenie instytucji

---

<sup>363</sup> Tak np. wyrok WSA w Łodzi z 12.04.2011 r., II SA/Łd 257/11, Lex nr 957345.

dochodu utraconego i uzyskanego była co najmniej nieudolna, ponieważ nie osiągnęła celu w postaci urealnienia oceny dochodów, jakimi dysponują ubiegający się o zasiłek rodzinny na utrzymanie dzieci, a stworzyła wiele trudności praktyce. Potwierdzeniem trafności takiej oceny są liczne zmiany w omawianych przepisach, zwłaszcza w zakresie wyliczenia przyczyn uzyskania i utraty dochodu oraz orzeczenia sądów, które zmuszone są dokonywać interpretacji tych przepisów wobec okoliczności poszczególnych spraw. Wydaje się, że przyjmując taką konstrukcję ustalania dochodu ustawodawca miał na względzie przede wszystkim kwestie proceduralne, a więc dążył do zbudowania stosunkowo prostego modelu postępowania w sprawie udzielenia świadczenia, w którym wysokość dochodu ustalałoby się na podstawie wiarygodnego dokumentu w postaci zaświadczenia z urzędu skarbowego. Prostota postępowania, a więc ułatwienie pracy organom wypłacającym świadczenia, nie może jednak przesłaniać zasadniczego celu regulacji, jakim jest pomoc osobom o niskich dochodach w utrzymaniu dzieci; reguły postępowania pełnią wobec tego celu rolę służebną<sup>364</sup>. Sytuacja taka może również prowadzić do naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ponieważ osoby posiadające takie same środki na utrzymanie dzieci raz otrzymują świadczenie, a innym razem nie, w zależności od tego, czy np. zmniejszenie dochodu było wynikiem ustania stosunku pracy, czy tylko dokonania wypowiedzenia zmieniającego. Mechanizm ustalania dochodu powinien pozwalać na ustalenie realnej sytuacji dochodowej rodziny w momencie ubiegania się o świadczenie. Nie jest to rozwiązanie nieznanе ustawodawcy, wszak wykorzystuje się je w ustawie o pomocy społecznej, o czym szerzej w dalszej części pracy. Uważam zatem, że obecnie stosowana metoda ustalania dochodu na potrzeby ustawy o świadczeniach rodzinnych jest niewłaściwa i utrudnia realizację celów wyznaczonych w ustawie.

W jeszcze inny sposób ustala się dochód w przypadku, gdy rodzina uzyskuje przychody z gospodarstwa rolnego. Dochody uzyskane z gospodarstwa rolnego są to dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Przez gospodarstwo rolne ustawa rozumie gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym. Ustalając dochód na potrzeby ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie bierze się jednak pod uwagę dochodów faktycznie osiągniętych z działalności rolniczej, lecz przyjmuje się założenie, że dochodem jest kwota obliczona w określony w ustawie sposób. Obliczając dochód z gospodarstwa rolnego przyjmuje się, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku

<sup>364</sup> Zob. również wyrok TK z 15.11.2005 r., P3/05, OTK-A 2005, nr 10, poz.115.

rolnym<sup>365</sup>. Wielkość gospodarstwa ustala się na podstawie zaświadczenia właściwego organu gminy, nakazu płatniczego albo oświadczenia. Przy obliczaniu dochodu z gospodarstwa rolnego należy uwzględnić szczególne zasady określone w art. 8a–8c u.ś.r. liczenia dochodu w sytuacji, gdy obszary rolne oddane zostały w dzierżawę. Zasady ustalania dochodu z gospodarstwa rolnego były przedmiotem analizy w wielu wyrokach sądowych. Głównym problemem jest to, że dochód uzyskiwany z gospodarstwa rolnego jest ustalany w sposób hipotetyczny, nieempiryczny, może zatem odbiegać o dochodu realnego. Co więcej, w świetle art. 5 ust. 8 u.ś.r. bez znaczenia jest to, czy gospodarstwo w ogóle jest prowadzone, czy też nie i z jakiego powodu oraz czy rzeczywiście przynosi ono dochody<sup>366</sup>. Taki szacunkowy sposób ustalania dochodu wynika, jak można sądzić, ze zróżnicowania opodatkowania dochodów rolników z tytułu prowadzonej działalności rolniczej i ogólnie z trudności związanych z ustaleniem wysokości tych dochodów, które rodzą negatywne konsekwencje w różnych dziedzinach prawa, nie tylko w odniesieniu do ustalania prawa do świadczeń socjalnych<sup>367</sup>.

Jeżeli rodzina lub osoba ucząca się uzyskuje dochody z gospodarstwa rolnego oraz dochody pozarolnicze, dochody te sumuje się. „Zwrot «uzyskuje dochody» z gospodarstwa rolnego należy rozumieć nie tylko jako uzyskiwanie dochodów realnych, ale i jako «uzyskiwanie» dochodów «przeliczeniowych»”<sup>368</sup>.

Aby ustalić dochód rodziny, należy zsumować dochody osób wchodzących w skład rodziny z roku poprzedzającego rok, w którym rozpoczął się okres zasiłkowy, na który osoba ubiega się o świadczenia rodzinne i podzielić otrzymaną w ten sposób kwotę przez 12 miesięcy. Dochód rodziny w przeliczeniu na osobę to iloraz tej kwoty i liczby członków rodziny. Kryterium dochodowe odnosi się bowiem do dochodu netto w przeliczeniu na osobę w rodzinie, co preferuje rodziny wielodzietne.

Omówione powyżej przepisy dotyczące obliczania dochodu na potrzeby rozstrzygnięcia o zasiłku rodzinnym (art. 5 ust. 4–4b, ust. 7–9 i ust. 11 u.ś.r.) stosuje się również odpowiednio do obliczania dochodu przy ustalaniu prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka. Natomiast w związku z wprowadzeniem specjalnego zasiłku opiekuńczego ustawodawca zmodyfikował sposób liczenia dochodu na potrzeby udzielania tego świadczenia, kwestia ta pozostaje jednak poza zakresem prowadzonych rozważań.

---

<sup>365</sup> T.j. Dz.U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 z późn. zm.

<sup>366</sup> Zob. wyrok NSA z 3.02.2011 r., I OSK 1712/10, Lex nr 107077.

<sup>367</sup> Zob. wyrok TK z 26.10.2010 r., K 58/07, Dz.U. Nr 205, poz. 1363.

<sup>368</sup> Zob. wyrok NSA z 18.03.2011 r., I OSK 2024/10, Lex 798063. Szerzej na temat dochodu z gospodarstwa rolnego zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s.113 i n. oraz powołana tam literatura.

### 3.3. Ustalanie dochodu według ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów

Co do pojęć „dochodu” i „dochodu rodziny” art. 2 pkt 4 i 5 u.p.o.u.a. odsyła do przepisów o świadczeniach rodzinnych. Modyfikacją jest jedynie to, że w dalszej treści ustawa stanowi, że przy ustalaniu prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego do dochodu rodziny nie wlicza się kwot otrzymanych świadczeń z tego funduszu (art. 10 ust. 3 u.p.o.u.a.). Ponadto w ustawie postanowiono, że „dochodem członka rodziny” jest przeciętny miesięczny dochód członka rodziny osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres świadczeniowy z zastrzeżeniem, że dochód ten może ulec modyfikacji w przypadku uzyskania lub utraty dochodu.

Okoliczności powodujące uzyskanie i utratę dochodu zostały wyliczone w sposób enumeratywny w art. 2 pkt 17 i 18 ustawy i katalog ten nie odbiega zasadniczo od zawartego w art. 3 pkt 23 i 24 u.ś.r.<sup>369</sup> Różnica polega jedynie na tym, że w ustawie o świadczeniach rodzinnych jako okoliczność powodującą utratę dochodu wskazuje się również utratę zasądzonych świadczeń alimentacyjnych w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do tych świadczeń. Ponadto w przypadku, gdy przyczyną utraty lub uzyskania dochodu jest utrata zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, w u.ś.r. wyłączono z tej kategorii wykonywanie pracy na podstawie umowy o dzieło. Tak jak w przypadku świadczeń rodzinnych, w razie utraty dochodu przez członka rodziny w roku kalendarzowym poprzedzającym okres świadczeniowy lub po tym roku, ustalając jego dochód, nie uwzględnia się dochodu utraconego. W przypadku uzyskania dochodu przez członka rodziny w roku kalendarzowym poprzedzającym okres świadczeniowy, ustalając dochód członka rodziny, uzyskany w tym roku dochód dzieli się przez liczbę miesięcy, w których dochód ten był osiągnięty, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w dniu ustalania prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. W przypadku uzyskania dochodu przez członka rodziny po roku kalendarzowym poprzedzającym okres świadczeniowy, jego dochód ustala się na podstawie dochodu członka rodziny, powiększonego o kwotę uzyskanego dochodu z miesiąca następującego po miesiącu, w którym dochód został osiągnięty, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w dniu ustalania prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

W zasadzie powtórzeniem przepisów u.ś.r. są przepisy określające sposób liczenia dochodu z gospodarstwa rolnego. W ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów brak jedynie regulacji dotyczącej niewliczania do obszarów rolnych oddanych w dzierżawę gospodarstwa rolnego oddanego w dzierżawę w związku z pobieraniem

<sup>369</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 13.07.2010IV SA/GI 100/10, Lex nr 670634.

renty określonej w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W przypadku ustalania dochodu z gospodarstwa rolnego przyjmuje się dochód hipotetyczny, to znaczy zakłada się, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy o podatku rolnym. Podobnie jak w przypadku świadczeń rodzinnych, dochodem z gospodarstwa rolnego są zarówno dochody faktycznie uzyskane, jak i te, które potencjalnie mógłby uzyskać rolnik, gdyby nie zaniechał podejmowania czynności gospodarowania<sup>370</sup>.

Inaczej niż w u.ś.r. ustawodawca zdefiniował w u.p.o.u.a. pojęcie rodziny, do której zaliczył odpowiednio następujących członków: rodziców osoby uprawnionej; małżonka rodzica tej osoby; 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; a także osobę uprawnioną.

Ustawa określa krąg osób tworzących rodzinę w oderwaniu od kwestii wspólnego zamieszkiwania czy gospodarowania i tylko w stosunku do dzieci używa dodatkowego określenia „pozostające na ich utrzymaniu”, a więc niesamodzielne, których potrzeby muszą być zaspokajane przez inne osoby.

Członkami rodziny są osoba uprawniona i, co do zasady, jej rodzice, z wyjątkiem sytuacji, gdy rodzic osoby uprawnionej został zobowiązany tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd do alimentów na jej rzecz. W tym przypadku bowiem jego wkład w utrzymanie dziecka stanowią tylko alimenty i to właśnie z powodu ich niepłacenia uprawniony ubiega się o świadczenia z funduszu. Ponadto rodzinę tworzy również małżonek rodzica osoby uprawnionej, ewentualnie osoba, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko. Nie ma zatem znaczenia, czy osoba uprawniona wchodzi w skład rodziny, którą tworzą osoby w związku małżeńskim, czy też w związku nieformalnym. Zawarcie związku małżeńskiego przez rodzica osoby uprawnionej nie jest okolicznością pozbawiającą ją prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego<sup>371</sup>.

---

<sup>370</sup> Zob. A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 128.

<sup>371</sup> Zob. M. Mazurek, *Pomoc dla rodziny*, SP 2008, nr 9, s. 1.

Rodzinę tworzą również dzieci pozostające na utrzymaniu rodzica i wskazanych wyżej osób. Do rodziny nie zalicza się jednak: dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego ani dziecka pozostającego w związku małżeńskim.

Gdy członek rodziny przebywa w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, ustalając dochód rodziny w przeliczeniu na osobę, nie uwzględnia się go. Instytucją zapewniającą całodobowe utrzymanie jest dom pomocy społecznej, placówka opiekuńczo-wychowawcza, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, areszt śledczy, zakład karny, zakład opiekuńczo-leczniczy, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, a także szkoła wojskowa lub inna szkoła, jeżeli instytucje te zapewniają nieodpłatne pełne utrzymanie (art. 2 pkt 6 u.p.o.u.a.).

Jeżeli prawo do świadczeń ustala się dla osoby pozostającej pod opieką opiekuna prawnego, uwzględnia się tylko dochód osoby uprawnionej. Opiekun prawny i członkowie jego rodziny nie mają bowiem obowiązku partycypowania w kosztach utrzymania osoby objętej opieką.

### **3.4. Ustalanie dochodu w związku z przyznawaniem stypendiów socjalnych dla studentów**

Miesięczną wysokość dochodu na osobę w rodzinie studenta ustala się na zasadach określonych w ustawie o oświadczeniach rodzinnych, z tym że p.s.w. określa, czyje dochody należy wziąć wówczas pod uwagę. Uwzględnia się mianowicie dochody osiągnięte przez: studenta; małżonka studenta; będące na utrzymaniu studenta lub jego małżonka dzieci niepełnoletnie, dzieci pobierające naukę do 26. roku życia, a jeżeli 26. rok życia przypada w ostatnim roku studiów, do ich ukończenia, oraz dzieci niepełnosprawne bez względu na wiek; rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych studenta i będące na ich utrzymaniu dzieci niepełnoletnie, dzieci pobierające naukę do 26. roku życia, a jeżeli 26. rok życia przypada w ostatnim roku studiów, do ich ukończenia, oraz dzieci niepełnosprawne bez względu na wiek. Do dochodów w ogóle nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej dla uczniów otrzymywanych na podstawie ustawy o systemie oświaty; świadczeń pomocy materialnej dla studentów przyznawanej przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 173a p.s.w.), stypendiów za wyniki w nauce dla studentów przyznawanych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące państwowymi ani samorządowymi osobami prawnymi (art. 173b p.s.w.), pomocy materialnej dla doktorantów przyznawanej przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 199 p.s.w.), stypendiów naukowych dla doktorantów przyznawanych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące państwowymi ani samorządowymi osobami prawnymi (art. 200 ust. 1 p.s.w.), pewnych świadczeń pomocy materialnej dla studentów i doktorantów (otrzymywanych



na podstawie przepisów ustawy, stypendiów przyznawanych uczniom, studentom i doktorantom w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi środków pochodzących z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, świadczeń otrzymywanych na podstawie umów międzynarodowych lub programów wykonawczych sporządzanych do tych umów albo międzynarodowych programów stypendialnych).

Jeżeli student jest samodzielny finansowo, do dochodu nie wlicza się dochodów rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych studenta i będących na ich utrzymaniu dzieci. Student jest samodzielny finansowo, jeżeli on lub jego małżonek spełnia łącznie następujące warunki: posiadał stałe źródło dochodów w ostatnim roku podatkowym i posiada stałe źródło dochodów w roku bieżącym; jego miesięczny dochód w tych okresach nie jest mniejszy niż 1,30 sumy kwot określonych w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 2 pkt 3 u.ś.r. (jest to dolny próg granicy dochodu, od której można ubiegać się o stypendium); nie złożył oświadczenia o prowadzeniu wspólnego gospodarstwa domowego z rodzicami bądź jednym z nich.

W przypadku, gdy do ustalania wysokości dochodu uprawniającego studenta do ubiegania się o stypendium socjalne przyjmuje się dochód z prowadzenia gospodarstwa rolnego, dochód ten ustala się na podstawie powierzchni użytków rolnych w hektarach przeliczeniowych i wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego, ogłaszanego na podstawie art. 18 ustawy o podatku rolnym. W przypadku uzyskiwania dochodów z gospodarstwa rolnego oraz dochodów pozarolniczych dochody te sumuje się.

### **3.5. Ustalanie dochodu na potrzeby przyznawania pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie**

Także w przypadku osób ubiegających się o pomoc na usamodzielnienie i zagospodarowanie ustawodawca odsyła do sposobu obliczania dochodu wskazanego w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Ustalając dochód osoby usamodzielnianej uwzględnia się bowiem sumę dochodów tej osoby, jej małżonka oraz dzieci pozostających na jej utrzymaniu, podzieloną przez liczbę tych osób i uwzględnia się dochody, o których mowa w ustawie o świadczeniach rodzinnych, uzyskane w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku (art. 142 ust. 4 u.w.r.s.p.z.).

### 3.6. Ustalanie dochodu przy przyznawaniu świadczeń pomocy materialnej dla uczniów

Odmienny sposób ustalania dochodu został przyjęty na potrzeby ustalania uprawnień do świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów. Ustawa o systemie oświaty stanowi bowiem w art. 90d ust. 8 u.s.o., że miesięczną wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia ustala się na zasadach określonych w art. 8 ust. 3–13 u.p.s., z tym że do dochodu nie wlicza się: stypendium szkolnego, zasiłku szkolnego, stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe, stypendium Prezesa Rady Ministrów, stypendium ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, stypendium ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Sposób obliczania dochodu dla potrzeb pomocy społecznej jest odmienny od określonego w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub, w przypadku utraty dochodu, z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o: miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach, oraz kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób. Do dochodu nie wlicza się jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego, zasiłku celowego, pomocy materialnej mającej charakter socjalny albo motywacyjny przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty, wartości świadczenia w naturze, świadczenia przysługującego osobie bezrobotnej na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych, dochodu z powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha przeliczeniowego (art. 8 ust. 4 u.p.s.). Większość składników tego wyliczenia jest jednoznaczna, interpretacji wymaga jedynie pojęcie „jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego”. Jak słusznie przyjmuje się w literaturze, przez użycie przymiotnika „socjalne” ustawodawca objął wyłączeniem również świadczenia spoza ustawy o pomocy społecznej, np. zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka czy świadczenia z zakładowego funduszu socjalnego<sup>372</sup>. Należy również zauważyć, że w art. 6 pkt 2 u.p.s. zdefiniowano odrębnie pojęcie dochodu dziecka, do którego zalicza się kwotę otrzymywanej renty wraz z dodatkiem dla sierot zupełnych, zasiłek pielęgnacyjny, dodatek pielęgnacyjny, otrzymywane alimenty oraz kwotę odpowiadającą dochodom uzyskiwanym z majątku dziecka.

<sup>372</sup> Zob. I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 67.

Inaczej ustala się dochód osób prowadzących działalność gospodarczą, przy czym możliwe są tu dwie sytuacje. Pierwsza dotyczy osób, które prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach określonych w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych. W stosunku do tych osób za dochód przyjmuje się przychód z tej działalności pomniejszony o koszty uzyskania przychodu, obciążenie podatkiem należnym określonym w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych i składkami na ubezpieczenie zdrowotne określonymi w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, związane z prowadzeniem tej działalności oraz odliczonymi od dochodu składkami na ubezpieczenia społeczne niezaliczonymi do kosztów uzyskania przychodów, określonymi w odrębnych przepisach. Dochód ustala się, dzieląc kwotę dochodu z działalności gospodarczej wykazanego w zeznaniu podatkowym złożonym za poprzedni rok kalendarzowy przez liczbę miesięcy, w których podatnik prowadził działalność. Jeżeli nie prowadził działalności, za dochód przyjmuje się kwotę zadeklarowaną w oświadczeniu danej osoby. Wysokość dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej ustala się w tym przypadku na podstawie zaświadczenia wydanego przez naczelnika właściwego urzędu skarbowego, zawierającego wymienione powyżej dane.

Druga sytuacja dotyczy osób, które prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Za dochód przyjmuje się wówczas kwotę zadeklarowaną w oświadczeniu takiej osoby (art. 8 ust. 5 pkt 2 u.p.s.). Wysokość dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej w tym przypadku ustala się na podstawie zaświadczenia wydanego przez naczelnika właściwego urzędu skarbowego zawierającego informację o formie opodatkowania oraz na podstawie dowodu opłacenia składek w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (art. 8 ust. 8 u.p.s.).

Gdy podatnik łączy przychody z działalności gospodarczej z innymi przychodami lub rozlicza się wspólnie z małżonkiem, przez podatek należny rozumie się podatek wyliczony w takiej proporcji, w jakiej pozostaje dochód podatnika z pozarolniczej działalności gospodarczej wynikający z deklaracji podatkowych do sumy wszystkich wykazanych w nich dochodów.

W przypadku osób posiadających gospodarstwo rolne przyjmuje się, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 250 zł.<sup>373</sup> Wszystkie dochody, tzn. z pozarolniczej działalności gospodarczej, z prowadzenia gospodarstwa rolnego i z innych źródeł, sumuje się.

---

<sup>373</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz.U. poz. 823.

Ustawa umożliwia również rozliczenie dochodów uzyskanych jednorazowo w większej kwocie. W razie uzyskania w ciągu 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku lub w okresie pobierania świadczenia z pomocy społecznej dochodu jednorazowego przekraczającego pięciokrotnie kwoty kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej (w przypadku osoby samotnie gospodarującej) albo kryterium dochodowego rodziny (w przypadku osoby w rodzinie), kwotę tego dochodu rozlicza się w równych częściach na 12 kolejnych miesięcy, poczynając od miesiąca, w którym dochód został wypłacony (art. 8 ust. 11 u.p.s.). Jeżeli dochód został wypłacony jednorazowo, ale był należny za pewien okres, kwotę tego dochodu uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód. Jeżeli osoba uzyskała dochód w walucie obcej, wysokość tego dochodu ustala się według średniego kursu NBP z dnia wydania decyzji w sprawie świadczenia z pomocy społecznej.

Należy podkreślić, że ustalając dochód na podstawie ustawy o pomocy społecznej bierze się pod uwagę realną sytuację osób i rodziny, ustala się go bowiem na podstawie dochodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku i, wyjątkowo, z miesiąca, w którym wniosek został złożony. W konsekwencji ustawa ta nie wprowadza pojęć utraty ani uzyskania dochodu<sup>374</sup>. Ponadto ustawa pozwala na uwzględnienie większych kwot pieniędzy i tylko w tym zakresie przyjmuje pewien hipotetyczny stan, a więc że osoba dysponuje w niektórych miesiącach dodatkowo kwotą wynikającą z tego rozliczenia, choćby w rzeczywistości jej nie miała. Ogólnie, dochód obliczony w ten sposób lepiej pokazuje sytuację dochodową rodziny w momencie ubiegania się o świadczenie i jego otrzymania, a zatem pozwala lepiej adresować świadczenia.

Aby ustalić dochód na osobę w rodzinie, sumuje się miesięczne dochody członków rodziny i dzieli przez liczbę osób w rodzinie (art. 6 pkt 3 u.p.s.). Rodzinę stanowią osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące (art. 6 pkt 14 u.p.s.). Powyższa legalna definicja rodziny nie odwołuje się do stosunków prawnorodzinnych, lecz do związku faktycznego między osobami. O byciu rodziną decyduje spełnienie jednocześnie dwóch odrębnych przesłanek, tj. wspólne zamieszkiwanie i wspólne gospodarowanie<sup>375</sup>. „Zamieszkiwanie” jako przesłankę ustalenia składu rodziny należy odróżnić od miejsca zamieszkania. Miejsce zamieszkania ustalane jest zgodnie przepisami k.c., natomiast wspólne zamieszkiwanie

<sup>374</sup> Zob. I. Sierpowska, *op. cit.* s. 67.

<sup>375</sup> Zob. *ibidem*, s. 55. oraz W. Maciejko, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 35 i n.

odnosi się raczej do koncentracji swoich życiowych spraw pod określonym adresem, w konkretnym lokalu<sup>376</sup>.

Jak słusznie wskazuje NSA w wyroku z 5.04.2011 r., I OSK 2096/10<sup>377</sup>, zgodnie z art. 6 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej osobą samotnie gospodarującą jest osoba prowadząca jednoosobowe gospodarstwo domowe, zatem *a contrario* osobami wspólnie gospodarującymi są osoby wspólnie prowadzące gospodarstwo domowe. Wspólnie gospodarować znaczy zatem wspólnie prowadzić gospodarstwo domowe. Sąd Najwyższy w wyroku z 2.02.1996 r., II URN 56/95<sup>378</sup> stwierdził, że cechami charakterystycznymi dla prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego może być udział i wzajemna ścisła współpraca w załatwianiu codziennych spraw związanych z prowadzeniem domu, niezarobkowanie i pozostawanie w związku z tym na całkowitym lub częściowym utrzymaniu osoby, z którą się gospodarstwo domowe prowadzi, mające charakter stały.

### 3.7. Dochód jako przesłanka uzyskania dodatku mieszkaniowego

Dla ustalenia dochodu na potrzeby rozstrzygnięcia o dodatku mieszkaniowym w pierwszej kolejności istotne jest, czy wnioskodawca prowadzi jednoosobowe czy wieloosobowe gospodarstwo domowe. Jeżeli wnioskodawca gospodaruje sam, sumuje się jego dochody z okresu 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku, a następnie dzieli się sumę przez trzy (art. 3 u.d.m.) Tak uzyskany średni miesięczny dochód w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku należy porównać z kwotą stanowiącą 175% kwoty najniższej emerytury obowiązującej w dniu złożenia wniosku. Jeżeli wnioskodawca zamieszkuje w mieszkaniu z innymi osobami, należy pierwszej kolejności ustalić skład jego gospodarstwa domowego i dochody poszczególnych jego członków w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku, zsumować je, uzyskaną w ten sposób kwotę podzielić przez trzy, a iloraz podzielić przez liczbę osób tworzących gospodarstwo domowe. Obliczony w ten sposób średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku należy porównać z kwotą stanowiącą 125% najniższej emerytury obowiązującej w dniu złożenia wniosku<sup>379</sup>.

---

<sup>376</sup> Zob. W. Maciejko, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 51 i 73.

<sup>377</sup> CBOSA.

<sup>378</sup> OSNP 1996, nr 16, poz. 240.

<sup>379</sup> Od dnia 1 marca 2013 r. kwota najniższej emerytury wynosi 831,15 zł, zob. komunikat Prezesa ZUS z dnia 14 lutego 2013 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent (M.P. z 2013 r., poz. 95).

Jak widać, kluczowe znaczenie ma to, czy wnioskodawca prowadzi samodzielnie gospodarstwo domowe, czy też w skład jego gospodarstwa wchodzi inne osoby oraz wysokość dochodu wnioskodawcy, ewentualnie osób prowadzących z nim to gospodarstwo. Pojęcia dochodu i gospodarstwa domowego zostały ogólnie zdefiniowane w ustawie, niestety znaczenie użytych przez ustawodawcę określeń budzi w praktyce wątpliwości, o czym świadczy orzecznictwo sądów administracyjnych w tych sprawach.

Ustawa definiuje pojęcie dochodu w art. 3 ust. 3 u.d.m., który stanowi, że za dochód uważa się wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Znaczenie słowa „przychody” nie jest tu jednak jasne, ponieważ ustawodawca nie odwołał się do żadnych przepisów, które je definiują (np. ustawy o podatku dochodowym), możliwe są zatem różne jego interpretacje. Po pierwsze, można przyjąć, że ustawodawca miał na względzie powszechnie używane znaczenie tego słowa, zgodnie z którym przychód stanowi uzyskany wpływ pieniężny<sup>380</sup>. Prowadziłoby to do wniosku, wysnuwanego w literaturze, że sytuacja dochodowa osoby nie musi być rozumiana jednolicie na gruncie przepisów ustawy podatkowej i ustawy o dodatkach mieszkaniowych i za dochód dla celów ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego mogą być uznane także kwoty wolne od podatku dochodowego<sup>381</sup>. Można jednak również twierdzić, że należy sięgnąć do definicji legalnej zawartej w akcie prawnym z zakresu szeroko rozumianego prawa administracyjnego, np. w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>382</sup>. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, że nie należy przychodów, które stanowią podstawę do obliczania dochodu dla potrzeb przyznania dodatku mieszkaniowego wiązać z przychodem i dochodem w rozumieniu przepisów podatkowych lub przepisów o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego, ponieważ ustawa o dodatkach mieszkaniowych nie odsyła do tych ustaw. Nie mieści się ona też w systemie, nawet szeroko rozumianego, prawa podatkowego, więc nie można posługiwać się argumentem o konieczności jednolitego rozumienia pojęcia dochodu na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, przepisach o ubezpieczeniu społecznym oraz ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Należy odwołać się raczej do celu ustawy o dodatkach mieszkaniowych, która ma służyć wsparciu osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej w opłacaniu bieżących

<sup>380</sup> Zob. *Mały słownik języka polskiego*, S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka (red.), Warszawa 1968, s. 665.

<sup>381</sup> Zob. G. Manjura-Niškiewicz, *Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 60.

<sup>382</sup> Tak np. WSA w Warszawie w wyroku z 20.12.2007 r., II SA/Wa 1848/07, Lex nr 355263.

wydatków na mieszkanie<sup>383</sup>. W innym orzeczeniu stwierdzono jednak, że „brak definicji legalnej pojęcia przychodu w ustawie o dodatkach mieszkaniowych nie prowadzi do braku możliwości odwołania się do określeń i unormowań zawartych w innych ustawach z dziedziny prawa publicznego. W szczególności istotne są tu, należące do makrogałęzi prawa administracyjnego, regulacje ustaw podatkowych, dla których kategoria przychodu jest zasadnicza. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 361) jednoznacznie wskazuje w tej kwestii w art. 11 ust. 1, iż przychodem są otrzymane lub postawione do dyspozycji podatnika pieniądze i wartości pieniężne, określając dodatkowo w art. 14 ust. 1, iż za przychód uważa się kwoty należne, choćby nie zostały faktycznie otrzymane. Mimo, iż powyższe określenia normatywne nie są klasycznymi definicjami ustawowymi (legalnymi), a ich treść wiąże się z konkretnymi instytucjami regulowanymi przez tę ustawę, nie uniemożliwia to pomocniczego wykorzystania zawartych tam wyjaśnień do ustaleń interpretacyjnych na gruncie ustawy, należącej do tego samego działu prawa publicznego (sensu largo prawa administracyjnego)”<sup>384</sup>.

Moim zdaniem można przyjąć, że ustawa o dodatkach mieszkaniowych posługuje się własnym rozumieniem pojęcia przychodu, a doprecyzowując go, używa określenia „wszelki”. Ustawodawca zamierzał zatem objąć tym pojęciem każdy wpływ środków, niezależnie od podstawy jego uzyskania i charakteru, jeżeli może być przeznaczony na zapłatę wydatków związanych z korzystaniem z mieszkania i nie został przez tę ustawę wyraźnie wyłączony przy obliczaniu dochodu. Chodzi więc o ustalenie środków jakimi gospodarstwo domowe rzeczywiście dysponuje na zapłatę wydatków za mieszkanie<sup>385</sup>. Za takim rozumieniem pojęcia przychodu przemawia to, że określając katalog świadczeń, których ustawodawca nakazał nie uwzględniać przy obliczeniu dochodu, objął nim świadczenia, które mają zaspokajać konkretne potrzeby i wydatkowane powinny być na konkretny cel, a więc nie powinny być przeznaczane na zapłatę należności związanych z utrzymaniem mieszkania. Takie ujęcie przychodu nie wyklucza odwoływania się w konkretnych przypadkach uzupełniająco, dla wsparcia argumentacji, również do innych ustaw posługujących się tym terminem, w szczególności do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>386</sup>.

Dochodem jest zatem suma wpływów uzyskanych w okresie wskazanym w ustawie (tj. 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o świadczenie), niezależnie

---

<sup>383</sup> Zob. uchwała NSA z 20.05.2002 r., OPK 23/02, PPr 2002, nr 7–8, s. 62–63.

<sup>384</sup> Zob. wyrok NSA z 13.07.2012 r., IOSK 2368/11, CBOSA.

<sup>385</sup> Zob. wyrok NSA z 23.02.2007, IOSK 605/06, Lex nr 344115.

<sup>386</sup> Zob. wyrok NSA z 13.07.2012 r., IOSK 2368/11, CBOSA.

od tego, czy mają one charakter regularny, czy tylko jednorazowy, incydentalny<sup>387</sup> oraz niezależnie od tego za jaki okres faktycznie przysługują (np. zaległe świadczenia ze stosunku pracy, alimenty itp. wypłacone jednorazowo stanowią dochód w miesiącu, w którym zostały wypłacone wierzycielowi)<sup>388</sup>. Istotne jest faktyczne uzyskanie danej kwoty – należne, lecz niewypłacone świadczenia nie stanowią przychodu w rozumieniu ustawy<sup>389</sup>.

Ustalając przychód, nie uwzględnia się pewnych wymienionych przez ustawodawcę świadczeń – świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, dodatków dla sierot zupełnych, jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia się dziecka, dodatku z tytułu urodzenia dziecka, pomocy w zakresie dożywiania, zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej, jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej, dodatku mieszkaniowego oraz zapomogi pieniężnej, o której mowa w przepisach o zapomodze pieniężnej dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny w 2007 r. Wyliczenie to jest wyczerpujące, ale poszczególne jego elementy budziły w praktyce wątpliwości. Przedmiotem największych kontrowersji było wliczanie do dochodu, na podstawie którego ustalane jest prawo do dodatku mieszkaniowego dodatku pielęgnacyjnego, a niewliczanie do niego zasiłku pielęgnacyjnego. Zdaniem Rzecznika Prawa Obywatelskich sytuacja taka prowadzi do dyskryminacji przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy osób pobierających dodatki pielęgnacyjne, ponieważ, zdaniem Rzecznika, zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny spełniają podobne cele i nie ma podstaw do odmiennego traktowania osób pobierających te świadczenia przy ubieganiu się przez nie o dodatek mieszkaniowy. Wniosek Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 3 u.d.m. z art. 2 i art. 32 Konstytucji nie został jednak uwzględniony, gdyż Trybunał uznał, że choć zasiłek i dodatek pielęgnacyjny są świadczeniami o zbliżonym charakterze, to jednak zachodzą między nimi zasadnicze różnice i dlatego nie muszą być traktowane jednakowo przy ustalaniu dochodu będącego podstawą ustalenia prawa i wysokości dodatku mieszkaniowego<sup>390</sup>. Wyrok nie był wydany jednomyślnie, zgłoszono do niego zdanie odrębne, a argumentacja zawarta w jego uzasadnieniu najwyraźniej nie była przekonująca, gdyż dokonana przez Trybunał

<sup>387</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 14.06.2011 r., II SA/Po 331/11, Lex nr 993592; wyrok NSA z 20.11.2009 r., IOSK 1020/09, CBOSA.

<sup>388</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 25.11.2010 r., III SA/Gd 431/10, Lex nr 756354 i wyr. NSA z 5.05.2011 r., IOSK 242/11, Lex nr 990233.

<sup>389</sup> Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6.03.2008 r., II SA/Go 95/08, Lex nr 493247.

<sup>390</sup> Zob. wyrok TK z dnia 21.07.2004 r., K 16/3, OTK-A 2004, nr 07, poz. 68.



interpretacja przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie doprowadziła do ujednoczenia orzecznictwa sądów administracyjnych. W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do NSA z wnioskiem o wyjaśnienie przepisu art. 3 ust. 3 u.d.m. Podejmując uchwałę z dnia 10 grudnia 2009 r., NSA w składzie siedmiu sędziów uznał, że dodatku pielęgnacyjnego, określonego w art. 75 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>391</sup>, nie wlicza się do dochodu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 u.d.m. Zdaniem Sądu, przy ustalaniu dochodu stanowiącego podstawę ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny należy traktować jako określenia mieszczące się w pojęciu „zasiłki pielęgnacyjne” użytym w art. 3 ust. 3 u.d.m.<sup>392</sup> Dopiero ta uchwała, której podjęcie wymagało nie tylko rozstrzygnięcia kwestii wprost w niej zawartej, ale i rozstrzygnięcia o możliwości wyjaśnienia przez sąd zagadnienia prawnego po wydaniu przez TK wyroku w tej sprawie, przyniosła ujednoczenie orzecznictwa. Rozpatrując sprawę, NSA nie tylko przeanalizował regulacje dotyczące samego zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego, ale również inne akty prawne zawierające regulacje dotyczące tych świadczeń, próbując naprawić skutki wadliwej legislacji, jednak tylko na potrzeby ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Byłoby niewątpliwie lepiej, gdyby ustawodawca sam rozstrzygnął w sposób systemowy problem udzielania świadczeń formalnie odmiennych co do charakteru, ale służących temu samemu celowi. Obecny stan prawny powoduje niepotrzebne trudności w stosowaniu prawa, obniżając zaufanie obywateli do państwa<sup>393</sup>.

