

E. PRACOWNIA UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

RENATA BABIŃSKA-GÓRECKA

Uniwersytet Wrocławski

CHARAKTER PRAWNY I CEL JEDNORAZOWEJ ZAPOMOGI Z TYTUŁU URODZENIA SIĘ DZIECKA

1. WPROWADZENIE

Na mocy przepisu art. 1 pkt 3 ustawy z 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych¹ wprowadzono do ustawy z dnia 28 listopada o świadczeniach rodzinnych² jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się żywego dziecka, określaną także mianem „becikowego”. Regulacja dotycząca tego świadczenia uległa na przełomie zaledwie kilku ostatnich lat istotnym zmianom. Przede wszystkim rozszerzono zakres podmiotów uprawnionych do jednorazowej zapomogi oraz wydłużono terminy na złożenie o nią wniosku, przy jednoczesnym zaostrożeniu innych warunków nabycia do niej prawa. Zawężenie dostępu do jednorazowej zapomogi odbyło się przez ustanowienie dodatkowej przesłanki w postaci legitymowania się zaświadczeniem lekarskim o podleganiu matki dziecka opiece lekarskiej od 10 tygodnia ciąży, a następnie przesłanki w postaci kryterium dochodowego.

Będące wynikiem nowelizacji dokonanej na mocy ustaw z: 24 maja 2007 r.³ oraz z 17 października 2008 r.⁴ nowe sformułowanie grupy podmiotów uprawnionych do jednorazowej zapomogi w powiązaniu ze zmianą zasad składania wniosku o to świadczenie stało się przyczyną wielu niejasności i problemów w stosowaniu tej regulacji prawnej. Pierwotnie „becikowe” przysługiwało ojcu

¹ Dz.U. z 2006 r., Nr 12, poz. 67; dalej jako: ustawa nowelizująca z 2005 r.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1456; dalej jako: ustawa.

³ Ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym, Dz.U. z 2007 r., Nr 109, poz. 747; dalej: ustawa nowelizująca z 2007 r.

⁴ Ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych Dz.U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1456; dalej: ustawa nowelizująca z 2008 r.

lub matce albo opiekunowi prawnemu dziecka. Zgodnie ze zmienionym art. 15b ust. 2 ustawy jednorazowa zapomoga przysługuje matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka. We wskazanym zakresie znaczenie ma także nowe uregulowanie dotyczące terminu na złożenie wniosku o to świadczenie. W pierwotnym brzmieniu ustawy termin ten wynosił 3 miesiące i biegł od dnia narodzin dziecka. Wedle zmienionego przepisu art. 15b ust. 3 ustawy wniosek o wypłatę jednorazowej zapomogi składa się w terminie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka, a w przypadku gdy wniosek dotyczy dziecka objętego opieką prawną, opieką faktyczną albo dziecka przysposobionego — w terminie 12 miesięcy od dnia objęcia dziecka opieką albo przysposobienia nie później niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia.

W związku ze wskazaną zmianą powstał praktyczny problem ewentualnej kolizji prawa do jednorazowej zapomogi, gdy o świadczenie to wystąpili najpierw rodzice dziecka (biologiczni), a następnie opiekun prawny lub opiekun faktyczny albo osoba, które dziecko przysposobiła. Problem ten istniał teoretycznie także na gruncie pierwotnej regulacji prawnej, niemniej jednak z powodu krótkiego, tj. trzymiesięcznego terminu na złożenie wniosku od dnia narodzin dziecka — nie miał on praktycznego znaczenia.

Zasygnalizowane zagadnienie ma walor zarówno dogmatyczno- jak i teoretycznoprawny, gdyż jego rozwiązanie zależy od określenia charakteru prawnego jednorazowej zapomogi. Jednym z aspektów tego zagadnienia jest także odpowiedź na pytanie o *ratio legis* wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa jednorazowej zapomogi. Bez rozstrzygnięcia powyższych kwestii niemożliwe wydaje się rozwiązanie praktycznego problemu zbiegu prawa do jednorazowej zapomogi, czyli sytuacji, w której zapomogę tę uzyskało któreś z biologicznych rodziców dziecka, a następnie wystąpił o nią także opiekun prawny, faktyczny lub osoba przysposabiająca to dziecko. Zbieg ten może też polegać na tym, że zapomogę uzyskał rodzic biologiczny dziecka lub opiekun prawny, a następnie ubiega się o nią osoba, która dziecko przysposobiła. W odniesieniu do wszystkich tych przypadków brakuje jednoznacznej regulacji prawnej, na podstawie której można by przesądzić, który z podmiotów jest wtedy uprawniony do jednorazowej zapomogi, względnie, że świadczenie to można przyznawać kilkakrotnie na to samo dziecko różnym, zgłaszającym się kolejno podmiotom, stosownie do wyliczenia zawartego w art. 15b ust. 2 ustawy. Wagę podniesionego problemu w wymiarze społecznym pokazuje przykład rodziców biologicznych (często z rodzin dysfunkcyjnych), którzy — pomimo podjęcia takiej decyzji — nie składali oświadczeń po upływie sześciu tygodni od urodzenia się dziecka o wyrażeniu zgody na przysposobienie bez wskazania osoby przysposabiającego w obawie przed utratą prawa do „becikowego”, a w konsekwencji powstaniem zobowiązania do jego zwrotu⁵.

