

# Prawo i historia

RTWP 12 (2016), s. 117–139

*Aleksandra Koperska*

## CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH W PRAWIE POLSKIM

Przed rozpoczęciem charakteryzowania systemu świadczeń rodzinnych na obszarze Polski warto wpisać je w szerszy kontekst dotyczący funkcjonowania państwa i wskazać, jakie procesy zainicjowały w nowoczesnej myśli politycznej dyskurs na temat konieczności istnienia świadczeń. W najszerszym ujęciu, świadczenia rodzinne mogą zostać uznane za jeden z najważniejszych elementów polityki rodzinnej państwa, a ta z kolei może zostać rozpatrywana jako obszar polityki społecznej, będący jednym z głównych filarów ogólnej polityki państwa.

Sam termin „polityka rodzinna” rozpoczął funkcjonowanie pod koniec lat czterdziestych XX wieku, kiedy to specjaliści do spraw polityki społecznej rozpoczęli dyskusję na temat roli instrumentów państwowych w niesieniu pomocy rodzinom, a w szczególności dzieciom.<sup>1</sup> Nie bez znaczenia dla zauważenia problemu były do-

---

<sup>1</sup> A. DURASIEWICZ, *Instrumenty polityki rodzinnej*, „Biuletyn Informacyjny. Wiadomości Społeczne”, nr 1, Warszawa 2009, s. 57.

świadczenia związane z II wojną światową. Spustoszenie zasiane na świecie ze względu na długotrwałe i wyniszczające dla ludności cywilnej działania wojenne w znaczącym stopniu odbiły się na kondycji wielu rodzin, doprowadzając niejednokrotnie do ich całkowitego rozbitcia oraz osierocenia dzieci, które nie posiadały kompetencji społecznych niezbędnych do poradzenia sobie w samodzielnym funkcjonowaniu.

Termin „polityka rodzinna“, głównie za sprawą dyskursu o charakterze akademickim, dość szybko zaczęto łączyć z opisywaniem „działań rządu na rzecz dzieci i ich rodzin, a zwłaszcza takiej polityki państwa, której celem jest wywarcie wpływu na sytuację rodzin, a zwłaszcza takiej polityki państwa, której celem jest wywarcie wpływu na sytuację rodzin posiadających dzieci lub poszczególnych osób w ich rolach rodzinnych” Definicja zaproponowana przez Sheilę B. Kamerman, wybitną specjalistkę w kwestiach związanych z polityką społeczną, zwraca uwagę na szereg ważnych kwestii związanych z polityką rodzinną, a co za tym idzie, również świadczeniami rodzinnymi. Po pierwsze, kładzie ona nacisk na nierozzerwalny związek pomiędzy państwem a rodziną. Zaznacza ona również wyraźnie intencje polityki państwa wobec rodziny. Skutkiem jego ingerencji w życie jednostek ma być „wywarcie wpływu na sytuację rodzin”

Gdy rozważy się ten fragment w kontekście Polski i zwróci uwagę na artykuł 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, informujący, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” oraz artykuł 5, który mówi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli”<sup>2</sup>, jasnym staje się fakt, że „wpływ na sytuację rodzin” pojawiający się w definicji musi mieć charakter pozytywny. Co więcej, artykuły 71 oraz 72 Konstytucji RP odnoszą się bezpośrednio do kwestii polityki rodzinnej. Ustęp 1 artykułu 71 zaznacza, że „państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji material-

<sup>2</sup> W. SKRZYDŁO, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 3.

nej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”<sup>3</sup>. Ustęp 2 tego samego artykułu zaznacza, że „matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa”<sup>4</sup>. Ustęp 2 artykułu 72 mówi natomiast o tym, że „dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych.” Zatem już na poziomie ustawy zasadniczej jasno zarysowuje się fakt, wedle którego polityka rodzinna jest niezwykle ważnym elementem z perspektywy funkcjonowania państwa.