Uznając katalog świadczeń niepodlegających wliczeniu do dochodu za katalog zamknięty, odmówiono odliczenia od dochodu zasiłku rodzinnego, dodatku do niego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego<sup>394</sup> i świadczenia pielęgnacyjnego<sup>395</sup>. Choć wyczerpujący charakter wyliczenia wyłączeń nie budzi wątpliwości, wydaje się, że nie ujęto w nim wszystkich świadczeń, jakie powinny być wykluczone z pojęcia dochodu. Skoro bowiem celem było wyłączenie tych świadczeń, które mają zaspokajać konkretne potrzeby i powinny być wydatkowane na konkretny cel, a nie na opłaty mieszkaniowe, to świadczeń takich jest więcej. W drodze kolejnych zmian katalogu wyłączeń z czasem włączono do niego pomoc materialną dla uczniów i jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, ale wątpliwości istnieją także co do innych świadczeń, np. dotyczących

---

<sup>391</sup> Dz.U. z 2004 r., Nr 39, poz. 353 ze zm.

<sup>392</sup> Uchwała NSA z 10.12.2009 r., I OPS 8/09, ONSAiWSA 2010, nr 2, poz. 21.

<sup>393</sup> Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, [w:] R. Babińska Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 189.

<sup>394</sup> Zob. wyrok NSA z 4.02.2011 r., I OSK 1714/10, CBOSA.

<sup>395</sup> Zob. wyrok NSA z 5.05.2011 r., I OSK 212/11, CBOSA.

środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wypłacanych bezrobotnemu z Funduszu Pracy<sup>396</sup>.

Oprócz wskazania określonych kwot, które są co do zasady przychodem w ogólnym rozumieniu, ale ze względu na ich szczególne przeznaczenie ustawodawca postanowił nie uwzględniać ich przy ocenie spełnienia kryterium dochodowego, w ustawie wskazano również kwoty, które od przychodu należy odjąć. Są to koszty uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Lista odliczeń od dochodu także jest wyczerpująca<sup>397</sup>. W przepisie nie przewidziano możliwości odliczenia od dochodu kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych powiększającego dochód netto<sup>398</sup>, nie ma również możliwości odliczenia od dochodu składki na ubezpieczenie zdrowotne<sup>399</sup>.

Odrębny sposób liczenia dochodu stosowany jest w przypadku osób prowadzących gospodarstwo rolne (art. 3 ust. 4 u.d.m.). Dochód z prowadzenia gospodarstwa rolnego ustala się na podstawie powierzchni gruntów w hektarach przeliczeniowych i przeciętnego dochodu z 1 hektara przeliczeniowego, ostatnio ogłaszanego przez Prezesa GUS na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>400</sup>. Do dochodu obliczonego w ten sposób dolicza się, w myśl ogólnej zasady wyrażonej w art. 3 ust. 3 u.d.m., również inne przychody, np. dopłaty bezpośrednie dla rolników<sup>401</sup>. Należy podkreślić, że omawiane reguły dotyczą osób prowadzących gospodarstwo rolne, a nie tylko będących ich właścicielami<sup>402</sup>. Sytuacja, gdy osoba jest wprawdzie właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego, ale gospodarstwa tego nie prowadzi, nie upoważnia do wliczania do jej dochodu wpływów uzyskiwanych z prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Aby ustalić średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego należy ustalić liczbę członków gospodarstwa domowego, a więc kto prowadzi wspólne gospodarstwo domowe w mieszkaniu, na które wnioskodawca ubiega się o dodatek. Przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal albo

<sup>396</sup> Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 30.07.2007 r., II SA/Wa 717/07, CBOSA.

<sup>397</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 5.12.2007 r., VIII SA/Wa 564/07, Lex nr 489119 i wyrok WSA w Warszawie z 9.06.2011 r., II SA/Wa 368/11, Lex nr 1086863,

<sup>398</sup> Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 15.12.2010 r., II SA/Sz 236/08, Lex nr 754738.

<sup>399</sup> Tak np. wyrok NSA w Warszawie z 27.11.2003 r., I SA 1858/03, Lex nr 159229.

<sup>400</sup> Dz.U. z 1993 r., Nr 94, poz. 431 z późn. zm.

<sup>401</sup> Zob. G. Manjura-Niškiewicz, *op. cit.*, s. 73.

<sup>402</sup> Tak wyrok WSA w Szczecinie z 27.10.2007 r., II SA/Sz 414/07, Lex nr 340465.

gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby (art. 4 u.d.m). Na podstawie art. 3 i art. 4 ustawy można wyróżnić dwa rodzaje gospodarstw domowych – gospodarstwa jednoosobowe i wieloosobowe. Gospodarstwo jednoosobowe prowadzi sama osoba ubiegająca się dla siebie o dodatek mieszkaniowy, która zajmuje lokal. Zajmowanie lokalu zawiera w sobie element faktyczny, który odzwierciedla wolę zamieszkiwania w lokalu, i prawny, rozumiany jako tytuł prawny do lokalu<sup>403</sup>. Gospodarstwo wieloosobowe prowadzi osoba ubiegająca się o dodatek mieszkaniowy z innymi osobami, o ile spełniają łącznie wskazane w ustawie warunki, tzn. zamieszkują w lokalu z osobą ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, gospodarują wspólnie z nią i swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z jej prawa<sup>404</sup>.

Ustalenie czy osoba zamieszkuje w lokalu wymaga zawsze analizy okoliczności konkretnego przypadku. Niemniej należy zauważyć, że określenie „zamieszkiwanie” ma w ustawie o dodatkach mieszkaniowych własne, specyficzne znaczenie i nie można go utożsamiać z miejscem zamieszkania z art. 25 k.c.<sup>405</sup> Miejsce zamieszkania w rozumieniu kodeksu cywilnego to miejscowość, w której ktoś przebywa z zamiarem stałego pobytu. Natomiast w ustawie o dodatkach mieszkaniowych chodzi o zamieszkiwanie w konkretnym mieszkaniu, z którym wiążą się wydatki, na poniesienie których ma być przyznany dodatek mieszkaniowy. Nie można również w tym przypadku odwołać się do pojęcia i przesłanek zameldowania, ponieważ prowadzenia gospodarstwa domowego ustawodawca nie wiąże z samym tylko przebywaniem pod konkretnym adresem przez pewien czas, czego dotyczy ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>406</sup>. Ustawa ta posługuje się zresztą innym określeniami: pobyt stały i pobyt czasowy. Pobyt stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania, natomiast pobyt czasowym jest przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem. Osoba zameldowana na pobyt czasowy i przebywająca w tej samej miejscowości nieprzerwanie dłużej niż 3 miesiące jest obowiązana zameldować się na pobyt stały, chyba że zachodzą okoliczności wskazujące na to, iż

---

<sup>403</sup> Zob. wyrok NSA z 18.06.2008 r., I OSK 964/07, CBOSA.

<sup>404</sup> Zob. G. Manjura-Niškiewicz, *op. cit.*, s. 90.

<sup>405</sup> Zob. wyrok NSA z 9.12.2011 r., I OSK 1439/11, CBOSA, szerzej omówiony w związku z ogólnymi przesłankami nabycia prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków. Tak również G. Manjura-Niškiewicz, *op. cit.*, s. 80.

<sup>406</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, t.j. Dz.U. z 2006 r., Nr 139, poz. 993 ze zm.

pobyt ten nie utracił charakteru pobytu czasowego. Za okoliczności uzasadniające zameldowanie na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące uważa się w szczególności: wykonywanie pracy poza miejscem pobytu stałego; pobyt związany z kształceniem się, leczeniem, wypoczynkiem lub ze względów rodzinnych; odbywanie czynnej służby wojskowej oraz pobyt w zakładach karnych i poprawczych, aresztach śledczych, schroniskach dla nieletnich i ośrodkach przewidzianych w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich. Gdyby ustawodawca zamierzał zrównać zamieszkiwanie z pobytem czasowym lub stałym, posłużyłby się jednym z tych określeń lub odesłaniem. Także zatem do przepisów ustawy o ewidencji ludności można przy interpretowaniu pojęcia zamieszkiwania w ustawie o dodatkach mieszkaniowych odnosić się jedynie posiłkowo<sup>407</sup>. Natomiast samo miejsce zameldowania jest jedynie okolicznością, którą należy wziąć pod uwagę, ustalając miejsce zamieszkania osoby, nie zawsze jednak stanowi dowód, że wnioskujący o przyznanie dodatku mieszkaniowego prowadzi gospodarstwo domowe w lokalu, w którym jest zameldowany<sup>408</sup>. Określenia „zamieszkiwanie” używa natomiast art. 691 k.c., który stanowi, że wymienione w nim osoby wступują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci. W literaturze dotyczącej tego zagadnienia przyjmuje się, że zamieszkiwanie ma tu inne znaczenie niż „miejsce zamieszkania” i należy je łączyć z lokalem, który stanowi centrum życiowe osoby, co oznacza, że w tym miejscu skupia się jej życie osobiste i działalność<sup>409</sup>. Określenie to ma znaczenie najbliższe znaczeniu terminu „miejsce zamieszkania” w przepisach o dodatkach mieszkaniowych. W razie wątpliwości można zatem posiłkować się także literaturą i orzecnictwem odnoszącym się do tego przepisu, uwzględniając oczywiście specyficzny cel dodatku mieszkaniowego.

Zamieszkiwanie w określonym lokalu wiąże się z przebywaniem w tym mieszkaniu, jeżeli osoba traktuje je jako swoje centrum życiowe, wiążąc z nim również swoją przyszłość. Dlatego osoby, które nawet stosunkowo długo nie przebywają w lokalu, mogą być uznane za zamieszkujące w nim (np. dzieci, które przez większość miesięcy w roku uczą się i przebywają w innej miejscowości, ale przyjeżdżają do domu w okresie świąt, wakacji i innych przerw w odbywaniu nauki)<sup>410</sup>. W orzecnictwie nie wyklucza się również możliwości ubiegania się o dodatek mieszkaniowy w czasie odbywania kary

---

<sup>407</sup> Por. S. Nitecki, *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe*, Wrocław 2009, s. 78.

<sup>408</sup> Zob. wyrok NSA z 27.02.2008 r., I OSK 280/07, CBOSA.

<sup>409</sup> Zob. J. Jezioro, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek (red.) Warszawa 2011, s. 1187.

<sup>410</sup> Zob. wyrok NSA z 20.05.2002 r., OPK 21/02, ONSA 2003, nr 1, poz. 12.

pozbawienia wolności<sup>411</sup>. Kwestia ta jest jednak kontrowersyjna, gdyż o ile uznaje się, że osoba odbywająca karę pozbawienia wolności czy tymczasowo aresztowana nie zmienia miejsca zamieszkania w rozumieniu prawa cywilnego, to można mieć wątpliwości co do tego, czy gospodaruje<sup>412</sup>. Wydaje się, że podobnie może być i w innych przypadkach wymienionych w ustawie o ewidencji ludności jako okoliczności uzasadniającej zameldowanie na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące, wymaga to jednak zawsze szczegółowych ustaleń faktycznych. Konieczne jest zatem stwierdzenie, że osoba korzysta z danego mieszkania albo że ma zapewnioną możliwość zaspokajania w nim choćby czasowo swoich potrzeb mieszkaniowych.

Drugim warunkiem uznania osoby za wchodzącą w skład gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o dodatek mieszkaniowy jest gospodarowanie z nią. Wspólne gospodarowanie oznacza łączenie dochodów (niekoniecznie całych) i pokrywanie z nich wspólnie wydatków związanych z codziennym utrzymaniem. Dla uznania, że osoby gospodarują wspólnie nie ma znaczenia ich płeć ani nie musi między nimi istnieć również żadna więź prawnorodzinna. Ponadto wskazuje się, że gospodarowanie polega nie tylko na partycypacji w kosztach, ale również na wykonywaniu czynności związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego<sup>413</sup>. Prowadzenie gospodarstwa domowego zakłada zatem istnienie pewnych wzajemnych relacji między osobami wspólnie zamieszkującymi<sup>414</sup>.

Trzecim warunkiem niezbędnym do uznania, że osoba ubiegająca się o dodatek prowadzi gospodarstwo domowe z innymi osobami jest to, by osoby zamieszkujące i gospodarujące z nią wywodziły swoje prawo do zamieszkiwania w lokalu z jej prawa. Nie wszystkie zatem osoby, które wspólnie zamieszkują i gospodarują, wchodzą w skład gospodarstwa domowego w rozumieniu ustawy. Wprowadzenie dodatkowej przesłanki służy doprecyzowaniu i ograniczeniu kręgu osób, które mogą tworzyć gospodarstwo domowe z osobą ubiegającą się o dodatek. Zwiększenie liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego może bowiem wpłynąć na nabycie prawa do dodatku, który jest pomocą państwa skierowaną do osób o niskich dochodach, jeżeli powierzchnia zajmowanego przez nie lokalu nie przekracza powierzchni normatywnej, uzależnionej właśnie od liczby osób prowadzących gospodarstwo domowe.

Prawo do zamieszkiwania w danym miejscu to prawo do wprowadzenia się do mieszkania i uczynienia z niego swego centrum życiowego. Zwykle prawo to wynika

---

<sup>411</sup> Zob. wyrok NSA z 18.06.2008 r., I OSK 964/07, CBOSA.

<sup>412</sup> Zob. G. Manjura-Niškiewicz, *op. cit.*, s. 85.

<sup>413</sup> Zob. A. Paduch, *op. cit.*, s. 69 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>414</sup> Zob. S. Nitecki, *op. cit.*, s. 78.

z tytułu prawnego do lokalu, czasem jednak jest pochodną więzi łączącej zamieszku-  
jącego z osobą, która ma taki tytuł. Celem przepisu było włączenie do gospodarstwa  
domowego osoby ubiegającej się o dodatek tylko takich osób, co do których osoba ubie-  
gająca się o dodatek musi przyjąć je do wspólnoty domowej ze względu na łączącą je  
więź prawną. Wiąże się to z faktem, że prawo do dodatku nie ma charakteru powszech-  
nego, nie dotyczy wszystkich obywateli, ale tylko tych, którzy dysponują tytułem praw-  
nym do lokalu o określonej powierzchni i odpowiednio niskimi dochodami. Dlatego  
ustawodawca może określać, w jakich przypadkach osoba ubiegająca się o dodatek,  
zezwalająca na wspólne zamieszkiwanie z nią innym osobom wpływa na swoje uprawn-  
nienie do dodatku. Pozwala zatem uznać za członka gospodarstwa domowego z takim  
skutkiem, że wobec ubiegającego się o dodatek należy zastosować zwiększoną po-  
wierzchnię normatywną wpływającą na uzyskanie prawa do dodatku, tylko osobę, która  
nie ma własnego tytułu do lokalu. Członek gospodarstwa domowego musi mieć prawo  
do zamieszkiwania w danym lokalu, ale nie tytuł prawny do tego lokalu. Z jednej strony  
przepis ten nie dotyczy zatem przypadków, gdy ktoś zamieszkuje z inną osobą przez  
pewien czas dzięki jej grzeczności, a więc bez żadnej podstawy prawnej do zamieszki-  
wania w lokalu. Z drugiej, z kręgu osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego  
podmiotu ubiegającego się o dodatek wyłączono osoby, które mają własne prawo do  
zajmowania lokalu<sup>415</sup>. Osoba taka ma prawo do zamieszkiwania w lokalu, ale nie wywo-  
dzi tego prawa z prawa osoby ubiegającej się o dodatek, a w związku z tym może jedynie  
sama ubiegać się o dodatek. Oznacza to jednak, że współwłaściciele lokalu, z których  
każdy ma tytuł prawny do lokalu i którzy wspólnie zamieszkują i gospodarują, nie mogą  
tworzyć jednego gospodarstwa domowego, lecz każdy z nich osobno może wystąpić  
o dodatek. Sytuacja małżonków jest jednak uregulowana szczególnie, ponieważ w skład  
gospodarstwa domowego wnioskodawcy, który pozostaje w związku małżeńskim wcho-  
dzi zawsze małżonek.

Prawo do zamieszkiwania w mieszkaniu przez inne osoby wraz z osobą mającą  
tytuł do lokalu wynikać może między innymi ze stosunków prawnorodzinnych. Takim  
stosunkiem jest przede wszystkim stosunek alimentacji, obowiązek dostarczania środ-  
ków utrzymania może bowiem być realizowany w naturze, właśnie przez przyjęcie do  
wspólnoty domowej i zapewnienie uprawnionemu mieszkania. Dotyczy to zwłaszcza  
relacji pomiędzy rodzicami a dziećmi. Nie oznacza to jednak, że prawo do zamieszkania  
musi wynikać ze stosunku rodzinnoprawnego, może ono również wchodzić w skład  
więzi obligacyjnej. W praktyce kontrowersje dotyczą przede wszystkim związków  
partnerskich, niezależnie od płci osób je tworzących. W orzecznictwie uznaje się, że

---

<sup>415</sup> Zob. S. Nitecki, *op. cit.* s. 78.

osoby żyjące w związkach partnerskich tworzą gospodarstwo domowe. W wyroku z 16.05.2008 r.<sup>416</sup> WSA w Gliwicach uznał, że „pojęcie «wywodzić» należy odczytać jako «wynikać z», «wyprowadzać z», «uznawać coś za źródło, za początek czegoś» (*Nowy słownik poprawnej polszczyzny* pod red. Andrzeja Markowskiego, Warszawa 1999 r., str. 1247). Zatem omawiana przesłanka jest spełniona wówczas, gdy ktoś czerpie prawo do zamieszkania z prawa osoby ubiegającej się o dodatek. Ten stan rzeczy ma miejsce wtedy, kiedy bądź to w sferze prawnej, bądź tylko faktycznej zamieszkiwanie ma oparcie w prawie wnioskodawcy, a prawo temu się nie sprzeciwia. [...] Pod pojęciem osób wywodzących swe prawa do zamieszkiwania z wnioskodawcą należy rozumieć wszystkie osoby, z jakimi on stale zamieszkuje i gospodaruje, a nie tylko pozostające z nim w stosunku pokrewieństwa, bez względu na charakter więzi istniejących między nimi”. Moim zdaniem jednak, osoby żyjące w związku nieformalnym nie zawsze tworzą gospodarstwo domowe w rozumieniu przepisów o dodatkach mieszkaniowych. W zależności od okoliczności konkretnego przypadku mogą one niewchodzić w skład gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o dodatek, ale mieć swoje własne prawo do niego (np. konkubenci kupujący wspólnie mieszkanie stanowiące ich współwłasność). Mogą jednak również istnieć przypadki, gdy w ogóle nie ma więzi prawnej, z której ktoś pozostający w pożyciu z osobą mającą tytuł prawny do lokalu i ubiegającą się o dodatek czerpie prawo do zamieszkiwania z nią. Można się zastanawiać, czy do takich osób nie należy przez analogię stosować przepisu o małżonkach, skoro są one w zbliżonej do małżonków sytuacji faktycznej. Można bowiem postawić pytanie, czy zróżnicowanie ich sytuacji w ustawie nie narusza konstytucyjnej zasady równości.

---

<sup>416</sup> IV SA/Gl, 1147/07, Lex nr 471205.





## Rozdział VI

# Stosunek prawny stanowiący podstawę udzielania świadczeń socjalnego wsparcia

### 1. Uwagi wstępne

W pierwszym rozdziale pracy zasygnalizowano, że świadczenia socjalnego wsparcia, w tym również te zależne od dochodu, udzielane są na podstawie stosunku prawnego, który podlega podwójnej kwalifikacji, jest bowiem stosunkiem materialno-prawnym należącym do prawa administracyjnego i prawa socjalnego. Przepisy prawa określają przedmiot stosunku, jego podmioty i relację prawną między nimi. Problematyka ta wymaga jednak szerszego przedstawienia, które będzie przedmiotem tego rozdziału.

### 2. Podmioty stosunku prawnego

Jedną ze stron omawianego stosunku prawnego jest organ administracji – wójt, (burmistrz, prezydent), starosta, marszałek województwa lub organ działający jak organ administracji (rektor, kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni wyższej, komisja stypendialna). Są to zatem podmioty, które mieszczą się w ogólniejszej kategorii podmiotów administrujących. Wykonują one zadania publiczne, których charakterystyka i sposób finansowania zostały omówione w odrębnym rozdziale pracy. Organy te wyposażone są ponadto przez ustawodawcę w określone kompetencje. Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym jest różnie rozumiane przez poszczególnych przedstawicieli nauki<sup>417</sup>. Według ujęcia, które wydaje się najbardziej przydatne na potrzeby tych rozważań, przez kompetencję należy rozumieć zespół uprawnień dotyczących określonego rodzaju spraw, w których organ ma prawo, a z reguły również obowiązek działania<sup>418</sup>. Kompetencje wskazanych wyżej organów w kontekście rozpatrywania przez nie i rozstrzygania w drodze decyzji spraw o prawa do świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu zostały omówione przy okazji opisywania procedury udzielania tych świadczeń. Dokładniejszego opracowania wymaga natomiast problematyka podmiotów uprawnionych do świadczenia, jest to bowiem zagadnienie dość złożone.

Krąg podmiotów uprawnionych do danego rodzaju świadczenia jest określany w poszczególnych ustawach różnie. Niektóre ustawy określają podmiot uprawniony

---

<sup>417</sup> Zob. M. Matczak, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 361 i n.

<sup>418</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 243.

najpierw ogólnie, stwierdzając, że jest to obywatel polski lub cudzoziemiec, a następnie bardziej szczegółowo, przez odniesienie do sytuacji faktycznej, z którą związane jest udzielenie wsparcia (np. rodzic, osoba uprawniona do alimentów itp.). Inne akty prawne poprzestają na regulacji odnoszącej się tylko do sytuacji, z którą związane jest dane świadczenie (np. status najemcy). Poniżej przedstawione zostaną regulacje określające ogólne cechy podmiotów, do których adresowane są poszczególne świadczenia. Szczegółowe przesłanki podmiotowe, od których uzależnione jest uzyskanie konkretnego świadczenia zostały omówione w rozdziale poświęconym charakterystyce poszczególnych świadczeń i ich celowi.

Pierwsze spostrzeżenie jest oczywiste. Adresatami opisywanych świadczeń socjalnych są osoby fizyczne. Zwykle wynika to wprost z przepisów, które wskazują, że uprawnieni do określonych świadczeń są obywatele polscy lub cudzoziemcy. Kwestia ta nie budzi zatem wątpliwości, jeżeli chodzi o zasiłki rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, stypendia socjalne dla uczniów i studentów. Co do dodatków mieszkaniowych, nie ma podobnego przepisu, z całokształtu regulacji wynika jednak jasno, że dotyczy ona jedynie osób fizycznych, a nie podmiotów instytucjonalnych<sup>419</sup>. Chodzi bowiem o pomoc materialną dla osób w trudnej sytuacji materialnej, a warunki jej uzyskania takie jak zamieszkiwanie czy prowadzenie gospodarstwa domowego wskazują jednoznacznie na to, że adresatami pomocy są osoby fizyczne<sup>420</sup>.

Jako podmioty uprawnione do świadczeń socjalnych wymieniani są w pierwszej kolejności obywatele polscy. Przesłanki nabycia obywatelstwa polskiego reguluje art. 34 Konstytucji oraz ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim<sup>421</sup>. W aspekcie dowodowym, obywatelstwo polskie ustalane jest na podstawie dowodu osobistego, który stwierdza tożsamość osoby i poświadcza obywatelstwo, oraz paszportu, który poświadcza obywatelstwo polskie, a także tożsamość osoby w nim wskazanej w zakresie danych, jakie ten dokument zawiera<sup>422</sup>.

Prawo obywateli polskich do świadczeń wynika wprost z art. 1 ust. 2 u.ś.r. i art. 1a u.p.o.u.a., które stanowią, że świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują obywatelom polskim. Na podstawie art. 5 u.w.r.s.p.z. również

---

<sup>419</sup> Zob. S. Nitecki, *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe*, Wrocław 2009, s. 75.

<sup>420</sup> Zob. A. Paduch, *Uzyskanie dodatku mieszkaniowego w świetle przesłanek ustawy z dnia 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych*, ST 2011, nr 4, s. 64; S. Nitecki, *op. cit.*, s. 66.

<sup>421</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 161.

<sup>422</sup> Zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, t.j. Dz.U. z 2006, Nr 139, poz. 993 z późn. zm. i art. 4 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, Dz.U. Nr 167, poz. 1131, który wejdzie w życie 1.01.2015 r. oraz art. 4 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 268.

pomoc na usamodzielnienie i na zagospodarowanie przysługuje osobom posiadającym obywatelstwo polskie, mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa o systemie oświaty wskazuje w art. 1 pkt 1, że system oświaty zapewnia w szczególności realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju. Stąd można wnioskować, że również pomoc materialna, służąca realizacji równego dostępu do kształcenia, uregulowana w tej ustawie adresowana jest do obywateli polskich. Podobnego przepisu nie zawiera prawo o szkolnictwie wyższym, ale skoro art. 70 ust. 4 Konstytucji stanowi, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do kształcenia, to można uznać, że prawo do studiowania i świadczeń z tym związanych uregulowane w ustawie przysługuje obywatelom polskim. Ogólnie sformułowanych przesłanek podmiotowych odnoszących się do obywatelstwa nie zawiera także ustawa o dodatkach mieszkaniowych. Również jednak prawo do tego świadczenia wywodzi się z Konstytucji – jej art. 75 ust. 1 stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Jest to zatem z pewnością świadczenie skierowane do obywateli<sup>423</sup>.

Odrębnie wyróżnianymi adresatami niektórych świadczeń socjalnych są osoby, które co prawda nie mają obywatelstwa polskiego, ale są narodowości polskiej. I tak ustawa o szkolnictwie wyższym szczególnie traktuje posiadaczy ważnej Karty Polaka. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka<sup>424</sup>, „Karta Polaka jest dokumentem potwierdzającym przynależność do Narodu Polskiego”. Posiadacze ważnej Karty Polaka mogą podejmować studia wyższe, studia doktoranckie oraz inne formy kształcenia, a także uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach obowiązujących obywateli polskich albo na zasadach określonych dla grup cudzoziemców wymienionych w art. 43 ust. 3 i 4 p.s.w. Przepisy te pozwalają zatem osobie posiadającej ważną Kartę Polaka na wybór uprawnień do kształcenia się wynikających z Karty Polaka lub z umów międzynarodowych wiążących Polskę z krajem, którego obywatelem jest ta osoba<sup>425</sup>. Podobnie w ustawie o systemie oświaty pozwolono, by osoby posiadające ważną Kartę Polaka i osoby pochodzenia polskiego w rozumieniu przepisów o repatriacji<sup>426</sup>, korzystały na warunkach dotyczących obywateli polskich

---

<sup>423</sup> Zob. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 232.

<sup>424</sup> Dz.U. z 2007 r., Nr 180, poz. 1280.

<sup>425</sup> Zob. H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 122.

<sup>426</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, t.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 53, poz. 532 ze zm.

z nauki w publicznych szkołach policealnych, publicznych szkołach artystycznych, publicznych zakładach kształcenia nauczycieli i publicznych placówkach (art. 94a ust. 2 pkt 1 i 4 u.s.o.), a tym samym mogą one uzyskać pomoc socjalną dla uczniów.

W bardzo różny sposób ustawodawca ukształtował prawa do świadczeń socjalnych w odniesieniu do cudzoziemców. W ustawie o dodatkach mieszkaniowych kwestia pobierania świadczenia przez cudzoziemców została w ogóle pominięta. Nie zostali oni jednak wyraźnie wykluczeni z grona uprawnionych do ubiegania się o dodatek, dlatego przyjmuje się, że nie ma podstaw, by wyłączyć ich z kręgu uprawnionych do tego świadczenia. Przemawia za tym również fakt, że w Karcie Praw Podstawowych UE znajduje się przepis, zgodnie z którym Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków (art. 34 ust. 3 Karty). Natomiast dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi sprzeciwia się przepisom prawa krajowego, które zastrzegają dla obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w odniesieniu do dodatku mieszkaniowego mniej korzystne traktowanie w porównaniu z obywatelami tego państwa członkowskiego i pozostałymi obywatelami Unii zamieszkującymi w tym państwie<sup>427</sup>. Brak jednoznacznej regulacji tej kwestii w polskiej ustawie ocenia się jednak negatywnie w piśmiennictwie<sup>428</sup>.

W zbliżony, choć niejednakowy sposób ustawodawca ukształtował prawo do pobierania przez cudzoziemców świadczeń z funduszu alimentacyjnego i świadczeń rodzinnych. Różnice dotyczą przede wszystkim kwestii udzielania świadczeń cudzoziemcom, jeżeli wynika to z przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie podlegają obecnie koordynacji. Z dniem 1 stycznia 2012 r. skreślono art. 1a ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.o.u.a., stanowiący o tym, że świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują cudzoziemcom, jeżeli wynika to z przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Zmiana treści ustawy<sup>429</sup> dostosowywała wyłącznie treść ustawy do stanu prawnego, który powstał wcześniej. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego zostały wyłączone z koordynacji w związku z wejściem w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego

---

<sup>427</sup> Zob. S. Majkowska-Szulc, M. Zieleniecki, [w:] S. Majkowska-Szulc, M. Tomaszewska, M. Zieleniecki, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 28.

<sup>428</sup> Zob. G. Manjura-Niškiewicz, *Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 25; też, *Dodatki mieszkaniowe w praktyce*, Wrocław 2011, s. 54. Zob. również M. Bednarek, *op. cit.*, s. 262.

<sup>429</sup> Wprowadzona ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz.U. Nr 205, poz. 1212.

i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>430</sup>, które w pkt 36 preambuły wyjaśnia, że zaliczki z tytułu zasiłków alimentacyjnych są to zaliczki zwrotne, mające rekompensować niewypełnienie przez rodzica jego prywatnego obowiązku utrzymania własnego dziecka, który jest obowiązkiem wynikającym z prawa rodzinnego, wobec czego nie powinny być uważane za świadczenie bezpośrednie w ramach wspólnego wsparcia na rzecz rodzin. Zważywszy na wymienione cechy tych zasiłków, zasady koordynacji nie powinny być do nich stosowane.

Natomiast prawo do świadczeń rodzinnych przysługuje cudzoziemcom, do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (art. 1 ust. 2 pkt 2a u.ś.r.). Przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego są, zgodnie z art. 3 pkt 15a u.ś.r., od dnia 1 maja 2010 r. przepisy powołanego rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>431</sup>. Zakres podmiotowy rozporządzenia 883/2004 został określony w jego art. 2, który stanowi, że rozporządzenie stosuje się do obywateli Państwa Członkowskiego, bezpieczeństwa i uchodźców mieszkających w Państwie Członkowskim, którzy podlegają lub podlegali ustawodawstwu jednego lub kilku Państw Członkowskich oraz do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu. Ponadto rozporządzenie stosuje się do osób pozostałych przy życiu po osobach zmarłych, które podlegały ustawodawstwu jednego lub kilku Państw Członkowskich, niezależnie od obywatelstwa tych osób, o ile pozostali przy życiu są obywatelami jednego z Państw Członkowskich lub bezpieczeństwa i uchodźcami, zamieszkującymi na terytorium jednego z Państw Członkowskich. Rozporządzenie stosuje się zatem do obywateli państwa członkowskiego, uchodźców i bezpieczeństwa i uchodźców, którzy podlegają z różnych tytułów systemom zabezpieczenia społecznego w związku z pracą najemną lub działalnością prowadzoną na własny rachunek, uznawaną za taką lub z nią zrównaną na podstawie ustawodawstwa zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym działalność ta jest wykonywana<sup>432</sup>. Rozporządzenia nr 883/2004 i nr 987/2009 będą miały zastosowanie w Norwegii, Islandii, Lichtensteinie i Szwajcarii dopiero po wprowadzeniu zmian do obecnie obowiązujących porozumień z EOG i Szwajcarią, stąd nadal

---

<sup>430</sup> Dz.Urz. UE L 166/1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 72.

<sup>431</sup> Dz.Urz. UE L 284 z 30.10.2009.

<sup>432</sup> Zob. T. Bińczycka-Majewska, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w UE na progu XXI*, [w:] *Prawo pracy w świetle procesów integracji Europejskiej. Księga jubileuszowa Profesora Marii Matej-Tyrowicz*, pod red. J. Wratnego, M.B. Rycak, Warszawa 2011, s. 164 i n.

obowiązują w tych krajach stare rozporządzenia dotyczące koordynacji (nr 1408/71 i nr 574/72)<sup>433</sup>.

Świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują również cudzoziemcom, jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym (art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b u.ś.r. i art. 1a ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.u.a.). Dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym ułatwiają świadczeniobiorcom nabywanie prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, ponieważ zapewniają koordynację systemów zabezpieczenia społecznego obowiązujących w Polsce i drugim państwie będącym stroną umowy<sup>434</sup>. Umowy dwustronne o zabezpieczeniu społecznym zawierane przez Polskę mają zróżnicowany zakres przedmiotowy. Aktualny wykaz umów zawartych przez Polskę w zakresie zabezpieczenia społecznego dostępny jest na stronach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>435</sup>.

Kolejną grupę uprawnionych stanowią cudzoziemcy przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>436</sup>, oraz cudzoziemcy, którzy przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej (art. 1a ust. 1 pkt 2 lit. c i d u.p.o.u.a. i art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c u.ś.r.).

Zezwolenie na osiedlenie się oraz zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej umożliwiają cudzoziemcom pobyt w Polsce na czas nieoznaczony. Zezwolenie na osiedlenie się jest wynikiem stwierdzenia związków z Polską, dotyczy tylko pobytu cudzoziemca w Polsce i pod wieloma względami zrównuje go z obywatelami polskimi<sup>437</sup>. Wprowadzenie do porządku prawnego zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE związane było z realizacją Dyrektywy Rady Nr 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich, będących rezydentami długoterminowymi<sup>438</sup>. Zezwolenie to uprawnia do zamieszkiwania

---

<sup>433</sup> Zob. M. Tomaszewska, [w:] S. Majkowska-Szulc, M. Tomaszewska, M. Zieleniecki, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2012, s. 49.

<sup>434</sup> Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, [w:] R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław, 2010, s. 33 i n.

<sup>435</sup> <http://www.mpips.gov.pl/koordynacja-systemow-zabezpieczenia-spoecznego/umowy-miedzynarodowe-o-zabezpieczeniu-spoecznym/>.

<sup>436</sup> T.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 264, poz. 1573 ze zm.

<sup>437</sup> Zob. J. Chlebny, [w:] *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, pod. red. J. Chlebnego, Warszawa 2006, s. 150.

<sup>438</sup> Dz.Urz. UE L 016 z 23.01.2004 r.

nie tylko w Polsce, ale również w innych państwach członkowskich UE na zasadach określonych w dyrektywie, dotyczy obywateli państw trzecich, którzy nie są obywatelami UE i pod wieloma względami zrównuje ich w prawach z obywatelami polskimi, tak jak w przypadku cudzoziemców, którzy uzyskali zezwolenie na osiedlenie się.

Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielane jest w związku ze stwierdzeniem, że uzasadnione jest zamieszkanie cudzoziemca na terytorium RP przez okres dłuższy niż 3 miesiące, niezbędny dla realizacji celu pobytu. Katalog okoliczności uzasadniających wydanie takiego zezwolenia jest zamknięty i stosunkowo obszerny. Z tego katalogu ustawodawca na potrzeby przyznania praw do świadczeń wybiera tylko tych cudzoziemców, którzy posiadają zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, udzielone przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej, oraz zamierzają wykonywać pracę lub prowadzić działalność gospodarczą na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie w Rzeczypospolitej Polskiej, podjąć lub kontynuować studia lub szkolenie zawodowe lub wykażą, że zachodzą inne okoliczności uzasadniające ich zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy o cudzoziemcach).

