

Sylwia Maziarczuk\*

## **PRAWO DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH Z TYTUŁU URODZENIA DZIECKA W USTAWIE O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH**

### **Wstęp**

Świadczenia rodzinne mają na celu finansowe wsparcie rodziny, gdy na jej utrzymaniu znajdują się dzieci. W prawie polskim rodzinie została zapewniona ochrona i opieka w Konstytucji, ale przepisy dotyczące tej problematyki zostały zawarte oraz doprecyzowane w innych aktach normatywnych, do których należy zaliczyć ustawę o świadczeniach rodzinnych.

Ustawodawca ma świadomość tego, iż urodzenie się dziecka w rodzinie jest szczególnym wydarzeniem w życiu rodziców, którzy będą musieli zmierzyć się z trudem wychowania dziecka i zapewnienia mu odpowiednich warunków do godnego życia. Jednak oprócz troski wychowawczej, ważne są także kwestie finansowe, bo dziecko ma swoje potrzeby, a na rodzicach ciąży obowiązek ich zaspokojenia. Ustawodawca stworzył warunki do tego, aby zapewnić takie wsparcie, już od momentu narodzin dziecka, poprzez zagwarantowanie uprawnionym podmiotom prawa do ubiegania się o świadczenia rodzinne z tytułu urodzenia się dziecka. Jednak nie każdy rodzic może ubiegać się o pra-

---

\* Mgr lic. Sylwia Maziarczuk, doktorant, Katedra Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego Instytutu Prawa Kanonicznego KUL; e-mail: smaziarczuk@gmail.com

wo do tych świadczeń, a kwota pieniężna w jakiej są wypłacane jest niewielka, dlatego pomoc ze strony państwa może wydawać się niewystarczająca.

W artykule uwaga zostanie zwrócona na konstytucyjny obowiązek pomocy państwa dla rodzin i jego uszczegółowienie w ustawie o świadczeniach rodzinnych. W szczególności dokonana zostanie analiza jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka, jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka dla mieszkańców gminy.

### **1. Konstytucyjny obowiązek pomocy państwa dla rodzin**

Zasada ochrony rodziny ma swoje podstawy w art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r.: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>1</sup>. Ustrojodawca chroni małżeństwo, rodzinę, macierzyństwo i rodzicielstwo. Jedynie pojęcie małżeństwa zostało zdefiniowane w Konstytucji jako związek kobiety i mężczyzny, natomiast pozostałe wartości chronione konstytucyjnie w art. 18 nie zostały scharakteryzowane przez ustrojodawcę. Wymieniony przepis Konstytucji określa podstawowe wartości związane z instytucją rodziny oraz jej miejsce w społeczeństwie, a także wyznacza obowiązki państwa w zakresie ochrony i opieki<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> M. Kosek, *Realizacja konstytucyjnej zasady ochrony rodziny w świetle ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 roku*, w: *Finis legis Christus. Księga pamiątkowa dedykowana Księdzu Profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin*, t. II, red. J. Wroceński, J. Krajczyński, Warszawa 2009, s. 1075; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 118; M. Sitarz, *Funkcja wychowawcza rodziny w prawie pu-*

Pod pojęciem ochrona należy rozumieć działania, które podejmowane są przez władzę publiczną w stosunku do podmiotów zewnętrznych w celu zabezpieczenia rodziny. Natomiast opieka odnosi się do działań podejmowanych przez władze publiczne, w zakresie tworzenia i stosowania prawa, których celem powinno być niedopuszczenie do tego, aby małżeństwo i rodzina była zagrożone w sferze ich normalnego funkcjonowania. Na władze publiczne został nałożony konstytucyjny obowiązek tworzenia pomocy materialnej w trosce o wymienione wartości rodzinne<sup>3</sup>.

