



Warszawa, 8 kwietnia 2014 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

Marek Michalak

ZSS/500/9/2014/JZ

(w odp. należy podać nr sprawy)

**Pani
Elżbieta Seredyn
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Pracy
i Polityki Społecznej**

**dotyczy pisma znak:
DSR-IV-053-82-1-TW/14**

Szanowne Pani Minister,

od rodziców samotnie wychowujących dzieci otrzymuję prośby o zbadanie prawidłowości rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniach administracyjnych, których przedmiot stanowi ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, przywoływanej dalej jako „zapomoga”. Podstawę normatywną orzekania o prawie do zapomogi stanowi m.in. art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. z 2013 r.: Dz.U. poz. 1456), przywoływanej dalej jako „u.ś.r.”, określający przesłanki, których spełnienie warunkuje przyznanie świadczenia wnioskodawcy.

Autorzy kierowanych do mnie listów – rodzice samotnie wychowujący dzieci – skarżą się, że realizatorzy świadczeń rodzinnych (*verba legis*: „organy właściwe”, tj. organy administracji orzekające o prawie do świadczeń rodzinnych) uznają za członka rodziny także tego rodzica, który nie uczestniczy w wychowaniu dziecka. Konsekwencją tego zapatrywania jest zaliczanie do dochodów rodziny również dochodów osiągniętych przez rodzica niewychowującego swojego dziecka, co może skutkować zwiększeniem przypadającego na osobę dochodu rodziny, przekroczenie przypadającej na członka rodziny kwoty dochodu stanowiącej ustawowe kryterium przyznania zapomogi, a w rezultacie – odmowę jej przyznania. Skutkiem odmowy przedstawienia przez wnioskodawcę zaświadczenia lub oświadczenia rodzica niewychowującego swojego dziecka o osiągniętym dochodzie i składkach odprowadzonych na ubezpieczenie zdrowotne jest – zgodnie z art. 24a ust. 2 u.ś.r. – pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

Badając akta postępowań administracyjnych, wszczętych na wniosek osób ubiegających się o przyznanie zapomogi, zauważyłem, że wnioskodawcy dołączają do akt kopię zamieszczonego na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnienia z 6 lutego 2013 r. na temat warunków prawnych otrzymania zapomogi¹ (wyjaśnienia zostały zamieszczone w związku z artykułem prasowym Pani Michaliny Topolewskiej pt. „Dochód rodziców potrzebny do becikowego”, *Gazeta Prawna*, 5 lutego 2013 r.). Konkluzja wyjaśnień brzmi: *W sytuacji, kiedy o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, o której stanowi art. 15b ustawy o świadczeniach rodzinnych, występuje osoba, która jest osobą samotnie wychowującą dziecko (bez względu na fakt ustalenia, bądź nie, ojcostwa dziecka) nie wymaga się wpisania drugiego rodzica do wniosku o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. „becikowego”) lub zasądzenia alimentów na rzecz dziecka.* Dostrzegłem również, że do analizowanych akt postępowań administracyjnych dołączana jest – przez różnych wnioskodawców – kopia pisma z 23 stycznia 2014 r., znak: DSR-IV-053-82-1-TW/14, skierowanego przez Panią Minister do Pana Jacka Kozłowskiego, Wojewody Mazowieckiego. Okolicznością sporządzenia powyższego pisma była skarga Pani Agnieszki M. wniesiona do MPiPS na sposób rozpoznania przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w P. wniosku o przyznanie zapomogi. W piśmie Pani Minister została wiernie powtórzona konkluzja ujęta w zamieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa wcześniejszym wyjaśnieniu-odpowiedzi na artykuł z *Gazety Prawnej*. Nadmieniam, że strony postępowań administracyjnych – osoby wnioskujące o ustalenie prawa do zapomogi – wskazują na obydwa urzędowe stanowiska i traktują je jako argument przemawiający za słusznością tezy, iż do składu rodziny osoby samotnie wychowującej dziecko nie zalicza się drugie z rodziców dziecka (rodzic niewychowujący dziecko), a zatem nie ma potrzeby wymieniania go jako członka rodziny we wniosku o ustalenie prawa do zapomogi. Przypuszczam, że dokonana w MPiPS wykładnia przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, znajdująca swój wyraz w komunikacie zamieszczonym w internecie oraz w piśmie do Wojewody Mazowieckiego, może być nadal rozpowszechniana i stanowić oparcie dla określonego rozumienia warunków przyznawania zapomogi.