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP<sup>439</sup>, cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Status uchodźcy nadaje się także małoletniemu dziecku cudzoziemca, który uzyskał status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, urodzonemu na tym terytorium. Tak jak uchodźcy w zakresie prawa do świadczeń rodzinnych traktowani są cudzoziemcy, którym udzielono ochrony uzupełniającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo do ochrony uzupełniającej przysługuje cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie lub poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia, wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego i ze względu na to ryzyko nie może on lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia.

Oprócz tego, że ustawodawca wskazuje jako uprawnionych obywateli i niektórych cudzoziemców, by mogli oni uzyskać świadczenia, muszą zamieszkiwać na terytorium

---

<sup>439</sup> T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 680.

RP przez okres, w którym otrzymują te świadczenia. Termin „zamieszkiwanie” nie został zdefiniowany w ustawie. Pojawia się on w wielu aktach prawnych i jego interpretacja wymaga, jak sądzę, uwzględnienia kontekstu, w którym występuje w danej regulacji prawnej. Najczęściej interpretując to pojęcie, można odwołać się do definicji miejsca zamieszkania zawartej w art. 25 k.c. Zamieszkiwanie na terytorium Polski oznacza bowiem posiadanie w Polsce miejsca zamieszkania. Zgodnie z powołanym przepisem, miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W ujęciu kodeksu cywilnego o miejscu zamieszkania decydują występujące łącznie dwa elementy: zewnętrzny i obiektywny, polegający na faktycznym przebywaniu oraz subiektywny – zamiar stałego pobytu. Dla określenia miejsca zamieszkania istotne jest faktyczne przebywanie w określonej miejscowości, ponieważ w ten sposób wyraża się również wola stałego pobytu. Jednocześnie przyjmuje się powszechnie w piśmiennictwie i orzecznictwie, że czasowa zmiana miejsca pobytu (np. wyjazd do pracy, na wakacje, w celu leczenia, odbywanie kary pozbawienia wolności) pozostaje bez wpływu na ustalenie miejsca zamieszkania<sup>440</sup>. Nawet jednak gdy w odniesieniu do osoby można wskazać więcej niż jedno jej centrum życiowe, tylko jedno z nich może być uważane za jej miejsce zamieszkania<sup>441</sup>. Znaczenie przy dokonywaniu oceny może mieć w szczególności adres zameldowania i oświadczenie samego zainteresowanego<sup>442</sup>.

W orzecznictwie dotyczącym interpretacji pojęcia miejsca zamieszkania w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego sądy administracyjne wskazały pewne istotne dla ustalania tego miejsca okoliczności. Wskazówki te mogą być pomocne także przy ustalaniu miejsca zamieszkania w związku z przyznawaniem świadczeń rodzinnych, szczególnie gdy chodzi o osoby, które dłuższe okresy spędzały za granicą i tam podejmowały zatrudnienie. W takich przypadkach należy wziąć pod uwagę, czy celem wyjazdu było podjęcie pracy i uzyskanie środków do dalszej egzystencji w Polsce, czy raczej środków umożliwiających zamieszkanie w innym kraju, czy podejmowano jakieś kroki w celu uzyskania obywatelstwa i zamieszkania na stałe w innym kraju, czy pierwotny cel wyjazdu był realizowany przez cały czas, jaki był rodzaj wykonywanej pracy i czy umożliwiał przyjazdy do Polski, na co były wydawane zarabiane za granicą pieniądze – czy były przeznaczane na określone

<sup>440</sup> Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 9.10.2007 r., IV SA/GI 609/07, Lex nr 341005.

<sup>441</sup> Zob. M. Pazdan, [w:] System prawa prywatnego, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, M. Safjan (red.), Warszawa 2012, s. 1110.

<sup>442</sup> Zob. J. Strzebińczyk, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek (red.), Wrocław 2011, s. 669; M. Pazdan, *op. cit.*, s. 1110.



cele w Polsce, czy raczej z charakteru tych wydatków wynika zamiar zamieszkania na stałe w innym kraju<sup>443</sup>.

Warunek zamieszkiwania nie dotyczy przypadku, gdy dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej, a w przypadku świadczeń rodzinnych również jeżeli przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stanowią inaczej. Prawo do świadczeń dla cudzoziemców uzależnione jest ponadto od warunku przebywania na terytorium RP, a więc od tego, czy osoba faktycznie znajduje się w Polsce.

Ustawa o pieczy zastępczej znajduje zastosowanie do cudzoziemców wymienionych w jej art. 5 ust. 1 pkt 2–4, to znaczy mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin<sup>444</sup>, posiadających prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich albo uzyskania w RP statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej; cudzoziemców mających miejsce zamieszkania i przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się albo zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>445</sup>. Wymienione powyżej ostatnie dwie grupy cudzoziemców tracą prawo do pomocy dla osób usamodzielnianych w razie podjęcia nauki poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Odmienności w zakresie udzielania pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie dotyczą w przypadku cudzoziemców kwestii proceduralnych, gdyż inaczej określona jest właściwość miejscowa organów w sprawach o te świadczenia, o czym mowa we właściwym miejscu tej pracy.

W podobny sposób zostały uregulowane kwestie związane z prawem do świadczeń w postaci stypendiów dla cudzoziemców w prawie o szkolnictwie wyższym i ustawie o systemie oświaty.

---

<sup>443</sup> Zob. R. Marczak, P. Roicka, *Wyroki Sądu Najwyższego oraz sądów polskich w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2012, nr 9, s. 8–9 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>444</sup> Dz.U. Nr 144, poz. 1043 z późn. zm.

<sup>445</sup> T.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 z późn. zm.

Przepisy dotyczące stypendiów socjalnych dla studentów nie zawierają dodatkowych warunków dotyczących nabywania prawa do świadczeń socjalnych przez obywateli polskich i cudzoziemców, dlatego należy się odwołać do ogólnych reguł dotyczących odbywania studiów przez cudzoziemców. Ustawa stanowi, że cudzoziemcy mogą podejmować i odbywać studia, studia doktoranckie oraz inne formy kształcenia, a także uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych. Część cudzoziemców (osoby wymienione w art. 43 ust. 2 p.s.w.) może podejmować i odbywać kształcenie oraz uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach obowiązujących obywateli polskich. Oznacza to, że mogą oni również ubiegać się, tak jak obywatele polscy, o pomoc materialną dla studentów i doktorantów, w tym stypendia socjalne. Do grupy tej zalicza się cudzoziemców, którym udzielono zezwolenia na osiedlenie się oraz tych, którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielono zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. W art. 43 ust. 2 p.s.w. wymieniono również cudzoziemców, którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 7, 13 i 14 ustawy o cudzoziemcach. Chodzi tu o:

- a) cudzoziemców ubiegających się o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w celu połączenia z rodziną (przy spełnieniu warunków określonych w art. 54 ustawy o cudzoziemcach);
- b) osoby posiadające zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, udzielone przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej, które zamierzają wykonywać pracę lub prowadzić działalność gospodarczą na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie w Rzeczypospolitej Polskiej, podjąć lub kontynuować studia lub szkolenie zawodowe lub wykażą, że zachodzą inne okoliczności uzasadniające ich zamieszkiwanie na terytorium RP;
- c) osoby, które są członkami rodziny cudzoziemca wymienionego powyżej pod lit. b), z którym przebywały na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, towarzyszące mu lub chcące się z nim połączyć.

Prawo studiowania na zasadach przewidzianych dla obywateli polskich mają również cudzoziemcy posiadający status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej. Tak jak uchodźcy w zakresie prawa do podejmowania i odbywania studiów traktowani są cudzoziemcy, którym udzielono ochrony uzupełniającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i cudzoziemcy korzystający z ochrony czasowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo o szkolnictwie wyższym traktuje szczególnie pracowników migrujących będących obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz członków ich

rodzin, jeżeli mieszkają na terytorium RP. Korzystają oni z tych samych uprawnień co obywatele polscy. Pojęcie pracownika migrującego nie zostało sprecyzowane w ustawie, jest ono najczęściej używane w odniesieniu do pracowników w rozumieniu prawa unijnego przemieszczających się na terytorium Unii. Samo pojęcie pracownika w prawie europejskim nie jest definiowane w sposób jednolity i, jak wskazuje się w literaturze i orzecznictwie, jego znaczenie różni się w zależności od dziedziny, w jakiej jest ono stosowane<sup>446</sup>. Mówiąc o pracownikach przemieszczających się w Unii, pojęcie pracownika migrującego definiuje się szeroko, jako osobę świadczącą pracę przez pewien czas i pod kierownictwem innej osoby w zamian za wynagrodzenie<sup>447</sup>. Pojęcie pracownika migrującego jest również używane w odniesieniu do szerszego kręgu podmiotów niż obywatele Unii, opiera się wówczas na regulacjach konwencyjnych<sup>448</sup>. Treść omawianego przepisu wskazuje jednak, że dotyczy on tylko obywateli UE, państw członkowskich EFTA – stron umowy o EOG i obywateli Konfederacji Szwajcarskiej. Prawo pobytu na terytorium RP osób, o których mowa powyżej określa powoływana już ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

W pozostałych przypadkach obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państw członkowskich EFTA – stron umowy o EOG i członkowie ich rodzin, posiadający środki finansowe niezbędne na pokrycie kosztów utrzymania podczas studiów, mogą podejmować i odbywać studia wyższe, studia doktoranckie oraz inne formy kształcenia, a także uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach obowiązujących obywateli polskich z tym, że nie przysługuje im prawo do stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych i zapomóg, albo na zasadach określonych dla cudzoziemców, którzy nie korzystają z tych samych praw co obywatele polscy.

Pozostali cudzoziemcy niewymienieni powyżej mogą podejmować i odbywać kształcenie oraz uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na podstawie: umów międzynarodowych, na zasadach określonych w tych umowach; umów

---

<sup>446</sup> Zob. M. Tomaszewska, *Prawo integracji stosunku pracy. Między jednością a różnorodnością*, Gdańsk 2011, s. 281 i n.

<sup>447</sup> Zob. K. Wach, *Europejski rynek pracy*, Kraków 2007, s. 23. Zob. również L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników. Komentarz*, Kraków 2001, s. 35 i n. oraz tenże, *Ewolucja prawa unijnego w dziedzinie swobody przemieszczania się pracowników*, [w:] *Prawo pracy w świetle procesów integracji europejskiej*, s. 126 i n.; D. Skupień, [w:] *Swobodny przepływ pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, Z. Hajn, (red.), Warszawa 2010, s. 25.

<sup>448</sup> Tak B. Termiński, *Międzynarodowa ochrona pracowników migrujących. Geneza, instytucje, oddziaływanie*, Warszawa 2011, s. 80. Na temat definicji pojęcia pracowników migrujących w konwencjach międzynarodowych, zob. *ibidem*, s. 72 i n.

zawieranych z podmiotami zagranicznymi przez uczelnie, na zasadach określonych w tych umowach; decyzji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego lub innego właściwego ministra albo decyzji rektora uczelni. Cudzoziemcy ci mogą podejmować i odbywać kształcenie oraz uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych jako stypendyści strony polskiej, na zasadach odpłatności, bez odpłatności i świadczeń stypendialnych, jako stypendyści strony wysyłającej, bez ponoszenia opłat za naukę oraz jako stypendyści uczelni.

Uwagi na temat podmiotowego zakresu praw do stypendium szkolnego należy rozpocząć spostrzeżeniem, że zgodnie z art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do nauki; nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa, a sposób wykonania obowiązku szkolnego określa ustawa. Ustawa o systemie oświaty stanowi natomiast, że obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat (a od dnia 1 września 2014 r. – 6 lat) oraz trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18 roku życia (art. 15 u.s.o.). Ponadto od 1 września 2004 r. istnieje obowiązek przygotowania przedszkolnego<sup>449</sup>. Obowiązek szkolny jest realizowany przez uczęszczanie do szkoły podstawowej, a potem gimnazjum. Z chwilą ukończenia gimnazjum wygasa obowiązek szkolny, ale dalej, tj. do ukończenia 18 roku życia, trwa obowiązek nauki, który może być realizowany w szczególności przez uczęszczanie do szkoły ponadgimnazjalnej<sup>450</sup>.

Chociaż, jak wynika z art. 1 ust. 1 u.s.o., system oświaty zapewnia w szczególności realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, ustawa ta ma zastosowanie nie tylko do obywateli polskich. Jak stanowi art. 94a ust. 1 u.s.o., osoby niebędące obywatelami polskimi korzystają z nauki i opieki w publicznych przedszkolach, a podlegające obowiązkowi szkolnemu korzystają z nauki i opieki w publicznych szkołach podstawowych, gimnazjach, publicznych szkołach artystycznych oraz w placówkach, w tym placówkach artystycznych, na warunkach dotyczących obywateli polskich<sup>451</sup>. Osoby niebędące obywatelami polskimi, podlegające obowiązkowi szkolnemu, korzystają z nauki i opieki w publicznych szkołach ponadgimnazjalnych na warunkach dotyczących obywateli polskich do ukończenia 18 lat lub ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej. Ustawodawca nie tylko przyznał cudzoziemcom

<sup>449</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 137, poz. 1304. Zob. H. Babiuch, *Realizacja obowiązku szkolnego w warunkach polskich*, Przegląd Prawa i Administracji, t. LXV, Wrocław 2005, s. 70.

<sup>450</sup> Zob. A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa – Bielsko-Biała 2009, s. 161 i n.

<sup>451</sup> Zob. wyrok NSA z 1.07.2008 r., II GSK/214/08, Lex 566040.

prawo do nauki, ale również objął ich obowiązkiem szkolnym i obowiązkiem nauki, realizując w ten sposób zobowiązania międzynarodowe (wynikające z art. 28 Konwencji o Prawach Dziecka, art. 26 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz art. 13 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych).

Ponieważ ustawa stanowi, że cudzoziemcy uzyskują dostęp do nauki w wymienionym powyżej zakresie na warunkach dotyczących obywateli polskich, czyli zrównuje ich prawa w zakresie prawa do nauki z prawami obywateli, przyjmuje się, że chodzi nie tylko o umożliwienie im uczęszczania do szkoły określonego rodzaju, ale o nabycie wszystkich uprawnień z tym związanych, w tym również praw do pomocy materialnej dla uczniów, w szczególności pomocy o charakterze socjalnym<sup>452</sup>. Uprawnienie do pomocy materialnej, która umożliwia równy dostęp do kształcenia dla wszystkich realizujących obowiązek szkolny i obowiązek nauki, powinno przysługiwać również cudzoziemcom, ponieważ pozbawienie ich pomocy na ten cel prowadziłoby do dyskryminacji<sup>453</sup>.

Natomiast dostęp do publicznych szkół policealnych, publicznych szkół artystycznych, publicznych zakładów kształcenia nauczycieli i publicznych placówek na warunkach dotyczących obywateli polskich został zapewniony tylko pewnym grupom cudzoziemców, dość zresztą licznym, wymienionym w art. 94a ust. 2 u.s.o.<sup>454</sup> Skoro ustawodawca dopuszcza określone kategorie cudzoziemców do korzystania ze szkół i placówek polskich, są oni również uprawnieni do pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Co do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państwa członkowskiego EFTA – strony umowy o EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej, a także członków ich rodzin posiadających prawo pobytu lub prawo stałego pobytu, ich prawo do pełnego

---

<sup>452</sup> Zob. A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, *op. cit.*, s. 557.

<sup>453</sup> Zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 981.

<sup>454</sup> Są to: 1) obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, a także członkowie ich rodzin posiadający prawo pobytu lub prawo stałego pobytu; 2) osoby pochodzenia polskiego w rozumieniu przepisów o repatriacji; 3) osoby, którym udzielono zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 4) osoby posiadające ważną Kartę Polaka; 5) osoby, dla których uprawnienie takie wynika z umów międzynarodowych; 6) osoby, którym nadano status uchodźcy oraz członkowie ich rodzin; 7) osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany; 8) osoby, którym udzielono ochrony uzupełniającej oraz członkowie ich rodzin; 9) osoby korzystające z ochrony czasowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 10) osoby, którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielono zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej; 11) osoby, którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 7, 13 i 14 ustawy o cudzoziemcach; 12) członkowie rodzin osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

dostępu do oświaty jest związane z realizacją prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii Europejskiej i uregulowane w prawie unijnym. W orzecznictwie TSUE uznaje się, że pracownicy migrujący i członkowie ich rodzin mają prawo nie tylko do korzystania z systemu oświaty w ścisłym rozumieniu, lecz również z wszelkich innych uprawnień, w tym systemu pomocy materialnej o charakterze socjalnym<sup>455</sup>.

Osoby niebędące obywatelami polskimi, niewymienione w art. 94a ust. 2 u.s.o., mogą korzystać z nauki w publicznych szkołach, zakładach kształcenia nauczycieli i placówkach jako stypendyści otrzymujący stypendium przyznane przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania; jako stypendyści otrzymujący stypendium przyznane przez organ prowadzący szkołę, zakład kształcenia nauczycieli lub placówkę, dyrektora szkoły, zakładu kształcenia nauczycieli lub placówki albo na warunkach odpłatności.

### **3. Przedmiot procesowego stosunku prawnego socjalnego wsparcia**

Przedmiotem procesowego stosunku socjalnego wsparcia jest przyznanie w drodze decyzji administracyjnej pomocy materialnej podmiotowi znajdującemu się w trudnej sytuacji materialnej. Jest to zatem sprawa należąca do sfery administracji rozstrzygana w drodze aktu administracyjnego<sup>456</sup>. Na podstawie opisywanego stosunku administracyjnoprawnego organ działający w granicach przyznanej mu przez prawo kompetencji w drodze decyzji przyznaje prawo do świadczenia osobie fizycznej spełniającej przesłanki wskazane wyczerpująco w ustawie. Kompetencja do ukształtowania prawa przysługuje wyłącznie organowi, który jest w tym przypadku związany przepisami ustawy i obowiązany jest przyznać świadczenie określone prawem wnoszącemu o nie, jeżeli spełnia on przesłanki określone w ustawie. Organ administracyjny występuje w tym stosunku w podwójnej roli. Po pierwsze, decyduje o zakresie i kształcie czynności postępowania, kieruje jego przebiegiem. Nierównorzędność pozycji stron zostaje jednak złagodzona przez wiele przepisów k.p.a. służących poprawieniu sytuacji strony. Po drugie, organ administracji będący jednocześnie stroną stosunku materialnoprawnego rozstrzyga sprawę o świadczenie należne w tym drugim stosunku. Stosunek procesowy trwa do czasu zakończenia postępowania<sup>457</sup>. W wyniku realizacji stosunku proceduralnego

<sup>455</sup> Zob. M. Pilich, *op. cit.*, s. 986 i powołane tam orzecznictwo TSUE.

<sup>456</sup> Zob. R. Hauser, [w:] System prawa administracyjnego, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 195.

<sup>457</sup> *Ibidem*, s. 197 i n.

powstaje stosunek administracyjnoprawny materialny, w ramach którego organ realizuje świadczenie jednorazowo albo okresowo przez czas wskazany w decyzji.

#### 4. Powstanie materialnego stosunku prawnego

Nabycie prawa do omawianych w pracy świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu następuje w wyniku wydania decyzji przez właściwy organ<sup>458</sup>. Stosunek administracyjnoprawny materialny powstaje więc w tym przypadku na podstawie decyzji administracyjnej, w wyniku realizacji stosunku proceduralnego, którego zakończeniem jest właśnie wydanie decyzji. Wydanie decyzji wywołuje zatem dwa rodzaje skutków: skutki procesowe, czyli zakończenie postępowania w danej instancji w sprawie udzielania świadczenia i skutki w sferze materialnej, czyli przyznanie prawa do określonego świadczenia socjalnego<sup>459</sup>. Spełnienie ustawowych warunków, od których ustawodawca uzależnił nabycie prawa do świadczenia oraz złożenie wniosku o świadczenie prowadzi do wydania decyzji w sprawie nabycia prawa do świadczenia, a następnie do wypłaty świadczenia.

Kwestia charakteru prawnego decyzji była przedmiotem kontrowersji, powstawały one na tle decyzji o udzieleniu świadczeń rodzinnych<sup>460</sup>, ale problem ma charakter bardziej uniwersalny. Moim zdaniem, decyzja przyznająca prawo do świadczenia w omawianych przypadkach ma charakter konstytutywny. Nabycie prawa do świadczenia nie następuje zatem w wyniku samego spełnienia przesłanek określonych w ustawie, ale dopiero w wyniku wydania decyzji o jego przyznaniu i nie od momentu spełnienia przesłanek (jak byłoby w przypadku decyzji deklaratoryjnej), ale od momentu określonego w decyzji. Istota podziału aktów deklaratoryjnych i konstytutywnych tkwi bowiem, jak sądzę, nie w samym wystąpieniu skutków prawnych, ale w tym, od kiedy zostają one danym aktem wywołane. Decyzja deklaratoryjna stwierdza nabycie prawa, które nastąpiło po spełnieniu przesłanek określonych w ustawie. Decyzja konstytutywna tworzy prawo. Może ona przewidywać ustalenie prawa ze skutkiem wstecznym, ale data

---

<sup>458</sup> *Ibidem*, s. 209. Por. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 338 oraz powołana tam literatura.

<sup>459</sup> Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 252.

<sup>460</sup> Por. S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 106; tenże, *Świadczenia z funduszu...* s. 111; L. Labocha, *Uznaniowy dodatek*, „Wspólnota” 2004, Nr 3 s. 46; G. Manjura-Niškiewicz, *Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, s. 130; A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 52 i s. 282; H. Knysiak-Molczyk, *Charakter prawny decyzji w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego*, ST 1997, nr 11, s. 43; P. Tarkowski, J. Hoffman, *Gdy uprawnienie do świadczenia powstało przed nowelizacją ustawy*, „Causus” 2012, nr 63.

powstania tego skutku określona jest w treści decyzji. W rozpatrywanych przypadkach nabycie prawa z mocą wsteczną nie wynika wprost z samej ustawy, ale z decyzji i początek wywoływania przez nią skutku nie wypada w momencie spełnienia przesłanek ustawowych, ale jest określony w decyzji organu, który ustala go, biorąc pod uwagę moment złożenia przez uprawnionego wniosku<sup>461</sup>. Jeżeli wniosek strony ma aktualizować wypłatę świadczenia na podstawie prawa, które powstało z momentem spełnienia przesłanek, wynika to wyraźnie z ustawy. Ponadto, dla oceny charakteru danego aktu należy brać pod uwagę nie wszystkie skutki przez niego wywoływane, ale te, dla których został on wydany<sup>462</sup>. W rozpatrywanych przypadkach jest to właśnie ustalenie prawa do świadczenia. Na marginesie można tylko zauważyć, że wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2009 r.<sup>463</sup>, powoływany na poparcie poglądu o deklaratoryjnym charakterze decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych, nie przedstawia żadnych argumentów, które miałyby przemawiać za tym stanowiskiem. Zawiera jedynie twierdzenie, do którego, wobec braku jego uzasadnienia, trudno się odnieść. Prawo do świadczenia rodzinnego czy świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie jest w pełni ukształtowane, dopóki nie uczyni tego organ, wydając decyzję, w której zgodnie z regułami narzuconymi przez ustawodawcę wskaże okres, od którego prawo to przysługuje. Przyjmując, za J. Zimmermannem, że akty administracyjne które tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne, a więc na mocy których powstaje skutek, są aktami konstytucyjnymi<sup>464</sup>, uważam, że decyzja organu o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego i pozostałych omawianych świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu ma charakter konstytucyjny<sup>465</sup>.

Omawiane decyzje mają ponadto charakter decyzji związanych, co znaczy, że przepisy regulujące ich wydawanie są tak sformułowane, że w razie zaistnienia określonego w przepisie stanu faktycznego organ nie ma swobody działania. Istotą decyzji konstytucyjnych związanych jest to, że nie kreują one „całego” prawa do świadczenia same, ale dopełniają je. Skoro zatem wydanie decyzji jest ustawowym obowiązkiem organu i uprawniony może się go domagać, mówi się o prawie podmiotowym jednostki wynikającym już z samego prawa<sup>466</sup>. W sprawach opisywanych świadczeń organ nie

<sup>461</sup> Zob. K. Ziemiński, *Decyzja deklaratoryjna a konstytucyjna – teoria i praktyka*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji*, Z. Czernik, J. Połusznny, Z. Niewiadomski, J. Stelmasiak (red.), Przemysław – Rzeszów 2011, s. 994.

<sup>462</sup> Zob. np. art. 100 ust. 1 i art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. t.j. Dz.U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227.

<sup>463</sup> I OSK 1326/08, Lex nr 561254.

<sup>464</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 304.

<sup>465</sup> Tak również np. S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne...*; tenże, *Świadczenia z funduszu...*, s. 201; G. Manjura-Niśkiewicz, *Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, s. 130 i n.

<sup>466</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002, s. 322.



może odmówić udzielenia świadczenia podmiotowi spełniającemu przesłanki, od których uzależniono w ustawie nabycie prawa do tego świadczenia. Musi również ściśle przestrzegać zasad dotyczących np. ustalenia okresu, na jaki udzielane jest świadczenie. Także wysokość świadczenia, jak wskazują wcześniejsze rozważania, wynika wprost z przepisów prawa. Wyjątkiem w tym zakresie jest jedynie decyzja o udzielaniu pomocy na usamodzielnienie lub pomocy na zagospodarowanie, wydawana na podstawie art. 142 ust. 2 u.w.r.s.p.z. Przepis ten stanowi, że w przypadku, gdy dochód miesięczny osoby usamodzielnianej przekracza kwotę 1.200 zł, można przyznać pomoc na usamodzielnienie lub pomoc na zagospodarowanie, jeżeli jest to uzasadnione jej sytuacją mieszkaniową, dochodową, majątkową lub osobistą. Decyzja organu podejmowana w tych warunkach ma charakter uznaniowy. Podobnie uznaniowy charakter ma decyzja o odmowie tych świadczeń, wydana na podstawie art. 152 u.w.r.s.p.z. Istnienie wyjątków nie wyklucza jednak, moim zdaniem, kwalifikowania tych świadczeń jako świadczeń socjalnego wsparcia. Co do zasady bowiem przesłanki ich udzielania są sformułowane w sposób jednoznaczny i wiążący dla organu, tylko wyjątkowo możliwe jest dokonanie rozstrzygnięcia w oparciu o ocenę organu, i to podjętą po dokonaniu ustaleń co do sytuacji osoby ubiegającej się o świadczenie.

Wątpliwości dotyczą charakteru decyzji udzielanych w sprawie stypendium szkolnego dla uczniów. Niekiedy wskazuje się w literaturze i orzecznictwie, że brzmienie art. 90d ust. 1 u.s.o., stanowiącego, że stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wskazuje, że decyzja organu dotycząca udzielenia stypendium szkolnego jest wydawana w ramach uznania administracyjnego<sup>467</sup>. Zgodnie z innym, całokształt przepisów normujących tryb i przesłanki udzielania stypendium wskazuje, że organ nie ma możliwości uznaniowego rozstrzygnięcia o udzieleniu świadczenia. Decyzja w tej sprawie jest zatem decyzją związaną<sup>468</sup>. Z tym ostatnim poglądem należy się zgodzić, zważywszy, że wykładni nie można opierać na treści jednego przepisu, a z całokształtu regulacji wynika, że możliwość otrzymania lub udzielenia świadczenia oznacza w istocie prawo do otrzymania świadczenia lub obowiązek jego udzielania przez organ<sup>469</sup>. „Trudna sytuacja materialna” stanowi językowo nieostre określenie przesłanki wydania decyzji, pozostawiające organowi pewien margines swobody w stwierdzeniu jej spełnienia, ale nie w podejmowaniu rozstrzygnięcia. Warto też zauważyć, że wykazujące pod tym względem pewne podobieństwo decyzje o odmowie

---

<sup>467</sup> Zob. A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, *op. cit.*, s. 501.

<sup>468</sup> Zob. M. Pilich *op. cit.*, s. 895 oraz np. wyr. WSA we Wrocławiu z 22.10.2008 r., IV SA/Wr 144/08, Lex nr 509573.

<sup>469</sup> Zob. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 342.

udzielenia dodatku mieszkaniowego nie mają w obecnym stanie prawnym<sup>470</sup> charakteru uznaniowego, bowiem zgodnie z art. 7 ust. 3 u.d.m. organ odmawia przyznania dodatku mieszkaniowego, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ustali, że występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy, wskazującym, że jest on w stanie uiszczać wydatki związane z zajmowaniem lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego), wykorzystując własne środki i posiadane zasoby majątkowe lub że faktyczna liczba wspólnie stale zamieszkujących i gospodarujących z wnioskodawcą jest mniejsza niż wykazana w deklaracji. Ustawodawca nie pozostawił zatem organowi swobody co do wyboru rozstrzygnięcia, jeżeli stwierdzi istnienie przewidzianych prawem przesłanek. Jedyną z tych przesłanek określono terminem nieostrym („rażąca dysproporcja”), co pozostawia organowi pewien luz decyzyjny, ale nie daje wystarczającej podstawy do przyjęcia, że mamy tu do czynienia z uznaniem administracyjnym, to bowiem dotyczy wyboru dokonywanego przez organ na końcu procesu decyzyjnego<sup>471</sup>.

## 5. Ustanie stosunku prawnego

Problem ustania stosunku prawnego, na podstawie którego dochodzi do realizacji prawa do świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu wiąże się ściśle z charakterem świadczenia. Świadczenia socjalnego wsparcia opisywane w pracy są świadczeniami jednorazowymi lub okresowymi.

W przypadku świadczenia jednorazowego, jego realizacja powoduje ustanie stosunku administracyjnoprawnego materialnego, który był podstawą jego wypłaty.

W przypadku świadczeń o charakterze okresowym, stosunek ten trwa tak długo, jak długo w obrocie prawnym jest decyzja, na podstawie której wypłaca się świadczenie. Decyzja ta ma w przypadku świadczeń okresowych charakter terminowy, bo przyznaje świadczenie na czas określony, nazywany niekiedy okresem zasiłkowym (u.ś.r.) albo okresem świadczeniowym (u.p.o.u.a.). Upływ tego czasu powoduje zrealizowanie się decyzji i zakończenie stosunku prawnego, którego była źródłem.

Od sytuacji tej istnieją wyjątki, kiedy dochodzi do ingerencji w stosunek prawny w trakcie jego realizacji i zmiany lub uchylecia decyzji. Podstawą prawną zmiany lub uchylecia decyzji, na podstawie której powstał stosunek prawny, są przede wszystkim

---

<sup>470</sup> Ukształtowanym ustawą z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. Nr 240, poz. 2406.

<sup>471</sup> Zob. G. Manjura-Niškiewicz, *Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, s. 134; K. Ziemiński, [w:] System prawa administracyjnego, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), s. 182 i J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 318.

przepisy szczególne zawarte w ustawach regulujących poszczególne świadczenia, a także przepisy k.p.a. Wspomniane przepisy szczególne to art. 32 ust. 1 u.ś.r., art. 24 u.p.o.u.a. i art. 151 ust. 2 u.w.r.s.p.z.; pewne wątpliwości budzi pod tym względem treść art. 90o ust. 4 u.s.o. Zagadnienia te zostały omówione w rozdziale dotyczącym procedury nabywania prawa do świadczenia. To, na podstawie jakich przepisów dochodzi do ingerencji organu w stosunek administracyjny w trakcie jego trwania, zależy od okoliczności konkretnej sprawy. Jeżeli np. decyzja została wydana przez organ niewłaściwy, podstawą będą przepisy k.p.a. o stwierdzeniu nieważności, jeżeli natomiast uległa zmianie sytuacja dochodowa strony, podstawą tą będzie przepis szczególny, np. art. 32 u.ś.r.

Przepisy szczególne stanowiące podstawę zmiany lub uchylecia decyzji znajdują zastosowanie w różnych przypadkach, w których dochodzi do zmiany okoliczności faktycznych sprawy w taki sposób, że strona nie ma już prawa do świadczenia. Prawo do świadczenia ustaje w każdym przypadku odpadnięcia przesłanki jego nabycia<sup>472</sup>. Ustanie prawa do świadczenia może więc nastąpić np. w razie śmierci dziecka, na które osoba uprawniona uzyskała prawo do świadczenia, czy śmierci dłużnika alimentacyjnego. Świadczenie pobrane pomimo zaistnienia takich okoliczności może być w pewnych przypadkach uznane za pobrane nienależnie. Dalszy tok działania zależy od tego, kiedy organ dowiedział się o odpadnięciu przesłanki przyznania świadczenia. Jeżeli osoba pobrała już świadczenie, do którego prawo ustało, a została pouczona o braku prawa do jego pobierania, należy wydać decyzję w sprawie nienależnie pobranego świadczenia. Decyzja taka, jeżeli jest ostateczna, (art. 30 ust. 2 pkt 1 u.ś.r.), jest podstawą do wydania decyzji o uchyleniu decyzji o udzieleniu świadczenia (art. 32 ust. 1 *in fine*). Jeżeli jednak osoba nie była pouczona o tym, kiedy nie ma prawa do pobierania świadczenia, pobrane świadczenie nie jest pobrane nienależnie. Możliwe jest wówczas wydanie decyzji na podstawie art. 162 k.p.a. stanowiącego, 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 leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Bezprzedmiotowość decyzji wynika z ustania prawnego bytu elementu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej z powodu utraty bytu prawnego przez jego podmiot, zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę, zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającej wykonywanie decyzji czy też zmiany w stanie

---

<sup>472</sup> Zob. R. Babińska, [w:] R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne...*, s. 345.

prawnym, o ile powoduje on taki skutek<sup>473</sup>. Decyzja jest bezprzedmiotowa zarówno, jeżeli przestaje istnieć podmiot stosunku administracyjnego (np. w przypadku śmierci uprawnionego do świadczenia po wydaniu decyzji o przyznaniu prawa), jak również gdy przestaje istnieć inny element tego stosunku.

Od opisanych powyżej sytuacji należy odróżnić przypadki, w których ustawodawca pozwala na wstrzymanie wypłaty świadczenia. Wstrzymanie wypłaty ma charakter czasowy i następuje w sytuacjach wskazanych w ustawie. Może mieć formę czynności materialno-technicznej<sup>474</sup> lub decyzji, wynika to zazwyczaj z treści przepisu. Wstrzymanie wypłaty związane jest najczęściej z koniecznością wyjaśnienia okoliczności mających znaczenie dla prawa do świadczenia. Wstrzymuje się wypłatę świadczeń rodzinnych, gdy osoba składająca wniosek odmówiła udzielenia lub nie udzieliła w wyznaczonym terminie wyjaśnień co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń, a ponadto gdy uprawniony nie podejmuje świadczeń rodzinnych przez trzy kolejne miesiące kalendarzowe (art. 28 ust. 1 i ust. 3 u.s.r.). Podobnie kwestia ta została uregulowana w art. 21 ust. 1 u.p.o.u.a., wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego wstrzymuje się, jeżeli osoba uprawniona albo jej przedstawiciel ustawowy, którzy złożyli wniosek o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego odmówili udzielenia lub nie udzielili w wyznaczonym terminie wyjaśnień co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń; odmówili udzielenia organowi prowadzącemu postępowanie egzekucyjne informacji mających wpływ na skuteczność egzekucji lub udzielili informacji nieprawdziwych; nie podejmują świadczeń przez trzy kolejne miesiące kalendarzowe. Również 90o ust. 4 u.s.o. stanowi, że stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę jego przyznania. Jeżeli chodzi o dodatki mieszkaniowe, wstrzymanie wypłaty następuje w drodze decyzji w wypadku stwierdzenia, że osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy, nie opłaca na bieżąco należności za zajmowany lokal mieszkalny i trwa do czasu uregulowania zaległości. W wypadku uregulowania należności w ciągu 3 miesięcy od wydania decyzji wypłaca się dodatek mieszkaniowy za okres, w którym wypłata była wstrzymana. Jeżeli uregulowanie zaległości nie nastąpi w tym czasie, decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wygasa (art. 7 ust. 11 u.d.m.).