Zasada ochrony rodziny została uszczegółowiona w art. 71 § 1 Konstytucji, gdzie stwierdzono: „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”. W doktrynie przyjmuje się, że choć art. 71§ 1 nie stanowi tego wprost, to pomoc dla rodzin określa się ustawowo<sup>4</sup>. Dobro rodziny nie zostało zdefiniowane w Konstytucji, ale pod tym pojęciem należy rozumieć nie tylko wartości materialne, ale także duchowe i moralne. Konstytucja RP otacza troską rodziny, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji społecznej lub materialnej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne<sup>5</sup>. Ustrojodawca w art. 71 § 2 Konstytucji sta-

---

*blicznym, w: Współdziałanie Kościoła i państwa na rzecz małżeństwa i rodziny. Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej zorganizowanej przez Stowarzyszenie Kanonistów Polskich, Wydział Nauk Prawnych TN KUL i Diecezję Łomżyńską, Łomża 6-7 września 2004, red. J. Krukowski, T. Śliwowski, Łomża 2005, s. 146-147.*

<sup>3</sup> Kosek, *Realizacja konstytucyjnej zasady ochrony rodziny*, s. 1076.

<sup>4</sup> R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 25.

<sup>5</sup> Kosek, *Realizacja konstytucyjnej zasady ochrony rodziny*, s. 1076-1077.

nowi, iż: „Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa”.

Z przeanalizowanych przepisów Konstytucji RP wynika, że celem wszelkich działań podejmowanych przez państwo na rzecz ochrony rodziny powinno być stworzenie takich warunków dla jej funkcjonowania, aby mogła w pełni realizować przypisane jej funkcje<sup>6</sup>. Uszczegółowienie praw zagwarantowanych rodzinie przez Konstytucję można odnaleźć w ustawach, a jedną z nich jest ustawa o świadczeniach rodzinnych, która stanowi integralną i podstawową część systemu pomocy rodzinie. Publiczne prawo podmiotowe do świadczeń rodzinnych ma swoje źródło w Konstytucji RP, ale jego zakres wynika z ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>7</sup>.

## **2. Geneza świadczeń rodzinnych w Polsce**

Świadczenia rodzinne, których zadaniem jest wspieranie rodziny, mają swoje źródło w stwierdzeniu, że ubóstwo lub niedostatek dochodów w społeczeństwie wynika m. in. ze zwiększonych wydatków finansowych rodziny posiadającej na utrzymaniu dzieci<sup>8</sup>. Koncepcja powszechnych świadczeń rodzinnych jest wyrazem ogólnonarodowej solidarności społecznej<sup>9</sup>.

Dekretem z 28 października 1947 r. o ubezpieczeniu rodzinnym<sup>10</sup>, który wszedł w życie 1 stycznia 1948 r. wprowadzono w Polsce ubezpieczenie rodzinne, którego celem było zastąpienie stosowanych

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 1077.

<sup>7</sup> Babińska-Górecka, Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, s. 25; Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 211-213.

<sup>8</sup> Babińska-Górecka, Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, s. 24.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Dekret z 28 października 1947 r. o ubezpieczeniu rodzinnym, Dz.U. Nr 66, poz. 414.

do tej pory dodatków do wynagrodzenia za pracę. Na początku ubezpieczenie rodzinne stanowiło odrębny rodzaj ubezpieczenia (z odrębnym funduszem i składką), ale z czasem to się zmieniło i zasiłki rodzinne były finansowane z budżetu państwa. W latach 80. zasiłki rodzinne stały się źródłem dofinansowania konsumpcji rodzin, które wychowywały dzieci<sup>11</sup>.

Obowiązująca ustawa o świadczeniach rodzinnych z 28 listopada 2003 r.<sup>12</sup> regulująca problematykę świadczeń rodzinnych, zastąpiła dwa akty normatywne: ustawę z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym<sup>13</sup> i ustawę z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych<sup>14</sup>. W miejsce świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych ustalanych przez ZUS, wprowadzone zostały świadczenia rodzinne, które są ustalane, przyznawane i wypłacane przez organy samorządu gminnego<sup>15</sup>.

W ustawie o świadczeniach rodzinnych znajduje się zamknięty katalog świadczeń rodzinnych (art. 2 u. ś. r.), do którego należą: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego; świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne; zapomoga wypłacana przez gminy, na podstawie art.

---

<sup>11</sup> Babińska-Górecka, Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, s. 24.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. 2006, Nr 139, poz. 992 z późn. zm. (skrót: u. ś. r.).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, Dz. U. 1991, Nr 45, poz. 200 z późn. zm.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, Dz. U. 1998, Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

<sup>15</sup> A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Krótkie Komentarze Becka*, Warszawa 2009, s. 48-49; Kosek, *Realizacja konstytucyjnej zasady ochrony rodziny*, s. 1073.