Właśnie dlatego, w szczególności w języku potocznym, działania państwa na rzecz rodzin często nazywa się mianem „polityki prorodzinnej” Należy jednak zaznaczyć, że tego typu sformułowania nie pojawiają się raczej w bibliografii posiadającej charakter akademicki. Polityka społeczna podejmowana przez państwo w stosunku do rodzin może być oczywiście uznana za „prorodzinną” (co koresponduje zresztą z „pozytywnym” wymiarem ingerencji państwa w funkcjonowanie rodziny, o którym była już mowa w tym rozdziale), niemniej należy zrozumieć, że z perspektywy państwa jest ona kompletna jedynie wtedy, kiedy realizuje ściśle określone cele, które państwo chce zrealizować w kontekście tworzenia fundamentów niezbędnych do funkcjonowania oraz prawidłowego rozwoju rodziny. Jak zauważa Sheila B. Kamerman, głównym powodem, dla którego państwo realizuje programy polityki rodzinnej jest jego zapotrzebowanie na dzieci „które mają być zdrowe, dobrze wykształcone, a w przyszłości powinny wydajnie pracować, być obywatelami i rodzicami”. Polityka rodzinna oraz związane z nią świadczenia rodzinne mają zatem na celu, z jednej strony, wyrównanie szans konkretnych jednostek oraz realizację postanowień pojawiających się w ustawie zasadniczej, a z drugiej strony – próbę zabezpieczenia przyszłości państwa, które nie może istnieć bez sprawnie funkcjonujących obywateli.

Taką rolę polityki rodzinnej potwierdzają definicje polskich badaczy. Dla przykładu, rozbudowany opis zaproponowany przez profe-

<sup>3</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku...*, art. 71, ust. 1.

<sup>4</sup> P. WINCZOREK, *Komentarz do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 48, 108.

sora Adama Kurzynowskiego zakłada, że mianem polityki rodzinnej nazwać można „całokształt norm prawnych, działań i środków uruchamianych przez państwo w celu stworzenia rodzinie odpowiednich warunków do jej powstania, prawidłowego rozwoju spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie funkcji”<sup>5</sup>. „Prawidłowy rozwój” odnosi się zatem do pozytywnego wpływu ingerencji państwa na życie rodziny, a „spełnianie ważnych społecznie funkcji” do kwestii związanych z faktem, że osoba dorastająca w prawidłowo funkcjonującej rodzinie, a co za tym idzie, sama instytucja rodziny są z perspektywy państwa niezwykle ważne, ponieważ w dużej mierze zapewniają, że na obszarze kraju nie zabraknie jednostek, które będą w stanie realizować zadania niezbędne dla dalszego działania kraju. Profesor Kurzynowski podkreśla ten aspekt wymieniając cele polityki rodzinnej, które jego zdaniem „można określić jako tworzenie ogólnych warunków do powstania, rozwoju i zaspokajania bytowych i kulturalnych potrzeb rodziny, optymalnych warunków kształcenia i wychowania młodego pokolenia oraz równości ich startu życiowego”<sup>6</sup>. Podsumowując, nadrzędnym celem polityki rodzinnej jest tworzenie warunków, które pozwolą na komfortowe zakładania rodzin, ich prawidłowy rozwój oraz sprawią, że będą one realizowały ważne – z perspektywy interesu państwa – zadania o charakterze społecznym, z których najważniejszym jest bezapelacyjnie wychowanie dzieci.

## 1. Pojęcie i charakter świadczeń rodzinnych

Wprowadzenie pojęcia „polityki rodzinnej” było niezbędne do tego, aby odpowiednio określić charakter świadczeń rodzinnych, które z powodzeniem można nazwać jednym z głównych (o ile nie podstawowym) instrumentem ekonomiczno-finansowym polityki rodzinnej prowadzonej przez państwo. Już na wstępie warto zaznaczyć, że rodzaje świadczeń rodzinnych oraz zasady regulujące ich przyznawanie pozostają w bezpośredniej relacji z kształtem polityki ro-

<sup>5</sup> A. KURZYNOWSKI, *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Warszawa 1991, s. 96.

<sup>6</sup> Tamże.

dzinnej realizowanej przez państwo, a ta w dużej mierze uzależniona jest od sytuacji społeczno-gospodarczej, jaka panuje w państwie. Jak zauważa Arkadiusz Durasiewicz, początkowo świadczenia rodzinne, występujące głównie pod postacią zasiłków rodzinnych, miały na celu zwiększenie przyrostu naturalnego, co narzucał kształt polityki rodzinnej nastawionej na stymulowanie rozrodczości. Przemiany społeczno-gospodarcze musiały jednak doprowadzić do redefinicji pewnych priorytetów. Na przykład, w momencie znaczącej aktywizacji zawodowej kobiet pojawiły się świadczenia rodzinne ukierunkowane na ułatwianie godzenia obowiązków zawodowych kobiety i obowiązków matki. Podobne modyfikacje polityki rodzinnej, a co za tym idzie, systemu świadczeń przyniosła również ewolucja rodziny, która coraz częściej staje się rodziną niepełną.<sup>11</sup> Można zauważyć zatem, że polityka rodzinna państwa jest niezwykle wrażliwa na wszelakiego typu przemiany, które modyfikują sposób funkcjonowania rodziny w społeczeństwie. Ewolucja instytucji rodziny oraz zmienne role społeczne, w obrębie których działają jej członkowie doprowadzają częstokroć do powstawania nowych problemów, które zagrażają poprawnemu działaniu tej podstawowej komórki społecznej. Polityka rodzinna musi uwzględniać te przemiany i dbać to, aby system świadczeń rodzinnych również pozostawał dopasowany do sytuacji panującej na terenie kraju.