⁵ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 13 marca 2008 r., IV SA/Po 878/07.

2. KONCEPCJA WIELOKROTNEGO PRAWA DO JEDNORAZOWEJ ZAPOMOGI

W wyroku WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2010 r.⁶ podkreślono, że organy stosujące przepis art. 15b ust. 2 ustawy, wedle którego jednorazowa zapomoga przysługuje matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka, „mają wątpliwości czy alternatywa rozłączna »albo« dotyczy wszystkich trzech członów zakresu podmiotowego przepisu, tj. matki lub ojca, opiekuna prawnego, opiekuna faktycznego, ponieważ tego typu wyliczenie z zastosowaniem »albo« na jego końcu może wskazywać na alternatywę rozłączną wszystkich wyliczonych elementów”. Konstatując taki wynik wykładni literalnej przepisu art. 15b ust. 2 ustawy, Sąd w powołanym wyżej wyroku — odwołując się do przyjętego przez siebie celu tej regulacji, czyli dążenia ustawodawcy, by jednorazową zapomogę mogli uzyskać zarówno matka lub ojciec dziecka, jak i jednocześnie opiekun prawny lub opiekun faktyczny — przyjął „taką interpretację przepisu art. 15b ust. 2, że przecinek zastosowany w zdaniu »jednorazowa zapomoga przysługuje matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka«, oznacza koniunkcję, która odnosi się do członów »matka lub ojciec« — »opiekun prawny albo opiekun faktyczny«”.

Trzymając się konsekwentnie stanowiska wyrażonego przez WSA w powołanym wyroku, należałoby przyjąć, że na to samo dziecko może zostać przyznana podwójna zapomoga, jeśli najpierw pobrało ją któreś z rodziców, a później wystąpił o nią także opiekun prawny lub opiekun faktyczny. Jeśli natomiast jednorazową zapomogę pobrał opiekun prawny, to opiekun faktyczny nie jest już do niej uprawniony. Jest to wyraźny brak konsekwencji w rozumowaniu Sądu, podważający zarazem trafność przyjętej wykładni. Ponadto warto zauważyć, że na podstawie samego brzmienia przepisu art. 15b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, kierując się wykładnią przyjętą przez Sąd, nie sposób rozstrzygnąć kolizji pomiędzy rodzicami biologicznymi dziecka a osobami, które to dziecko przysposobiły. Obie grupy bowiem, których wyróżnienie jest zasadne w związku z brzmieniem art. 15b ust. 3 ustawy, w przepisie art. 15b ust. 2 ustawy zostały ujęte jako: matka lub ojciec.

Faktem jest natomiast, że ustawodawca nie zawarł w regulacji prawnej dotyczącej jednorazowej zapomogi wprost przepisów kolizyjnych, określających komu w razie zbiegu przysługuje jednorazowa zapomoga. Jednocześnie prawo do niej nie zostało także wyraźnie powiązane ze sprawowaniem opieki na dzieckiem czy ponoszeniem wydatków na jego utrzymanie. Nie oznacza to jednak, że w regulacji tej brakuje choćby pośrednich wskazówek, wedle których można by rozstrzygnąć wstępnie ewentualną kolizję w zakresie podmiotów potencjalnie uprawnionych do jednorazowej zapomogi. Otóż, jak słusznie zauważył WSA