22a; jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka. Nowy tryb przyznawania świadczeń rodzinnych zagwarantował dwuinstancyjne postępowanie administracyjne oraz dwuinstancyjną kontrolę legalności decyzji w sprawach tych świadczeń, sprawowaną przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA. Świadczenia rodzinne są przyznawane w ramach zadań z zakresu administracji rządowej i finansowane z budżetu państwa. Ustawodawca umożliwił ich podwyższenie oraz konstituowanie w drodze aktów prawa miejscowego przez organy gminy<sup>16</sup>.

W ustawie o świadczeniach rodzinnych znajduje się kompleksowa regulacja prawna dotycząca problematyki związanej z udzieleniem pomocy rodzinie w związku z jej niekorzystną sytuacją. Uchwalenie tej ustawy spowodowało oderwanie problematyki świadczeń rodzinnych od prawa ubezpieczeń społecznych<sup>17</sup>. Zadania w zakresie świadczeń rodzinnych jako zadania zleczone z zakresu administracji rządowej realizuje organ właściwy (art. 20 u. ś. r.).

Mimo tego, że celem ustawodawcy było zapewnienie pomocy rodzinie, ustawa o świadczeniach rodzinnych nie była i nie jest doskonałym aktem normatywnym, gdyż w swojej historii była wielokrotnie nowelizowana z powodu wadliwości jej przepisów. Była także przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, który wypowiedział się o niezgodności określonych przepisów z Konstytucją RP<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Korcz-Maciejko, Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, s. 49.

<sup>17</sup> Tamże, s. 50.

<sup>18</sup> Babińska-Górecka, Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, s. 26-32; Kosek, *Realizacja konstytucyjnej zasady ochrony rodziny*, s. 1078.

### 3. Prawo do świadczeń rodzinnych

Pojęcie „świadczenia rodzinne” może być różnie rozumiane, ale najogólniej rzecz ujmując do świadczeń rodzinnych należą świadczenia wyodrębnione ze względu na cel, jakim jest wspieranie rodziny polegające na dostarczeniu jej członkom środków materialnych i działaniach opiekuńczo-wychowawczych<sup>19</sup>. Świadczeniami rodzinnymi *sensu stricte* są tylko świadczenia, które zostały uregulowane w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Natomiast świadczeniami rodzinnymi *sensu largo* są inne świadczenia na rzecz rodziny np. świadczenia z funduszu alimentacyjnego, pomoc dla rodzin zastępczych, renta rodzinna<sup>20</sup>.

Mimo tego, iż ustawa reguluje prawo do świadczeń rodzinnych, to rodzina nie jest podmiotem, który może ubiegać się o te świadczenia. Ustawodawca wyliczył w przepisach szczególnych podmioty, którym przysługuje prawo do ubiegania się o konkretne świadczenia rodzinne. Rodzina nie posiada w prawie polskim formalno-prawnej podmiotowości, ale ze względu na prawa, które zostały jej przyznane, należy ją traktować jako podmiot prawa *sui generis*<sup>21</sup>. Prawo do świadczeń rodzinnych przysługuje konkretnym członkom danej rodziny, którzy zostali wymienieni w ustawie. Jednak świadczenia te są związane z życiem i funkcjonowaniem w rodzinie.

W ustawie o świadczeniach rodzinnych został określony jej zakres przedmiotowy, do którego zalicza się wymogi nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i ich wypłacania (art. 1 ust. 1 u. ś. r.). Ustawodawca wskazuje wyraźnie, że

---

<sup>19</sup> Babińska-Górecka, Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, s. 42.

<sup>20</sup> Tamże, s. 43.

<sup>21</sup> A. Dziega, *O racjonalności postulatu prawnej podmiotowości rodziny*, w: *Kościelne prawo procesowe. Prawo rodzinne. Materiały i studia*, t. V, red. A. Dziega, M. Greszta-Telusiewicz, Z. Jancewicz, P. Telusiewicz, Lublin 2010, s. 28.

---

przedmiotem nabycia ze strony zainteresowanego może być jedynie prawo do świadczenia rodzinnego, a nie samo świadczenie rodzinne. Taka regulacja prawna podnosi prawo do świadczenia rodzinnego do rangi publicznego prawa podmiotowego, którego istotą jest w pierwszej kolejności legitymowanie się tytułem do żądania od określonego organu administracji publicznej spełnienia świadczenia, które polega na wypłacie oznaczonej kwoty pieniężnej. Zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych, ustalić, a następnie przyznać można jedynie prawo do świadczenia, natomiast wypłacie podlega świadczenie, czyli oznaczona kwota pieniężna<sup>22</sup>.