W przedmiotowym piśmie z 23 stycznia 2014 r. wyraziła Pani Minister pogląd, iż w postępowaniu o ustalenie prawa do zapomogi, zainicjowanym na wniosek osoby samotnie wychowującej dziecko, ani wpisanie „drugiego rodzica” do składu rodziny, ani wykazanie faktu zasądzenia od tegoż rodzica alimentów na rzecz dziecka, nie jest konieczne do uzyskania zapomogi. Jako podstawę prawną swego zapatrywania podała Pani Minister, iż w tym wypadku art. 7 pkt 5 u.ś.r. nie znajduje zastosowania. Uważam, że powyższa argumentacja jurystyczna jest niepełna w części

¹ Do tekstu wyjaśnień prowadzi odnośnik: <http://www.mpips.gov.pl/dla-mediow/sprostowania-i-wyjasnienia/art.6062,wyjasnienie-w-zwiazku-z-artykulem-michaliny-topolewskiej-dochod-rodzicow-potrzebny-do-becikowego-gazeta-prawna-5-lutego-2012r-.html>.

uzasadniającej tezę, iż wpisanie drugiego z rodziców do składu rodziny nie jest konieczne do uzyskania zapomogi.

Zgodnie z art. 7 pkt 5 u.ś.r. 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 do drugiego z rodziców do świadczenia alimentacyjnego na rzecz tego dziecka. Nie budzi wątpliwości, że powyższy przepis stosuje się wprost do zasiłku rodzinnego, będącego jednym z czterech rodzajów świadczeń rodzinnych, do których zalicza się ponadto pozostałe trzy ich rodzaje: świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy, świadczenie pielęgnacyjne), zapomogę wypłacaną przez gminy na podstawie art. 22a u.ś.r. oraz jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka (por. art. 2 pkt 1 u.ś.r.). Zapomoga stanowi zatem świadczenie rodzinne odrębne od zasiłku rodzinnego, zaś reżim ustalania doń prawa został określony w art. 15b u.ś.r., toteż do ustalania prawa do zapomogi *prima facie* nie znajduje zastosowania art. 7 u.ś.r., odnoszący się wyłącznie do zasiłku rodzinnego. W konsekwencji można zaaprobować pogląd Pani Minister, że ubiegająca się o zapomogę osoba samotnie wychowująca dziecko nie musi wykazywać, że zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od jego rodzica, chociaż dopuszczalna jest także odmienna, konkurencyjna, wykładnia rozszerzająca art. 7 u.ś.r.

Punktem wyjścia wykładni rozszerzającej byłoby spostrzeżenie, iż zapomoga oraz zasiłek rodzinny są świadczeniami podobnymi pod względem właściwości podmiotów uprawnionych do ich otrzymania oraz warunków nabywania prawa do tych świadczeń. Podobieństwo obu świadczeń wyraźnie ujawniło się wraz z wprowadzeniem kryterium dochodu rodziny, nieprzekraczającego w przeliczeniu na osobę kwoty 1.922,00 zł, warunkującego przyznanie prawa do zapomogi (art. 15b ust. 2 zd. 1 u.ś.r.). Dodatkowo ustawodawca postanowił, że do ustalania prawa do zapomogi znajdują zastosowanie stosowane odpowiednio przepisy art. 5 ust. 4-4b, 7-9 i 11 u.ś.r., czyli przepisy regulujące sposób ustalania dochodu rodziny osoby ubiegającej się o przyznanie zasiłku rodzinnego. Stwierdziwszy w akcie prawnym (u.ś.r.) brak wyraźnie wystawionej regulacji przyznawania zapomogi osobom samotnie wychowującym dziecko, można poprzez *analogiae legis* uzupełnić tę lukę, wnioskując z podobieństwa sytuacji osoby samotnie wychowującej dziecko ubiegającej się o zasiłek rodzinny oraz sytuacji takiej osoby ubiegającej się o zapomogę (wnioskowanie *a simili*), iż art. 7 pkt 5 u.ś.r. stosuje się także do zapomogi, toteż jej otrzymanie przez osobę samotnie wychowującą dziecko zależy od wykazania zasądzenia świadczenia alimentacyjnego na rzecz dziecka od jego rodzica. Spełnienie tego wymagania nie jest konieczne,

gdy zachodzą, określone w art. 7 pkt 5 lit. a-d u.ś.r., przeszkody uniemożliwiające zasądzenie świadczeń alimentacyjnych.