⁶ I SA/Wa 1521/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

w cytowanym orzeczeniu, zawarte w art. 15b ust. 2 ustawy wyliczenie z zastosowaniem spójnika „albo” na jego końcu może wskazywać na alternatywę rozłączną wszystkich wyliczonych elementów, tj. matki, ojca, opiekuna prawnego i opiekuna faktycznego. Konkluzja ta, oparta na regułach wykładni literalnej, została przez WSA w powołanym orzeczeniu zakwestionowana. Otóż WSA — odwołując się do *ratio legis* „becikowego” — przełamał wynik wykładni literalnej przepisu art. 15b ust. 2 w zw. z art. 15b ust. 3 ustawy. Pojawia się jednak pytanie, czy ustalony cel regulacji jednorazowej zapomogi przez WSA jest zasadny? Wszak z samego uzasadnienia projektu zmiany dokonanej ustawą nowelizującą z 2007 r. — na który powołał się WSA w cytowanym wyroku — można jedynie wywieść, że zaprojektowana zmiana polega na rozszerzeniu zakresu podmiotowego osób uprawnionych do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka oraz że przyjęte rozwiązania (zwłaszcza nowa regulacja terminu na złożenie wniosku) mają umożliwić osobom przysposabiającym dziecko ubieganie się o przedmiotowe świadczenie, szczególnie w sytuacji, gdy przeciągają się procedury adopcyjne. Tak ustalone uzasadnienie nowelizacji nie przesądza jeszcze, moim zdaniem, że jednorazową zapomogę można przyznawać dwu- lub wielokrotnie na to samo dziecko. Wynik wykładni literalnej można przełamać, powołując się na np. na cel, który jednakże nie budzi wątpliwości, a w każdym razie, którego sformułowanie zostało dobrze uargumentowane. Warto zatem zastanowić się nad charakterem prawnym i funkcją jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się żywego dziecka.

3. *RATIO LEGIS* „BECIKOWEGO”

Ratio legis wprowadzenia do systemu prawnego powszechnie dostępnego, obywatelskiego (co do zasady) prawa do świadczenia w postaci jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się żywego dziecka, nawiązuje ogólnie do roli i miejsca świadczeń rodzinnych w polityce rodzinnej. Wskazuje na to uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej z 2005 r., w którym powołano się na względy społeczne i demograficzne, warunkujące ustanowienie „becikowego” (druk sejmowy nr 40). Świadczenia ze strony państwa na rzecz rodziny są w ujęciu polityki społecznej (polityki rodzinnej) instrumentem wzrostu dzietności — z jednej strony. Z drugiej strony cele polityki społecznej wytyczają także pozostałe funkcje rodziny, tj. wychowawcza, socjalizacyjna, ekonomiczna, jako podmiotu budującego kapitał ludzki, a tym samym odgrywającego ważną rolę we wszechstronnym rozwoju i postępie społecznym⁷. Znaczenie świadczeń rodzinnych, zasilających, obok pracy zawodowej, budżety gospodarstw domowych w celu realizacji przez rodzinę jej funkcji ekonomicznej jest typowe dla patriarchalnego modelu ekonomicznego rodziny przeciwstawianego modelowi dwojga zarobkujących rodziców, w którym

⁷ B. Balcerzak-Paradowska, *Od redaktora numeru*, Polityka Społeczna 2007, nr 8, s. 1.

znaczenie ma płaca rodzinna jako instrument polityki rodzinnej oraz różne rozwiązania, zwłaszcza instytucjonalne zapewniające łączenie pracy z wypełnianiem obowiązków rodzinnych (głównie sprawowanie opieki nad dziećmi). W Polsce brakuje w tym względzie spójnej polityki oraz spójnego systemu świadczeń i rozwiązań prawnych. Występują rozwiązania, które wspierają jeden lub drugi model, przy czym żaden z nich nie jest realizowany w sposób pełny i konsekwentny. Występują bowiem istotne braki w polityce płac⁸ i rynku pracy (zatrudnienie cywilnoprawne bez gwarancji i ochrony, w tym gwarancji płacy rodzinnej), których nie kompensuje segmentujący system niskich zasiłków rodzinnych. Jednocześnie oprócz rozwiązań wspierających model dwojga zarobkujących rodziców (np. roczny zasiłek macierzyński, zasiłek opiekuńczy) występują w naszym systemie prawnym rozwiązania sprzyjające dezaktywizacji zawodowej kobiet w postaci możliwości objęcia ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym osób nieaktywnych zawodowo, opiekujących się — co do zasady — dziećmi do 5. roku życia, oraz w postaci świadczeń pielęgnacyjnych, przy jednoczesnym braku systemowego rozwiązania problemu opieki nad osobami niesamodzielnymi (opieki długoterminowej).