#### **4. Wsparcie dla rodzin w sytuacji urodzenia dziecka**

W zamkniętym katalogu świadczeń rodzinnych trzy z nich bezpośrednio związane są z sytuacją, gdy w rodzinie przychodzi na świat dziecko: jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (art. 15b u. ś. r.), dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka (art. 9 u. ś. r.) oraz jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka dla mieszkańców gminy (art. 22a u. ś. r.). Każde z wymienionych świadczeń zostało uregulowane w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Jednak wprowadzenie zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka do tej ustawy zostało negatywnie ocenione w literaturze, gdyż z jednej strony stanowi mało skuteczny środek w rozwoju polityki demograficznej, a z drugiej strony nie pasuje do świadczeń rodzinnych jako instytucji zabezpieczenia społecznego<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Korcz-Maciejko, Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, s. 52-54.

<sup>23</sup> Babińska-Górecka, Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, s. 43.



Utrzymywanie dziecka, które nie jest samodzielne, stanowi obowiązek rodziców i wynika z przepisów prawa<sup>24</sup>. Istniejący w Polsce system świadczeń rodzinnych nie zwalnia podmiotów zobowiązanych do alimentacji z tego obowiązku. Świadczenia rodzinne mają charakter pomocniczy w realizacji obowiązku utrzymania dziecka przez rodziców<sup>25</sup>.

Wszystkie świadczenia z tytułu urodzenia dziecka łączy to, że w rodzinie urodziło się dziecko i ten konkretny fakt stanowi powód do tego, aby władze publiczne zapewniły wsparcie dla rodziny, która znalazła się w nowej sytuacji, gdyż zwiększyła się liczba jej członków. Jednak każde z wymienionych świadczeń ma inne cechy charakterystyczne, dlatego wymagają one odrębnej analizy.

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

W ustawie o świadczeniach rodzinnych rozdział 2a został poświęcony jednorazowej zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, która jest samodzielnym świadczeniem rodzinnym. Ustawodawca stanowi, że jednorazowa zapomoga przysługuje z tytułu urodzenia się żywego dziecka w wysokości 1.000 zł na jedno dziecko (art. 15b ust. 1 u. ś. r.).

Zapomogę można uzyskać po spełnieniu 3 wymogów: 1) urodzenie się żywego dziecka, 2) złożenie wniosku przez osobę uprawnioną, 3) w ustawowym terminie. Wśród podmiotów, które mogą ubiegać się o przyznanie świadczenia ustawodawca wymienia: matkę lub ojca, opiekuna prawnego albo faktycznego dziecka, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1.922,00 zł (art. 15b ust.

---

<sup>24</sup> Art. 133 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.

<sup>25</sup> Babińska-Górecka, Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, s. 99.

2 u. ś. r.). W aktualnym stanie prawnym uzyskanie zapomogi uzależnione zostało od spełnienia kryterium dochodowego, ale w sytuacji, gdy dochody uprawnionego podmiotu nie przekraczają kwoty wskazanej w ustawie, organ wypłaca świadczenie w jednakowej wysokości dla wszystkich podmiotów spełniających wymogi ustawowe. W sytuacji zbiegu prawa rodziców, opiekunów faktycznych lub prawnych dziecka do świadczeń rodzinnych, wypłaca się temu, który pierwszy złożył wniosek. Jeżeli osoba składająca wniosek nie jest opiekunem prawnym ani faktycznym dziecka, ale uzyska taki status w toku postępowania i w momencie wydania decyzji już nim dysponuje, organ udziela jej świadczenia, gdyż ma obowiązek uwzględnienia stanu faktycznego istniejącego w momencie rozstrzygnięcia sprawy<sup>26</sup>.