<sup>473</sup> Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 667; wyrok NSA z 20.9. 2012 r., II OSK 2025/12, Lex nr 1251900.

<sup>474</sup> Zob. R. Babińska-Górecka, *op. cit.*, s. 350; W. Maciejko, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, Przemyśl – Rzeszów 2011, s. 281. Inaczej S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 184.

Jak wynika z powyższego, wstrzymanie wypłaty świadczenia może prowadzić do wygaśnięcia prawa do świadczenia lub decyzji u udzieleniu świadczenia. Podobne do omówionego powyżej rozwiązanie zawiera art. 28 u.ś.r. – jeżeli wznowienie wypłaty wstrzymanych świadczeń rodzinnych nie nastąpi do końca okresu zasiłkowego, prawo do świadczeń rodzinnych wygasa. Identycznie stanowi art. 21 ust. 4 u.p.o.u.a. Wygaśnięcie prawa następuje *ex lege*, ale należy wyeliminować z obrotu prawnego decyzję, na podstawie której prawo to było realizowane. Konieczne jest bowiem rozróżnianie ustania (wygaśnięcia) prawa od rozstrzygnięcia o wygaśnięciu decyzji, tym bardziej, że ustawodawca dokonuje takiego rozróżnienia np. w przepisach u.d.m. Wydawanie decyzji w sprawie wygaśnięcia prawa służy pewności obrotu prawnego i chroni interes strony, która może poprzez wniesienie odwołania, a następnie skargi do sądu doprowadzić do kontroli prawidłowości podjętego przez organ rozstrzygnięcia.

## 6. Świadczenie

### 6.1. Charakter prawa do świadczenia

Świadczenie jest przedmiotem uprawnienia osoby spełniającej przesłanki i domagającej się jego przyznania i przedmiotem obowiązku organu, który ma wydać decyzję w tej sprawie i świadczenia udzielić. Do czego konkretnie ma prawo uprawniony, określa ustawa, precyzując formę, wysokość i okres, na który przyznawane jest świadczenie.

Prawo do świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu ma charakter prawa podmiotowego publicznego, przynajmniej w jednym ze sposobów jego rozumienia. W literaturze polskiej na przestrzeni lat prezentowano bowiem różne ujęcia publicznego prawa podmiotowego<sup>475</sup>. Według stanowiska przedstawionego w jednej z najpoważniejszych publikacji, prawo podmiotowe publiczne to prawo, którego podmiotem jest jednostka, która spełnia określone ustawowo przesłanki, adresatem tego prawa jest państwo lub jego organy, a jego przedmiotem jest zachowanie państwa lub jego organów<sup>476</sup>. W przypadku świadczeń socjalnych mamy do czynienia z prawem do pozytywnego działania państwa w postaci prawa do świadczeń socjalnych<sup>477</sup>.

Podmiotem publicznego prawa podmiotowego w przypadku omawianych w pracy świadczeń jest jednostka spełniająca przesłanki określone w ustawie. Jego adresatem jest administracja publiczna, w szczególności administracja samorządowa, ale także

---

<sup>475</sup> Zob. T. Bąkowski, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), Warszawa 2009, s. 310.

<sup>476</sup> Zob. A. Wróbel, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, (red.), Warszawa 2010, s. 344.

<sup>477</sup> *Ibidem*, s. 347.

np. podmioty pełniące funkcje organu administracji. Przedmiotem prawa podmiotowego jest w tym przypadku pozytywne zachowanie się organów administracji, to jest spełnianie świadczeń materialnych. Jak przyjmuje się w literaturze, nie ma znaczenia to, że udzielanie świadczenia następuje w jakiejś formie prawnej<sup>478</sup>. Jednak dzięki temu, że przyznanie prawa następuje w drodze decyzji, prawo to jest zabezpieczone na drodze postępowania administracyjnego oraz postępowania sędow-administracyjnego<sup>479</sup>.

## 6.2. Forma świadczenia

Świadczenia socjalnego wsparcia, w tym zależne od dochodu, są udzielane co do zasady w postaci świadczenia pieniężnego, to jest sumy pieniężnej wypłacanej uprawnionemu. Możliwość udzielenia świadczenia w innej formie istnieje, gdy jest przewidziana w ustawie. Udzielanie świadczenia w formie niepieniężnej jest zwykle ograniczone do sytuacji o charakterze wyjątkowym. Tylko w przypadku stypendium szkolnego dla uczniów jest inaczej – zasadą jest, że świadczenie jest udzielane uczniom w formie niepieniężnej, to jest całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów udziału w zajęciach edukacyjnych, w tym wyrównawczych, wykraczających poza zajęcia realizowane w szkole w ramach planu nauczania, a także udziału w zajęciach edukacyjnych realizowanych poza szkołą; pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, w tym w szczególności zakupu podręczników; całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów związanych z pobieraniem nauki poza miejscem zamieszkania. Tylko w sytuacjach wskazanych w przepisie stypendium może być udzielone w formie świadczenia pieniężnego. Stypendium szkolne może być także udzielone w formie świadczenia pieniężnego, jeżeli organ przyznający stypendium uzna, że udzielenie stypendium w formach niepieniężnych wskazanych powyżej nie jest możliwe, albo, w przypadku słuchaczy kolegów nauczycielskich, nauczycielskich kolegów języków obcych i kolegów pracowników służb społecznych, nie jest celowe (art. 90d ust. 2–5 u.s.o.). Takie uregulowanie wynika z faktu, że uprawnionym do świadczenia jest sam uczeń, a zatem udzielanie świadczenia w formie niepieniężnej zapewnia jego właściwe wykorzystanie, zapobiega marnowaniu czy lekkomyślnemu wydatkowaniu środków wsparcia.

W formie rzeczowej może być również przyznana pomoc na zagospodarowanie dla osób opuszczających pieczę zastępczą (art. 150 ust. 2 u.w.r.s.p.z.). Pomoc ta może polegać na przykład na przyznaniu niezbędnych sprzętów gospodarstwa domowego i wyposażenia mieszkania czy narzędzi niezbędnych do podjęcia pracy.

<sup>478</sup> *Ibidem*, s. 346.

<sup>479</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 339.

Z zasady w formie pieniężnej, a tylko wyjątkowo niepieniężnej mogą być wypłacane świadczenia z funduszu alimentacyjnego. W przypadku gdy ośrodek pomocy społecznej przekazał organowi właściwemu wierzyciela informację, że osoba uprawniona bądź jej przedstawiciel ustawowy marnotrawią wypłacane świadczenia z funduszu alimentacyjnego, organ właściwy wierzyciela może przekazywać należne uprawnionemu świadczenia w całości lub w części w formie rzeczowej (art. 10 ust. 4 u.p.o.u.a). Przepis ten ma zapewnić wykorzystywanie świadczeń zgodnie z ich przeznaczeniem, gdyby uprawniony lub jego przedstawiciel ustawowy gospodarował nim nieoszczędnie czy lekkomyślnie.

Wątpliwości może budzić dopuszczalność udzielania w formie rzeczowej świadczeń rodzinnych. Zgodnie z art. 17a u.ś.r., w przypadku gdy ośrodek pomocy społecznej przekazał organowi właściwemu informację, że osoba uprawniona lub jej przedstawiciel marnotrawią wypłacane jej świadczenia rodzinne lub wydatkują je niezgodnie z przeznaczeniem, organ właściwy przekazuje należne świadczenia rodzinne w całości lub w części w formie rzeczowej. Ponieważ przepis ten zawarty jest w rozdziale 4 zatytułowanym „Świadczenia opiekuńcze”, powinien mieć zastosowanie tylko do świadczeń w nim zawartych. Z kolei użycie w nim szerszego określenia „świadczenia rodzinne” zamiast „świadczenia opiekuńcze” sugeruje, że może chodzić o wszystkie świadczenia rodzinne, nie tylko zawarte w tym rozdziale. Moim zdaniem jest to raczej przykład błędu w systematyce ustawy niż celowe ograniczenie dopuszczalności udzielania pomocy w formie rzeczowej do jednego rodzaju świadczenia, bo takie ograniczenie trudno byłoby uzasadnić. Jestem zatem zdania, że art. 17a u.ś.r. może być stosowany również do zasiłku rodzinnego czy jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka.

Dodatki mieszkaniowe udzielane są w formie pieniężnej, z tym tylko zastrzeżeniem, że ich wypłata nie zawsze następuje do rąk uprawnionego do dodatku. Dodatek mieszkaniowy wypłaca się zarządcy domu lub osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny. W całości wypłaca się jednak dodatek do rąk osoby będącej właścicielem domu jednorodzinnego. Zarządca domu lub osoba uprawniona do pobierania należności za lokal zalicza dodatek mieszkaniowy na poczet przysługujących lub rozliczanych za jej pośrednictwem należności za zajmowany lokal mieszkalny (art. 8 ust. 1–3 u.d.m.).

### **6.3. Wysokość świadczenia i okres, na jaki jest udzielane**

Wysokość świadczenia jest określona wprost w ustawie, kwotowo albo przez wskazanie sposobu, w jaki dokonuje się wyliczenia. Poszczególne świadczenia, jak już zaznaczono, mają charakter jednorazowy lub okresowy. Świadczenie ma charakter

jednorazowy, gdy prawo do świadczenia zostaje w całości zrealizowane przez organ w wyniku dokonania jednej wypłaty określonej kwoty pieniężnej. Świadczenie ma natomiast charakter okresowy, gdy ustawa przewiduje, że określone kwoty będą wypłacane co pewien czas przez okres, na który udzielono świadczenia. Od świadczenia okresowego należy odróżnić wypłatę świadczenia w ratach, możliwą w przypadku pomocy na usamodzielnienie (art. 149 ust. 2). Świadczenie to jest świadczeniem jednorazowym, które jedynie na podstawie decyzji jest wypłacane w częściach składających się na określoną całość. Podział świadczenia na raty wynika z postanowień planu usamodzielnienia.

Świadczenia rodzinne mają w większości charakter okresowy, a tylko niektóre jednorazowy. Dodatek z tytułu urodzenia dziecka czy jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka wypłacane są w ogóle tylko raz w okresie życia dziecka, a dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego wypłacany jest raz w danym okresie zasiłkowym.

Wysokość zasiłku rodzinnego jest zróżnicowana w zależności od wieku dziecka (co należy uznać za słuszne) i obecnie wynosi miesięcznie: 77,00 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5. roku życia; 106,00 zł na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia; 115,00 zł na dziecko w wieku powyżej 18. roku życia do ukończenia 24. roku życia (art. 6 ust. 2 u.ś.r.)<sup>480</sup>.

Również wysokość poszczególnych dodatków do zasiłku rodzinnego określona jest kwotowo. Dodatek z tytułu urodzenia dziecka jest wypłacany jednorazowo w kwocie 1000 zł (art. 9 ust. 3 u.ś.r.). Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje w wysokości 400,00 zł miesięcznie (art. 10 ust. 2 u.ś.r.), nie dłużej niż przez okres: 24 miesiące kalendarzowych; 36 miesięcy kalendarzowych, jeżeli uprawniony sprawuje opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu; 72 miesiące kalendarzowych, jeżeli uprawniony sprawuje opiekę nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo o znacznym stopniu niepełnosprawności. Dodatek ten nie jest zależny od liczby dzieci, ponieważ ma częściowo rekompensować utratę zarobku spowodowaną przerwaniem zatrudnienia i przejściem na bezpłatny urlop wychowawczy w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługuje w wysokości 170,00 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej jednak niż 340,00 zł na wszystkie dzieci (art. 11a ust. 3 u.ś.r.). W przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności kwotę dodatku zwiększa się o 80,00 zł na dziecko, nie więcej jednak niż o 160,00 zł na wszystkie dzieci

---

<sup>480</sup> Aktualne kwoty określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych, Dz.U. poz. 959.



(art. 11a ust. 4 u.ś.r.). Trybunał Konstytucyjny uznał niedawno, że ograniczenie wysokości tego dodatku do kwoty 340 zł na wszystkie dzieci oraz ograniczenie wysokości zwiększenia dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka do kwoty 160 zł na wszystkie dzieci niepełnosprawne jest zgodne z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 71 ust. 1 i art. 2, a także z art. 69 Konstytucji RP<sup>481</sup>. Trybunał uznał bowiem słusznie, że celem tego dodatku nie jest wspieranie rodzin wielodzietnych, dla których ustawodawca ustanowił inne formy pomocy<sup>482</sup>. Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej przysługuje obecnie w wysokości 80,00 zł miesięcznie na trzecie i na następne dzieci uprawnione do zasiłku rodzinnego (art. 12a ust. 2 u.ś.r.). Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego przysługuje miesięcznie w wysokości 60,00 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5. roku życia i 80,00 zł na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 24. roku życia (art. 13 ust. 2 u.ś.r.). Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego przysługuje raz w roku, w związku z rozpoczęciem roku szkolnego albo rocznego przygotowania przedszkolnego, w wysokości 100,00 zł na dziecko (art. 14 ust.2 u.ś.r.). Dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania przysługuje w wysokości 90 zł miesięcznie na dziecko w związku z zamieszkiwaniem w miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły albo w wysokości 50 zł miesięcznie na dziecko w związku z dojazdem z miejsca zamieszkania do miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły (art. 15 ust. 1). Wysokość dodatków może zostać podwyższona uchwałą rady gminy, ze środków własnych gminy (art. 15a u.ś.r.).

Kwoty świadczeń rodzinnych określone w ustawie podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin, tak jak kwoty progów dochodowych uprawniających do uzyskania świadczenia, co zostało szczegółowo opisane przy okazji ich omawiania. Warto jednak wskazać, że o ile wyniki badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin nie wiążą ustalających wysokość progów w wyniku weryfikacji, to wysokość zasiłku rodzinnego od dnia 1 listopada 2009 r. nie może być niższa niż 40% wartości koszyka żywnościowego dla danej grupy wieku ustalonej w badaniach prognozy wsparcia dochodowego rodzin (art. 19 ust. 3 u.ś.r.). Rozwiązanie takie trzeba ocenić pozytywnie, ponieważ ogranicza swobodę prawodawcy co do wysokości zasiłku. Trzeba też jednak zauważyć krytycznie, że ustalając minimalną wysokość zasiłku ustawa odwołuje się tylko do koszyka żywnościowego. Koszyk żywnościowy to określony wartościowo i ilościowo asortyment artykułów spożywczych, których spożycie

---

<sup>481</sup> Zob. wyrok TK z 20.12.2012 r., sygn. akt K 28/11, Dz.U. z 2012 r., poz. 1554.

<sup>482</sup> Zob. M. Szczerbińska-Byrska, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Causus” 2013, nr 68, s. 55 i n.

jest niezbędne do prawidłowego rozwoju dziecka w określonym wieku (art. 3 pkt 8 u.ś.r.). Tak ustalona minimalna wysokość zasiłku nie uwzględnia więc innych wydatków związanych z prawidłowym rozwojem dziecka<sup>483</sup>.

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka wypłacana jest w wysokości 1.000 zł na jedno dziecko (art. 15b ust. 1 u.ś.r.). Kwota tego świadczenia nie uległa zmianie od jego wprowadzenia.

Prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków ustala się na okres zasiłkowy, to jest od dnia 1 października do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego, z wyjątkiem dodatku z tytułu urodzenia dziecka, dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego, który wypłaca się tylko raz w roku zasiłkowym i jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka. Dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania przysługuje przez 10 miesięcy w roku w okresie pobierania nauki – od września do czerwca następnego roku kalendarzowego. Zasadą jest, że prawo do świadczeń rodzinnych ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego. W razie utraty dochodu 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. Natomiast w przypadku, gdy uzyskanie dochodu powoduje utratę prawa do świadczeń rodzinnych, świadczenia nie przysługują od miesiąca następującego po pierwszym miesiącu od miesiąca, w którym dochód został uzyskany (art. 24 ust. 6 i ust. 7 u.ś.r.).

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie wyższej niż 500 zł (art. 10 ust. 1 u.p.o.u.a). Prawo do tych świadczeń ustala się na okres świadczeniowy począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek do organu właściwego wierzyciela, nie wcześniej niż od początku okresu świadczeniowego do końca tego okresu. Jeżeli osoba uprawniona po ukończeniu nauki w szkole została w tym samym roku kalendarzowym przyjęta do szkoły wyższej, świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują również za wrzesień. W przypadku utraty ważności orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności i uzyskania ponownego orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, stanowiącego kontynuację poprzedniego orzeczenia, prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego ustala się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia, jeżeli osoba złożyła wniosek o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego w terminie 3 miesięcy od dnia ponownego wydania orzeczenia

---

<sup>483</sup> Zob. R. Babińska-Górecka, [w:] R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 221.

o znacznym stopniu niepełnosprawności. W razie utraty dochodu prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego ustala się od pierwszego pełnego miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła utrata dochodu, nie wcześniej jednak niż od miesiąca złożenia wniosku. W przypadku gdy dochód rodziny powiększony o uzyskany dochód powoduje utratę prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, świadczenia nie przysługują od miesiąca następującego po pierwszym miesiącu od miesiąca, w którym dochód został uzyskany.

Pomoc na usamodzielnienie określona jest kwotowo, świadczenia mają charakter jednorazowy, choć mogą być wypłacane w ratach. Wysokość pomocy na usamodzielnienie wynosi w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą spokrewnioną nie mniej niż 3.300 zł, jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres co najmniej 3 lat; w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną – nie mniej niż 6.600 zł, jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres powyżej 3 lat; nie mniej niż 3.300 zł, jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres od 2 do 3 lat i nie mniej niż 1.650 zł, jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres poniżej 2 lat, nie krócej jednak niż przez rok. Jak widać, ustawa określa tylko minimalną wysokość świadczenia, co oznacza, że pomoc ta może być udzielona w wyższej wysokości. W zależności od ustaleń indywidualnego programu usamodzielniania, pomoc na usamodzielnienie może, jak wspomniano, być wypłacana jednorazowo lub w ratach, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez osobę usamodzielnianą 26. roku życia.

Pomoc na zagospodarowanie jest wypłacana jednorazowo, nie później niż do ukończenia przez osobę usamodzielnianą 26. roku życia, w wysokości nie niższej niż 1.500 zł, a w przypadku osoby legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności – w wysokości nie niższej niż 3.000 zł. Ponieważ do tych form pomocy stosuje się odpowiednio art. 91 u.w.r.s.p.z., rada powiatu może w drodze uchwały podnieść wysokość świadczeń.

Wysokość stypendium socjalnego dla studentów jest określana w regulaminie ustalonym przez rektora w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego. Tworząc regulamin, należy uwzględnić to, że student studiów stacjonarnych znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej może otrzymać stypendium socjalne w zwiększonej wysokości z tytułu zamieszkania w domu studenckim lub w obiekcie innym niż dom studencki, jeżeli codzienny dojazd z miejsca stałego zamieszkania do uczelni uniemożliwiałby lub w znacznym stopniu utrudniał studiowanie. Zwiększenie wysokości stypendium może również dotyczyć zamieszkania z niepracującym małżonkiem

lub dzieckiem studenta w domu studenckim lub w obiekcie innym niż dom studencki (art. 182 p.s.w.).

Stypendium socjalne dla studentów ma charakter okresowy. Student może otrzymywać stypendium w danym roku akademickim przez okres do dziesięciu miesięcy, a gdy ostatni rok studiów trwa jeden semestr – przez okres do pięciu miesięcy. Stypendium ma być przyznawane na semestr lub na rok akademicki. Wypłacane jest co miesiąc. Student studiujący równocześnie na kilku kierunkach studiów może otrzymywać stypendium socjalne tylko na jednym, wskazanym przez siebie kierunku. Studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów nie przysługuje stypendium socjalne, chyba że kontynuuje on studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, jednakże nie dłużej niż przez okres trzech lat.

Stypendia socjalne dla doktorantów udzielne są na zasadach określonych przez rektora w uzgodnieniu z uczelnianym organem samorządu doktorantów. Do stypendiów tych stosuje się odpowiednio przepisy o pomocy materialnej dla studentów.

Dokładna wysokość stypendium szkolnego określana jest w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy. Rada gminy powinna w nim ustalić różne stawki stypendium, biorąc pod uwagę indywidualną sytuację materialną uprawnionych. Ustawa w art. 90d ust. 9 u.s.o. stanowi jedynie o maksymalnej i minimalnej granicy wysokości stypendium. Stypendium szkolne nie może być niższe miesięcznie niż 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. (wynoszącej 106 zł) i nie może przekraczać miesięcznie 200% tej kwoty, zatem stypendium nie może być niższe niż 84,80 zł ani wyższe niż 212 zł. W tych granicach w regulaminie ustala się system stawek stypendiów, w podziale według progów dochodowych oraz różnych okoliczności osobistych, z tym że przyjęte kryteria powinny być uzależnione od obiektywnych okoliczności, by nie były dyskryminujące<sup>484</sup>.

Stypendium szkolne jest przyznawane na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 10 miesięcy w danym roku szkolnym, a w przypadku słuchaczy kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych – na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 9 miesięcy w danym roku szkolnym. Jeżeli forma stypendium szkolnego tego wymaga, może ono być realizowane w okresach innych niż miesięczne lub jednorazowo, z tym że jego wartość w danym roku szkolnym nie może przekroczyć łącznie dwudziestokrotności zasiłku rodzinnego na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia (który obecnie wynosi 106 zł), a w przypadku słuchaczy wymienionych kolegiów –

<sup>484</sup> Zob. M. Pilich, *op. cit.*, Warszawa 2012, s. 903.

osiemnastokrotności tej kwoty. Stypendium szkolne nie przysługuje uczniowi, który otrzymuje inne stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych, z tym zastrzeżeniem, że uczeń taki może otrzymać stypendium szkolne w wysokości, która łącznie z tym innym stypendium nie przekracza dwudziestokrotności, a w przypadku słuchaczy kolegiów – osiemnastokrotności wspomnianej kwoty zasiłku (106 zł).

Spośród omawianych tu świadczeń jedynie wysokość dodatku mieszkaniowego nie została określona kwotowo, ale przez wskazanie sposobu jej ustalenia. Wysokość dodatku ustalana jest w różny sposób w zależności od stosunku wielkości mieszkania do powierzchni normatywnej. Ta normatywna powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, w którym znajduje się tylko jeden lokal mieszkalny (domu jednorodzinnego) w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego nie może przekraczać: 35 m<sup>2</sup> dla 1 osoby, 40 m<sup>2</sup> dla 2 osób, 45 m<sup>2</sup> dla 3 osób, 55 m<sup>2</sup> dla 4 osób, 65 m<sup>2</sup> dla 5 osób, 70 m<sup>2</sup> dla 6 osób oraz odpowiednio o 5 m<sup>2</sup> więcej dla każdej kolejnej zamieszkującej osoby. Normatywną powierzchnię powiększa się ponadto o 15 m<sup>2</sup>, jeżeli w lokalu zamieszkuje osoba niepełnosprawna poruszająca się na wózku lub osoba niepełnosprawna, której niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w oddzielnym pokoju (art. 5 ust. 1 i ust. 3 u.d.m.). Ustawodawca zakłada, że wskazana wielkość lokalu umożliwia zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na odpowiednim poziomie, a państwo powinno pomagać osobom, które z powodu niskich dochodów nie są w stanie ponieść wydatków mieszkaniowych. Jeżeli powierzchnia użytkowa danego lokalu jest większa od powierzchni normatywnej, dodatek stanowi różnicę między ustalonymi zgodnie z obowiązującymi przepisami wydatkami przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową lokalu mieszkalnego a tzw. udziałem własnym gospodarstwa domowego w ponoszeniu wydatków. Jeżeli powierzchnia użytkowa lokalu jest równa lub mniejsza od powierzchni normatywnej, dodatek stanowi różnicę między ustalonymi zgodnie z obowiązującymi przepisami wydatkami ponoszonymi za ten lokal a tzw. udziałem własnym gospodarstwa domowego w ponoszeniu wydatków. Dodatek mieszkaniowy nie ma zatem pokrywać wszystkich wydatków mieszkaniowych, a tylko ich część przypadającą na powierzchnię odpowiadającą powierzchni normatywnej. Wsparcia ze środków publicznych nie można otrzymać na ponoszenie wydatków związanych z powierzchnią ponadnormatywną.

Aby ustalić wysokość dodatku mieszkaniowego należy ustalić powierzchnię użytkową lokalu oraz normatywną powierzchnię użytkową dla gospodarstwa domowego, zależną od liczby osób wchodzących w jego skład. Ustalenie powierzchni użytkowej lokalu następuje na podstawie wniosku i informacji zawartej w dokumencie potwierdzającym tytuł prawny do lokalu, przy czym jeżeli lokal nie znajduje się w domu jednorodzinnym, informacja ta potwierdzana jest przez zarządcę domu. Wnioskodawca będący

właścicielem domu jednorodzinny powinien złożyć zaświadczenie organu właściwego w sprawie wydania pozwolenia na budowę, potwierdzające powierzchnię użytkową, w tym łączną powierzchnię pokoi i kuchni, oraz wyposażenie techniczne domu. W wypadku najmu albo podnajmu części lokalu mieszkalnego za powierzchnię użytkową lokalu mieszkalnego lub części tego lokalu zajmowanego przez gospodarstwo domowe najemcy albo podnajemcy uważa się powierzchnię zajmowanych pokoi wynikającą z umowy najmu lub podnajmu oraz część powierzchni kuchni, łazienki, korytarzy i innych pomieszczeń wspólnych znajdujących się w tym lokalu, odpowiadającą stosunkowi liczby członków gospodarstwa domowego najemcy albo podnajemcy do liczby osób zajmujących cały lokal. Z kolei za powierzchnię użytkową lokalu mieszkalnego zamieszkiwaną przez wynajmującego uważa się powierzchnię pokoi zajmowanych przez gospodarstwo domowe wynajmującego oraz część powierzchni kuchni, łazienki, korytarzy i innych pomieszczeń wspólnych wchodzących w skład tego lokalu, odpowiadającą stosunkowi liczby członków gospodarstwa domowego wynajmującego do liczby osób zajmujących cały lokal (art. 5 ust. 2 u.d.m.).

Dodatek mieszkaniowy przysługuje, gdy powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego nie przekracza normatywnej powierzchni o więcej niż 30% albo o więcej niż 50% pod warunkiem, że udział powierzchni pokoi i kuchni w powierzchni użytkowej tego lokalu nie przekracza 60% (art. 5 ust. 5 u.d.m.).

Oprócz powierzchni normatywnej dla obliczenia dodatku należy również ustalić kwotę wydatków na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego. Wydatki na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego oblicza się, dzieląc wydatki za ten lokal przez jego powierzchnię użytkową i mnożąc uzyskany w ten sposób wskaźnik przez normatywną powierzchnię. Dla ustalenia dodatku nie uwzględnia się wszystkich wydatków mieszkaniowych, a tylko wymienione w art. 6 ust. 4–6 u.d.m. Wydatkami są np. czynsz, opłaty za energię cieplną, wodę, odbiór nieczystości stałych i płynnych. Nie stanowią natomiast wydatków w rozumieniu ustawy kwoty wydane z tytułu np. ubezpieczeń, podatku od nieruchomości, opłat za wieczyste użytkowanie gruntów. Istotny wpływ na wysokość wydatków ma treść art. 6 ust. 6 ustawy, który stanowi, że jeżeli osoba ubiegająca się o dodatek mieszkaniowy zamieszkuje w lokalu mieszkalnym lub domu niewchodzącym w skład mieszkaniowego zasobu gminy, do wydatków przyjmowanych dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego zalicza się: wydatki, które w wypadku najmu lokalu mieszkalnego byłyby pokrywane w ramach czynszu, lecz wyłącznie do wysokości czynszu, jaki obowiązywałby dla danego lokalu, gdyby lokal ten wchodził w skład zasobu mieszkaniowego gminy oraz opłaty, poza czynszem, które obowiązywałyby w zasobie mieszkaniowym gminy, gdyby lokal ten wchodził w skład tego zasobu. Jak wskazuje się w orzecznictwie, celem przepisu jest

stworzenie wspólnego standardu, odniesionego do wszystkich lokali mieszkalnych i dotyczącego zarówno wysokości wydatków mieszkaniowych, uwzględnianych przy obliczaniu dodatku mieszkaniowego, jak i ich struktury<sup>485</sup>. Przepis ten wprowadza ograniczenie wysokości wydatków powodujące, że wydatki przekraczające określoną w nim wysokość nie zostają uwzględnione przy obliczaniu wielkości dodatku mieszkaniowego. Osoba uprawniona do dodatku zajmująca lokal mieszkalny niewchodzący w skład zasobu mieszkaniowego gminy nie może zatem otrzymać świadczenia wyższego od świadczenia, które mógłby uzyskać najemca lokalu należącego do zasobu mieszkaniowego gminy, choćby spełniała wszystkie określone w ustawie kryteria i choćby należne od niej opłaty za korzystanie lokalu były większe<sup>486</sup>. Wkład własny osób zajmujących lokale mieszkalne nienależące do zasobu mieszkaniowego gminy jest zwykle większy od najemcy zajmującego lokal wchodzący do tego zasobu. Problem zapewnienia prawa do dodatku mieszkaniowego w sposób proporcjonalny wszystkim uprawnionym, w tym mającym lokale mieszkalne nienależące do zasobu gminy, był przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, który uznał art. 6 ust. 6 ustawy za zgodny z Konstytucją, stwierdzając, że limitowanie wysokości wydatków mieszkaniowych przyjęte w tym przepisie jest konieczne i uzasadnione, bo wyklucza sytuację, w której czynsz w każdej wysokości wskazanej w umowie najmu musiałyby być uwzględniony w wydatkach, a to byłoby sprzeczne z zasadami racjonalności w gospodarowaniu środkami przeznaczonymi na dodatki mieszkaniowe. Dodatki te, podkreślił Trybunał, są świadczeniami o charakterze publicznoprawnym przeznaczonymi dla osób o niskich dochodach i mają służyć zaspokojeniu potrzeb podstawowych, w celu realizacji zasady sprawiedliwości społecznej<sup>487</sup>. Orzeczenie to spotkało się jednak z krytyką w literaturze<sup>488</sup>.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.d.m. wkład własny uprawnionego to wydatki poniesione przez osobę otrzymującą dodatek, w wysokości 15% dochodów gospodarstwa domowego w gospodarstwie jednoosobowym, 12% dochodów gospodarstwa domowego w gospodarstwie 2–4-osobowym i 10% dochodów gospodarstwa domowego w gospodarstwie 5-osobowym i większym. Jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku jest równy lub wyższy od 150% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 100% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, lecz nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty

---

<sup>485</sup> Zob. wyrok TK z 1.02. 2005 r., U 14/02, OTK-A 2005, nr 2, poz. 12.

<sup>486</sup> Zob. M. Bednarek, *op. cit.*, s. 526.

<sup>487</sup> Zob. wyrok TK z 21.07.2004 r., K16/03, OTK-A 2004, nr 7, poz. 68.

<sup>488</sup> Zob. M. Bednarek, *op. cit.*, s. 526 i nast.

w gospodarstwie wieloosobowym, wówczas dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego przyjmuje się wydatki poniesione przez osobę otrzymującą dodatek w większej wysokości (odpowiednio: 20%, 15% i 12% dochodów gospodarstwa domowego). Wskazany powyżej wkład własny, czyli procent dochodów gospodarstwa domowego przeznaczonych na ponoszenie kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania, powinien zapewniać odpowiedni do dochodu udział uprawnionego w ponoszeniu wydatków na utrzymanie mieszkania, biorąc pod uwagę, że uprawniony posiada również inne podstawowe potrzeby, które musi zaspokoić<sup>489</sup>.

Jeżeli lokal mieszkalny nie jest wyposażony w instalację doprowadzającą energię cieplną do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody lub gazu przewodowego z zewnętrznego źródła znajdującego się poza lokalem mieszkalnym, osobie uprawnionej do dodatku mieszkaniowego przyznaje się ryczałt na zakup opału, stanowiący część dodatku mieszkaniowego (art. 6 ust. 7 u.d.m.).

Na wysokość dodatku mieszkaniowego po wstępnym jej ustaleniu może jeszcze wpłynąć wysokość średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego. Jeżeli dochód ten jest wyższy od 175% kwoty najniższej emerytury obowiązującej w dniu złożenia wniosku w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, a kwota nadwyżki nie przekracza wysokości dodatku mieszkaniowego, dodatek obniża się o tę kwotę (art. 6 ust. 8 u.d.m.).

Maksymalna wysokość dodatku mieszkaniowego łącznie z ryczałtem na zakup opału, nie może przekraczać 70% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego lub 70% faktycznych wydatków ponoszonych za lokal mieszkalny, jeżeli powierzchnia tego lokalu nie przekracza powierzchni normatywnej (art. 6 ust.10). Ustawa zakłada zatem, że uprawniony zawsze powinien ponosić pewne wydatki mieszkaniowe, a dodatek stanowi uzupełnienie jego własnego udziału w ponoszeniu takich wydatków. Istnieje też minimalna kwota dodatku – nie przyznaje się go, jeżeli byłby niższy niż 2% kwoty najniższej emerytury w dniu wydania decyzji (obecnie 16,62 zł). Wysokość obu tych wskaźników procentowych może podwyższyć lub obniżyć rada gminy, nie więcej jednak niż o 20 punktów procentowych.

Dodatek mieszkaniowy jest świadczeniem okresowym, przyznaje się go na 6 miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia wniosku (art. 7 ust. 5 u.d.m.).

---

<sup>489</sup> Zob. *ibidem*, s. 528.



## Rozdział VII

### **Charakter zadań związanych z udzielaniem świadczeń oraz ich finansowanie**

Realizacja przez administrację publiczną celów wyznaczonych w przepisach Konstytucji o prawach socjalnych następuje przez działanie ustawodawcy zwykłego. Ustanawia on prawa do konkretnych świadczeń socjalnych i wyznacza zadania związane z realizacją tych świadczeń podmiotom administracji publicznej lub zleca ich wykonanie podmiotom spoza struktury administracji, a następnie wyposaża organy tych podmiotów w odpowiednie kompetencje.

W przypadku świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu przyjęto następujące rozwiązania. Wypłata dodatków mieszkaniowych i świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, w tym stypendiów szkolnych, jest zadaniem własnym gminy (art. 9a u.d.m. i art. 90p ust.1 u.s.o.). Organ gminy realizuje również zadania w zakresie świadczeń rodzinnych oraz przyznawania i wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, jednak jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 31 u.p.o.u.a. i art. 20 u.ś.r.). Pełnienie funkcji instytucji właściwej w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz wydawanie decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego zostało przekazane jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej samorządowi województwa (art. 21 u.ś.r.). Do zadań własnych powiatu należy organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, w tym przez finansowanie pomocy przyznawanej tym osobom (art. 180 pkt 3 i pkt 13b u.w.r.s.p.z.). Z kolei udzielanie i wypłata stypendiów socjalnych dla studentów i doktorantów zostały powierzone podmiotom spoza struktury administracji publicznej, jakimi są uczelnie wyższe (art. 173 i nast. p.s.w.).

Jak wynika ze wskazanych powyżej regulacji prawnych, zadania związane z udzielaniem omawianych świadczeń socjalnych zostały powierzone w większości gminie i tylko w bardzo ograniczonym zakresie samorządowi województwa i powiatowi oraz podmiotom spoza struktury administracji. Gmina realizuje powierzone jej zadania czasem jako zadania własne (dodatki mieszkaniowe, pomoc materialna o charakterze socjalnym dla uczniów), a w innych przypadkach (świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego) jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Powiat realizuje zadania związane z udzielaniem i finansowaniem pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie jako zadanie własne. Pojawia się zatem pytanie o konsekwencje prawne rozróżnienia zadań własnych i zadań zleconych jednostek samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza gminy.