Świadczenia rodzinne w Polsce nie są zatem wyrazem świadomego wyboru państwa co do kierunku prowadzonej polityki rodzinnej (tradycyjna polityka rodzinna lub socjalna polityka rodzinna ukierunkowana na przeciwdziałanie ubóstwu rodzin z dziećmi)⁹, lecz stanowią wyraz realizacji praw socjalnych wynikających z Konstytucji RP¹⁰. Zgodnie z przepisem art. 71 ust. 1 Konstytucji RP 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 ocenie Trybunału Konstytucyjnego zdanie drugie przepisu art. 71 ust. 1 Konstytucji RP nie wyraża zasady programowej, lecz wynikają z niego określone prawa podmiotowe, tj. „prawo do ochrony osób słabszych ekonomicznie, a w szczególności dzieci”, „prawo do ochrony i opieki nad rodziną ze strony Państwa”, „prawo do zabezpieczenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa przed wszelkimi zagrożeniami dla ich normalnego funkcjonowania”, „prawo rodziny do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Przepis

⁸ Zob. więcej na ten temat: B. Balcerzak-Paradowska, *Współczesne wyzwania dla polityki rodzinnej*, Polityka Społeczna 2007, nr 8, s. 4–7.

⁹ Zob. więcej na temat kierunków polityki rodzinnej: S. Golinowska, *Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa. Głos w debacie o polityce rodzinnej w Polsce*, Polityka Społeczna 2007, nr 8, s. 8. Na temat znikomej roli zasiłków rodzinnych w dochodach rodzin z dziećmi: B. Kołaczek, *Warunki życia rodzin z dziećmi. Tendencje pierwszych lat XXI wieku*, Polityka Społeczna 2009, nr 9, s. 7.

¹⁰ Na temat ujętych w Konstytucji RP praw socjalnych i ich realizacji zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013, s. 65–66 i 69.

ten może stanowić zatem podstawę dochodzenia roszczeń, a przez to może być wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną¹¹.

Ponadto należy zauważyć, że nawet w sytuacji, gdy państwo prowadzi neutralną politykę rodzinną, tj. nie stawia sobie żadnych celów w aspekcie rozwoju rodziny i potencjału społecznego, wsparcie i wyrównanie dochodu rodzin wychowujących i utrzymujących dzieci stanowi prawny wymóg, wynikający także z przepisów ratyfikowanej przez Polskę Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego.

Dlatego też — na tym etapie rozważań — nie sposób jednoznacznie stwierdzić, czy jednorazowa zapomoga — należąca formalnie do świadczeń rodzinnych — jest świadczeniem ukierunkowanym na wsparcie dochodowe rodzin (wsparcie ekonomicznej funkcji rodziny) czy też świadczeniem nastawionym na ilościowy rozwój populacji (wsparcie funkcji prokreacyjnej rodziny).

Biorąc natomiast pod uwagę okoliczności wprowadzenia do ustawy o świadczeniach rodzinnych „becikowego”, w tym położenie w toczącej się debacie publicznej nacisku na znaczenie rodziny dla ilościowego rozwoju ludności, w ówczesnej świadomości społecznej i prawnej jednorazową zapomogę (tzw. becikowe) postrzegano głównie jako świadczenie rekompensujące skokowy wzrost wydatków związanych z urodzeniem dziecka, a tym samym ułatwiające podjęcie decyzji o powiększeniu rodziny¹². Tłem tego rozwiązania były bowiem znamienne dla okresu okółomilenijnego prognozy wskazujące na niepokojące trendy procesów demograficznych, które ożywiły w Polsce dyskusję o polityce rodzinnej i przełożyły się w pewnym stopniu na różnego rodzaju działania i rozwiązania prawne. Stąd jednorazowa zapomoga została ukształtowana jako świadczenie z tytułu urodzenia się żywego dziecka, a nie z tytułu przysposobienia lub objęcia dziecka opieką, stanowiąc pomoc dla rodzin wpisującą się w nurt polityki rodzinnej o wyraźnym rysie pronatalistycznym. Uregulowanie prawa do jednorazowej zapomogi w ustawie o świadczeniach rodzinnych, czyli formalne uznanie jej za świadczenie rodzinne, nie oznacza wszak, że „becikowe” jest typowym świadczeniem rodzinnym realizującym cele wsparcia socjalnego w ramach funkcji ekonomicznej rodziny (świadczenie rodzinne w sensie materialnym, *sensu stricto*). Jak bowiem wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej z 2005 r., formalne zakwalifikowanie jednorazowej zapomogi do świadczeń rodzinnych podyktowane było względami fiskalnymi. Celem tego rozwiązania było przede wszystkim to, by świadczenie nie podlegało opodatkowaniu oraz nie było wliczane do dochodu branego pod uwagę przy ubieganiu się o świadczenia z pomocy społecznej.

Z kolei pronatalistyczny charakter polityki skutkującej wprowadzeniem do systemu świadczeń socjalnych jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się ży-

¹¹ Wyrok TK z 18 listopada 2014 r., SK 07/11; Dz.U. 2014 r., poz. 1652.