Fakt urodzenia się dziecka żywego wynika z jego aktu urodzenia. Na nabycie prawa do świadczenia nie ma znaczenia, jak długo dziecko żyło. Z wnioskiem o przyznanie świadczenia mogą wystąpić uprawnione podmioty wówczas, gdy dziecko zmarło zaraz po urodzeniu, nawet przed złożeniem wniosku. Postępowanie może być prowadzone w takiej sytuacji, gdyż świadczenie przysługuje rodzicom, a nie dziecku. Zapomoga może zostać wypłacona, nawet wtedy, gdy matka pozostawia dziecko w szpitalu z zamiarem oddania go do adopcji<sup>27</sup>. Prawo do świadczenia będzie przysługiwało także w przypadku śmierci dziecka podczas porodu, o ile organ ustali, że w sensie biologicznym dziecko w chwili rozpoczęcia porodu żyło. Zapomoga należy do świadczeń rodzinnych jednorazowych, a przysługuje w związku ze zdarzeniem jakim, jest poród<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Babińska-Górecka, Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, s. 179.

<sup>27</sup> Tamże, s. 178.

<sup>28</sup> Korcz-Maciejko, Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, s. 296.

Wniosek o udzielenie zapomogi składa się w terminie zawitym 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka, a w przypadku dziecka objętego opieką prawną, opieką faktyczną albo przysposobionego, w terminie 12 miesięcy od dnia objęcia opieką lub przysposobieniem, ale nie później niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia. Termin 12-miesięczny nie podlega przywróceniu, a wniosek złożony po terminie organ właściwy pozostawia bez rozpoznania<sup>29</sup>.

Ustawodawca stanowi, że prawo do zapomogi przysługuje kobiecie, która pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu, a fakt pozostawania pod opieką medyczną należy udowodnić zaświadczeniem lekarskim lub zaświadczeniem wystawionym przez położną (art. 15b ust. 5 i 6 u. ś. r.). Pod pojęciem „opieka medyczna” należy rozumieć opiekę lekarską polegającą na stałych lub okresowych zabiegach, konsultacjach i badaniach wykonywanych przez lekarza lub na jego zlecenie, ale także działania personelu medycznego wchodzącego w skład służby medycznej, do którego należy zaliczyć położną<sup>30</sup>. Zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych termin jest zachowany, jeżeli kobieta stawiała się ostatniego dnia 10 tygodnia ciąży na konsultacje do lekarza lub położnej i posiada stosowne zaświadczenie. Jednak z orzecznictwa wynika, iż wystarczające jest, aby uznać kobietę ciężarną za pozostającą pod opieką medyczną „od chwili zgłoszenia się przez nią w ciąży do lekarza lub położnej w ramach podstawowej, bezpłatnej opieki zdrowotnej, ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznych, czy leczenia szpitalnego, a więc od

---

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2008 r., I OSK 2006/06, Lex nr 340427: „określony w art. 15 b ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych termin, ma charakter terminu materialno prawnego, prekluzyjnego zwanego też terminem zawitym”; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2006 r., I SA/Wa 1160/06, Lex nr 256675; Babińska-Górecka, Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, s. 179.

<sup>30</sup> Korcz-Maciejko, Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, s. 298.

chwili rejestracji we właściwej placówce medycznej, nie zaś od dnia faktycznie przeprowadzonego, pierwszego badania medycznego”<sup>31</sup>. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, kobieta pozostająca bez opieki medycznej w terminie przewidzianym przez ustawę o świadczeniach rodzinnych, nie może zostać pozbawiona prawa do uzyskania jednorazowej zapomogi ze względu na niedoskonałość funkcjonowania służby zdrowia, a zwłaszcza długie terminy oczekiwania w ramach bezpłatnej opieki zdrowotnej<sup>32</sup>. W związku z powyższym, za moment pozostawania pod opieką medyczną należy uznać chwilę rejestracji we właściwej placówce medycznej, a nie chwilę pierwszego badania lekarskiego. Strona nie może ponosić negatywnych skutków związanych z terminami oczekiwania na wizytę lekarską w ramach bezpłatnej, publicznej opieki zdrowotnej<sup>33</sup>, a także należy zagwarantować kobietom prawo do uzyskania świadczenia w sytuacji kiedy z niezawinionych przez siebie przyczyn nie mogły znaleźć się pod opieką lekarską przed upływem 10 tygodnia ciąży, ale w późniejszym okresie były objęte systematyczną opieką medyczną w każdym trymestrze ciąży<sup>34</sup>. Przedstawiona problematyka dotycząca udokumentowania faktu pozostawania pod opieką medyczną nie dotyczy osób będących prawnymi lub faktycznymi opiekunami dziecka, a także osób, które przysposobiły dziecko (art. 15b ust. 7 u. ś. r.).