Dorobek nauki prawa administracyjnego pokazuje, że sformułowanie jednoznacznych i obiektywnych kryteriów pozwalających na podział zadań między administrację samorządową i rządową jest trudne i kwestia ta budzi liczne wątpliwości<sup>490</sup>. Ogólnie ujmując, samodzielne wykonywanie zadań ma miejsce w systemie administracji zdecentralizowanej i dotyczy przede wszystkim zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Natomiast wykonywanie podporządkowane i zależne dotyczy zadań o znaczeniu ogólnym, wymagających jednolitego ukształtowania na terenie całego kraju i jest charakterystyczne dla administracji scentralizowanej<sup>491</sup>. Jak pisze M. Stec, „Jeżeli określone zadanie czy kompetencja powinny być w całym państwie wykonywane według identycznych reguł, standardów i w sformalizowanym trybie, a państwo swoją mocą potwierdza prawidłowość i uwiarygodnia tę czynność, to wówczas jest to zadanie z zakresu administracji rządowej. [...] Jeżeli oba elementy nie występują, albo przynajmniej drugi z nich, to wtedy zadanie takie ma lub powinno mieć charakter zadania własnego samorządu”<sup>492</sup>.

Konstytucja w art. 163 stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Przepis ten wprowadza domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych, które realizowane są w wymiarze terytorialnym, to znaczy wiążą się z rozwojem poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>493</sup>. Ponadto art. 166 ust. 1 Konstytucji stanowi, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Z przepisu tego wynika, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadanie własne. Jeżeli zadanie nie ma takiego charakteru, powinno być co do zasady wykonywane przez inny organ administracji państwowej, a zlecenie jednostkom samorządowym takiego zadania powinno wynikać z konieczności skutecznego

---

<sup>490</sup> Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, ST 2000, nr 12, s. 4 i n.; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1989, s. 69 i n.

<sup>491</sup> Zob. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 116.

<sup>492</sup> Zob. M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski, kryteria i ich normatywna realizacja*, ST 1998, nr 11, s. 5–6.

<sup>493</sup> Zob. P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, komentarz do art. 163, s. 1.

administrowania danym zadaniem<sup>494</sup>. Kwestia kwalifikowania przez ustawodawcę zadań jako własne lub zlecone była również przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał, że aby zadanie zostało zaliczone do zadań własnych musi nie tylko mieć charakter lokalny, ale jednostka samorządu powinna mieć wpływ na sposób wykonywania zadania, skoro ponosi za nie odpowiedzialność polityczną, prawną i finansową, a w związku z tym zadanie powinno również być finansowane z dochodów własnych<sup>495</sup>. Podział zadań własnych pomiędzy poszczególne szczeble samorządu opiera się na kryterium stopnia powszechności i specjalizacji potrzeb oraz dostosowanych do nich zadań. Codzienne potrzeby życiowe zaspokajane są w gminie, potrzeby odczuwane tylko przez pewne grupy z uwagi na stopień ich specjalizacji – w powiecie, a bardzo specyficzne, istotne dla wąskiej grupy osób – w województwie<sup>496</sup>. Znajduje to odzwierciedlenie w przypadku opisywanych w pracy świadczeń. Przykładowo, zadania związane z udzielaniem dodatków mieszkaniowych są zadaniami własnymi gminy, a dotyczące pomocy na zagospodarowanie dla osób opuszczających pieczę zastępczą – zadaniami własnymi powiatu. Trzeba również zwrócić uwagę na to, że o ile określając zadania własne gminy w art. 6 u.s.g., posłużono się ogólnym określeniem, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a następnie w art. 7 u.s.g. zawarto przykładowe ich wyliczenie, o tyle w przypadku powiatu zadania zostały wyliczone w art. 4 u.s.p. w sposób wyczerpujący. Z przepisu tego wynika m.in., że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 4 pkt 3a u.s.p.).

Podział zadań na zadania własne i zlecone jednostek samorządu terytorialnego ustanawia art. 166 Konstytucji. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych; ustawa określa wówczas tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. W Konstytucji nie zróżnicowano jednak kryteriów i form nadzoru nad zadaniami własnymi i zleconymi. Nadzór nad zadaniami własnymi i zleconymi sprawowany jest w świetle art. 171 ust. 1 Konstytucji tylko z punktu widzenia kryterium legalności i jest jednakowy w stosunku do obu kategorii zadań<sup>497</sup>. W związku z tym w literaturze przyjmuje się, że Konstytucja z jednej strony wprowadza podział na zadania własne i zlecone,

<sup>494</sup> Zob. Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego*, ST 2001, nr 1–2, s. 43.

<sup>495</sup> Zob. wyrok TK z 25.07. 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, Nr 7, poz. 86.

<sup>496</sup> Zob. J. Korczak, [w:] System prawa administracyjnego, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 216.

<sup>497</sup> Zob. A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 136 i n.

a z drugiej strony sama przez dalsze przepisy go zaciera<sup>498</sup>. Ponadto podkreśla się, że obydwa rodzaje zadań mają w świetle regulacji konstytucyjnej charakter zadań publicznych, a podział zadań na własne i zlecone wynika przede wszystkim z decyzji przyjętych w konkretnym przypadku przez ustawodawcę<sup>499</sup>. Co więcej, podział zadań jednostek samorządu terytorialnego na własne i zlecone realizowany jest przede wszystkim w odniesieniu do zadań gminy i nie jest konsekwentnie kontynuowany w ustawach o samorządzie powiatowym i wojewódzkim<sup>500</sup>.

W literaturze przyjmuje się, że zadania własne gminy różnią się od zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego, a różnice te dotyczą kilku zagadnień. Po pierwsze, zadania własne objęte są generalną klauzulą kompetencyjną, a do realizacji zadań zleconych potrzeba każdorazowego upoważnienia. Po drugie, odpowiedzialność za wykonanie zadań własnych ponosi gmina, a za wykonanie zadań zleconych – administracja rządowa. Po trzecie, wykonanie zadań własnych następuje za pomocą środków gminy, a zleconych – po zapewnieniu środków przez administrację rządową. Po czwarte, ochrona prawno-sądowa jednostki samorządu terytorialnego zagwarantowana jest co do jej zadań własnych, natomiast nie można dochodzić przed sądem zlecenia gminie określonych zadań z zakresu administracji rządowej<sup>501</sup>. Za istotną konsekwencję podziału zadań na zadania własne i zlecone uznaje się obecnie przede wszystkim to, że zadania przypisane samorządowi jako własne nie mogą być mu zabrane, jeśli nie utraciły swego charakteru, nie dotyczy to natomiast zadań zleconych<sup>502</sup>.

Odmienności między zadaniami własnymi i zleconymi ulegają stopniowemu zacieraniu. Obydwie kategorie zadań są obecnie określane przede wszystkim w ustawach zwykłych. W przypadku zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wykonywanie tych zadań przez gminę wynika z przepisów rangi ustawowej. W ten sposób zlecającym jest sam ustawodawca, który w ustawie określa również sposób wykonywania zadań zleconych, chodzi bowiem zwykle o to, aby jakieś zadanie było wykonywane w sposób ujednolicony na terenie całego kraju. Wykonanie przez gminę innych zadań niż zadania własne powinno, jak stanowi regulacja konstytucyjna, wynikać z uzasadnionych

---

<sup>498</sup> Zob. Z. Niewiadomski, [w:] System prawa administracyjnego, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 144.

<sup>499</sup> *Ibidem*.

<sup>500</sup> Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 7; Cz. Martysz, *Podział zadań i kompetencji między jednostkami samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i województwa*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 227.

<sup>501</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 341; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2012, s. 191.

<sup>502</sup> Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 11.

potrzeb państwa, a potrzeby te powinny zostać określone w zasadzie w przepisach zawierających zlecenie, tak by Trybunał Konstytucyjny mógł ocenić zasadność obciążenia samorządu dodatkowymi zadaniami<sup>503</sup>. Z istoty swej zadania zlecone służą zaspokojeniu w jednakowy sposób określonych potrzeb nie tyle społeczności lokalnej, ile całego społeczeństwa, co powoduje, że organy jednostek samorządu terytorialnego mają mniejszy zakres samodzielności w ich wykonaniu<sup>504</sup>. Większa samodzielność powinna natomiast być przewidziana w odniesieniu do zadań własnych. Nie zawsze jednak w przypadku zadań własnych z samych ustaw wynika, że gmina ma rzeczywiście taką samodzielność. Nadzór nad działalnością w zakresie zadań własnych sprawowany był dawniej na podstawie kryterium legalności, a w sprawach zleconych ponadto na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Obecnie nadzór jest jednolity i sprawowany tylko na podstawie kryterium legalności. Ponadto wcześniej istniała różnica proceduralna, natomiast obecnie co do zasady ujednolicono tryb odwoławczy dla decyzji wydawanych przez organy administracji w sprawach należących do zadań własnych i zadań zleconych i kompetencje w tym zakresie powierzono samorządowym kolegiom odwoławczym<sup>505</sup>. Zadania zlecone państwo powierza samorządowi ze względów pragmatycznych, ale dalej traktuje je jako zadania państwowe<sup>506</sup>. Choć w literaturze często podnosi się, że wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej powoduje, że gmina staje się strukturą o dualistycznym charakterze, to znaczy jest wspólnotą samorządową i podmiotem administracji rządowej w znaczeniu funkcjonalnym<sup>507</sup>, to jednak obie kategorie zadań wykonywane są przez gminę we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>508</sup>.

Praktyczne znaczenie omawianego podziału zadań samorządu sprowadza się do sposobu ich finansowania, choć i w tym zakresie w ustawodawstwie polskim obserwujemy zacieranie się różnic między dwoma rodzajami zadań<sup>509</sup>. Zadania własne powinny być finansowane przede wszystkim z dochodów własnych, ponieważ taki sposób finansowania stanowić ma gwarancję samodzielności samorządu terytorialnego<sup>510</sup>. Dlatego

<sup>503</sup> Zob. A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 146.

<sup>504</sup> Zob. J. Głumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Katowice 2003, s. 142.

<sup>505</sup> Por. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 191; M. Stahl, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013, s. 499.

<sup>506</sup> Zob. M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1992, t. XLVI, s. 56.

<sup>507</sup> Zob. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 191; A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 150.

<sup>508</sup> Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 11.

<sup>509</sup> Zob. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 144 oraz powołana tam literatura.

<sup>510</sup> Co wynika z art. 4 u.d.j.s.t. Zob. J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 80.

zmiana zakresu zadań własnych samorządu powinna być powiązana z odpowiednimi zmianami po stronie dochodów. Odwołując się do konstytucyjnego podziału dochodów jednostek samorządu terytorialnego na trzy kategorie: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje, można zauważyć, że zadania własne powinny być w zasadzie finansowane z dochodów własnych i subwencji, a zadania zlecone – z dotacji celowych<sup>511</sup>. Przyjmuje się, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje roszczenie o właściwe ukształtowanie dochodów własnych przez ustawodawcę zwykłego. Roszczenia tego mogą one dochodzić tylko przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>512</sup>. Środki pochodzące z dotacji celowych powinny zapewnić gminom możliwość wykonania zadań zleconych. Dotacja przeznaczona na realizację zadań zleconych powinna być przekazywana tak, by umożliwić pełne i terminowe wykonanie zadania. Zgodnie z art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., w razie niedotrzymania tego warunku gmina ma prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia i odsetek w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowej<sup>513</sup>. Jak wskazuje się w literaturze, ustawodawca odebrał samorządom z dniem 1 stycznia 2004 r. prawo do dochodzenia przed sądem ustalonej w zbyt niskiej wysokości kwoty dotacji celowej i pozostawił drogę sądową jedynie dla dochodzenia ustalonej, lecz nie przekazanej kwoty dotacji lub odsetek od dotacji przekazanej nieterminowo<sup>514</sup>. Co do tego, jaki sąd jest właściwy w tych sprawach (cywilny czy administracyjny) istnieją rozbieżności opinii<sup>515</sup>. W literaturze za dominujący uznaje się pogląd, że biorąc pod uwagę charakter dotacji, właściwy do dochodzenia roszczeń z tytułu dotacji na podstawie art. 49 ust. 4 i 5 u.d.j.s.t. będzie sąd administracyjny<sup>516</sup>. Pogląd ten nie jest jednak ciągle

<sup>511</sup> Zob. A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 142 i powołana tam literatura.

<sup>512</sup> Zob. M. Bogucka-Felczak, *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 3, s. 7 i n. Na temat kształtowania się orzecznictwa TK w tym zakresie zob. W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznych*, Wrocław 2005, s. 180. Podsumowanie orzecznictwa i postulaty co do stosowania Konstytucji w tym zakresie przedstawiają M. Stec, A. Krzywoń, *Zasada adekwatności finansowania samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i Kontrola*, M. Stec, R.P. Krawczyk (red.), Warszawa 2013, s. 70 i n.

<sup>513</sup> Zob. M. Karlikowska, [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych*, Wrocław 2010, s. 343.

<sup>514</sup> Zob. R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 137.

<sup>515</sup> Zob. A. Borodo, *System finansowy samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 141; tenże, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012, s. 118; E. Tegler, *Finansowanie gmin*, Zielona Góra 1994, s. 61; J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 291.

<sup>516</sup> Zob. E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003, s. 199; R. Trykozko, *op. cit.*, s. 137. Zob. również M. Bogucka-Felczak, *op. cit.*,

ostateczny, skoro zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym ostatnio przez Sąd Najwyższy art. 49 ust. 6 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stwarza samodzielną podstawę dla wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań<sup>517</sup>. Niezależnie od tego przyjmuje się również, że sądy cywilne mogą rozpatrywać sprawy dotyczące odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu władzy publicznej na podstawie art. 77 Konstytucji RP i art. 417 k.c. w związku z zaniechaniem polegającym na nieprzekazaniu dotacji celowej z budżetu państwa<sup>518</sup>.

Środki z dotacji celowych na realizację zadań zleconych nie mogą być wykorzystane na sfinansowanie innych zadań. W literaturze można spotkać stanowisko, że gmina nie ma obowiązku finansowania zadań zleconych ze środków własnych, a nawet więcej – że wydatki te nie mogą być dofinansowane ze środków własnych gminy<sup>519</sup>. Oznacza to, że gmina nie będzie mogła wykonać zadania zleconego, na które nie otrzyma odpowiednich środków.

Jeśli chodzi o finansowanie zadań związanych ze świadczeniami będącymi przedmiotem tej pracy, to choć wypłata zarówno np. dodatków mieszkaniowych, jak i pomocy materialnej dla uczniów jest realizowana jako zadanie własne, to świadczenia te różnią się nieco sposobem finansowania.

Dodatki mieszkaniowe od dnia 1 stycznia 2004 r. finansowane są w całości z własnych środków gminy. Ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>520</sup> uchylono przepisy regulujące częściowe finansowanie dodatków mieszkaniowych w formie dotacji z budżetu państwa. Gminy nie uzyskują odtąd pomocy w realizacji tego zadania własnego od państwa, co stanowi dla nich poważne obciążenie,

---

s. 13; T. Dębowska-Romanowska, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 1998, s. 414.

<sup>517</sup> Zob. wyrok SN z 10.02.2012 r., II CSK 195/11, Lex nr 1168537.

<sup>518</sup> Zob. J. Jagoda, *op. cit.*, s. 294, a także E. Kruk, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za niezapewnienie jednostce samorządu terytorialnego środków na realizację zadań*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk (red.), Warszawa 2009, s. 392.

<sup>519</sup> Zob. A. Szewc, *op. cit.*, s. 156. Por. Z. Gilowska, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 88.

<sup>520</sup> Dz.U. Nr 203, poz. 1966.

ponieważ, ich zdaniem, uzyskane przez nie zwiększenie dochodów własnych nie pokrywa wydatków, jakie muszą ponieść na ten cel<sup>521</sup>.

Co do świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, ustawa o systemie oświaty stanowi, że uczniowi przysługuje prawo do pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa lub budżecie właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym gmina otrzymuje bowiem dotację celową z budżetu państwa (zob. art. 90r u.s.o.)<sup>522</sup>. Dotacje celowe z budżetu państwa są szczególnym źródłem dochodów gminy, mogą to być w szczególności dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, na inne zadania zlecone ustawami oraz finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych. W przypadku pomocy socjalnej dla uczniów mamy do czynienia właśnie z dotacją na dofinansowanie zadań własnych. Oznacza to, że gmina nie może liczyć na to, że środki na realizację tego zadania otrzyma w całości z budżetu.

Finansowanie zadań własnych gminy w formie dotacji celowych z budżetu państwa jest krytykowane w literaturze, ponieważ może faktycznie ograniczać samodzielność gminy w realizacji jej zadań. Dlatego postuluje się raczej eliminowanie transferów celowych na realizację zadań własnych i odpowiednie zwiększenie dochodów własnych<sup>523</sup>. W związku z tym pozytywnie należy ocenić wskazane powyżej zmiany w zakresie finansowania dodatków mieszkaniowych i likwidację dotacji celowej, choć oczywiście można się zastanawiać, czy uzyskane przez gminy zwiększenie innych dochodów umożliwi im pokrywanie wydatków ponoszonych na wypłaty tych świadczeń.

Porównując regulacje dotyczące dodatków mieszkaniowych i pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, a więc świadczeń należących do tej samej kategorii – zadań własnych gminy, łatwo zauważyć różnicę w zakresie samodzielności gminy w realizacji tych świadczeń. W przypadku pomocy dla uczniów art. 90f u.s.o. stanowi, że rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, kierując się celami pomocy materialnej o charakterze socjalnym i określa w nim m.in.: sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych

---

<sup>521</sup> W związku z ewolucją rozwiązań dotyczących finansowania dodatków mieszkaniowych zob. również orzeczenie TK z 23.10.1995 r., K 4/95, OTK 1995, część I, poz. 31, s. 72–101 i glosy do tego wyroku A. Borodo, K. Podgórskiego, S. Niteckiego i N. Gajl, ST 1996, Nr 10, s. 61 i nast., a także wyrok TK z 26.11.2001 r., K 2/00, OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 254.

<sup>522</sup> Zob. E. Ruśkowski, J. Salachna, *op. cit.*, s. 199. Zob. również R. Trykozko, *op. cit.*, s. 137.

<sup>523</sup> Zob. W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gminy – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne*, ST 1997, nr 10, s. 69.



okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 tej ustawy; formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy; oraz tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego. Podobnego przepisu nie zawiera ustawa o dodatkach mieszkaniowych. Samodzielność gminy ogranicza się w przypadku tych świadczeń w zasadzie do tego, że rada gminy w drodze uchwały może podwyższyć lub obniżyć, nie więcej niż o 20 punktów procentowych, wysokość wskaźników procentowych, o których mowa w art. 7 ust. 10 u.d.m., dotyczących ustalenia wysokości dodatku. W tym zakresie regulacja prawna dodatków mieszkaniowych jest bliższa zatem regulacji świadczeń rodzinnych, których udzielanie należy jednak do zadań zleconych. Również bowiem w przypadku świadczeń rodzinnych gmina może podwyższyć z własnych środków kwoty dodatków do zasiłku rodzinnego (art. 15a u.ś.r.). Podwyższenie kwot dodatków finansowane jest ze środków własnych gminy. Świadczenia rodzinne i koszty ich obsługi, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne są finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Problem zakwalifikowania dodatków mieszkaniowych do zadań własnych gminy ze względu na ich konstrukcję był poruszany w orzecznictwie TK, który ostatecznie dopatrył się naruszenia wymagań konstytucyjnych w tej sprawie<sup>524</sup>.

Podobnie jak w przypadku świadczeń rodzinnych, również przyznawanie i wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych jest zadaniem zleconym gminie z zakresu administracji rządowej, finansowanym w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Podejmowane działania wobec dłużników alimentacyjnych i koszty obsługi świadczeń z funduszu alimentacyjnego są finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa na świadczenia rodzinne oraz z dochodów własnych gminy, o których mowa w art. 27 ust. 4 u.p.o.u.a.

Udzielanie pomocy na usamodzielnienie i pomocy na zagospodarowanie jest zadaniem własnym powiatu (art. 180 pkt 3 i pkt 13b u.w.r.s.p.z.), realizowanym przez różne miejscowo jednostki. Powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej ponosi wydatki na finansowanie pomocy na usamodzielnienie (art. 191 ust. 1 pkt 3 u.w.r.s.p.z.), a powiat właściwy ze względu na miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej ponosi wydatki na finansowanie pomocy na zagospodarowanie (art. 140 ust. 1 pkt 1 lit. c u.w.r.s.p.z.). Środki na realizację tych zadań pochodzić mogą z różnych źródeł dochodów, w szczególności z dotacji celowej z budżetu państwa. Powiat może otrzymać dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, a więc również pomocy na usamodzielnienie i na

---

<sup>524</sup> Zob. np. wyrok TK z 26.11.2001 r., OTK 2001, nr 8, poz. 254.

zagosparowanie, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 50% wydatków przeznaczonych na realizację zadania (art. 197 u.w.r.s.p.z.). Wynika stąd zatem, że środki na realizację tego zadania powinny pochodzić przede wszystkim z innych dochodów powiatu niż dotacja celowa z budżetu państwa. Dotacja celowa z budżetu państwa ma bowiem w tym przypadku charakter fakultatywny, a więc nie musi zostać udzielona i ma na celu dofinansowanie, a nie całkowite finansowanie zadania, przy czym ustawodawca określił maksymalny poziom tego dofinansowania na 50% wydatków przeznaczonych na realizację zadania.

Fundusz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów uczelnia tworzy w szczególności z dotacji z budżetu państwa, którą w tym celu otrzymuje (art. 94 ust. 1 pkt 7 i ust. 4 p.s.w.). Publiczne szkoły wyższe są odrębnymi od państwa podmiotami, zakładami publicznymi, którym powierzono zadania administracji świadczącej<sup>525</sup>. Uczelnia niepubliczna jest jednostką posiadającą osobowość prawną, która realizuje powierzone jej zadania publiczne w zakresie określonym w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>526</sup>. W literaturze zwraca się niekiedy uwagę na różnice w statusie publicznych i niepublicznych szkół wyższych, stąd niektórzy autorzy w odniesieniu do zakładów tworzonych przez podmioty prywatne używają raczej określenia „zakład użyteczności publicznej”, a do publicznych szkół wyższych stosują termin „zakład publiczny”<sup>527</sup>. Stanowisko to nie jest jednak powszechnie akceptowane<sup>528</sup>.

Wydaje się, że wykonywanie zadań publicznych przez szkołę wyższą jest zjawiskiem bardziej złożonym. Podstawowym zadaniem szkoły wyższej jest świadczenie usług edukacyjnych. Jednocześnie i niezależnie od tego na podstawie ustawy powierzono jej również inne zadanie związane z zapewnieniem równego dostępu do kształcenia, jakim jest udzielanie pomocy materialnej studentom, w szczególności w związku z ich trudną sytuacją materialną. Za wykonywanie zadań państwa w zakresie pomocy materialnej dla

<sup>525</sup> Zob. Z. Czarnik, J. Posłuszny, [w:] System prawa administracyjnego, t. 6, s. 457. Zob. również E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 253; T. Brzezicki, M. Masternak, *Stanowienie norm ogólnych przez zakłady publiczne*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, 15–16 listopada 2005*, Toruń 2005, s. 74. W literaturze z zakresu prawa administracyjnego można również spotkać obecnie głosy uznające szkoły wyższe za korporacje publicznoprawne; tak np. T. Brzezicki, *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń, 2010 s. 81.

<sup>526</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 9.09.2008 r., II SA/Ol 454/08, Lex 566255.

<sup>527</sup> Zob. P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 268. Problematyka wykonywania zadań publicznych przez zakłady prywatne wymaga wciąż głębszego opracowania w nauce prawa administracyjnego (tak Z. Czarnik, J. Posłuszny, *op. cit.*, s. 499).

<sup>528</sup> Zob. Z. Czarnik, J. Posłuszny, *op. cit.*, s. 451 i n.

studentów nadal odpowiedzialne jest państwo, niezależnie od tego, czy wykonuje je uczelnia publiczna, czy niepubliczna, ponieważ, jak podnosi się w literaturze, zadanie powierzone nie przestaje mieć charakteru publicznego<sup>529</sup>. Twierdzi się nawet, że pomoc materialna dla studentów pochodzi z budżetu państwa i jest częścią szeroko rozumianej pomocy społecznej państwa, której dystrybucją zajmują się organy uczelni<sup>530</sup>. Udzielając bezzwrotnej pomocy materialnej studentom i doktorantom, na którą szkoły wyższe otrzymują środki z budżetu państwa, szkoły te realizują zadanie publiczne związane z zapewnieniem równego dostępu do wykształcenia. Jest to zadanie nienależące do podstawowych zadań uczelni wyższej, ponieważ nie zostało wymienione w art. 13 p.s.w. określającym te zadania, ale zostało dodatkowo nałożone w drodze ustawy i jest realizowane przy użyciu form działania właściwych dla organów administracji. Organy uczelni uprawnione do przyznawania pomocy materialnej zalicza się do tzw. funkcjonalnych organów administracji publicznej<sup>531</sup>. Rozstrzygnięcia podejmowane w indywidualnych sprawach studentów dotyczących stypendium socjalnego przez rektora lub kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej (dziekana), ewentualnie – w razie przekazania przez nich uprawnień do przyznawania stypendiów – przez komisje stypendialne i odwoławcze komisje stypendialne, stanowią decyzje administracyjne, a wydające je organy uczelni są organami administracji w znaczeniu funkcjonalnym<sup>532</sup>.

Powierzenie uczelniom wyższym udzielania stypendiów socjalnych dla studentów nie jest, moim zdaniem, rozwiązaniem właściwym. Udzielanie tych form pomocy jest odległe od właściwego przedmiotu działalności uczelni, nie jest ona do tego przygotowana organizacyjnie ani nie ma odpowiednio wykwalifikowanych służb. Wydawanie decyzji w sprawach stypendiów socjalnych wymaga bowiem przeprowadzenia w sposób sprawny i z zachowaniem wymogów proceduralnych postępowania, w ramach którego na podstawie stosunkowo skomplikowanych regulacji prawnych (omówionych we wcześniejszych częściach pracy) zostaje ustalona sytuacja dochodowa studenta. W postępowaniu tym może, jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie, dochodzić do nadużyć ze strony świadczeniobiorców<sup>533</sup>. Dlatego powinno ono być prowadzone przez podmioty

---

<sup>529</sup> *Ibidem*, s. 457.

<sup>530</sup> Zob. T. Brzezicki, *Pozycja prawna i zakres działania komisji stypendialnych*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007, s. 114.

<sup>531</sup> *Ibidem*, s. 115.

<sup>532</sup> A. Jakubowski, *Status prawny studentów i doktorantów w relacji ze szkołą wyższą*, PiP 2011, nr 11, s. 63.

<sup>533</sup> A. Zalesińska, *Motywować czy karać: między stypendium socjalnym a stypendium za wyniki w nauce. Rozważania w kontekście ustawy prawo o szkolnictwie wyższym*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 142.

wyspecjalizowane. Zasadnie więc postuluje się ograniczenie zakresu pomocy materialnej pozostającej w gestii uczelni i wyłączenie z niej stypendiów socjalnych<sup>534</sup>. Sądzę, że podobnie jak pomoc materialna dla uczniów, także ta forma pomocy byłaby lepiej realizowana przez gminę. Nie byłoby to ingerencją w autonomię uczelni ani w żaden sposób nie ograniczałoby prawa studentów do korzystania z tej pomocy, zapewniałoby natomiast lepsze adresowanie świadczeń.

Pomoc materialna dla studentów może być również przyznawana przez jednostkę samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić w formie uchwały rodzaj przyznawanej pomocy materialnej, sposób i terminy ubiegania się o nią, sposób wyłaniania studentów, którym będzie ona przyznana oraz maksymalną wysokość pomocy materialnej, o którą może ubiegać się student. Pomoc ta ma, jak wynika z art. 173a p.s.w., charakter świadczenia fakultatywnego i finansowana jest ze środków własnych samorządu terytorialnego. Na tych samych zasadach jednostki samorządu terytorialnego mogą przyznawać pomoc materialną dla doktorantów.

---

<sup>534</sup> T. Brzezicki, *Pozycja prawna...*, s. 120.

## Rozdział VIII

# Postępowanie w sprawie nabycia prawa do świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu

### 1. Uwagi wstępne

Ustalanie prawa do świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, dodatków mieszkaniowych, stypendiów socjalnych dla studentów i doktorantów, stypendiów szkolnych dla uczniów oraz pomocy na zagospodarowanie i usamodzielnienie dla osób usamodzielnianych następuje w drodze decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w tych sprawach. Procedura ustalania prawa nie jest uregulowana wyłącznie w przepisach k.p.a., choć art. 1 k.p.a. wskazuje, że to właśnie kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, a także przed innymi organami państwowymi i innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania tych spraw. Regulacja prawna zawarta w k.p.a. nie ma jednak charakteru wyczerpującego, w samym kodeksie spotykamy odesłania do przepisów szczególnych, które pozwalają na przystosowanie rozwiązań proceduralnych do charakteru danego rodzaju spraw administracyjnych<sup>535</sup>. Przepisy u.ś.r. i u.p.o.u.a. są nawet przykładem pewnej ogólniejszej tendencji do zawierania szczególnych względem k.p.a. przepisów postępowania w aktach prawa materialnego<sup>536</sup>. Na uwagę zasługuje również to, że w sprawach stypendiów socjalnych dla studentów i doktorantów oraz stypendiów szkolnych dla uczniów ustawodawca umożliwia uregulowanie niektórych elementów procedury w regulaminach ustalanych dla siebie przez poszczególne uczelnie i gminy. Pomimo odmienności zawartych w przepisach szczególnych, omawianych poniżej, nie da się zaprzeczyć, że k.p.a. ustanawia podstawowy model postępowania w opisywanych sprawach.

---

<sup>535</sup> Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 89.

<sup>536</sup> Zob. M. Gajda-Durlik, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 538.

## 2. Regulacja prawna postępowania w sprawach świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu

Przepisy dotyczące postępowania w sprawie przyznawania opisywanych świadczeń socjalnych są niekiedy wydzielone redakcyjnie w postaci odrębnego rozdziału w ustawie. Tak jest w przypadku postępowania w sprawie świadczeń rodzinnych, które jest uregulowane w rozdziale 6 u.ś.r. „Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych” oraz w przypadku postępowania w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego, gdyż u.p.o.u.a. zawiera rozdział 4 „Zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego”. Szczegółowe regulacje proceduralne w przypadku obu rodzajów świadczeń zawierają ponadto rozporządzenia – rozporządzenie MPiPS z dnia 3 stycznia 2013 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne<sup>537</sup> oraz rozporządzenie MPiPS z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosku, zaświadczeń i oświadczeń o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego<sup>538</sup>. Ustawy wskazane powyżej zawierają też przepisy odsyłające, nakazujące w sprawach nieuregulowanych w tych ustawach stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 32 ust. 2 u.ś.r. i art. 25 u.p.o.u.a.).

Ustawa o dodatkach mieszkaniowych określa tryb przyznawania oraz właściwość organów w sprawach dodatków, ale przepisy proceduralne nie zostały wydzielone w odrębnym rozdziale ustawy. Zwięzłe regulacje proceduralne zawiera tylko art. 7 u.d.m. oraz, fragmentarycznie, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych<sup>539</sup>. W ustawie brak wyraźnego odesłania do przepisów k.p.a. W literaturze wyrażono nawet, moim zdaniem zbyt kategoriyczny pogląd, że regulacja dodatków stanowi przykład oddzielenia prawa materialnego od prawa procesowego, ponieważ nie zawiera żadnych przepisów proceduralnych i całość postępowania uregulowana jest w k.p.a.<sup>540</sup> Podobna sytuacja ma miejsce w u.w.r.s.p.z., która zawiera rozproszone w poszczególnych rozdziałach przepisy proceduralne. W tych sprawach, podobnie jak w sprawach dodatków mieszkaniowych, w kwestiach nieuregulowanych stosuje się przepisy k.p.a. na zasadzie art. 1 pkt 1 k.p.a.

Jeśli chodzi o stypendia szkolne, kwestie proceduralne reguluje częściowo art. 90n i nast. u.s.o. W pozostałym zakresie stosuje się przepisy k.p.a. na podstawie ogólnej

<sup>537</sup> Dz.U. poz. 3.

<sup>538</sup> Dz.U. Nr 123, poz. 836 ze zm.

<sup>539</sup> Dz.U. Nr 156, poz. 1817 ze zm.

<sup>540</sup> Zob. A. Paduch, *Uzyskanie dodatku mieszkaniowego w świetle przesłanek ustawy z dnia 21.06.2001 o dodatkach mieszkaniowych*, ST 2011, nr 4, s. 63.

zasady wyrażonej w art. 1 k.p.a. W myśl poglądu przyjętego w literaturze i akceptowanego w orzecznictwie, postępowanie w przedmiocie przyznania stypendium szkolnego toczy się według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem art. 90n u.s.o., który zawiera regulację o charakterze proceduralnym, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do niektórych przepisów k.p.a.<sup>541</sup> Ponadto, zgodnie z art. 90f u.s.o., rada gminy, kierując się celami pomocy materialnej o charakterze socjalnym, uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, w którym określa w szczególności tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego. „Tryb” to określenie czynności związanych z załatwieniem określonej sprawy z zachowaniem przyjętego porządku tych czynności, natomiast „sposób” to konkretna forma nadawana czynnościom<sup>542</sup>. Przepis ten zawiera normę kompetencyjną i powinien być interpretowany ściśle, a wykonanie wyrażonej w nim normy nie powinno naruszać innych przepisów prawa, w szczególności k.p.a. Słusznie zatem wskazuje się w orzecznictwie, że tryb i sposób udzielania zasiłku i stypendium nie oznacza trybu postępowania administracyjnego w sprawie przyznania stypendium, a jedynie techniczne uwarunkowania przyznania świadczenia, na przykład to, w jaki sposób zostanie udzielone stypendium w formie rzeczowej<sup>543</sup>. W literaturze przyjmuje się, że rada gminy nie może wprowadzać innych wymagań niż określone przepisami powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności żądać innych dokumentów niż wymienione w ustawie oraz określać np. własnych wzorów wniosków o udzielenie świadczenia, a także wprowadzać ograniczeń dowodowych. Jak trafnie zauważono w judykaturze, w pojęciu „tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego” nie mieści się ustalenie wyższych niż określone w ustawie wymagań formalnych i merytorycznych udzielenia tego stypendium<sup>544</sup>. Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów nie może regulować tych kwestii, które należą do materii ustawowej<sup>545</sup>. Ta uchwała rady gminy ma charakter wykonawczy w stosunku do ustawy w tym sensie, że musi być zgodna

<sup>541</sup> Zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 927.

<sup>542</sup> Zob. *Słownik współczesnego języka polskiego*, B. Dunaj (red.), Warszawa 1996, s. 1041 i 1152.

<sup>543</sup> Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24.03.2010 r., II SA/Go 127/10, Lex nr 599183; wyrok WSA we Wrocławiu z 30.06.2009 r., IV SA/Wr 173/09, Lex nr 553515.

<sup>544</sup> Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 12.02.2008 r., II SA/Rz 65/07, Lex nr 500714; M. Pilich, *op. cit.*, s. 911.

<sup>545</sup> Problem tego, czy istnieje sfera takich spraw, które mogą być uregulowane wyłącznie w ustawie był szeroko dyskutowany w doktrynie. Obecnie przyjmuje się powszechnie pogląd o jej istnieniu, znajduje on uzasadnienie w regulacjach konstytucyjnych. Jednocześnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest przekazywanie do uregulowania przez sejm spraw z zakresu materii ustawowej innym organom, nawet jeśli odbywałoby się to na podstawie wyraźnego upoważnienia i w jego granicach, ponieważ stanowiłoby to niedopuszczalne naruszenie hierarchii źródeł

z celami upoważnienia i nie może przekraczać wyznaczonych w ustawie granic. Nie jest to jednak akt wykonawczy w takim sensie, jak rozporządzenie wykonawcze jest aktem wykonawczym do ustawy, ponieważ wydający go organ samorządu terytorialnego dysponuje jednak pewnym zakresem samodzielności<sup>546</sup>. W praktyce stanowienia uchwał dotyczących udzielania pomocy o charakterze socjalnym można zaobserwować różne nieprawidłowości, zwłaszcza dotyczące kwestii proceduralnych, o czym świadczą dane z raportów NIK<sup>547</sup>.