¹² A. Baranowska-Rataj, A. Matysiak, *Czy znamy lekarstwo na niską dzietność? Międzynarodowe badania ewaluacyjne na temat polityki rodzinnej*, Polityka Społeczna 2012, nr 7, s. 12.

wego dziecka podkreśla, po pierwsze — wyłączenie tego świadczenia z mechanizmu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz po drugie — ustanowienie na mocy ustawy z 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy — kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw¹³ warunku w postaci legitymowania się przez rodziców biologicznych¹⁴ dziecka zaświadczeniem lekarskim o podleganiu matki dziecka w okresie ciąży opiece medycznej.

Zgodnie z art. 1 lit. z) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁵ określenie „świadczenie rodzinne” oznacza wszelkie świadczenia rzeczowe lub pieniężne, które mają odpowiadać wydatkom rodziny, z wyłączeniem zaliczek z tytułu świadczeń alimentacyjnych oraz specjalnych świadczeń porodowych i świadczeń adopcyjnych wspomnianych w załączniku I. Zgodnie z postanowieniami wspomnianego załącznika nr I spód pojęcia „świadczenia rodzinne” wyłączono właśnie jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka oraz zaliczki z tytułu zasiłków alimentacyjnych. Rozwiązanie to zostało wprost w rozporządzeniu uzasadnione jedynie w odniesieniu do zaliczek alimentacyjnych (świadczeń z funduszu alimentacyjnego). Zgodnie z punktem 36 preambuły do rozporządzenia nr 883/2004 zaliczki z tytułu zasiłków alimentacyjnych to zaliczki zwrotne, mające rekompensować niewypełnienie przez rodzica jego prawnego obowiązku utrzymywania własnego dziecka, który jest obowiązkiem wynikającym z prawa rodzinnego. Wobec tego zaliczki te nie powinny być uważane za świadczenie bezpośrednie w ramach wspólnego wsparcia na rzecz rodzin. Zważywszy na te cechy, zasady koordynacji nie powinny być stosowane do zasiłków alimentacyjnych.

Zasad koordynacji nie odnosi się — jak już podkreślono — do „becikowego”. Zdaje się, że uzasadnienie i konsekwencje prawne tego rozwiązania, choć nie zostało to wyrażone wprost w samym rozporządzeniu nr 883/2004, są identyczne, jak w przypadku zasiłków alimentacyjnych. Jednorazowa zapomoga nie stanowi, w myśl przyjętej w rozporządzeniu nr 883/2004 logiki, bezpośredniego świadczenia udzielanego w ramach wspólnego wsparcia na rzecz rodzin, czyli typowego świadczenia rodzinnego. Warto zatem podkreślić, że w świetle rozporządzenia nr 883/2004 świadczenia rodzinne mają na celu wsparcie rodziny w wypełnianiu jej funkcji¹⁶ ekonomicznej, czyli pomoc na utrzymanie dzieci i wyrównanie do-

¹³ Dz.U. z 2008 r., Nr 237, poz. 1654.

¹⁴ Zastrzeżenie to wynika wprost z przepisu art. 15b ust. 7 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który został dodany do tej ustawy na mocy ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz.U. z 2011 r., Nr 205, poz. 1212.

¹⁵ Dz.U. UE L z dnia 30 kwietnia 2004 r.; dalej zwane jako: rozporządzenie nr 883/2004.

¹⁶ W zakresie wspierania funkcji wychowawczej i socjalizacyjnej rodziny odpowiednie rozwiązania zawierała najpierw ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r., poz. 182), a obecnie ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2011 r., Nr 149, poz. 887).

chodu¹⁷. Świadczenia te zatem wpisują się w jeden z aspektów polityki rodzinnej, który ma walor uniwersalny i odpowiada realizacji celów europejskiej polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i jego zwalczania oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, a także usuwania barier ekonomicznych w dostępie do edukacji. Inaczej rzecz ujmując, chodzi o — stosownie do celów określonych w polityce społecznej europejskiej, a obecnie w dokumencie Europa 2020 — tworzenie warunków do rozwoju kapitału intelektualnego jako przesłanki zrównoważonego wzrostu gospodarczego, którego jednym ze składników jest kapitał ludzki. Innym aspektem polityki rodzinnej jest, jak już zasygnalizowano, polityka pozostająca w związku z polityką ludnościową — polityka pronatalistyczna. Wspieranie funkcji prokreacyjnych rodziny pozostaje z kolei w narodowym interesie danego państwa. Uzasadnia to, w świetle koordynacyjnej aksjologii, wyłączenie spod jej oddziaływania określonych świadczeń socjalnych, oddziałujących na procesy prokreacyjne, pomimo że należą one do systemu świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Można zatem przyjąć, że jednorazowa zapomoga — w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 — stanowi przede wszystkim świadczenie mające na celu wsparcie funkcji prokreacyjnej rodziny. Inne świadczenia, do których rozporządzenie to ma zastosowanie — w tym również świadczenia rodzinne *sensu stricte* — choć także stanowią jednocześnie instrumenty polityki ludnościowej, przede wszystkim jednak są wyrazem dopełnienia przez państwo obowiązku realizacji praw socjalnych (praw człowieka), a tym samym przysługują w przypadku ziszczenia się określonego ryzyka socjalnego i mają na celu kompensowanie jego skutków (np.: zasiłki i dodatki rodzinne, zasiłek macierzyński, zasiłek opiekuńczy itp.).