Ustawodawca stanowi, że jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka nie przysługuje, jeżeli członkowi rodziny za granicą

---

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Sz 143/13, Lex nr 1316977.

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2013 r., II SA/Po 158/13, Lex nr 1316891.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 września 2013 r., IV SA/Po 580/13, Lex nr 1365876.

---

przysługuje świadczenie z tytułu urodzenia się dziecka, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej (art. 15b ust. 4 u. ś. r.).

#### **4.2. Dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka**

Kolejnym świadczeniem rodzinnym przysługującym osobom uprawnionym z tytułu urodzenia dziecka jest dodatek do zasiłku rodzinnego. Jednak to świadczenie jest zależne od innego, którym jest zasiłek rodzinny.

W ustawie o świadczeniach rodzinnych, problematyka zasiłku rodzinnego została uregulowana w art. 4, którego przedmiot w doktrynie uważany jest za pierwsze i podstawowe prawo wynikające z ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>35</sup>.

Ustawodawca wskazał na cel, któremu ma służyć zasiłek rodzinny, a mianowicie: „częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka” (art. 4 ust. 1 u. ś. r.). Taka regulacja prawna świadczy o tym, że zasiłek rodzinny nie ma na celu całkowitego utrzymania rodziny ani nawet dziecka. Wobec tego nie można zarzucić organowi gminy ani ustawodawcy, że wysokość zasiłku rodzinnego nie jest wystarczająca na pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem dziecka, które dyktują realia życiowe<sup>36</sup>. Świadczenie rodzinne, jakim jest zasiłek rodzinny ma jedynie charakter uzupełniający i pomocniczy w realizacji wykonywanego przez rodziców obowiązku utrzymania dziecka<sup>37</sup>. Ustawodawca wyliczył podmioty, którym przysługuje prawo do tego świadczenia

---

<sup>35</sup> Korcz-Maciejko, Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, s. 162.

<sup>36</sup> Tamże, s. 163.

<sup>37</sup> Babińska-Górecka, Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, s. 99.

oraz do dodatków (art. 4 ust. 2 u. ś. r.), a także w sposób szczegółowy określił kryterium dochodowe i pozostałe wymogi ustawowe, które muszą być spełnione przez podmiot uprawniony, aby uzyskać prawo do świadczenia (art. 4-7 u. ś. r.).

Ustawodawca wyliczył i scharakteryzował dodatki do zasiłku rodzinnego, a jednym z nich jest dodatek z tytułu urodzenia dziecka<sup>38</sup>. Zasiłek rodzinny jest świadczeniem samoistnym, niezależnym, natomiast dodatki do zasiłku rodzinnego są świadczeniami zależnymi i pochodnymi od zasiłku rodzinnego. W związku z powyższym, jeżeli stronie nie przysługuje prawo do zasiłku rodzinnego, organ nie ma obowiązku ani uprawnienia, aby badać materialno-prawne przesłanki nabycia prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego. Zasadą jest, iż ten kto nie będzie legitymował się prawem do zasiłku rodzinnego, nie będzie miał prawa do dodatków<sup>39</sup>. W aktualnym stanie prawnym, żeby ubiegać się o prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka, dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie może przekroczyć kwoty 539 zł<sup>40</sup>.

Ustawodawca przyznał stronie prawo do ubiegania się o dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia się dziecka, gdyż uznał, że

---

<sup>38</sup> Art. 8 u. ś. r.: „Do zasiłku rodzinnego przysługują dodatki z tytułu: 1) urodzenia dziecka; 2) opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego; 3) (utracił moc); 3a) samotnego wychowywania dziecka; 4) (utracił moc); 4a) wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej; 5) kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego; 6) rozpoczęcia roku szkolnego; 7) podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania”.

<sup>39</sup> Korcz-Maciejko, Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, s. 234-235; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 czerwca 2008 r., IV SA/Gl 25/08, Lex nr 509433.

<sup>40</sup> § 1 pkt 1 rozporządzenia 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. 2012, poz. 959.

wydatki, które ponosi rodzina tuż po urodzeniu się dziecka i niewykonywanie pracy w okresie trwania stosunku pracy usprawiedliwiają ich kompensację w formie dodatków do zasiłku rodzinnego ze środków publicznych<sup>41</sup>.

Dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia się dziecka przysługuje matce lub ojcu albo opiekunowi prawnemu dziecka (art. 9 ust. 1 u. ś. r.). Ustawodawca stanowi, że dodatek przysługuje opiekunowi faktycznemu dziecka w wieku do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia, jeżeli nie został przyznany rodzicom lub opiekunowi prawnemu dziecka (art. 9 ust. 2 u. ś. r.). Prawo do dodatku z tytułu urodzenia się dziecka przysługuje do momentu ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia, termin ten nie podlega przywróceniu.

Dodatek do zasiłku rodzinnego przysługuje w kwocie 1000 zł (art. 9 ust. 3 u. ś. r.), jest to świadczenie o charakterze jednorazowym, które może być wypłacone jednokrotnie na dziecko utrzymywane przez osobę uprawnioną, nawet jeżeli ta osoba się zmieni. Ustawodawca stanowi, że w sytuacji wystąpienia o przysposobienie więcej niż jednego dziecka lub urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas porodu, dodatek przysługuje na każde dziecko (art. 9 ust. 4 u. ś. r.). W ustawie o świadczeniach rodzinnych, prawo do dodatku z tytułu urodzenia się przysługuje, jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu (art. 9 ust. 6 u. ś. r.) i potwierdzi to zaświadczeniem lekarskim lub zaświadczeniem wystawionym przez położną (art. 9 ust. 7 u. ś. r.). Przedstawione powyżej przepisy nie mają zastosowania do osób, które są prawnymi lub faktycznymi opiekunami dziecka lub je przysposobiły (art. 9 ust. 9 u. ś. r.). Tryb wydawania zaświadczeń został sformalizowany, gdyż ustawodawca zobowiązał ministra właściwego do spraw zdrowia w porozumieniu

---

<sup>41</sup> Korcz-Maciejko, Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, s. 236-237.

---

z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, formy opieki medycznej oraz wzoru zaświadczenia (art. 9 ust. 8 u. ś. r.).

### **4.3. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka dla mieszkańców gminy**

W ustawie o świadczeniach rodzinnych znajduje się upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy w sprawie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka (art. 22a ust. 1 u. ś. r.). Upoważnienie to ma charakter fakultatywny, wobec tego rada gminy nie ma obowiązku wydania uchwały w tej sprawie i sama decyduje o tym, czy na jej terenie będzie istniało takie uprawnienie. Zasadnicze znaczenie w tej kwestii mają możliwości finansowe gminy, gdyż po podjęciu uchwały nie będzie można odmówić przyznania świadczenia podmiotom spełniającym warunki do jego otrzymania<sup>42</sup>.

Ustawodawca ograniczył krąg osób uprawnionych do otrzymania świadczenia, gdyż prawo do zapomogi mogą uzyskać osoby „zamieszkałe” na terenie gminy, czyli mające tam swoje miejsce zamieszkania, co wynika z tego, że akty prawa miejscowego mają ograniczony terytorialnie zasięg obowiązywania. Nie ma znaczenia na terenie, której gminy dziecko się urodziło<sup>43</sup>.

Prawo do uzyskania zapomogi mają osoby „z tytułu urodzenia się ich dziecka”. Taka regulacja nie pozostawia wątpliwości, że osobami uprawnionymi do otrzymania świadczenia są rodzice. Niektórzy specjaliści z zakresu prawa socjalnego twierdzą, że prawo do tej zapomogi

---

<sup>42</sup> Babińska-Górecka, Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, s. 250.

<sup>43</sup> Tamże, s. 250-251; Korcz-Maciejko, Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, s. 362.



przysługuje wyłącznie rodzicom dziecka<sup>44</sup>. W doktrynie występuje także pogląd, iż określenie „ich dziecko” należy odczytywać w kontekście całej ustawy o świadczeniach rodzinnych, a zatem nie chodzi tylko o rodziców biologicznych dziecka, gdyż o świadczenia rodzinne mogą ubiegać się opiekunowie prawni i faktyczni, dlatego trudno przyjąć, że odmienną regulację musiałaby przyjąć rada gminy w sprawie uchwały dotyczącej zapomogi<sup>45</sup>.