Zaprezentowana powyżej wykładnia art. 7 pkt 5 u.ś.r., uzasadniająca m.in. tezę o ewentualnym zastosowaniu przywołanego przepisu do ustalania prawa do zapomogi, nadal nie rozstrzyga kwestii, czy przy ustalaniu tego prawa w dochodzie rodziny osoby samotnie wychowującej dziecko należy uwzględnić dochód niewychowującego dziecka drugiego z rodziców. Kwestia ta stała się aktualna po wprowadzeniu do u.ś.r. kryterium dochodu rodziny, którego nieprzekroczenie stanowi przesłankę przyznania zapomogi.

Do 31 grudnia 2012 r. zapomoga przysługiwała matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka – niezależnie od wysokości dochodów. Pierwszego stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. poz. 1255), która znowelizowała art. 15 ust. 2 u.ś.r. Po nowelizacji przepis ten uzyskał brzmienie: *Jednorazowa zapomoga przysługuje matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1.922,00 zł. Przepisy art. 5 ust. 4-4b, 7-9 i 11 stosuje się odpowiednio.* Bezpośrednim skutkiem nowelizacji stało się rozszerzenie zakresu czynności w postępowaniu administracyjnym, toczącym się w przedmiocie ustalenia prawa do zapomogi, o badanie dochodu rodziny wnioskodawcy. Gdy wniosek pochodzi od osoby samotnie wychowującej dziecko, wyłania się konieczność ustalenia, czy do rodziny wnioskodawcy zalicza się niewychowujący dziecka drugi z jego rodziców. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 16 u.ś.r. pod pojęciem rodziny należy rozumieć *odpowiednio następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy; do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko.* Zatem literalnie rzecz biorąc, członkami rodziny są oboje rodzice dziecka bez względu na fakt, czy jedno z nich jest osobą samotnie wychowującą dziecko. Taka wykładnia przeważa w stanowiskach zajmowanych przez realizatorów świadczeń rodzinnych, którzy, w konsekwencji, żądają od osób samotnie wychowujących dziecko przedstawienia zaświadczeń lub oświadczeń pochodzących od rodzica niewychowującego dziecka o osiągniętym dochodzie i składkach odprowadzonych na ubezpieczenie zdrowotne – pod rygorem pozostawienia bez rozpoznania wniosku o przyznanie zapomogi.

Przekonującego i należycie uzasadnionego stanowiska w powyższej kwestii trudno także doszukać się w orzecznictwie sądowym. Wprawdzie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2008 r., wydanego w sprawie oznaczonej sygn.: I OSK 672/07, został sformułowany pogląd, iż *możliwość uwzględnienia dochodu wyłącznie jednego rodzica odnosi się tylko do okoliczności, kiedy dziecko wychowywane jest przez osobę samotną w rozumieniu art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych i wówczas do ogólnego dochodu rodziny wlicza się należne dzieciom alimenty drugiego z rodziców niepozostającego w związku małżeńskim z matką/ojcem dziecka, a nie wlicza się jego całościowych dochodów*, lecz pogląd ten nie został poparty żadną normą prawną, wcześniejszym orzecznictwem, poglądami doktryny czy wywodem, odzwierciedlającym wnioskowanie prawnicze Sądu prowadzące do postawionej tezy. Ponadto, w kulturze prawa stanowionego orzecznictwo sądowe nie stanowi konstytucyjnego źródła prawa.

Na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. Nr 6, poz. 69 ze zm.) proszę Panią Minister o wyjaśnienie i uzupełnienie argumentacji prawnej na poparcie stanowiska wyrażonego – w skierowanym do Wojewody Mazowieckiego piśmie z 23 stycznia 2014 r., znak: DSR-IV-053-82-1-TW/14 – w kwestii braku wymogu wpisania danych drugiego z rodziców do wniosku o przyznanie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka.

Z wyrazami szacunku
Marek Jankowski,



MINISTERSTWO
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Elżbieta Seredyn
Podsekretarz Stanu

DSR-IV-073-10-1-TW/14

Warszawa, dnia ²³ kwietnia 2014 r.