Pronatalistyczny charakter „becikowego” podkreśla również ustanowienie warunku uzyskania prawa do tego świadczenia w postaci zaświadczenia lekarskiego o podleganiu przez matkę dziecka opiece medycznej od 10. tygodnia ciąży do dnia porodu. Ochrona zdrowia matek i dzieci jest jednym ze starszych aspektów polityki pronatalistycznej. Jak się zauważa w piśmiennictwie, „pierwsze interwencje państwa w Wielkiej Brytanii w sprawy rodzinne dotyczyły zdrowia matki i dziecka”¹⁸. Zdrowie społeczeństwa leży zwłaszcza w interesie narodowym danego państwa. Warunek przedstawienia zaświadczenia lekarskiego, mający nakłonić kobiety w ciąży do korzystania z wczesnej i systematycznej opieki medycznej, nadaje „becikowemu” wyraźny rys świadczenia z zakresu polityki pronatalistycznej, a nie świadczenia służącego wsparciu ekonomicznych funkcji rodziny (świadczenie rodzinne *sensu stricto*). To z polityką pronatalistyczną, jak już zauważono, wiąże się dbałość o kondycję zdrowotną matek i nowo narodzonych dzieci. Z uzasadnienia projektu przewidującego ustanowienie powyższego warunku wynika,

¹⁷ Por. podobnie: M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 34, 36. Zob. także np.: wyrok TS UE z dnia 15 marca 2001 r., C-85/99, *Offermanns*.

¹⁸ S. Golinowska, *op. cit.*, s. 8.

że „intencją tej regulacji jest zwiększenie rzeczywistego zakresu objęcia kobiet w ciąży opieką lekarską w trakcie ciąży, co może przyczynić się do ograniczenia wysokiego poziomu śmiertelności oraz zmniejszenia odsetka niemowląt posiadających niską masę urodzeniową” (druk sejmowy nr 885).

4. ZMIANA PRAWNEJ REGULACJI PRAWA DO „BECIKOWEGO”

Począwszy od lipca 2007 r. — jak już wskazano — regulacja prawna jednorazowej zapomogi została poddana licznym nowelizacjom. Poszczególne zmiany doprowadziły do tego, że o świadczenie to mogą ubiegać się skutecznie zarówno rodzice biologiczni dziecka, jak i opiekun prawny, opiekun faktyczny oraz osoby, które dziecko przysposobiły. Poza tym jednorazowa zapomoga może zostać przyznana — w przypadku obejmowania dziecka opieką lub jego przysposobienia — na dziecko do ukończenia przez nie 18. roku życia. Warto podkreślić, że ogólną przesłanką przyznania prawa do jednorazowej zapomogi na kilku- lub kilkunastoletnie dziecko nie może być urodzenie się tego dziecka, lecz potrzeba wsparcia socjalnego osób, które takie dziecko obejmują opieką prawną lub przysposabiają. W takich przypadkach jednorazowa zapomoga przestaje być „becikowym”, czyli, zgodnie z etymologią tej potocznej nazwy, świadczeniem dla „opiekunów” nowo narodzonego dziecka (niemowlęcia), a nabiera cech świadczenia wspierającego dochód, czyli typowego świadczenia rodzinnego. Teoretycznie taki kierunek rozwoju jednorazowej zapomogi mogłoby dopełniać ustanowienie na mocy ustawy z 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych¹⁹ warunku jej otrzymania w postaci spełnienia kryterium dochodowego. Sprowadziło to bowiem jednorazową zapomogę do grupy świadczeń reglamentowanych, tzn. niedostępnych wszystkim obywatelom i niektórym cudzoziemcom zamieszkującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którym urodziło się żywe dziecko. Takiej wykładni przeczy jednak samo uzasadnienie projektu powołanej ustawy (druk nr 319), w którym wskazano jedynie zły stan finansów publicznych, spowodowany kryzysem gospodarczym, a także przyjęte przez ustawodawcę stosunkowo wysokie — jak na występujące w Polsce realia sytuacji finansowej rodzin — kryterium dochodowe (1922, 00 zł na osobę w rodzinie), czyniące to świadczenie nadal dostępnym dla rodzin relatywnie dobrze sytuowanych. Także reguły ustalenia przyjętego na potrzeby jednorazowej zapomogi kryterium dochodowego nie zawierają elementów, u których podstaw leży dążenie do wyrównania dochodów rodzin z dziećmi w stosunku do rodzin bezdzietnych. Kryterium to oparto bowiem na obowiązującym pierwszym progu podatkowym (85 528, 00 zł), z uwzględnieniem trzyosobowej rodziny. Przyjęte kryterium dochodowe, w tym zasady jego ustalenia nie zawierają zatem elementów wskazujących na zamiar wsparcia do-