Rada gminy jako organ stanowiący, może określić w uchwale zasady nabywania prawa do zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka. Do jej zadań należy doprecyzowanie warunków materialnych i formalnych, od których będzie zależało uzyskanie świadczenia. Uchwała rady gminy będzie miała na celu stworzenie prawnych instrumentów, dzięki którym osoba uprawniona będzie mogła domagać się ich przyznania od właściwego wójta. Kwota zapomogi wynikać będzie z każdorazowo obowiązującej uchwały rady gminy<sup>46</sup>.

Uchwała rady gminy w sprawie przyznania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka jest jednym z elementów gminnego zabezpieczenia rodzinnego finansowego ze środków własnych gminy (art. 22a ust. 5), a z racji tego, iż jest to świadczenie fakultatywne, będą mogły je przyznawać jedynie te gminy, które dysponują odpowiednimi środkami finansowymi.

### **Podsumowanie**

Świadczenia rodzinne z tytułu urodzenia się dziecka stanowią szczególną grupę świadczeń uregulowanych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Ich cechą wspólną jest to, że prawo do ubiegania się

---

<sup>44</sup> Korcz-Maciejko, Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, s. 362.

<sup>45</sup> Babińska-Górecka, Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne*, s. 251.

<sup>46</sup> Korcz-Maciejko, Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, s. 363.

o nie związane jest z narodzinami dziecka. W aktualnym stanie prawnym żadne z analizowanych świadczeń nie jest dostępne dla wszystkich rodzin, w których urodziło się dziecko, gdyż zostało uzależnione od dochodu rodziny. Taka regulacja prawna świadczy o tym, że ustawodawca nie widzi potrzeby wypłacania zapomogi wszystkim rodzicom, gdy mają oni dochody pozwalające na utrzymanie dziecka.

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka i jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka dla mieszkańców gminy stanowią samodzielne świadczenia rodzinne, a dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka jest świadczeniem związanym z zasiłkiem rodzinnym. Natomiast jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka dla mieszkańców gminy jest świadczeniem fakultatywnym, które gmina finansuje ze środków własnych.

Wszystkie te świadczenia mają charakter jednorazowy, gdyż wypłacane są jeden raz i na jedno dziecko. W związku z tym różnią się od pozostałych świadczeń rodzinnych np. zasiłku rodzinnego, który przysługuje przez okres zasiłkowy i stanowi typ trwałej pomocy udzielanej przez państwo z powodu potrzeby ochrony rodziny<sup>47</sup>. Ustawodawca przyznając wsparcie dla rodzin z tytułu urodzenia dziecka wykazuje troskę o rodzinę, która znajduje się w nowej sytuacji, ale jest to tylko jednorazowe wsparcie. Nie można jednak wymagać tego, aby władze publiczne przejęły na siebie funkcję alimentacyjną i wyręczały rodziców od obowiązku zapewnienia utrzymania dzieciom. Trzeba mieć na uwadze fakt, że utrzymanie dziecka jest obowiązkiem rodziców, a pomoc finansowa ze strony państwa powinna być skierowana do osób, które nie są w stanie zupełnie samodzielnie wypełnić swoich obowiązków, ale nie może to być także pomoc, która nie zachęca świadczeniobiorców do aktywnego działania w celu poprawy swojej sytuacji ży-

---

<sup>47</sup> Korcz-Maciejko, Maciejko, *Świadczenia rodzinne*, s. 50.

ciowej. Poza tym pomoc dla rodzin musi także być racjonalnie ustanowiona w stosunku do możliwości budżetu państwa.

## **Entitlement to Childbirth Benefits in the Family Benefits Act**

### **Summary**

Family benefits are aimed at providing financial support to families with dependent children. The Polish legislator is aware that the birth of a child into a family is a great revolution for the parents, who will have to face the challenge of upbringing and providing the child with decent living conditions. The author of the article has drawn attention to the state's constitutional duty of helping families and to the elaboration of that duty in the Family Benefits Act. In particular, she has analysed one-time childbirth allowance, childbirth supplement to the family benefit, and one-time municipality childbirth allowance. All these benefits have a one-time character, being paid only once and for one child only. By granting financial help to families on the occasion of childbirth, the legislator shows concern for the family that is in a new situation, but this is only one-time support.

**Słowa kluczowe:** zasiłek, polskie prawo rodzinne, prawna ochrona rodziny, pomoc finansowa

**Key words:** allowance, polish family law, legal protection of the family, financial help