Pan
Marek Michalak
Rzecznik Praw Dziecka

Szanowny Panie Ministrze,

Odpowiadając na pismo znak ZSS/500/9/2014/JZ z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie warunków przyznawania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1456), uprzejmie informuję:

Od 1 stycznia 2013 r. prawo do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowego), uzależnione jest od kryterium dochodowego, które wynosi 1922 zł netto miesięcznie w przeliczeniu na osobę w rodzinie.

Przy ustalaniu prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka: ustalaniu składu rodziny i obliczaniu dochodu, nie ma zastosowania art. 7 pkt 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który stanowi, że zasiłek rodzinny, a tym samym i dodatki do tego zasiłku (jednorazowa zapomoga nie jest dodatkiem do zasiłku rodzinnego), nie przysługują, jeżeli osoba samotnie wychowująca dzieci nie ma zasądzonych alimentów od drugiego rodzica, chyba że: drugi z rodziców dziecka nie żyje, ojciec dziecka jest nieznany lub powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone.

W związku z powyższym, przepis uzależniający prawo do świadczenia rodzinnego od konieczności zasądzenia alimentów na rzecz dziecka od drugiego rodzica, ma zastosowanie tylko przy ustalaniu prawa do zasiłku rodzinnego w sytuacji, gdy o zasiłek rodzinny ubiega się osoba samotnie wychowująca dziecko (definicja osoby samotnie wychowującej dziecko zawarta jest w art. 3 pkt 17a ww. ustawy).

W sytuacji, gdy o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, o której stanowi art. 15b ww. ustawy, występuje osoba, która jest osobą samotnie wychowującą dziecko (bez względu na fakt ustalenia, bądź nie, ojcostwa dziecka), przepisy ww. ustawy nie uzależniają przyznania tego świadczenia od wpisania drugiego rodzica do składu rodziny, ani od zasądzenia alimentów na rzecz dziecka od drugiego rodzica.

Jeśli jednak rodzic dziecka ubiegający się o przyznanie ww. świadczenia wychowuje dziecko wspólnie z jego drugim rodzicem, a więc nie jest osobą samotnie wychowującą dziecko w rozumieniu art. 3 pkt 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych, organ właściwy ma obowiązek ustalić, czy spełnione jest kryterium dochodowe z uwzględnieniem w składzie rodziny obojwojga rodziców i ich dochodów – co wynika z art. 3 pkt 2, 2a i 16 ww. ustawy.

W sprawie pani Agnieszki M., której dotyczy przywołane przez Pana Rzecznika pismo MPiPS znak: DSR-IV-82-1-TW/14 z dnia 23 stycznia 2014 r., organ właściwy realizujący świadczenia rodzinne, tj. burmistrz Pruszkowa reprezentowany przez upoważnionego pracownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pruszkowie, jak wynika z dalszej korespondencji MPiPS z ww. osobą, nie stosuje nieprawidłowej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych i nie żąda udokumentowania dochodów drugiego z rodziców dziecka w sytuacji, gdy dziecko jest wychowywane przez osobę samotnie wychowującą dziecko. W opisaney sprawie, żądanie udokumentowania sytuacji dochodowej także ojca dziecka wynika z faktu, iż w ocenie ww. organu właściwego, ubiegająca się o jednorazową zapomogę matka dziecka, wychowuje dziecko wspólnie z jego ojcem, a więc nie jest osobą samotnie wychowującą dziecko.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że Minister Pracy i Polityki Społecznej nie jest organem ustalającym prawo do świadczeń rodzinnych, ani nie posiada uprawnień do dokonywania wiążącej wykładni przepisów prawa.

Ostateczna ocena okoliczności indywidualnej sprawy, tj. rozpatrzenie wniosku strony o ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka (czy też jakiegokolwiek innego świadczenia rodzinnego) oraz ustalenie wszystkich istotnych okoliczności sprawy – w szczególności ustalenie, czy strona jest osobą samotnie wychowującą dziecko w rozumieniu art. 3 pkt 17a ww. ustawy o świadczeniach rodzinnych, należy do kompetencji organu właściwego, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego dla miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się (lub upoważnionego kierownika/pracownika ośrodka pomocy społecznej).


PODSEKRETARZ STANU

Elzbieta Seredyn