¹⁹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1255.

chodowego rodzin. W przeciwieństwie do progu wsparcia dochodowego rodzin, branego pod uwagę przy ustalaniu kwot zasiłków rodzinnych i dodatków oraz kryterium dochodowego warunkującego ich przyznanie, przy określeniu kryterium dochodowego na użytek jednorazowej zapomogi nie zastosowano ani określonego zestawu towarów i usług, ani też kryterium norm spożycia i użytkowania towarów i usług ustalanego m.in. na podstawie wydatków gospodarstw domowych.

Konsekwencją uznania, że jednorazowa zapomoga ewoluowała w kierunku świadczenia wsparcia socjalnego powinny być rozwiązania polegające na pozbawianiu prawa do jednorazowej zapomogi tych, którzy dzieci w chwili jej wypłaty nie wychowywali i nie utrzymywali. Przy obecnym brzmieniu przepisów art. 15b ustawy nie sposób — np. w drodze wykładni funkcjonalnej — takiej negatywnej przesłanki odkodować. Milczeniu na ten temat ustawodawcy nie można bowiem przypisywać pozytywnego znaczenia w postaci występowania warunku utrzymywania i wychowywania dziecka.

Na marginesie prowadzonych rozważań należy zauważyć, że ustawa w zakresie regulacji prawa do jednorazowej zapomogi nie nakazuje odpowiedniego stosowania przepisu art. 7 ustawy. Przepis ten z kolei zawiera wyliczenie negatywnych przesłanek nabycia prawa do zasiłku rodzinnego. Wśród tych przesłanek na uwagę zasługuje szczególnie jedna, wedle której zasiłek rodzinny nie przysługuje osobie samotnie wychowującej dziecko, której nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od jego rodzica. U podstaw tej regulacji leży przekonanie, że — w myśl zasady pomocniczości — dochodzenie uprawnień do alimentów od rodziców dzieci wyprzedza udzielenie wsparcia socjalnego przez państwo. Zasiłek rodzinny jako typowe świadczenie rodzinne, tj. świadczenie wspierające pełnienie przez rodzinę funkcji ekonomicznej, może zostać przyznany — zasadniczo — dopiero wtedy, gdy okaże się, że pomimo zaangażowania obojga rodziców dziecka w jego utrzymanie rodzina nadal spełnia kryterium dochodowe i wymaga socjalnego wsparcia. Reguła ta nie odnosi się do jednorazowej zapomogi. Przyznanie do niej prawa osobie samotnie wychowującej dziecko nie jest uzależnione od ubiegania się przez taką osobę o alimenty od drugiego rodzica dziecka. Stanowi to kolejny argument na rzecz uznania, że jednorazowa zapomoga ma innych charakter prawny niż zasiłek rodzinny wraz z dodatkami (świadczenia rodzinne *sensu stricto*).

Warto jeszcze rozważyć, czy na skutek zmiany zasad składania wniosku o jednorazową zapomogę zmienił się ogólny warunek, tj. podstawowy tytuł przyznania do niej prawa, i przestała ona być świadczeniem wyłącznie z tytułu urodzenia się żywego dziecka. Należy podkreślić, że nadal przepis art. 15b ust. 1 ustawy stanowi, że jednorazową zapomogę przyznaje się z tytułu urodzenia się żywego dziecka w wysokości 1000 zł na jedno dziecko. Jedynie z przepisu art. 15b ust. 3 ustawy wynika, że jednorazową zapomogę można uzyskać nie tylko na niemowlę („becikowe”), lecz także na małe i starsze dziecko, obejmując je opieką prawną lub je przysposabiając. Przepis regulujący kwestie formalne, czyli zasady