Przepis art. 90f u.s.o. stanowi, że rada gminy uchwała regulamin pomocy materialnej, co oznacza, że ma ona obowiązek go wydać, ponieważ jest to niezbędne dla realizacji prawa przysługującego osobom spełniającym warunki do uzyskania świadczeń. W sytuacji bezczynności rady gminy każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone, przysługuje skarga na bezczynność z art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>548</sup>, która może dotyczyć działalności uchwałodawczej rady gminy, w tym niewydania aktu prawa miejscowego w takim zakresie, w jakim przepisy prawa nakładają na organ stanowiący gminy obowiązek podjęcia uchwały<sup>549</sup>. Gdyby natomiast uchwała była wadliwa, jest stosowana do czasu jej uchylecia przez uprawniony do tego organ, z tym zastrzeżeniem, że jeśli dana kwestia uregulowana jest w ustawie, organy orzekające stosują przepis ustawy<sup>550</sup>.

Kwestie postępowania w sprawach stypendiów socjalnych dla studentów określają przepisy prawa o szkolnictwie wyższym oraz ustalany przez rektora w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego regulamin przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, w którym ustala się w szczególności tryb udzielania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, wzory wniosków o przyznanie świadczeń pomocy materialnej, wzór oświadczenia o niepobieraniu świadczeń na innym kierunku studiów oraz sposób udokumentowania sytuacji materialnej studenta. Regulamin nie może być sprzeczny z przepisami ustawy ani wykroczać poza zakres wyznaczony przez ustawodawcę, np. modyfikować reguł postępowania dowodowego określonych

---

prawa. Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2004, s. 63 i n. oraz powołana tam literatura.

<sup>546</sup> Zob. D. Dąbek, *op. cit.*, s. 74; B. Kotulska, M. Kotulski, *Szkola w systemie pomocy społecznej*, „Casus” 2005, nr 1, s. 41.

<sup>547</sup> Zob. W. Białończyk, Ł. Kasiak, *Pomoc materialna udzielana uczniom*, [w:] R. Barański, W. Białończyk i inni, *Niepubliczne jednostki oświatowe. Organizacja, finanse i kadry*, Warszawa 2012, s. 216.

<sup>548</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594.

<sup>549</sup> Zob. A. Matan, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2010, s. 950.

<sup>550</sup> Zob. wyrok NSA z 9.12.2008 r., I OSK 953/08, Lex nr 518230.



w art. 75 k.p.a. czy wprowadzać termin zawity, którego upływ uniemożliwia przyznanie stypendium<sup>551</sup>.

Co do stosowania przepisów k.p.a. do decyzji w sprawach dotyczących stypendium, podobnie jak w innych przypadkach dotyczących indywidualnych spraw studenckich została wprowadzona szczególna regulacja prawna. Jak bowiem wskazuje się w literaturze, aby istniała możliwość stosowania k.p.a. w tych postępowaniach, potrzebne było odesłanie<sup>552</sup>. Zgodnie z art. 207 ust. 1 p.s.w., do decyzji, o których mowa w art. 169 ust. 10 i 11 oraz art. 196 ust. 3, do decyzji podjętych przez organy uczelni, kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego i doktoranckiego, stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego. Przepis ten stosuje się także do decyzji podjętych przez komisję stypendialną i odwoławczą komisję stypendialną, o których mowa w art. 175 ust. 3 p.s.w. i art. 176 ust. 3. p.s.w.

Na czym ma polegać „odpowiednie” stosowanie przepisów k.p.a., jest przedmiotem pewnych kontrowersji. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że oznacza to, że niektóre przepisy k.p.a. będą miały zastosowanie wprost, inne z odpowiednimi modyfikacjami, a jeszcze inne w ogóle nie będą stosowane, przy czym, dokonując oceny, należy wziąć pod uwagę specyfikę uregulowania zawartego w prawie o szkolnictwie wyższym<sup>553</sup>. Ponadto, zastrzeżenie odpowiedniego stosowania przepisów przesądza o szczególnym charakterze postępowania przed organami szkoły wyższej i o dopuszczalności jedynie pewnych odstępstw od uregulowanych w k.p.a. zasad. Te ewentualne odstępstwa dotyczą jedynie kwestii związanych z realizacją trybu i zasad postępowania wynikających z przepisów p.s.w. regulujących postępowanie w sprawach o przyznanie stypendium, a organy nie mogą w sposób dowolny stosować ogólnych przepisów regulujących postępowanie administracyjne. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. oznacza bowiem konieczność zachowania przez organ minimum procedury administracyjnej, niezbędnej do załatwienia spraw i zagwarantowania ustawowych uprawnień strony, przy zachowaniu autonomii szkoły wyższej<sup>554</sup>. W literaturze wskazuje się natomiast, że odpowiednie stosowanie procedury administracyjnej oznacza w tym

---

<sup>551</sup> Zob. D. Dudek, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym*, M. Pyter (red.), Warszawa 2012, s. 930.

<sup>552</sup> Zob. P. Lisowski, *Postępowanie w indywidualnych sprawach studenta na forum szkoły wyższej*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 204.

<sup>553</sup> Zob. wyrok NSA z 18.09.2012 r., I OSK 1434/12, CBOSA.

<sup>554</sup> Zob. wyrok NSA z 22.03.2012 r., I OSK 2460/11, CBOSA.

przypadku, że normy k.p.a. powinny być stosowane do decyzji organów uczelni w sprawach studentów i doktorantów w sposób najbardziej zbliżony do tego, w jakim normy te funkcjonują na gruncie k.p.a., a modyfikacje powinny być dokonywane jedynie w niezbędnym zakresie. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy było uregulowanie odpowiednich kwestii w sposób znacząco odbiegający od treści k.p.a., to dałby on temu jasny wyraz. Oznacza to domniemanie pełnego i możliwie szerokiego ze względu na rodzaj sprawy stosowania k.p.a. wprost w omawianych sprawach, a zapewnienie minimum procedury, wymagane w orzecznictwie, oznaczać powinno w istocie zachowanie wszystkich praw uczestnika postępowania wynikających z k.p.a.<sup>555</sup> Biorąc pod uwagę, że część istotnych kwestii proceduralnych zawierać może również regulamin przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, należy pamiętać, że przepisy podustawowe powinny być stosowane tylko o ile nie naruszają regulacji ustawowych, w tym art. 207 p.s.w., a więc zapewniają co najmniej równoważne w stosunku do k.p.a. gwarancje procesowe<sup>556</sup>.

### **3. Wszczęcie postępowania, podmioty uprawnione do złożenia wniosku, właściwe organy**

Ustalenie prawa do opisywanych świadczeń socjalnego wsparcia następuje, co do zasady, na wniosek. Artykuł 23 u.ś.r. stanowi, że 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, 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 k.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny. W przypadku zbiegu prawa rodziców, opiekunów faktycznych lub prawnych dziecka do świadczeń rodzinnych świadczenie wypłaca się temu z rodziców, opiekunów faktycznych lub prawnych dziecka, który pierwszy złoży wniosek (art. 27 ust. 1 u.ś.r.). W orzecznictwie NSA przyjmuje się w związku z tym, że w przypadku zbiegu praw kilku różnych osób uprawnionych do tych świadczeń stroną postępowania administracyjnego o świadczenia rodzinne jest osoba, która pierwsza złożyła wniosek o ich przyznanie, gdyż powołany przepis stanowi regulację szczególną, derogującą ogólną zasadę z art. 28 k.p.a.<sup>557</sup>

<sup>555</sup> Zob. A. Jakubowska, *Status prawny studentów i doktorantów w relacjach ze szkołą wyższą*, PiP 2011, nr 11, s. 66 i n. Zob. też P. Lisowski, *op. cit.*, s. 205.

<sup>556</sup> Zob. A. Jakubowska, *op. cit.*, s. 65.

<sup>557</sup> Zob. wyrok NSA z 12.05.2012 r., I OSK 197/11, Lex nr 1080977.

Ponadto należy zauważyć, że krąg uprawnionych do złożenia wniosku jest szerszy niż uprawnionych do świadczenia.

Nie jest możliwe udzielenie świadczenia bez wniosku strony, postępowanie w sprawie udzielania świadczenia nie toczy się z urzędu. Wniosek powinien zostać złożony na odpowiednim formularzu<sup>558</sup> i należy w nim wskazać, o jakie świadczenia strona występuje, ponieważ organ nie jest zobowiązany udzielić świadczenia, o które nie wnioskowała, nawet jeżeli ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że spełnia przesłanki jego uzyskania<sup>559</sup>. Organ jest zatem związany żądaniem strony i nie może go zmienić. Jedynie przez informowanie o świadczeniach może wpływać na stanowisko strony co do przedmiotu postępowania, a strona może wówczas dokonać odpowiedniej czynności procesowej<sup>560</sup>.

Formularze wniosków i zaświadczeń służą standaryzacji formy pisemnej w sprawach danego typu<sup>561</sup>. W doktrynie nie przyjmuje się, że wzór wniosku ma charakter czysto praktyczny i ma ułatwić stronie dochodzenie jej praw, co oznaczałoby, że niezachowanie tej formy nie zwalnia organu z obowiązku rozpatrzenia sprawy. Przeciwnie, uznaje się, że wniosek niezłożony na formularzu dotknięty jest brakiem formalnym<sup>562</sup>. Przepis art. 23 ust. 3 u.ś.r. wskazuje elementy treści wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych. W ust. 4 tego samego artykułu sformułowano obowiązek dołączenia do wniosku dokumentów, a szczegółowy ich wykaz zawiera rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne. 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. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia. Jak stwierdził NSA, regulacja w art. 23 ust. 3 i 4 tej ustawy w związku z art. 63 § 2 k.p.a. stanowi regulację szczególną w zakresie wymagań formalnych skutecznego złożenia wniosku o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych, co oznacza, że reguła odformalizowania treści podania przyjęta w kodeksie postępowania

---

<sup>558</sup> Zob. S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*. Wrocław 2009, s. 77.

<sup>559</sup> Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, [w:] R. Babińska, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 257 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>560</sup> Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczyła, *Prawo procesowe administracyjne*, System prawa administracyjnego, t. 9, Warszawa 2010, s. 136.

<sup>561</sup> Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 90.

<sup>562</sup> Zob. R. Babińska-Górecka, [w:] R. Babińska, M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 267. Zob. również W. Maciejko, [w:] A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 374; S. Nitecki, *op. cit.*, s. 78.

administracyjnego nie ma tu zastosowania. Stanowi o tym wprost art. 63 § 2 k.p.a., odnosząc się do regulacji zawartej w przepisach szczegółowych<sup>563</sup>.

Postępowanie w sprawie o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego wszczyna się, co do zasady, na podstawie wniosku osoby uprawnionej lub jej przedstawiciela ustawowego o ustalenie prawa do świadczeń. Treść wniosku wyznaczają przepisy art. 15 ust. 3 u.p.o.u.a. Do wniosku należy dołączyć również, w zależności od okoliczności sprawy, odpowiednie zaświadczenia i oświadczenia wymienione w art. 15 ust. 4. u.p.o.u.a. Rozporządzenie zawiera wzór wniosku oraz wzory zaświadczeń i oświadczeń, jakie należy ewentualnie do niego dołączyć. W przypadku złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku organ właściwy wierzyciela (wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej) wzywa pisemnie wnioskodawcę do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania, a w przypadku złożenia wniosku bez wymaganych dokumentów przyjmuje wniosek i wzywa pisemnie wnioskodawcę do uzupełnienia brakujących dokumentów w wyznaczonym do tego terminie, nie krótszym niż 14 dni i nie dłuższym niż 30 dni. W literaturze i orzecznictwie przyjmuje się, że choć osoba ubiegająca się o świadczenie może uruchomić postępowanie, składając swoje żądanie w innej formie, np. zwykłego pisma, powoduje to konieczność wezwania jej przez organ do jego poprawienia w odpowiednim terminie<sup>564</sup>.

Również dodatek mieszkaniowy przyznaje się, co do zasady, na wniosek osoby uprawnionej, przepisy nie dopuszczają możliwości wszczęcia postępowania w tej sprawie<sup>565</sup>. Do wniosku o dodatek dołącza się deklarację o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku oraz inne niezbędne dokumenty. Wzór wniosku oraz deklaracji określa rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych<sup>566</sup>. Właściciel domu jednorodzinnego jest obowiązany dołączyć do wniosku dokumenty albo oświadczenie o wielkości powierzchni użytkowej, w tym łącznej powierzchni pokoi i kuchni, oraz o wyposażeniu technicznym domu, powinnościami te doprecyzowuje rozporządzenie.

W odniesieniu do świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego i dodatków mieszkaniowych można spotkać pogląd, że w przypadkach uzasadnionych szczególnie istotnym interesem strony, zwłaszcza osób nieporadnych, organ może na

<sup>563</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., I OSK 1271/05, Lex nr 266921.

<sup>564</sup> Zob. S. Nitecki, *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 91 i wyrok WSA w Krakowie z 1.09.2010 r., III SA/Kr 150/10, Lex nr 602515.

<sup>565</sup> Zob. G. Manjura-Niśkiewicz, *Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 129 i n.

<sup>566</sup> Dz.U. z 2001 r., Nr 156, poz. 1817.

podstawie art. 61 §2 k.p.a. wszcząć postępowanie z urzędu, wzywając jednocześnie stronę do dostarczenia odpowiednich dokumentów i wyrażenia zgody na prowadzenie postępowania<sup>567</sup>. Powołany powyżej przepis stanowi, że organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest użyć na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć. Uznając ten pogląd za trafny, należy jednak zauważyć, że regulacja ta ma charakter wyjątkowy, a w konsekwencji jej znaczenie praktyczne nie może być wielkie. Co do zasady postępowanie oparte jest w tych przypadkach na zasadzie skargowości, gdyż przepisy prawa materialnego wymagają do jego wszczęcia złożenia wniosku. Naruszenie zasady skargowości stanowi rażące naruszenie prawa procesowego<sup>568</sup>.

Kwestię wniosku o stypendium socjalne dla ucznia reguluje art. 90n ust. 2 u.s.o. Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia. Użycie spójnika alternatywy rozłącznej uważa się tu za celowe, twierdząc, że ustawodawca zaznaczył w ten sposób, że wraz z osiągnięciem przez ucznia pełnoletności rodzice (opiekunowie prawni) tracą legitymację do wnioskowania w jego imieniu o przyznanie świadczenia<sup>569</sup>. Ponadto wniosek może złożyć dyrektor odpowiedniej placówki oświatowej. Zgodnie z ogólnymi zasadami należy wówczas przyjąć, że udzielenie świadczenia musi się opierać na zgodzie strony wyrażonej chociażby w sposób dorozumiany, np. przez dostarczenie dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania. W orzecznictwie podkreśla się, że czym innym jest uprawnienie do świadczenia, a czym innym uprawnienie do złożenia wniosku. Kwestia ta w przypadku stypendium socjalnego dla uczniów nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ uprawnionym do świadczenia jest zawsze uczeń, a jego rodzice są jedynie uprawnieni do złożenia wniosku<sup>570</sup>.

Konieczną treść wniosku wskazuje art. 90n ust. 4 u.s.o. Powinien on zawierać w szczególności imię i nazwisko ucznia i jego rodziców, miejsce zamieszkania ucznia, dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie albo oświadczenie o wysokości dochodów, pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna. W przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast

---

<sup>567</sup> Zob. S. Nitecki, *op. cit.*, s. 93 i 96.

<sup>568</sup> Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 291.

<sup>569</sup> Zob. M. Pilich, *op. cit.*, s. 928.

<sup>570</sup> Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 28.10.2010 r., IV SA/GI 102/10, Lex Nr 758291.

zaświadczenia albo oświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie albo oświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

W odróżnieniu od świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego czy dodatków mieszkaniowych ustawa wyraźnie wskazuje, że świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu. Przepisy nie wymagają szczególnej formy wniosku, stosuje się w tym zakresie art. 63 §1 k.p.a. Dodatkowym warunkiem jest zachowanie terminu określonego w art. 90n ust. 6 u.s.o.

Stypendium socjalne dla studentów, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 1 p.s.w. (i, odpowiednio, dla doktorantów), jest przyznawane na wniosek studenta przez kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni. Wzory wniosków o przyznanie świadczeń pomocy materialnej, wzór oświadczenia o niepobieraniu świadczeń na innym kierunku studiów oraz sposób udokumentowania sytuacji materialnej studenta ustala rektor, w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego, w regulaminie. Jak już wspomniano, regulamin nie może naruszać przepisów ustawy i służy przede wszystkim standaryzacji procedury i zapewnieniu odpowiedniego poziomu prowadzonego postępowania<sup>571</sup>. Przepisy nie przewidują możliwości wszczęcia postępowania z urzędu, tak więc zasada skargowości znajduje tu pełne zastosowanie i aktualne są uwagi dotyczące stosowania art. 61 §2 k.p.a.

Postępowanie w sprawie przyznania pomocy na usamodzielnienie i na zagospodarowanie wszczyna się na wniosek osoby usamodzielnianej i ustawa nie daje podstaw do udzielania tej pomocy z urzędu<sup>572</sup>. Szczególną cechą tego postępowania jest to, że osoba ubiegająca się o świadczenie, aby uzyskać pomoc, powinna posiadać zatwierdzony przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie indywidualny program usamodzielniania. Wniosek o przyznanie pomocy na usamodzielnienie składa się w powiecie właściwym ze względu na miejsce zamieszkania przed umieszczeniem w pieczy zastępczej, natomiast wniosek o przyznanie pomocy na zagospodarowanie – w powiecie właściwym ze względu na miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej. Z kolei cudzoziemiec składa wnioski w powiecie właściwym ze względu na miejsce pobytu osoby usamodzielnianej (art. 143 u.w.r.s.p.z.).

Wniosek strony o świadczenie wymaga rozpatrzenia i wydania decyzji w postępowaniu administracyjnym przez organ administracji lub inny podmiot, który ustawodawca wyposażył w odpowiednie kompetencje (por. art. 90n u.s.o., art. 20 u.ś.r., art. 7 ust. 1 u.d.m., art. 12 u.p.o.u.a., art. 207 p.s.w., art. 151 ust. 1 u.w.r.s.p.z.). Kompetencje

<sup>571</sup> Zob. D. Dudek, *op. cit.*, s. 930.

<sup>572</sup> Zob. K. Tryniszewska, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 333.

do rozpatrzenia konkretnego rodzaju spraw wyznacza właściwość. Jak przyjmuje się w piśmiennictwie, właściwość organu to prawo do władczej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego przez rozstrzygnięcie o uprawnieniach lub obowiązkach jednostki<sup>573</sup>. W przypadku kompetencji organu do rozpatrywania i rozstrzygania indywidualnych spraw mówimy o jego właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej. Jeśli chodzi o właściwość rzeczową, to organem właściwym do wydawania decyzji w sprawie interesujących nas świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, dodatków mieszkaniowych i stypendiów socjalnych dla uczniów jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta<sup>574</sup>.

Wyjątkowo decyzje w sprawie świadczeń rodzinnych wydaje marszałek województwa<sup>575</sup>, w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Dotyczy to sytuacji, gdy członek rodziny osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego albo gdy członek rodziny wyjeżdża do takiego państwa po wydaniu przez organ właściwy decyzji przyznającej świadczenia rodzinne. W sytuacji, gdy członek rodziny osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a marszałek województwa ustali, że w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, organ właściwy przekazuje wniosek wraz z dokumentami do marszałka województwa i ten wydaje decyzję w sprawie (art. 23a u.ś.r.).

Na uwagę zasługuje też kwestia wydawania decyzji przez inny organ niż wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Chodzi tu przede wszystkim o możliwość wydawania decyzji w przez kierownika ośrodka pomocy społecznej. Ustawa o świadczeniach rodzinnych stanowi w art. 20 ust. 3, że organ właściwy może upoważnić, w formie

---

<sup>573</sup> Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, System prawa administracyjnego, t. 9, Warszawa 2010, s. 104.

<sup>574</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.d.m. dodatek mieszkaniowy przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Artykuł 90m u.s.o. stanowi, że świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W myśl art. 20 ust. 2 u.ś.r. postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy, którym zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 11 jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne. Z kolei art. 12 ust. 1 u.p.o.u.a. stanowi, że postępowania w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego prowadzi organ właściwy wierzyciela, którym jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej.

<sup>575</sup> Zob. art. 46 ust. 1 u.s.w.

pisemnej, swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 2, a także do wydawania w tych sprawach decyzji. W doktrynie przyjmuje się, że art. 20 ust. 3 u.ś.r. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 268a k.p.a.<sup>576</sup> Również marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne może, w formie pisemnej, upoważnić dyrektora, jego zastępcę lub innego pracownika regionalnego ośrodka polityki społecznej albo innego pracownika urzędu marszałkowskiego do załatwiania w jego imieniu spraw dotyczących realizacji świadczeń rodzinnych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i wydawania w tych sprawach decyzji (art. 21 ust. 2 u.ś.r.). Także w sprawach dodatków mieszkaniowych wójt, burmistrz lub prezydent miasta może upoważnić inną osobę do wydawania decyzji (art. 7 ust. 1a u.d.m.). Podobnie organ właściwy wierzyciela może upoważnić, w formie pisemnej, swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego, a także do wydawania w tych sprawach decyzji. W piśmiennictwie panuje pogląd, że art. 12 ust. 2 u.p.o.u.a. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 39 ust. 4 u.s.g.<sup>577</sup> Także w orzecznictwie na tle tego przepisu wskazuje się, że jeżeli w regulacji materialnego prawa administracyjnego wyznaczony jest zakres przekazania kompetencji, organ właściwy do przekazania kompetencji i forma ich przekazania, wyłączona zostaje regulacja przekazania kompetencji zawarta w przepisach prawa ustrojowego<sup>578</sup>.

We wszystkich wymienionych powyżej przypadkach mamy do czynienia z instytucją pełnomocnictwa administracyjnego, kiedy podmiot upoważniony działa w imieniu wójta, (burmistrza, prezydenta) i na jego rachunek. Wójt, burmistrz czy prezydent nie traci wówczas swoich kompetencji i może wydawać decyzje w sprawach świadczeń. Są to upoważnienia nieobligatoryjne.

<sup>576</sup> Zob. R. Babińska, *op. cit.*, s. 240; W. Maciejko, *op. cit.*, s. 352.

<sup>577</sup> Zob. A. Skoczylas, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym z odniesieniami do ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, s. 423 i powołane tam orzecznictwo; S. Nitecki, *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego...*, s. 56.

<sup>578</sup> Zob. wyrok NSA z 5.01.2010 r., sygn. akt IOSK 948/09, niepubl.; wyrok NSA z 11.01.2010 r., IOSK 1209/09, Lex nr 594959.



Analizując powyższe rozwiązania prawne i obserwując praktykę, można zauważyć, że stosunkowo często decyzje sprawach opisywanych tu świadczeń wydawane są przez kierowników lub pracowników ośrodków pomocy społecznej. Wprost udzielenie upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej przewidują ustawy o świadczeniach rodzinnych i o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Wątpliwości mogą natomiast powstać na tle ustawy o systemie oświaty i ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Pierwsza z nich stanowi, że rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w sprawach pomocy socjalnej dla uczniów (art. 90m u.s.o.). W tym przypadku mamy raczej do czynienia z przeniesieniem kompetencji na kierownika ośrodka pomocy społecznej i jednoczesnym ograniczeniem kompetencji wójta. Regulacja taka może być interpretowana z jednej strony w ten sposób, że ośrodek pomocy społecznej jest szczególną jednostką organizacyjną gminy, jego zadania wyznacza bowiem ustawa o pomocy społecznej, a zatem powołany przepis ustawowy potwierdza możliwość poszerzenia zakresu tych zadań o prowadzenie postępowań w sprawach pomocy socjalnej dla uczniów. Z drugiej strony jednak należy zauważyć, że omawiany przepis stanowi regulację szczególną w stosunku do art. 39 ust. 4 u.s.g., który stanowi, że do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. Przepis ten również umożliwia radzie gminy przeniesienie uprawnień orzeczniczych wójta na inny podmiot, przy czym katalog tych podmiotów w przepisie jest szerszy od wskazanego w u.s.o. Pierwszeństwo należy dać w tym przypadku przepisowi szczególnemu. Rada gminy nie może zatem odebrać uprawnień orzeczniczych wójtowi i przekazać ich innemu podmiotowi, lecz tylko kierownikowi ośrodka pomocy społecznej, ponieważ takie ograniczenie ustanowił ustawodawca w u.s.o. Kompetencje rady mają w tym zakresie charakter fakultatywny. Jeśli jednak rada podejmie uchwałę w tym zakresie, kierownik ośrodka pomocy społecznej działa na zasadzie dekoncentracji zewnętrznej, ze wszelkimi tego konsekwencjami, np w zakresie możliwości udzielania pełnomocnictwa<sup>579</sup>. Kompetencję traci zatem wójt, a decyzje kierownika ośrodka są rozstrzygnięciami organu, który przejął kompetencję<sup>580</sup>. Jeśli rada gminy nie upoważni kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w sprawach pomocy socjalnej dla uczniów, wójt może udzielić upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach

---

<sup>579</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 5 września 2003 r. II CKN 296/01, Lex 1129329.

<sup>580</sup> Zob. A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 559; Zob. S. Hojda, *Powiat w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Powiat*, J. Boć (red.), Wrocław 2001, s. 156.

świadczeń innym podmiotom na zasadach określonych w art. 39 ust. 2 i 268a k.p.a., w ramach tzw. dekoncentracji wewnętrznej<sup>581</sup>. Na marginesie należy zaznaczyć, że choć ustawa stanowi o upoważnieniu kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania, chodzi tu również o wydawanie decyzji, ponieważ jest to integralna część toku czynności składających się na postępowanie<sup>582</sup>.

W ustawie o dodatkach mieszkaniowych nie ma podobnych uregulowań. Wyrażono pogląd, że znajdzie wobec tego zastosowanie art. 39 ust. 4a u.s.g. i na tej podstawie rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do wydawania decyzji w sprawach dodatków mieszkaniowych i pozbawić w tym zakresie prawa wydawania decyzji wójta<sup>583</sup>. Konkluzja taka nie wydaje się jednak trafna, ponieważ art. 7 ust. 1 u.d.m. wyznacza jednoznacznie organ właściwy do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu dodatków mieszkaniowych i jest regulacją szczególną w stosunku do art. 39 ust. 4 u.s.g.<sup>584</sup> Możliwość wydania upoważnienia do wydawania decyzji w sprawach dodatków mieszkaniowych przez kierownika ośrodka pomocy społecznej wynikać może z upoważnienia wójta wydanego na podstawie art. 7 ust. 1a u.d.m. Zakres upoważnień administracyjnych nie został w tym przypadku ograniczony, co więcej, przepis ten zawiera jedynie ogólne określenie, że organ może upoważnić inną osobę do wydawania decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego. Stąd twierdzi się, że decyzje z upoważnienia wójta, oprócz kierownika ośrodka pomocy społecznej, mogą również wydawać inne osoby<sup>585</sup>.

Wydaje się, że dążenie do rozstrzygnięcia większości spraw o świadczenia socjalne przez kierownika albo pracowników ośrodka pomocy społecznej ma zapewnić wysoką jakość i szybkość postępowania, umożliwić lepszy przepływ informacji i przez to ułatwić prawidłowe adresowanie świadczeń ze względu na znajomość przez te podmioty procedur i przepisów o ustalaniu dochodu<sup>586</sup>. Nie byłoby to jednak założenie trafne. W poszczególnych omawianych w tej pracy ustawach istnieją co najmniej trzy modele

---

<sup>581</sup> Szerzej na temat upoważnień zawartych w tych przepisach i ich wzajemnej relacji zob. D. Fleszer, *Zasady udzielania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w świetle ustawy o samorządzie gminnym*, ST 2012, nr 5, s. 71.

<sup>582</sup> Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 405.

<sup>583</sup> Zob. S. Nitecki, *Świadczenia z funduszu...*, s. 58.

<sup>584</sup> Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 3.04.2007 r., NK.II.0911/135/07, OwSS 2007/3/55/55, NZS 2007, Nr 3, s. 49.

<sup>585</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 6.04.2012 r., NK-N11.4131.286.2012. AS2, Dolno.2012/1348, Lex nr 1147360.

<sup>586</sup> Zob. Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach pomocy społecznej*, ST 2000, nr 1–2, s. 96; G. Manjura-Niśkiewicz, *op. cit.*, s. 126 i n.; R. Babińska, *op. cit.*, s. 244 i n.

dochodu, w tym zupełnie niepodobne do tych z ustawy o pomocy społecznej. Powstaje natomiast obawa, czy szeroki zakres spraw nie utrudnia pracownikom pomocy społecznej wykonywania ich właściwych zadań i czy nie pogarsza jakości ich realizacji. Tylko połowicznym rozwiązaniem jest tworzenie wyspecjalizowanych komórek do realizacji dodatkowych kompetencji, jak to ma miejsce w przypadku świadczeń rodzinnych. Artykuł 20 ust. 4 u.ś.r. stanowi, że w przypadku upoważnienia kierownika ośrodka pomocy społecznej, w ośrodku tym tworzy się komórkę organizacyjną do realizacji świadczeń rodzinnych; realizacja świadczeń rodzinnych nie może powodować nieprawidłowości w wykonywaniu zadań pomocy społecznej ani naruszać norm zatrudnienia pracowników socjalnych określonych w przepisach o pomocy społecznej. Utworzenie takiej odrębnej komórki organizacyjnej jest obligatoryjne i, jak wskazuje się w literaturze, umożliwi powierzenie niektórym pracownikom ośrodka wyłącznie realizacji zadań z tego zakresu<sup>587</sup>.

Właściwość miejscowa organu albo jest wskazana wprost w ustawie przez odniesienie do miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie lub uprawnionej do świadczenia, albo zostaje ustalona na podstawie przepisów ogólnych, tj. art. 21 k.p.a. Przykładowo, w ustawie o dodatkach mieszkaniowych nie określono właściwości miejscowej i przyjmuje się, że należy ją ustalać na podstawie kryterium położenia nieruchomości, lokalu mieszkalnego czy domu jednorodzinnego<sup>588</sup>. Podobnie nie określono właściwości miejscowej organu udzielającego stypendium socjalnego dla uczniów, dlatego w tym zakresie stosuje się art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a. i właściwość tę określa się na podstawie miejsca zamieszkania, ewentualnie pobytu strony<sup>589</sup>.

Udzielanie pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie jest zadaniem powiatu, który wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 4 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>590</sup>). Organem właściwym do wydania decyzji w sprawie pomocy na usamodzielnienie i na zagospodarowanie jest starosta, który będąc w ujęciu k.p.a. organem jednostki samorządu terytorialnego, jest jednoosobowym organem prowadzącym postępowanie administracyjne w znaczeniu ustrojowym. Kompetencja szczególna określona jest w art. 182 ust. 3 u.w.r.s.p.z., który stanowi, że w indywidualnych sprawach z zakresu pieczy zastępczej, należących do właściwości powiatu, decyzje wydaje starosta. W dalszej części tego przepisu ustawa stanowi o możliwości udzielania przez starostę upoważnienia do wydawania w jego

---

<sup>587</sup> Zob. W. Maciejko, *op. cit.*, s. 356.

<sup>588</sup> Zob. G. Manjura-Niškiewicz, *op. cit.*, s. 129.

<sup>589</sup> Zob. post. NSA z 23.02.2011 r., I OW 184/10, Lex nr 1070879.

<sup>590</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595.

imieniu decyzji. Starosta ma w tym przypadku ograniczone możliwości, a pełnomocnictwo ma charakter kierunkowy<sup>591</sup>. Starosta może bowiem upoważnić do wydawania decyzji kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie lub innych pracowników powiatowego centrum pomocy rodzinie na wniosek kierownika.

Jeśli chodzi o właściwość miejscową, starosta ma zdolność do realizowania swojej kompetencji rzeczowej na terenie powiatu (art. 21 k.p.a.). Jak już wspomniano przy okazji omawiania wniosku wszczynającego postępowanie, właściwy miejscowo w przypadku pomocy na usamodzielnienie jest starosta powiatu miejsca zamieszkania przed umieszczeniem w pieczy zastępczej, a w przypadku pomocy na zagospodarowanie – starosta powiatu miejsca osiedlenia się osoby usamodzielnianej. W odniesieniu do cudzoziemców właściwy jest jednak starosta powiatu miejsca pobytu osoby usamodzielnianej.

Odwołania od decyzji w sprawie opisywanych powyżej świadczeń rozpatruje organ wyższego stopnia, którym w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze (art. 17 ust. 1 pkt 1 k.p.a. i art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>592</sup> oraz art. 39 ust. 5 u.s.g., art. 38 ust. 3 u.s.p. i art. 46 ust. 3 u.s.w. ). Dotyczy to również sytuacji, gdy decyzje wydaje inny podmiot na podstawie upoważnienia.

Zupełnie inaczej przedstawia się kwestia przyznawania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, w tym stypendium socjalnego. Mamy tu do czynienia z powierzeniem w drodze ustawy sprawowania funkcji orzeczniczej organom uczelni<sup>593</sup>. Kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni, rektor, czy komisje stypendialne funkcjonują w strukturze uczelni, ale podejmując rozstrzygnięcie w sprawie stypendium działają jak organ administracji publicznej.

Stypendium socjalne dla studentów jest przyznawane przez kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej. W uczelni nieposiadającej podstawowej jednostki organizacyjnej świadczenia te są przyznawane przez rektora. Od decyzji rektora, o której mowa powyżej przysługuje prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie czternastu dni od dnia otrzymania decyzji, a od decyzji kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej w sprawie stypendium socjalnego przysługuje odwołanie do rektora, również w terminie 14 dni. Na wniosek właściwego organu samorządu studenckiego kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej lub rektor przekazują uprawnienia w zakresie przyznawania stypendium socjalnego odpowiednio komisji stypendialnej

<sup>591</sup> Zob. S. Hojda, *op. cit.*, s. 157.

<sup>592</sup> T.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 856 ze zm.

<sup>593</sup> Zob. S. Hojda, *op. cit.*, s. 141.

lub odwoławczej komisji stypendialnej<sup>594</sup>. Wniosek ten ma charakter wiążący, dziekan i rektor obowiązani są przekazać w opisanej sytuacji kompetencje komisjom stypendialnym<sup>595</sup>. Komisję stypendialną i odwoławczą komisję stypendialną (o których mowa w art. 175 ust. 3 p.s.w. i art. 176 ust. 3 p.s.w.) powołuje odpowiednio kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej i rektor spośród studentów delegowanych przez właściwy organ samorządu studenckiego i pracowników uczelni, przy czym studenci stanowią większość składu komisji. Decyzje wydane przez komisje stypendialne i odwoławcze komisje stypendialne podpisują przewodniczący tych komisji lub działający z ich upoważnienia wiceprzewodniczący. Komisje stypendialne i odwoławcze komisje stypendialne stają się w tym przypadku organami uczelni, o których mowa w art. 207 ust. 1 p.s.w., podejmującymi decyzje w indywidualnej sprawie studenta, jaką jest przyznanie stypendium socjalnego, zobowiązanymi do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a.<sup>596</sup> Szczegółowe kwestie związane z powołaniem liczby członków komisji powinien określać statut uczelni<sup>597</sup>. Wydawane w sprawach stypendium socjalnego decyzje są decyzjami administracyjnymi i nie mają charakteru wewnętrznych aktów zakładowych<sup>598</sup>. Organy te, ponieważ wydają decyzje, stają się organami administracyjnymi w znaczeniu funkcjonalnym, pełnią bowiem funkcje organu pierwszej lub drugiej instancji<sup>599</sup>. Nadzór nad działalnością komisji stypendialnej i odwoławczej komisji stypendialnej sprawują odpowiednio kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej i rektor. W ramach nadzoru mogą oni uchylać decyzje komisji niezgodne z przepisami ustawy lub regulaminem stypendialnym. W orzecznictwie wskazuje się, że ustawodawca przewidział tu odrębną procedurę nadzorczą, do której jedynie odpowiednio należy stosować przepisy k.p.a. Nie wskazał przy tym formy, w jakiej ma zapaść rozstrzygnięcie organu nadzorczego, ale w tej kwestii powinien mieć zastosowanie art. 104 k.p.a., przewidujący dla rozstrzygnięcia sprawy formę decyzji<sup>600</sup>. Postępowanie w sprawie przyznania stypendium powinno odpowiadać regułom postępowania administracyjnego<sup>601</sup>, można jednak – jak

---

<sup>594</sup> Szerzej na temat kształtowania pozycji komisji stypendialnych zob. T. Brzezicki, *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń 2010, s. 194 i n.

<sup>595</sup> Zob. D. Dudek, *op. cit.*, s. 911.

<sup>596</sup> Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 6.12.2006 r., II SAB/Bd 55/06, Lex Nr 213867; tak też T. Brzezicki, *op. cit.*, s. 116.

<sup>597</sup> Zob. T. Brzezicki, *op. cit.*, s. 117.

<sup>598</sup> Zob. T. Brzezicki, *Pozycja prawna i zakres działania komisji stypendialnych*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym, a podmiotowość studenta*, A. Szadok-Bratuń (red.), Wrocław 2007, s. 114.

<sup>599</sup> Zob. T. Brzezicki, *Pozycja prawna...*, s. 115 i powołana tam literatura.

<sup>600</sup> Zob. wyrok WSA w Opolu z 16.02.2009 r., II SA Op, 150/09, Lex nr 553148.

<sup>601</sup> Zob. D. Dudek, *op. cit.*, s. 910 i powołane tam orzecznictwo.

wspomniano wcześniej – spotkać pogląd, że decyzje organów uczelni, w kontekście wyrażonej w art. 70 ust. 5 Konstytucji zasady autonomii szkół wyższych nie muszą spełniać tak surowych kryteriów jak decyzje organów administracyjnych, a jedynie musi być zachowane minimum procedury administracyjnej niezbędne do zagwarantowania ustawowych uprawnień strony<sup>602</sup>. Omówione powyżej przepisy o pomocy materialnej dla studentów znajdują odpowiednie zastosowanie do udzielania stypendium socjalnego dla doktorantów.

#### 4. Postępowanie wyjaśniające

Wniosek strony złożony w odpowiedniej formie do organu wszczyna postępowanie, którego zasadniczą część stanowi ustalenie stanu faktycznego. Konsekwencje normy materialnego prawa administracyjnego ustala się bowiem wobec określonego podmiotu ze względu na zaistnienie faktów wskazanych w tej normie<sup>603</sup>. Organ administracji publicznej lub inny organ wyposażony w odpowiednie kompetencje obowiązany jest zatem wyjaśnić stan faktyczny w odniesieniu do strony, aby ustalić, czy odpowiada on stanowi faktycznemu określonymu w przepisach prawa materialnego. Ustalenie stanu faktycznego następuje na podstawie odpowiednich środków dowodowych, tzn. źródeł informacji umożliwiających dowodzenie<sup>604</sup>.

Postępowanie wyjaśniające w sprawach dotyczących opisywanych świadczeń określane jest mianem gabinetowego, nie ma tu bowiem obowiązku ani podstaw do przeprowadzenia rozprawy<sup>605</sup>.

W postępowaniu w sprawie świadczeń rodzinnych inicjatywa dowodowa należy do strony, ponieważ ma ona do wniosku dołączyć określone dokumenty (art. 23 ust. 4 u.ś.r.). Poza wyjątkami określonymi w art. 23 ust. 4 pkt 1–3, organ ma swobodę w wyborze środka dowodowego, ale okoliczności wymienione w art. 23 ust. 4 pkt 4 (wiek dziecka, niepełnosprawność i jej stopień, przysposobienie i prowadzenie postępowania o przysposobienie, rozwód, separacja, ustalenie opiekuna prawnego, uczęszczanie do szkoły lub szkoły wyższej, termin urlopu wychowawczego i okres, na jaki został on udzielony, okres zatrudnienia, wysokość składek na ubezpieczenie zdrowotne) powinny być w pierwszej

---

<sup>602</sup> Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 1.06.2011 r., II SA/Bd 347/11, Lex nr 992808 i wskazane tam orzeczenia.

<sup>603</sup> Zob. Cz. Martysz, [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 664.

<sup>604</sup> B. Adamiak, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 334.

<sup>605</sup> Zob. G. Zalas, *Postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych*, „Causus”, 2004, zima, nr 34, s. 12; S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne...*, s. 99.

kolejności udowodnione dowodami wskazanymi w tym przepisie<sup>606</sup>. W postępowaniu dotyczącym świadczeń rodzinnych podstawowe znaczenie mają dowody z dokumentów, w tym z dokumentów urzędowych<sup>607</sup>. Dokumentami tymi są w szczególności orzeczenie o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności czy zaświadczenia o dochodzie podlegającym opodatkowaniu. Innym środkiem dowodowym wykorzystywanym w postępowaniu dotyczącym świadczeń rodzinnych szerzej niż w innych postępowaniach jest dowód z oświadczenia stron. O ile bowiem w art. 75 § 2 k.p.a. jest to środek powoływany z inicjatywy strony, to w sprawach świadczeń rodzinnych ustawa wprowadza obowiązek złożenia oświadczenia przez stronę i, ewentualnie, członków jej rodziny<sup>608</sup>. Wykaz wymaganych dokumentów, w szczególności zaświadczeń zawiera art. 23 ust. 4 u.s.r. Ustawa określa również w art. 23 ust. 5a, jakie okoliczności osoba ubiegająca się o świadczenie może udowadniać przez zaświadczenie albo oświadczenie i kiedy musi dodatkowo dołączyć dokument stanowiący np. dowód wniesienia opłaty.

Konsekwencje braku dokumentów, których dołączenie jest wymagane do wniosku określają różne przepisy prawa. Po pierwsze, wpływa on na to, od kiedy zostanie przyznane świadczenie (art. 24 ust. 2 u.s.r.). Prawo do świadczeń rodzinnych ustala się bowiem począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Po drugie, w przypadku gdy osoba złoży wniosek bez wymaganych dokumentów i nie uzupełni tego braku w wyznaczonym terminie, pozostawia się wniosek bez rozpatrzenia<sup>609</sup>. Jeżeli przyczyną niedostarczenia wymaganego dokumentu przez osobę składającą wniosek jest niewydanie dokumentu przez właściwą instytucję w ustawowo określonym terminie i strona może to udokumentować, świadczenia przysługują począwszy od miesiąca, w którym wniosek został złożony (art. 24a ust. 2 i 3 u.s.r.). Pozostawienie wniosku bez rozpoznania jest czynnością materialno-techniczną, nie wydaje się w tym przypadku decyzji administracyjnej<sup>610</sup>.

Regulacje proceduralne zawiera też art. 15 ust. 3, 4, 4a i 7 u.p.o.u.a. i art. 7 ust. 1, 2 i 2a u.d.m. Ponadto szczegółowe wzory zaświadczeń i wykazy dokumentów zawarte są w przepisach wykonawczych do tych ustaw. W obu postępowaniach, podobnie jak w sprawach świadczeń rodzinnych, szczególną rolę odgrywają oświadczenia i zaświadczenia. Na ich podstawie ustalane są okoliczności związane z sytuacją dochodową i osobistą mającą wpływ na prawo do świadczenia<sup>611</sup>. Część dokumentów należy dołączyć do

<sup>606</sup> Zob. W. Maciejko, *op. cit.*, s. 388.

<sup>607</sup> Zob. W. Maciejko, *op. cit.*, s. 383.

<sup>608</sup> Zob. G. Zalas, *op. cit.*, s. 12.

<sup>609</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 18.07.2012 r., IV SA/Wr 136/12, Lex nr 1222456.

<sup>610</sup> Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z 26.05.2011 r., II SA/Bk 146/1, Lex nr 818621.

<sup>611</sup> Zob. szerzej S. Nitecki, *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego...*, s. 103.

wniosku, inne mogą być dostarczone w trakcie postępowania<sup>612</sup>. W przypadku stypendiów dla uczniów i studentów zasady postępowania precyzują regulaminy (art. 186 p.s.w., art. 90 n ust. 4 i 5 u.s.o.).

Ze względu na to, że omawiane tu świadczenia udzielane są w związku z sytuacją materialną uprawnionego, uwagę należy poświęcić środkom dowodowym, takim jak oświadczenie o stanie majątkowym i wywiad środowiskowy, które zwykle używane są w celu oceny zgodności danych zawartych w dokumentach ze stanem rzeczywistym.

Złożenie oświadczenia o stanie majątkowym przewiduje tylko ustawa o dodatkach mieszkaniowych, stanowiąc równocześnie w art. 7 ust. 3 u.d.m., że organ odmawia przyznania dodatku mieszkaniowego, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ustali, że występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy, wskazującym, że jest on w stanie uiszczać wydatki związane z zajmowaniem lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinne), wykorzystując własne środki i posiadane zasoby majątkowe. Upoważniony przez organ pracownik przeprowadzający wywiad środowiskowy może żądać od wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego złożenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, oświadczenia o stanie majątkowym, zawierającego w szczególności dane dotyczące posiadanych ruchomości, nieruchomości i zasobów pieniężnych. Odmowa złożenia oświadczenia stanowi podstawę do wydania decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego.

Składania oświadczenia o stanie majątkowym nie przewidują natomiast inne analizowane tu akty normatywne, co związane jest z tym, że nie przewidują one możliwości nieudzielenia świadczenia ze względu na dobrą sytuację majątkową czy też dysproporcje między stanem wykazanim a ustalonym w inny sposób. W szczególności oświadczenia o stanie majątkowym nie przewiduje u.w.r.s.p.z. w przypadku udzielania świadczeń na usamodzielnienie i zagospodarowanie, a ponieważ świadczenia te nie wchodzi obecnie w zakres pomocy społecznej, nie znajdują do nich również zastosowania przepisy o przeprowadzaniu wywiadu środowiskowego zawarte w ustawie o pomocy społecznej<sup>613</sup>.

Wywiad środowiskowy jest szczególnym środkiem dowodowym stosowanym niekiedy w postępowaniach dotyczących świadczeń socjalnych. Służy on ustaleniu sytuacji faktycznej i umożliwia zweryfikowanie informacji zawartych w posiadanych przez organ dokumentach. O jego specyficznym charakterze decyduje kilka czynników. Po

<sup>612</sup> *Ibidem*.

<sup>613</sup> Zob. K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 330; G. Ninard, *Przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych dla potrzeb pieczy zastępczej*, NZS 2012, nr 2, s. 47.



pierwsze, wiąże się on z wkroczeniem w sferę prywatną podmiotu ubiegającego się o świadczenie, ponieważ zwykle przeprowadzany jest w miejscu zamieszkania czy pobytu osoby ubiegającej się o nie i mogą w nim brać udział inne osoby, tj. członkowie rodziny. Z uwagi na charakter ustaleń odnoszących się do sfery ściśle osobistej trudno go zastąpić innymi środkami dowodowymi<sup>614</sup>. W związku z tymi jego cechami, by wywiad był dopuszczalny, musi istnieć przepis, który pozwala organowi na jego sporządzenie i określa choćby ogólnie sposób jego prowadzenia. Ewentualne przekazanie danych innemu podmiotowi lub użycie ich w innym celu niż w postępowaniu o udzielenie świadczenia z pomocy społecznej, wymaga również podstawy w ustawie<sup>615</sup>. Po drugie, o specyfice wywiadu świadczy to, że składa się na niego cały szereg czynności takich jak rozmowa, przesłuchanie strony i jej rodziny pod rygorem odpowiedzialności karnej za udzielenie nieprawdziwych informacji, zebranie dokumentów i przeprowadzenie obserwacji, a wszystko to jest utrwalone na urzędowym formularzu w formie kwestionariusza, który stanowi jednocześnie protokół w rozumieniu k.p.a.<sup>616</sup> Jest to zatem środek dowodowy nieporównanie bardziej złożony niż inne dowody. Po trzecie, wywiad środowiskowy może pełnić dodatkowe, pozadowodowe funkcje. Rodzinny wywiad środowiskowy w pomocy społecznej jest bowiem również elementem pracy socjalnej z osobą i rodziną ubiegającą się o świadczenie<sup>617</sup>.

Istnieje wiele przepisów prawa przewidujących możliwość przeprowadzenia wywiadu środowiskowego i wiele rodzajów tych wywiadów<sup>618</sup>. Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego przewiduje ustawa o świadczeniach rodzinnych, ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (ale w stosunku do dłużnika alimentacyjnego, nie w odniesieniu do świadczeniobiorcy, art. 4 u.p.o.u.a.) oraz ustawa o dodatkach mieszkaniowych.

Zasady wykorzystania wywiadu środowiskowego w postępowaniu o udzielenie świadczeń rodzinnych określa art. 23 ust. 4a–4g u.ś.r. Dowód z wywiadu środowiskowego ma w tym przypadku charakter fakultatywny i stanowi jedynie uzupełnienie postępowania

<sup>614</sup> Zob. wyrok NSA z 19.04.2011 r., I OSK 60/11, Lex nr 1081038.

<sup>615</sup> Zob. M. Gąsiorek, *Rodzinny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawach pomocy społecznej*, Wrocław 2011, s. 108.

<sup>616</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 10.09.2008 r., IV SA/Po 151/08, Lex nr 483742, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5.03.2008 r., II SA/Go 71/08, Lex nr 500862; wyr. WSA w Lublinie z 29.11.2012 r., II SA/Lu 519/12, Lex nr 1241001. Zob. również J.P. Tarno, M. Woźniak, *Glosa do wyroku NSA z 17.06.1994 r.*, I SA 336/94, OSP 1996, nr 4, s. 187.

<sup>617</sup> A. Matan, S. Nitecki, *Wywiad jako środek dowodowy w sprawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego*, „Causus” 2008, nr 3, s. 11.

<sup>618</sup> Zob. A. Matan, S. Nitecki, *op. cit.*, s. 11 i n.; M. Gąsiorek, *op. cit.*, s. 123 i n.

dowodowego<sup>619</sup>, a ponadto przepis wprowadza przedmiotowe i podmiotowe ograniczenia możliwości posłużenia się tym środkiem dowodowym<sup>620</sup>. Po pierwsze, wywiad można przeprowadzić tylko u osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne, gdy istnieją wątpliwości co do samotnego wychowywania dziecka i w stosunku do osoby ubiegającej się o świadczenie pielęgnacyjne lub osoby pobierającej to świadczenie, gdy wystąpią wątpliwości dotyczące tego, że nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną legitymującą się odpowiednim orzeczeniem o niepełnosprawności. Wskazane przepisy umożliwiają albo samodzielne przeprowadzenie wywiadu środowiskowego na zasadach określonych w przepisach dotyczących świadczeń rodzinnych<sup>621</sup>, albo zwrócenie się do kierownika ośrodka pomocy społecznej o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Możliwe jest również skorzystanie z wywiadu środowiskowego będącego w posiadaniu ośrodka pomocy społecznej, jeżeli wskazane powyżej okoliczności zostały ustalone w rodzinnym wywiadzie środowiskowym. Zatem w postępowaniu o świadczenia rodzinne wykorzystuje się dwa różne rodzaje wywiadu środowiskowego<sup>622</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, że zasadą jest, iż udostępnienie specjalnego dowodu, jakim jest rodzinny wywiad środowiskowy, przez organ pomocy społecznej innemu organowi wymaga, jako wyjątek od zasady określonej w art. 75 § 1 k.p.a., wyraźnego upoważnienia w przepisie. Przykładem takiego upoważnienia jest art. 23 ust. 4b u.ś.r.<sup>623</sup> Skutkiem odmowy wyrażenia zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego może być wstrzymanie wypłaty świadczenia, a w niektórych sytuacjach nawet wydanie decyzji odmownej<sup>624</sup>.

Również ustawa o dodatkach mieszkaniowych przewiduje środek dowodowy w postaci wywiadu środowiskowego. Celem wywiadu jest tu ustalenie faktycznego stanu majątkowego wnioskodawcy. Nie jest on obligatoryjny, a jego celem jest skonfrontowanie stanu przedstawionego w deklaracjach i dokumentach złożonych przez stronę ze stanem faktycznym. Wywiad może przeprowadzić nie tylko pracownik socjalny, ale każdy pracownik posiadający upoważnienie<sup>625</sup>. Podczas wywiadu pracownik może żądać od wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego złożenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, oświadczenia o stanie majątkowym, zawierającego w szczególności

<sup>619</sup> Zob. S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne...*, s. 95.

<sup>620</sup> Zob. W. Maciejko, *op. cit.*, s. 392 i 393.

<sup>621</sup> Wzór kwestionariusza wywiadu jest określony w załączniku nr 20 do rozporządzenia MPiPS z dnia 3 stycznia 2013 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne, Dz.U. poz. 3.

<sup>622</sup> Zob. R. Babińska-Górecka, *op. cit.*, s. 280.

<sup>623</sup> Zob. wyrok NSA z 7.03.2008 r., II OSK 161/07, Lex 505245.

<sup>624</sup> Zob. R. Babińska-Górecka, *op. cit.*, s. 282.

<sup>625</sup> G. Manjura-Niškiewicz, *op. cit.*, s. 143. Pogląd ten jest aktualny również w obecnym stanie prawnym.

dane dotyczące posiadanych nieruchomości, zasobów mienia ruchomego i zasobów pieniężnych<sup>626</sup>. Organ odmawia przyznania dodatku mieszkaniowego, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ustalili, że: występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy, wskazującym, że jest on w stanie uiszczać wydatki związane z zajmowaniem lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego), wykorzystując własne środki i posiadane zasoby majątkowe lub że faktyczna liczba osób wspólnie stale zamieszkujących i gospodarujących z wnioskodawcą jest mniejsza niż wykazana w deklaracji.

Przepisy o pomocy materialnej dla studentów nie przewidują przeprowadzania wywiadu środowiskowego, ale art. 179 ust. 8 p.s.w. stanowi, że w uzasadnionych przypadkach kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni albo komisja stypendialna lub odwoławcza komisja stypendialna mogą zażądać doręczenia opinii jednostki w systemie pomocy społecznej odpowiedzialnej za ustalenie sytuacji dochodowej i majątkowej osób i rodzin i uwzględnić ją w postępowaniu. Ustawa nie określa, czego dokładnie ma dotyczyć ta opinia. Można domyślać się, że chodzi o sytuację materialną i okoliczności osobiste istotne dla ustalenia dochodu studenta. Taka opinia mogłaby być wydana właśnie po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, nie ma jednak przepisu, który stanowiłby podstawę jego przeprowadzenia lub pozwalałby na udostępnienie wywiadu będącego w posiadaniu ośrodka. Nie jest to zatem możliwe. Brak rzeczywistej możliwości weryfikacji danych zawartych we wniosku studenta o stypendium stanowi poważną wadę regulacji prawnej tego świadczenia.

Przeprowadzania wywiadu środowiskowego nie przewiduje również ustawa o systemie oświaty w sprawach dotyczących udzielania stypendium szkolnego.

Ze względu na częste kwalifikowanie opisywanych świadczeń do systemu pomocy społecznej należy zwrócić uwagę na odmienny charakter wywiadu środowiskowego przeprowadzanego w ramach postępowania o udzielenie świadczenia z pomocy społecznej. Wywiad środowiskowy odgrywa tam zasadniczą rolę w postępowaniu dowodowym. Jak wskazuje się w orzecznictwie, rodzinny wywiad środowiskowy lub jego aktualizacja jest koniecznym elementem postępowania w sprawach pomocy społecznej i niemożność jego przeprowadzenia uniemożliwia organowi dokonanie oceny rzeczywistej sytuacji majątkowej, rodzinnej i bytowej osoby ubiegającej się o świadczenie<sup>627</sup>. Wywiad środowiskowy w pomocy społecznej służy realizacji zasady indywidualizacji. W przypadku

---

<sup>626</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu, Dz.U. poz. 589.

<sup>627</sup> Zob. wyrok NSA z 27.09.2011 r., I OSK 692/11, Lex nr 1068528.

świadczeń omawianych w tej pracy, mających charakter zestandaryzowany i roszczeniowy, nie może on spełniać takiej funkcji, ale mógłby stanowić narzędzie pozwalające sprawdzić prawdziwość danych zawartych we wniosku i przedstawionych przez stronę dokumentach, np. co do składu rodziny. W aktach prawnych analizowanych w tym opracowaniu wywiad nie ma takiego znaczenia jak w systemie pomocy społecznej, jest tylko jednym z dowodów, przeprowadzonym fakultatywnie i służącym weryfikacji stanu faktycznego w zakresie wskazanych w ustawie okoliczności. Ponieważ ustawa wprowadza ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe co do wykorzystania wywiadu środowiskowego, nie można się nim posłużyć w niewymienionych w niej sytuacjach, np. gdy istnieje wątpliwość co do sytuacji dochodowej wnioskodawcy ubiegającego się o świadczenia rodzinne. Wywiady prowadzone na podstawie przepisów o świadczeniach socjalnego wsparcia są odrębnym rodzajem wywiadu i nie znajdują do nich zastosowania przepisy ustawy o pomocy społecznej<sup>628</sup>.

## 5. Podjęcie rozstrzygnięcia

O prawie do świadczenia organ rozstrzyga w decyzji, której wydanie kończy postępowanie w sprawie. Charakter decyzji wydawanej w tych sprawach został przedstawiony w ramach omawiania nabycia prawa do świadczenia. Co do wydawania decyzji i jej treści to znajdują tu zastosowanie przepisy k.p.a. Warto natomiast zauważyć, że w większości nakładają one na świadczeniobiorców (ewentualnie na inne osoby) dodatkowe obowiązki dotyczące zgłaszania organowi w określonym zakresie informacji o zmianach, które wpływają na przyznane prawo do świadczenia<sup>629</sup>. Informacje o takim obowiązku zawiera zwykle pouczenie decyzji udzielającej świadczenia. Przykładowo, art. 90o u.s.o. stanowi, że rodzice ucznia otrzymującego stypendium szkolne i pełnoletni uczeń są obowiązani niezwłocznie powiadomić organ, który przyznał stypendium o ustaniu przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium. Taki sam obowiązek spoczywa na dyrektorze szkoły i innej jednostki systemu oświaty. Podobny przepis zawiera art. 25 ust. 1 u.ś r., zgodnie z którym osoba składająca wniosek o świadczenia rodzinne jest obowiązana do niezwłocznego powiadomienia organu wypłacającego świadczenia rodzinne w przypadku wystąpienia zmian w liczbie członków rodziny, uzyskania dochodu lub innych zmian mających wpływ na prawo do świadczeń. Obowiązek informowania dotyczy też osoby uprawnionej albo jej przedstawiciela ustawowego, którzy złożyli wniosek o przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego w przypadku wystąpienia

<sup>628</sup> Zob. S. Nitecki, *op. cit.*, s. 96.

<sup>629</sup> Zob. np. wyr. NSA z 24.06.2009 r., I OSK 1304/08, Lex nr 561251.

zmian w liczbie członków rodziny, uzyskania lub utraty dochodu albo innych zmian mających wpływ na prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 19 u.p.o.u.a.). Również art. 144 u.w.r.s.p.z. stanowi, że osoby usamodzielniane są obowiązane niezwłocznie poinformować organ, który przyznał pomoc na usamodzielnienie i zagospodarowanie o każdej zmianie ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która ma wpływ na prawo do tych świadczeń.

Pouczenie o obowiązku informowania organu o zmianie okoliczności faktycznych i realizacja tego obowiązku mają istotne znaczenie dla powstania obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia. Zmiana okoliczności faktycznych może bowiem wpływać np. na istnienie prawa do świadczenia, zawieszenie prawa do świadczeń, wstrzymanie wypłaty świadczenia i, w konsekwencji, powstanie obowiązku jego zwrotu.

## **6. Postępowania odrębne w sprawie zmiany ostatecznej decyzji, na podstawie której strona nabyła prawa do świadczenia oraz w sprawie nienależnie pobranych świadczeń**

Niemal wszystkie omawiane ustawy zawierają przepisy o zwrocie nienależnego świadczenia (art. 30 u.ś.r., art. 23 ust. 1 u.p.o.u.a., art. 7 ust. 9 u.d.m., art. 90o ust. 5 i 6 u.s.o., art. 92 w zw. z art. 153 u.w.r.s.p.z.), który to obowiązek, charakterystyczny dla prawa administracyjnego regulującego zabezpieczenie społeczne, konkretyzowany jest decyzją administracyjną wydawaną w postępowaniu odrębnym w stosunku do postępowania o ustalenie prawa do świadczenia<sup>630</sup>. Postępowanie to nie wymaga, jak sądzę, szerszego przedstawienia, ponieważ wykracza poza przedmiot prowadzonych tu rozważań, a zostało szczegółowo omówione w piśmiennictwie<sup>631</sup>.

Niektóre z omawianych ustaw zawierają również przepisy szczególne w stosunku do k.p.a., umożliwiające zmianę ostatecznej decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo do świadczenia. W przypadku gdy brak takiego przepisu szczególnego, zmiana może nastąpić jedynie na ogólnych zasadach określonych w k.p.a., np. w trybie wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności. Ponadto przepisy szczególne modyfikują niekiedy zasadę ogólną wyrażoną w art. 155 k.p.a., zgodnie z którą decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

---

<sup>630</sup> Zob. W. Maciejko, *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, Przemysł – Rzeszów 2011, s. 552 i n.

<sup>631</sup> Zob. W. Maciejko, *op. cit.*

Zgodnie z art. 32 ust. 1 u.ś.r., organ właściwy oraz marszałek województwa mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego albo osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne. Zmiana decyzji na korzyść strony nie wymaga jej zgody. Podobny przepis zawiera również art. 24 u.p.o.u.a., który stanowi, że organ właściwy wierzyciela oraz marszałek województwa mogą bez zgody osoby uprawnionej albo jej przedstawiciela ustawowego zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń, egzekucja stała się skuteczna, członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego albo osoba nienależnie pobrała świadczenia. Tu także zmiana decyzji na korzyść osoby uprawnionej nie wymaga jej zgody.

Również u.w.r.s.p.z., stanowi w art. 151 ust. 2, że w przypadku zmiany przepisów regulujących prawo do pomocy dla osoby usamodzielnianej lub jej wysokość oraz w przypadku zmiany sytuacji osobistej, dochodowej lub majątkowej osoby usamodzielnianej, organ właściwy do wydania decyzji może bez zgody osoby usamodzielnianej zmienić lub uchylić decyzję o udzieleniu między innymi pomocy na usamodzielnienie i pomocy na zagospodarowanie. Ponadto decyzję zmienia się lub uchyla, jeżeli osoba usamodzielniana marnotrawi przyznane świadczenia.

Mniej czytelny przepis znajduje się w ustawie o systemie oświaty, która w art. 90o ust. 4 stanowi, że stypendium szkolne wstrzymuje się albo cofa w przypadku ustania przyczyn, które stanowiły podstawę przyznania stypendium szkolnego.

Postępowanie w sprawie zmiany decyzji na niekorzyść strony jest odrębne od postępowania o udzielenie świadczenia, może toczyć się na wniosek strony lub z urzędu. W przypadku wszczęcia postępowania z urzędu, o jego wszczęciu organ obowiązany jest zawiadomić stronę oraz umożliwić jej wypowiedzenie się co do zebranego materiału dowodowego.

Przepisów określających obowiązek zwrotu nienależnego świadczenia lub pozwalających na zmianę decyzji w związku ze zmianą okoliczności faktycznych nie zawiera prawo o szkolnictwie wyższym, co może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej<sup>632</sup>.

---

<sup>632</sup> D. Kijowski, [w:] System prawa administracyjnego, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 337.

## Zakończenie

Spółeczeństwo ulega ciągłym przemianom, a z nim zmienia się prawo regulujące poszczególne obszary stosunków społecznych. Przekształcenia nie omijają też sfery świadczeń socjalnych. Świadczenia te zmieniają się pod wpływem zmian sytuacji gospodarczej oraz ewolucji potrzeb społecznych. W konsekwencji zmieniają się również poglądy nauki prawa na temat struktury i systematyki tych świadczeń.

W pracy tej starałam się wykazać trafność wcześniejszych sugestii wyrażonych w literaturze, że obecnie można wyróżnić odrębną grupę świadczeń socjalnego wsparcia. Są to świadczenia pieniężne, nieekwiwalentne, co do zasady nie zastępujące dochodu uzyskiwanego z pracy, ubezpieczenia społecznego czy alimentów, ale stanowiące ich uzupełnienie, a wyjątkowo tylko (w przypadku świadczeń z funduszu alimentacyjnego) w swoisty sposób kredytuujące spełnianie przez dłużnika jego zobowiązania. Ustanowienie tych świadczeń jest reakcją na potrzebę pomocy odczuwaną przez część społeczeństwa, a uznawaną przez państwo w imieniu pozostałej części społeczeństwa za wymagającą zaspokojenia ze środków publicznych.

Świadczenia te mają charakter roszczeniowy, udzielane są po spełnieniu ustawowych przesłanek, a prawo do nich ma charakter publicznego prawa podmiotowego. Mają one charakter subsydiarny, ale w węższym znaczeniu tego terminu niż używane na tle świadczeń pomocy społecznej. W przypadku świadczeń socjalnego wsparcia ustawodawca nie uzależnia udzielenia pomocy od tego, czy ubiegający się o świadczenie wykorzystał dla zaspokojenia danej potrzeby wszystkie swoje zasoby, możliwości i uprawnienia. Nie wymaga się od niego także współdziałania z organem udzielającym pomocy w celu poprawy sytuacji materialnej. Jedynie przy udzielaniu części świadczeń omawianego rodzaju badany jest aktualny dochód uprawnionego. Ich subsydiarny charakter polega na tym, że zaspokojenie potrzeby, z którą związane jest świadczenie, następuje w pierwszej kolejności przez osoby prawnie za to odpowiedzialne (np. rodziców dzieci), a pomoc państwa ma tylko charakter uzupełniający. Nie ma ona zatem zaspokajać danej potrzeby całkowicie.

Omawiane świadczenia są najczęściej udzielane w formie pieniężnej, jednorazowo lub okresowo, obywatelom lub wybranym grupom cudzoziemców, w drodze decyzji organu administracji lub innego podmiotu pełniącego taką funkcję. Wypłata tych świadczeń stanowi realizację zadania publicznego i choć formalnie niektóre z tych zadań są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, a inne zadaniami własnymi gminy, w praktyce nie ma to znaczenia dla wyróżniania ich jako spójnej kategorii. Sam podział zadań jednostek samorządu terytorialnego na te dwa rodzaje ulega zatarciu, a niektóre

zadania zmieniają z czasem charakter. Różnice dotyczą natomiast niekiedy sposobu finansowania. W postępowaniu dotyczącym tych świadczeń stosowane są przepisy procedury administracyjnej z pewnymi modyfikacjami, które umożliwiają jej adaptację do szczególnej sytuacji udzielania świadczeń socjalnych.

Można uznać, że świadczenia socjalnego wsparcia są międzygałęziową instytucją prawną i mogą stanowić przedmiot badań nauki prawa administracyjnego i nauki prawa socjalnego, a także innych specjalności nauk prawnych.

W kwestii systematyzacji prawa proponuję, by regulacje prawne dotyczące świadczeń socjalnego wsparcia uznać za dział prawa socjalnego, które stanowi, w mojej ocenie, odrębną dziedzinę prawa. W pracy przedstawiam poglądy autorów opowiadających się za wyodrębnieniem takiej dziedziny prawa i własne pozytywne stanowisko w tej sprawie.

Rozprawa koncentruje się na pewnej tylko grupie świadczeń socjalnego wsparcia, mianowicie na świadczeniach zależnych od dochodu. Przyznanie takiego świadczenia następuje po ustaleniu, że ubiegający się o nie spełnia między innymi przesłankę pozytywną w postaci nieprzekroczenia ustawowego kryterium dochodowego. Wprowadzenie takiego kryterium oceniam co do zasady pozytywnie. Realizując prawa do świadczeń socjalnych, państwo dostarcza niektórym osobom nieodpłatnie to, na co inni muszą zapracować. Większość członków społeczeństwa sama ponosi koszty mieszkania, utrzymania dzieci i ich edukacji, a nawet współuczestniczy w kosztach rozpoczęcia przez nie samodzielnej egzystencji. Wypłacanie świadczeń socjalnych służących tym celom może następować dopiero po upewnieniu się, że dana osoba sama nie jest w stanie ponieść tych kosztów<sup>633</sup>.

Trzeba również pamiętać, że istnienie regulacji prawnej umożliwiającej udzielanie takich świadczeń nie jest tylko polityczną decyzją władzy publicznej, ale wynikiem realizacji ponadnarodowych standardów w zakresie praw człowieka, które znalazły odbicie w obowiązującej Konstytucji. Jako uzasadnienie dla udzielania świadczeń socjalnych wskazuje się najczęściej godność człowieka. W stosunku do prawa świadczeń socjalnego wsparcia właściwszy jest jednak argument dotyczący zapewnienia równości szans, gdyż „prawna wolność czynienia lub nieczynienia jest bezwartościowa, gdy jednostka z powodu okoliczności faktycznych nie może wybrać między czynieniem lub nieczynieniem”<sup>634</sup>.

<sup>633</sup> Zob. W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 190.

<sup>634</sup> Zob. A. Wróbel, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 349.



Udzielanie świadczeń socjalnego wsparcia nie powinno być traktowane jako jeden z wielu wydatków obciążających budżet państwa. W wyniku realizacji praw do świadczeń socjalnego wsparcia zależnych od dochodu zaspokajane są szczególnego rodzaju potrzeby – takie, których zaspokojenie leży nie tylko w interesie jednostki. Świadczenia te służą zabezpieczeniu potrzeb młodego pokolenia i rodziny, od których zależy rozwój całego społeczeństwa, więc będzie ono w przyszłości czerpać z udzielenia świadczeń korzyści. Należy również mieć na uwadze, że realizacja tych świadczeń służy przede wszystkim stworzeniu dobrych warunków rozwoju dzieciom i młodzieży, a więc osobom, które same nie mają wpływu na swój status materialny w momencie pobierania świadczenia, ale ich przyszłość jest w ogromnym stopniu zależna od sytuacji materialnej rodziny, w której się wychowują. Badania wykazują, że dzieciom w Polsce wciąż brakuje dóbr koniecznych dla dobrego rozwoju – wartościowych posiłków, książek, zabawek, dostępu do zajęć pozalekcyjnych, własnego miejsca do nauki i spania<sup>635</sup>.