ustalenia terminu na złożenie wniosku o przyznanie świadczenia nie może zmodyfikować ogólnej reguły, ujętej w przepisie art. 15b ust. 1 ustawy, z której wynika kto oraz z jakiego tytułu może ubiegać się o jednorazową zapomogę. Przyjąć zatem należy, że regulacja zawarta w art. 15b ust. 3 ustawy nie zmienia pierwotnej aksjologii tego świadczenia w ten sposób, że tytułem uzyskania jednorazowej zapomogi jest także — poza urodzeniem się dziecka — objęcie dziecka opieką prawną lub faktyczną albo jego przysposobienie, i tym samym — w domyśle — ponoszenie kosztów jego utrzymania oraz wychowania (świadczenie wspierające funkcję ekonomiczną rodziny). Powyższe rozumowanie wspiera odwołanie się do powodów oraz przewidywanych skutków społecznych i finansowych zmiany dokonanej ustawą nowelizującą z 2007 r., czyli zmiany polegającej na wydłużeniu terminu na złożenie wniosku o „becikowe”. Jak bowiem dostrzegł Sąd w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 13 marca 2008 r.²⁰, „celem nowelizacji z 2007 r. było dokonanie zmian w obecnie obowiązującej ustawie o świadczeniach rodzinnych, które ułatwią jej stosowanie w praktyce. Zmiany miały przede wszystkim charakter doprecyzowujący, w związku z tym nie przewidywano zmiany poziomu wydatków na świadczenia. Projektodawcy przewidywali niewielki ruch w liczbie świadczeniobiorców — zarówno w kierunku przyrostu, jak i spadku — których saldo mieścić się winno w granicach błędu statystycznego”.

Mając na uwadze relację pomiędzy przepisem art. 15b ust. 1 ustawy, jako uregulowaniem o charakterze materialnoprawnym, a przepisem art. 15b ust. 3 ustawy jako regulacją formalnoprawną, należy przyjąć, że zmieniając zasady złożenia wniosku o jednorazową zapomogę przez określenie terminu na jego złożenie wedle dwóch kryteriów: daty urodzenia się dziecka oraz daty objęcia dziecka opieką lub jego przysposobienia, ustawodawca nie rozszerzył równocześnie zasadniczej przesłanki otwierającej dostęp do jednorazowej zapomogi o nowe zdarzenia — tj. objęcie dziecka opieką prawną lub jego przysposobienie. Mając na względzie powyższą wskazówkę interpretacyjną, odwołującą się do systematyki regulacji prawa do jednorazowej zapomogi, należy przyjąć, że tytułem do tego świadczenia jest wyłącznie urodzenie się żywego dziecka.

5. PODSUMOWANIE

Reasumując, należy powiedzieć, że jednorazowa zapomoga ma cechy świadczenia realizującego cele polityki pronatalistycznej. Ocenę taką potwierdza decyzja o wyłączeniu jej spod koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz utrzymanie warunku zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego podleganie kobiety w ciąży opiece medycznej. Dlatego też skorzystanie z tego świadczenia przez rodziców biologicznych lub opiekuna prawnego powinno uniemożliwiać

²⁰ IV SA/Po 878/07; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

nabycie do niego prawa odpowiednio przez opiekuna prawnego lub osobę przysposabiającą. Przy przyjęciu koncepcji jedno dziecko — jedna zapomoga rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa do jednorazowej zapomogi polegające na uprawnieniu do niego także opiekuna faktycznego, a w szczególności regulacja zawarta w przepisie art. 15b ust. 3 ustawy, dotycząca terminu na złożenie wniosku o to świadczenie mają sens ochronny. Zapobiegają one bowiem sytuacji, w której żaden podmiot — w razie zbiegu niekorzystnych okoliczności faktycznych (np. śmierci w trakcie porodu matki dziecka, którego ojciec jest nieznan, oraz wydłużenia się procesu adopcyjnego lub postępowania w sprawie objęcia dziecka opieką prawną) — nie skorzystałby z jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się danego dziecka.

THE LEGAL NATURE AND PURPOSE OF A LIMITED (ONE-TIME) SUPPORT DUE TO A CHILD'S BIRTH

Summary

This paper refers to the nature and purpose of a limited support received due to the birth of a child. The author considers the legal rationale for the introduction of a limited (one-time) support due to a child's birth into the Family Benefits Act. The author also considers whether the benefit meets the objectives of pronatalist policies, or supports the economic function of family. These findings may be use in full to solve the practical problems with the application of the regulation of the right to a limited support.