Świadczenia socjalnego wsparcia powinny być zatem traktowane jako inwestycja społeczna. Aby tak jednak mogło być, muszą zostać we właściwy sposób uregulowane przez prawo. Przede wszystkim, należy w pierwszej kolejności stwarzać osobom odpowiedzialnym za zaspokojenie potrzeb warunki do tego, by mogły wywiązać się ze swoich zobowiązań. Świadczenia nie powinny zatem dezaktywizować swoich beneficjentów<sup>636</sup>. Uważam, że całkowitej zmianie powinno ulec świadczenie w postaci dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego. Należy je usunąć z ustawy o świadczeniach rodzinnych, ponieważ (co szerzej uzasadniam w pracy) nie ma cech właściwych dla pozostałych świadczeń rodzinnych. Ponadto, powinno ono być świadczeniem służącym aktywizacji rodziców, a przynajmniej nie promującym bierności. Negatywnie należy więc ocenić fakt, że prawa do tego dodatku nie ma osoba, która nie korzysta z urlopu wychowawczego, ale wystąpiła o obniżenie wymiaru czasu pracy w okresie, kiedy jest uprawniona do takiego urlopu, przez co dochody rodziny ulegają obniżeniu. Zachowanie przez osobę wychowującą dziecko pracy choćby w niewielkim wymiarze powinno być priorytetem ustawodawcy przy konstruowaniu prawa do świadczenia, ponieważ ułatwia powrót tej osoby na rynek pracy po zakończeniu urlopu wychowawczego. Biorąc z kolei pod uwagę, że coraz mniej młodych osób ma zatrudnienie pracownicze, wskazane jest, by prawo do tego świadczenia przyznano również innym osobom, które przerywają zatrudnienie w celu sprawowania osobistej opieki nad

<sup>635</sup> Zob. S. Golinowska, *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Warszawa 2013, s. 179.

<sup>636</sup> Zob. M. Rymśa, *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states*, Warszawa 2013, s. 91.

małym dzieckiem. Obecne rozwiązania, jak wskazywałam w rozprawie, mogą naruszać konstytucyjną zasadę równości.

Oprócz tego należy poprawiać jakość publicznych świadczeń związanych z opieką nad dzieckiem, które pozwalają rodzicom na aktywność zawodową<sup>637</sup>. Dobrze funkcjonujące świetlice szkolne, w których dzieci dostaną dodatkowy posiłek i odrobią lekcje, wezmą udział w dodatkowych zajęciach wyrównujących różnice edukacyjne i rozwijających zdolności, powinny być moim zdaniem podstawą systemu pomocy, a świadczenia pieniężne tylko dodatkiem. Istotne jest też to, że przez zapewnienie dodatkowej opieki dzieciom w szkołach można choćby częściowo wyrównywać szanse dzieci ze środowisk dotkniętych problemami społecznymi i kształtować właściwe postawy i aspiracje, jak również umożliwiać dzieciom dostęp do kultury. Problemu tego nie rozwiązuje w żaden sposób świadczenie pieniężne, na którego sposób wykorzystania organy publiczne nie mają wpływu. Za cenne uważam więc preferowanie przez ustawodawcę w przypadku stypendium szkolnego świadczeń w formie rzeczowej oraz polegających na ponoszeniu konkretnych kosztów związanych z edukacją. W większym stopniu niż świadczenia pieniężne służą one bowiem realizacji celu, dla którego zostały wprowadzone. W przypadku stypendium szkolnego dla uczniów krytycznie oceniam natomiast przyjęcie niskiego progu dochodowego, który powoduje, że ta ważna pomoc dociera do bardzo ograniczonej grupy osób, więc nie osiąga ogólnospołecznego efektu, dla którego uzyskania została ustanowiona.

Uważam ponadto, że pomoc socjalna dla uczniów wykracza poza ramy ściśle pojętego systemu oświaty<sup>638</sup>, a pomoc socjalna dla studentów nie mieści się w zakresie celów szkolnictwa wyższego<sup>639</sup>. Problematyka świadczeń mających na celu wyrównywanie szans edukacyjnych wymaga lepszego uregulowania. Już samo to, że obecnie pomoc socjalną na edukację dziecka regulują trzy różne akty prawne (ustawa o systemie oświaty, ustawa o świadczeniach rodzinnych, a w 2013 r. jeszcze rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów dydaktycznych<sup>640</sup>), powoduje trudności w korzystaniu z tych świadczeń przez uprawnionych i wykazuje

---

<sup>637</sup> Zob. B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 212.

<sup>638</sup> Zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 889.

<sup>639</sup> Zob. T. Brzezicki, *Pozycja prawna i zakres działania komisji stypendialnych*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007, s. 120.

<sup>640</sup> Dz.U. poz. 818.

brak spójnej koncepcji realizacji przez państwo jego zadania wyrównywania szans edukacyjnych dzieci.

W odniesieniu do studentów, powierzenie dystrybuowania pomocy socjalnej uczelniom przede wszystkim obciąża je zadaniami, do których nie są powołane. Ponadto nie zapewnia właściwego adresowania świadczeń, brak bowiem mechanizmów umożliwiających kontrolę spełniania przez osoby ubiegające się o świadczenia przesłanek ich uzyskania. Jeżeli zatem ustawodawca stosuje kryterium dochodowe jako warunek uzyskania świadczenia, powinien też zapewnić możliwość kontroli, czy rzeczywiście ubiegający się o świadczenia warunek ten spełnia.

Selekcja osób ubiegających się o świadczenie dokonywana na podstawie wysokości ich dochodu ma swoje zalety, ale ma też wady. Jeżeli państwa nie stać na udzielanie świadczeń uniwersalnych, jest ona niezbędna. Kryterium dochodowe jako przesłanka warunkująca nabycie prawa do świadczenia nie może jednak być traktowane instrumentalnie, jako sposób ograniczania wydatków państwa na świadczenia socjalne. Jego zadaniem ma być przede wszystkim umożliwienie właściwego adresowania świadczeń.

pozytywnie należy ocenić to, że ustalenie kryterium dochodowego w przypadku niektórych świadczeń jest poprzedzone określonymi w przepisach prawa badaniami prowadzonymi przez kompetentną instytucję. Stosowana metoda zawsze może być uznawana za niewystarczająco obiektywną i wyniki badań mogą budzić kontrowersje, jest to nieuniknione. Problem w tym, że przyjęty mechanizm ustalania kryterium nie został zastosowany konsekwentnie. Z jednej strony prowadzi się kosztowne i pracochłonne badania dotyczące np. ustalenia progu wsparcia dochodowego rodzin, a z drugiej wyniki tych badań nie wiążą Rady Ministrów i partnerów społecznych przy ustalaniu kwoty kryterium w ramach procedury weryfikacyjnej. Wskazane byłoby wyznaczenie granicy, w jakiej ustalone kryterium może odbiegać od wyników badań, aby zasiłek rodzinny spełniał cel, dla którego został przewidziany. W tym kontekście trzeba wytknąć prawodawcy, że minimalny poziom zasiłku rodzinnego został wyznaczony arbitralnie.

Sposób uregulowania w ustawie kryterium dochodowego jest wadliwy, ponieważ jest ono jednolite dla wszystkich świadczeń. Pozwala zatem uzyskać wiele świadczeń osobom spełniającym kryterium, a zupełnie pozbawia świadczeń tych, których sytuacja dochodowa przed uzyskaniem świadczenia jest tylko niewiele lepsza. W efekcie ten, kto uzyska świadczenie, może po jego otrzymaniu znaleźć się w dużo lepszej sytuacji niż ten, komu go odmówiono z powodu nieznacznego przekroczenia kryterium. Problem ten był sygnalizowany przez Trybunał Konstytucyjny. Sądzę też, że takie ukształtowanie kryterium jest niewłaściwe w kontekście potrzeby aktywizacji świadczeniobiorców. Obecnie, gdy problemem społecznym staje się ubóstwo wśród osób pracujących, w polityce prorodzinnej należy więcej uwagi poświęcić tej grupie

osób. Jeżeli bowiem niewielki wzrost dochodu uzyskany dzięki pracy powoduje utratę prawa do wszystkich świadczeń, promuje się bierność i korzystanie ze świadczeń socjalnych, a nie aktywność w poszukiwaniu sposobu polepszenia swojej sytuacji majątkowej. Wynikiem takiej polityki są zgłaszane przez pracodawców sytuacje, gdy pracownik odmawia przyjęcia podwyżki wynagrodzenia, gdyż jej wartość nie pokryje uszczerbku, jaki w budżecie gospodarstwa domowego wywoła utrata świadczeń socjalnych ze względu na spowodowane tą podwyżką przekroczenie kryterium dochodowego. Utrata prawa do świadczenia powinna zatem następować w sposób stopniowy wraz ze wzrostem dochodu i przy uwzględnieniu trwałego charakteru tego wzrostu.

Z analizy omawianych w pracy świadczeń wynika ponadto, że obecnie funkcjonują aż cztery rodzaje kryterium dochodowego z dodatkowymi jeszcze modyfikacjami. Jest to system nieprzejrzysty, utrudniający zainteresowanym korzystanie ze świadczeń, a organom ich udzielanie. Negatywnie oceniam także uregulowania ustawy o świadczeniach rodzinnych dotyczące sposobu ustalania dochodu. Świadczenia na bieżące utrzymanie dziecka udzielane są co do zasady na podstawie dochodu z poprzedniego roku kalendarzowego. Dochód ten może być modyfikowany, ale tylko w przypadku wystąpienia okoliczności wskazanych w przepisach. Okoliczności te nie obejmują wszystkich przypadków zmniejszenia środków, jakimi dysponuje rodzina (np. obniżenia wynagrodzenia w drodze wypowiedzenia zmieniającego), oraz powodują fałszywy obraz sytuacji dochodowej uprawnionego, gdyż np. jednorazowa wypłata zaległych wynagrodzeń w minionym roku zwiększa kwotę dochodu, ale kwota ta nie odpowiada rzeczywistej sytuacji majątkowej rodziny w roku kolejnym, w którym takie zdarzenie już nie występuje. W mojej ocenie lepszą, łatwiejszą do poprawnego zastosowania i niebudzącą kontrowersji regulację sposobu obliczania dochodu zawiera ustawa o pomocy społecznej. Nie widać przeciwwskazań do zastosowania tego sposobu także w odniesieniu do innych świadczeń, np. świadczeń rodzinnych, a byłoby to duże uproszczenie w stosowaniu prawa.

W odniesieniu do wszystkich świadczeń ich właściwe adresowanie utrudnia brak woli ustawodawcy wprowadzenia bardziej zobiektywizowanego sposobu ustalania dochodu z prowadzenia gospodarstw rolnych. Dochód ten obecnie jest ustalany hipotetycznie na podstawie ilości tzw. hektarów przeliczeniowych, co nie gwarantuje, że pomoc będzie trafiała do tych, którzy rzeczywiście jej potrzebują.

Analizowane w pracy ustawy nie są też wolne od usterek legislacyjnych. Świadczy o tym duża liczba orzeczeń sądowych, w tym również wyroków Trybunału Konstytucyjnego, krytycznie odnoszących się do wielu przepisów. Zwłaszcza dlatego, że ustawy te regulują świadczenia socjalne skierowane do obywateli o niskich dochodach, których nie stać na profesjonalną pomoc prawną, powinny być napisane w sposób jasny, nie

wymagający skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych. W przeciwnym wypadku nie spełnią swojej funkcji i nie zagwarantują równego dostępu do świadczeń, a często wręcz będą podważać zaufanie obywateli do organów państwa.

Poważnym mankamentem regulacji świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest takie ukształtowanie prawa do nich, przez które nie wymusza się egzekwowania obowiązków alimentacyjnych od pozostałych członków rodziny zobowiązanych do dostarczania środków utrzymania. Obowiązek pomocy państwa wyprzedza więc obowiązek pomocy członków rodziny, co kłóci się z ideą subsydiarnej tylko roli zbiorowości w rozwiązywaniu problemów indywidualnych.

W obecnych regulacjach prawnych brak rozwiązań, które silniej wspierałyby rodziny wielodzietne (wychowujące troje i więcej dzieci). Za niewystarczające wsparcie uważam udzielanie dodatku tylko na trzecie i kolejne dziecko uprawnione do zasiłku rodzinnego. Jest to ważne między innymi dlatego, że w ostatnich dwóch dziesięcioleciach znacznie wydłużył się okres pozostawania na utrzymaniu rodziny starszych dzieci ze względu na dłuższy niż wcześniej przeciętny czas uzyskiwania wykształcenia. Świadczenia materialne dla studentów nie mogą stanowić podstawowego źródła utrzymania, mają jedynie uzupełniać własne starania studentów i ich rodziców.

Przedstawione powyżej i pozostałe zawarte w pracy szczegółowe uwagi skłaniają do ogólniejszej refleksji. Regulacje prawne dotyczące świadczeń socjalnego wsparcia należy analizować i poprawiać. Zmiany powinny przebiegać w kierunku większej aktywizacji świadczeniobiorców oraz szerszego uwzględniania prewencyjnej, a nie tylko ratunkowej funkcji świadczeń. Dzięki temu mogą one przyczyniać się do zwiększenia spójności społecznej i szybszego rozwoju społecznego.



## Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2012.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Ahlt M., Szpunar M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2011.
- Andrzejewski M., *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (Dziecko–Rodzina–Państwo)*, Kraków 2003.
- Antonów K., *Przedmiotowe, konstytucyjne i procesowe przesłanki uznania prawa zabezpieczenia społecznego za odrębną gałąź prawa*, [w:] A. Patulski, K. Walczak (red.), *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, Warszawa 2009.
- Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011.
- Auleytner J., *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa 2005.
- Babińska-Górecka R., *Problem wykluczenia społecznego a system świadczeń z pomocy społecznej*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009.
- Babińska-Górecka R., Lewandowicz-Machnikowska M., *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010.
- Babiuch H., *Realizacja obowiązku szkolnego w warunkach polskich*, Przegląd Prawa i Administracji, tom LXV, Wrocław 2005.
- Balcerzak-Paradowska B., *Niestabilność rodziny wyzwaniem dla polityki społecznej*, [w:] J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana*, Warszawa 2012.
- Balcerzak-Paradowska B., *Próg interwencji socjalnej i próg wsparcia dochodowego rodzin – nowe podejście na podstawie „koszyka dóbr i usług”*. Konferencje i seminaria 1(45)03, *Kategorie i instrumenty interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. Czym jest minimum socjalne*. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2003.
- Bała P., *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.

- Białończyk W., Kasiak Ł., *Pomoc materialna udzielana uczniom*, [w:] W. Barański i inni, *Niepubliczne jednostki oświatowe. Organizacja, finanse i kadry*, Warszawa 2012.
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.
- Barcz J. (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Barr N., *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyka, niepewność a rola państwa*, Warszawa 2010.
- Bator A., *Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych*, Wrocław 2000.
- Bauman Z., *Straty uboczne. Nierówności społeczne w epoce globalizacji*, Kraków 2012.
- Bednarek M., *Prawo do mieszkania w Konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007.
- Bińczycka-Majewska T., *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym*, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, T. Bińczycka-Majewska (red.), Kraków 2004.
- Bińczycka-Majewska T., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w UE na progu XXI w.*, [w:] *Prawo pracy w świetle procesów integracji Europejskiej. Księga jubileuszowa Profesora Marii Matey-Tyrowicz*, pod red. J. Wratnego, M. B. Rycak, Warszawa 2011.
- Bińczycka-Majewska T., *Międzynarodowe uwarunkowania polskiego systemu zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku, Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner (red.), Warszawa 2002.
- Bińczycka-Majewska T., *Wybrane problemy zabezpieczenia społecznego na starość*, [w:] *Granice liberalizacji prawa pracy. Problemy zabezpieczenia społecznego*, E. Bielak, H. Lewandowski (red.), Łódź 2003.
- Błachut M., Kaczor J., Kaczmarek P., Sulikowski A., *Systemowość w myśleniu prawniczym*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, O. Bogucki, S. Czepita (red.), Szczecin 2008.
- Boć J. (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J. (red.), *Powiat*, Wrocław 2001.
- Bogucka-Felczak M., *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, FK 2012, nr 3.
- Bojanowski E., Żukowski K. (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Borchardt K.D., *Podstawy prawne wspólnotowego prawa socjalnego*, [w:] *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne*, H. Lewandowski, K. Serafin (red.), Łódź 1998.



- Borodo A., Podgórski K., Nitecki S., Gajl N., *Glosy do wyroku TK z 23.10.1995 r., K 4/95 ST 1996*, nr 10.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012.
- Borodo A., *System finansowy samorządu terytorialnego*, Toruń 2011.
- Broda-Wysocki P., *Pomoc społeczna w Polsce – koncepcja, instrumenty*, [http://www.eapn.org.pl/expert/files/Pomoc\\_spoleczna\\_w\\_Polsce\\_-\\_dr\\_P.B-W.pdf](http://www.eapn.org.pl/expert/files/Pomoc_spoleczna_w_Polsce_-_dr_P.B-W.pdf).
- Brzezicki T., *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń 2010.
- Brzezicki T., Masternak M., *Stanowienie norm ogólnych przez zakłady publiczne*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, 15–16 listopada 2005*, Toruń 2005.
- Brzezicki T., *Pozycja prawna i zakres działania komisji stypendialnych*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym, a podmiotowość studenta*, A. Szadok-Bratuń (red.), Wrocław 2007.
- Chmaj M. (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, Warszawa 2008.
- Chlebny J. (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Chobot A., *Problemy wyodrębnienia prawa socjalnego w aspekcie prawnomiędzynarodowym*, Poznań 1990.
- Chojnacka A., *Przesłanki legalności aktu prawa miejscowego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2004.
- Dąbek D., *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007.
- Deniszczuk L., Kurowski P., Styrc M., *Modyfikacja kosztów towarów i usług minimum socjalnego i minimum egzystencji*, PS 2006, nr 11–12.
- Deniszczuk L., Kurowski P., Styrc M., *Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowania w polityce społecznej*, Warszawa 2007.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Domańska A., *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Folia Iuridica” 66, Łódź 2001.
- Dzierżgowski J., Frieske K.W., *Polityka rodzinna: koszty demokracji*, PS 2008, nr 3.
- Eichenhofer E., *Sozialrecht*, Tübingen 2012.

- Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2007.
- Fleszer D., *Zasady udzielania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w świetle ustawy o samorządzie gminnym*, ST 2012, nr 5.
- Florek L., *Ubezpieczenia i zabezpieczenia społeczne w prawie międzynarodowym*, PiZS 1987, nr 1.
- Gajda-Durlik M., *Dekodfikacja postępowania administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011.
- Gąsiorek M., *Rodzinny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawach pomocy społecznej*, Wrocław 2011.
- Gersdorf M., *Solidaryzm społeczny – luksus czy konieczność. Aktualne dylematy tworzenia prawa socjalnego*, [w:] *Prawo a polityka: materiały z konferencji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, która odbyła się 24 lutego 2005 r.*, M. Zubik (red.), Warszawa 2007.
- Giddens A., *Socjologia*, Warszawa 2004.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego*, ST 2001, nr 1–2.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w Konstytucji*, [w:] J. Trzcinski, *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Katowice 2003.
- Gniewek E. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Gniewek E. (red.), *System prawa prywatnego*, t. 4, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2007.
- Godlewska-Bujok B., *Ryzyko wykluczenia i niepewność*, PiZS 2008, nr 8.
- Golinowska S., Kocot E., *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Warszawa 2013.
- Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1994.
- Golinowska S., *Świadczenia rodzinne. Podejście powszechne versus selektywne*, [w:] *Polityka społeczna. Wybrane problemy. Wybór artykułów z lat 1999–2005*, Warszawa 2005.
- Góralczyk G., *Samodzielność pojęciowa prawa gospodarczego jako problem analitycznej teorii prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3337, Wrocław 2011.
- Górnicz-Mulcahy A., Lewandowicz-Machnikowska M., *Urlop wychowawczy i związane z nim uprawnienia socjalne*, Wrocław 2013, tekst przyjęty do druku.
- Hajn Z. (red.), *Swobodny przepływ pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, System prawa administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, System prawa administracyjnego, t. 2, Warszawa 2012.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Podmioty administrujące*, System prawa administracyjnego, t. 6, Warszawa 2011.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawne formy działania administracji*, System prawa administracyjnego, t. 5, Warszawa 2013.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawo administracyjne materialne*, System prawa administracyjnego, t. 7, Warszawa 2012.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawo procesowe administracyjne*, System prawa administracyjnego, t. 9, Warszawa 2010.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Stosunek służbowy*, System prawa administracyjnego, t. 11, Warszawa 2011.
- Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym z odniesieniami do ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.
- Igl G., Welti F., *Sozialrecht*, Neuwied 2007.
- Ignaczewski J. (red.), *Alimenty. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Izdebski H., Zieliński J., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011.
- Jabłoński A., *Charakter prawny członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym*, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, T. Bińczycka-Majewska (red.), Kraków 2004.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony*, Wrocław 2004.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jakubowska A., *Status prawny studentów i doktorantów w relacjach ze szkołą wyższą*, PiP 2011, nr 11.
- Jaśkiewicz W., Jackowiak Cz., Piotrowski W., *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1985.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenia społeczne*, t. 1, *Część ogólna*, Warszawa 2003.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012.
- Jończyk J., *O nowy ład socjalny*, PS 1993, nr 3.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
- Jończyk J., *Przyczynek do koncepcji prawa ubezpieczenia społecznego*, [w:] *Studia z prawa pracy. 50-lecie działalności naukowej Prof. Dra W. Szuberta*, Łódź 1998.

- Jończyk J., *Sposób i miara zabezpieczenia społecznego*, PiP 2011, nr 105.
- Kaczkowski W., *Czy jednostki samorządu terytorialnego mogą przyznawać stypendia dla uczniów i studentów*, FK 2008, nr 12.
- Kaczyński L., *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżnienia jego technik*, PiZS 1986, nr 5–6.
- Kalina-Prasznic U., *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników. Między prawem a rynkiem*, Warszawa 2012.
- Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.
- Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych*, Wrocław 2010.
- Kędzia Z., *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Ossolineum 1980.
- Knysiak-Molczyk H., *Charakter prawny decyzji w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego*, ST 1997, nr 11.
- Kolasiński K., *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, PiP 1999, nr 5.
- Korcz-Maciejko A., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Korcz-Maciejko A., Maciejko W., *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Kotulska B., Kotulski M., *Szkola w systemie pomocy społecznej*, „Casus” 2005, nr 1.
- Kowalik-Bańczyk K., *Konsekwencje przyjęcia protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009.
- Król A., Kuzior P., Łyszczarz M., *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa-Bielsko Biała 2009.
- Kruk E., Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za niezapewnienie jednostce samorządu terytorialnego środków na realizację zadań*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk (red.), Warszawa 2009.
- Kubiak M., *Europeizacja polityki społecznej*, [w:] *Europejska polityka społeczna*, R. Gabryszak, D. Magierka (red.), Warszawa 2011.
- Kubot Z., Kuczyński T., Masternak Z., Szurgacz H., *Prawo pracy*, Warszawa 2010.
- Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.
- Kurzanowski A. (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2006.
- Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Labocha L., *Uznaniowy dodatek*, „Wspólnota” 2004, nr 3.
- Lach D.E., *Pojęcie zabezpieczenia społecznego a przedmiot prawa socjalnego*, [w:] *Problemy zatrudnienia we współczesnym ustroju pracy. Księga jubileuszowa na*

- 55-lecie pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Włodzimierza Piotrowskiego*, Z. Niedbała, M. Skąpski (red.), Poznań 2009.
- Lach D.E., *Powiernicza technika realizacji zabezpieczenia społecznego (na przykładzie ubezpieczenia zdrowotnego)*, PiP 2009, nr 3.
- Lach D.E., *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Pomoc socjalna dla uczniów*, [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Z. Kubot, T. Kuczyński (red.), Warszawa – Bielsko-Biała 2011.
- Lewandowski H., *Zbliżenie prawa pracy państw stowarzyszonych z Unią Europejską do prawa wspólnotowego. Przykład Polski*, [w:] *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne*, H. Lewandowski, K. Serafin (red.), Łódź 1998.
- Lisowski P., *Postępowanie w indywidualnych sprawach studenta na forum szkoły wyższej*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym, a podmiotowość studenta*, A. Szadok-Bratuń (red.), Wrocław 2007.
- Liszcz T., *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków 1997.
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2005.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łopatka A., *Prawoznawstwo. Wprowadzenie*, Warszawa 2002.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Maciejko W., *Zadania własne gminy w sferze świadczeń rodzinnych*, „Casus” 2009, nr 41.
- Maciejko W., *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, Przemyśl – Rzeszów 2011.
- Majkowska-Szulc S., Tomaszewska M., Zieleniecki M., *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Manjura-Niśkiewicz G., *Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Manjura-Niśkiewicz G., *Dodatki mieszkaniowe w praktyce*, Wrocław 2011.
- Marczak R., Roicka P., *Wyroki Sądu Najwyższego oraz sądów polskich w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2012, nr 9.
- Marks-Bielska R., *Edukacja szansą awansu społecznego młodzieży ze środowisk popegeerowskich*, PS 2002, nr 10.
- Martysz C., *Podział zadań i kompetencji między jednostkami samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i województwa*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczyca, Kraków 1999.

- Martysz C., *Właściwość organów samorządu terytorialnego do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach pomocy społecznej*, ST 2000, nr 1–2.
- Matan A., Nitecki S., *Wywiad jako środek dowodowy w sprawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego*, „Casus” 2008, nr 3.
- Maydell B. von, *Tendencje rozwojowe europejskiego prawa socjalnego*, [w:] *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne a prawo polskie*, H. Szurgacz (red.), Wrocław 1998.
- Mazur R., *Karta Praw Podstawowych UE*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, A. Florczak (red.), Warszawa 2009.
- Mazurek M., *Pomoc dla rodzin*, SP 2008, nr 1.
- Michalska A., *Podstawowe prawa socjalne i kulturalne obywateli PRL*, [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, M. Szczepaniak (red.), Warszawa 1978.
- Miemiec W., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gminy – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne*, ST 1997, nr 10.
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005.
- Mitrus L., *Ewolucja prawa unijnego w dziedzinie swobody przemieszczania się pracowników*, [w:] *Prawo pracy w świetle procesów integracji Europejskiej. Księga jubileuszowa Profesor Marii Matey-Tyrowicz*, pod red. J. Wratnego, M. B. Rycak, Warszawa 2011.
- Mitrus L., *Swoboda przemieszczania się pracowników. Komentarz*, Kraków 2001.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008.
- Muszalski W., *Związki i wzajemne wpływy zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego*, [w:] J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana*, Warszawa 2012.
- Muszalski W., *Prawo pracy, prawo socjalne a polityka społeczna*, „Studia Prawnicze” 1985, z. 1–2.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 2010.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1989.
- Ninard L.G., *Przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych dla potrzeb pieczy zastępczej*, NZS 2012, nr 2.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Nitecki S., *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009.

- Nitecki S., *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009.
- Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1997.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, ST 2000, nr 12.
- Oniszczyk J., *Problemy realizacji wolności i praw socjalnych gwarantowanych w Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 2006.
- Oniszczyk J., *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005.
- Orczyk J., *Kilka uwag o stypendium socjalnym dla studentów*, PS 2007, nr 3.
- Orczyk J., *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 2005.
- Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011.
- Paduch A., *Uzyskanie dodatku mieszkaniowego w świetle przesłanek ustawy z dnia 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych*, ST 2011, nr 4.
- Panek T., *Ubóstwo, wykluczenie społeczne i nierówności. Teoria i praktyka pomiaru*, Warszawa 2011.
- Panowicz-Lipska J. (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, System prawa prywatnego, t. 8, Warszawa 2004.
- Piekara A., Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.
- Piotrowski W., *Prawo socjalne jako instrument realizacji polityki społecznej (maszynopis)*, Poznań 1990.
- Pisuliński J., *Prawo lokalowe*, Warszawa 2008.
- Pisz Z. (red.), *Zadania społeczne*, Wrocław 1999.
- Pławucka H., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Z. Kubot, T. Kuczyński (red.), Warszawa 2011.
- Pyter M. (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Rajkiewicz A. (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1987.
- Rajkiewicz A., *Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego*, PS 1988, nr 3.
- Rot H., *Kształtowanie systemu prawa*, t. III, *Więź pozioma systemu prawa*, Wrocław 1984.

- Rot H., *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1993.
- Ruśkowski E., Salachna J., *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003.
- Rymsza M., *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, Warszawa 2013.
- Safjan M. (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, System prawa prywatnego, t. 1, Warszawa 2012.
- Salamonowicz Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Szczytno 2003.
- Sanetra W. (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Lex/el.
- Sanetra W., *Prawo pracy*, Białystok 1994.
- Siemieński F., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Prawo socjalne dla pedagogów*, Wrocław 2004.
- Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Skorupka S., Auderska H., Lempicka Z. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968.
- Skrzydło W., *Komentarz Konstytucji RP*, Lex/el.
- Skrzydło W., Grabowska S., Grabowski R. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, Dunaj B. (red.), Warszawa 1996.
- Smoliński T., *Podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli w pozaeuropejskich państwach socjalistycznych*, [w:] *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, M. Szczepaniak (red.), Warszawa 1978.
- Smyczyński T., *Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1997, nr 11–12.
- Smyczyński T. (red.), *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, System prawa prywatnego, t. 12, Warszawa 2011.
- Smykowska D., *Instytucje wsparcia społecznego*, Łódź 2007.
- Snowdon Ch., *The Spirit Level Delusion*, Ripon 2010.
- Snowdon Ch., *The Spirit Level Delusion: Epilogue*, [http://www.velvetglveironfist.com/pdfs/SpiritLevelDelusion\\_Chapter10.pdf](http://www.velvetglveironfist.com/pdfs/SpiritLevelDelusion_Chapter10.pdf)
- Sobczak M., *Reforma pomocy materialnej dla studentów raz jeszcze*, PS 2009, nr 1.
- Sobol E. (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2002.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
- Stahl M., *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1992, t. XLVI.
- Starościak J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977.



- Stec M., Krzywoń A., *Zasada adekwatności finansowania samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Samorząd–Finanse–Nadzór i Kontrola*, M. Stec, R.P. Krawczyk (red.), Warszawa 2013.
- Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski, kryteria i ich normatywna realizacja*, ST 1998, nr 11.
- Steinmeyer H.D., *Dostosowanie systemów zabezpieczenia społecznego w Europie Środkowo-Wschodniej do europejskiego prawa socjalnego na przykładzie Polski*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Prof. Cz. Jackowiakowi*, Warszawa 1999.
- Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.
- Stopka K., *Charakter prawny zaopatrzenia z tytułu wypadków w szczególnych okolicznościach*, PiP 2011, nr 9.
- Stopka K., *Uwagi na temat charakteru prawnego państwowej kompensaty dla ofiar przestępstw – przyczynek do dyskusji* (maszynopis artykułu udostępniony przez Autorkę).
- Strzebinczyk J., *Prawo rodzinne*, Warszawa 2010.
- Suchocka H., *Zakres i sposób regulacji praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w przyszłej konstytucji*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Z. Kędzia (red.), Poznań 1990.
- Sygit B., Politowicz R., *Dodatki mieszkaniowe. Poradnik dla pracowników gmin, spółdzielni mieszkaniowych, najemców, użytkowników i właścicieli*, Bydgoszcz 1995.
- Szczerbińska-Byrska M., *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Casus” 2013, nr 68.
- Szewe A., Jyż G., Pławewski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Szpor G., *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2011.
- Szubert W., *Prawo jako narzędzie polityki społecznej*, PS 1974, nr 4.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Szurgacz H., *Europejska konwencja o zabezpieczeniu społecznym*, [w:] L. Florek (red.) *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1996.
- Szurgacz H., Pławucka H., *Reformy w zakresie polskiego prawa socjalnego a międzynarodowe i europejskie prawo socjalne*, [w:] *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne a prawo polskie*, H. Szurgacz (red.) Wrocław 1998.
- Szurgacz H., *Prawo socjalne w latach 1989–1999. Kilka uwag o kierunkach rozwoju*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku*, M. Matey-Tyrowicz, L. Nowacki, B. Wagner (red.), Warszawa 2002.
- Szurgacz H., *Regulacje prawno-międzynarodowe w zakresie pomocy społecznej*, [w:] B. von Maydell, T. Zieliński, (red.) *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy, Księga pamiątkowa poświęcona Prof. Cz. Jackowiakowi*, Warszawa 1999.

- Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.
- Ślebzak K., *Aksjologiczne podstawy prawa ubezpieczeń społecznych ze szczególnym uwzględnieniem solidarności i sprawiedliwości – przyczynek do dyskusji, referat wygłoszony na Zjeździe Katedr i Zakładów Prawa Pracy w Poznaniu w 2013 r.* [http://prawo.amu.edu.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0004/173497/Aksjologiczne\\_wersja\\_28\\_03.pdf](http://prawo.amu.edu.pl/_data/assets/pdf_file/0004/173497/Aksjologiczne_wersja_28_03.pdf).
- Świątkowski A.M., *Europejskie prawo socjalne. T. 1, Specyfika, stanowienie i stosowanie europejskiego prawa socjalnego*, Warszawa 1998.
- Świątkowski A.M., *Europejskie prawo socjalne. T. 3, Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1998.
- Świątkowski A.M., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.
- Świątkowski A.M., *Ochrona prawa człowieka w świetle przepisów prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009.
- Tarkowski P., Hoffman J., *Gdy uprawnienie do świadczenia powstało przed nowelizacją ustawy*, „Casus” 2012, nr 63 wiosna.
- Tarno J.P., Woźniak M., *Glosa do wyroku NSA z 17.06.1994 r.*, I SA 336/94, OSP 1996, nr 4.
- Tegler E., *Finansowanie gmin*, Zielona Góra 1994.
- Termiński B., *Międzynarodowa ochrona pracowników migrujących. Geneza, instytucje, oddziaływanie*, Warszawa 2011.
- Tomaszewska M., *Prawo integracji stosunku pracy. Między jednością a różnorodnością*, Gdańsk 2011.
- Trykozko R., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Trynieszewska K., *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Tymowski J., *Organizacja szkolnictwa wyższego w Polsce*, Warszawa 1980.
- Uścińska G., *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005.
- Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich*, Warszawa 2005.
- Wach K., *Europejski rynek pracy*, Kraków 2007.
- Wagner B., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP*, [w:] A. Patulski, K. Walczak (red.), *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej*, Warszawa 2009.
- Waltermann R., *Sozialrecht*, Heidelberg 2012.
- Wasilewska M., *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny*, Gdańsk 2008.

- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
- Wilkinson R., Pickett K., *Duch równości* (przeł. P. Listwan), Warszawa 2011.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji*, Warszawa 2005.
- Wiśniewski L., *Gwarancje podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, Ossolineum 1981.
- Woleński J., *Dyscyplina naukowa a teoria naukowa*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 1981, nr 1–2.
- Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, T. II, Warszawa 2012.
- Zacher H.F., *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1985.
- Zalas G., *Postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych*, „Casus”, zima 2004, nr 34.
- Zalesińska A., *Motywować czy karać: między stypendium socjalnym a stypendium za wyniki w nauce. Rozważania w kontekście ustawy prawo o szkolnictwie wyższym*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym, a podmiotowość studenta*, A. Szadok-Bratuń (red.), Wrocław 2007.
- Zamorska K., *Prawa społeczne w Unii Europejskiej*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, A. Florczyk (red.), Warszawa 2009.
- Zawadzka B., *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996.
- Zieleniecki M., *Emerytura pomostowa w nowym systemie emerytalnym*, Gdańsk 2011.
- Zieleniecki M., *Europejskie prawo socjalne*, [w:] *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych*, A. Wypych-Żywicka (red.), Warszawa 2009.
- Zieleniecki M., *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, GSP 2005, t. XIII.
- Zieliński T., *Ubezpieczenie społeczne pracowników*, Warszawa – Kraków 1994.
- Zieliński T., *Idea wzajemności w socjalistycznym modelu ubezpieczeń społecznych*, PiP 1981, nr 2.
- Zieliński T., *Ubezpieczenia społeczne w systemie prawa PRL*, PiP 1978.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.
- Ziemski K., *Decyzja deklaratoryjna a konstytutywna – teoria i praktyka*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji*, Z. Czernik, J. Posłuszny, Z. Niewiadomski, J. Stelmasiak (red.), Przemyśl – Rzeszów 2011.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Zirk-Sadowski M., *Problem autonomii prawa podatkowego w orzecznictwie NSA*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, 2001, nr 2.
- Żukiewicz A., *Prawo socjalne w systemie prawa stanowionego – przykład polski*, PS 2003, nr 2.





ISBN 978-83-61370-14-7