Funkcjonujący obecnie system świadczeń rodzinnych zaczął działać z dniem 1 maja 2004 r. Prawnym fundamentem systemu jest ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Polski system świadczeń rodzinnych to struktura posiadająca charakter pozaubezpieczeniowy. Jest on skonstruowany na zasadzie zaopatrzeniowej, a pieniądze potrzebne na jego realizację znajdują się w budżecie państwa. System świadczeń rodzinnych wypełnia zasadę subsydiarności, która zakłada, że konkretny szczebel władzy państwowej powinien wypełniać jedynie takie zadania, które nie mogą być odpowiednio wypełnione przez organy znajdujące się na niższym szczeblu, bądź też jednostki funkcjonujące w obrębie społeczeństwa. System świadczeń rodzinnych zakłada również, że osobami, które powinny (jako pierwsze, na pierwszym szczeblu) zapewnić stabilizację finansową dziecku, a co za tym idzie łożyć na utrzymanie

dziecka są jego rodzice. Kiedy, zgodnie z zasadą subsydiarności, rodzice nie posiadają środków finansowych odpowiednich do tego, aby zapewnić dzieciom stabilne warunki rozwoju, przysługuje im pomoc ze strony państwa. Pomoc realizowana jest poprzez świadczenia rodzinne, które są w tym kontekście środkami mającymi wpłynąć na polepszenie sytuacji finansowej/rzeczowej rodziny.

Należy zaznaczyć, że świadczenia rodzinne posiadają charakter obligatoryjny. Wiąże się z nim między innymi konieczność zasądzenia alimentów wypłacanych na rzecz dziecka w momencie, gdy wychowywane jest ono jedynie przez jednego z rodziców. Część z nich uzależniona jest również od konkretnego kryterium przychodów rodzica, czy też rodziców. Z łatwością można zauważyć zatem, że świadczenia rodzinne to niezwykle istotny instrument polityki państwa, a dokładniej jego polityki rodzinnej, za pośrednictwem którego wspiera ono materialnie rodziny mając na względzie (w przeważającej ilości przypadków) głównie dobro dziecka stanowiącego element rodziny objętej systemem świadczeń. W tym ujęciu świadczenia rodzinne są formą pomocy udzielanej przez państwo osobom, których sytuacja materialna całkowicie uniemożliwia lub w znaczącym stopniu utrudnia zapewnienie dziecku prawidłowej przestrzeni dla rozwoju oraz wychowania. Jak zauważa Bożena Kłos, „świadczenia rodzinne pełnią [...] istotną funkcję w kompensowaniu rodzinom niezamożnym wydatków związanych z wychowaniem dzieci”<sup>7</sup> Zważywszy na to, że Polska mimo rozwoju gospodarczego rozpoczętego po roku 1989 nadal – w szczególności na tle państw zachodnich – ma stosunkowo wysoki współczynnik zagrożenia ubóstwem, a dzieci i młodzież do 18 roku życia, ze względu na uwarunkowania prawne, są nim zagrożone zdecydowanie bardziej, niż osoby dorosłe, świadczenia rodzinne mają przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy, dążąc do tego, aby maksymalnie wyrównać szansę rozwoju poszczególnych jednostek.

Drugi artykuł ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych określa jakie typy pomocy – z perspektywy ustawodawcy

---

<sup>7</sup> B. KŁOS, *Świadczenia rodzinne w latach 2004–2011*, „Analizy”, nr 23 (67), Warszawa 2011, s. 1–2.

– są rozumiane jako świadczenia rodzinne<sup>8</sup>. Wśród nich znalazły się zasiłek rodzinny, dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze, na które składają się zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne, zapomoga wypłacana przez gminy, świadczenie wypłacane przez gminy, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, jak również świadczenia rodzicielskie, które zyskały statut świadczenia rodzinnego 1 stycznia 2016 roku, razem z wejściem w życie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup>. Szczegółowemu omówieniu poszczególnych świadczeń rodzinnych oraz zestawieniu ich z orzecznictwem na dotyczącym ich tematyki poświęcony będzie trzeci rozdział tej pracy.

Już na tym etapie należy zauważyć jednak sposób organizacji systemu świadczeń rodzinnych. Za jego fundament należy uznać zasiłki rodzinne, które dodatkowo uzupełniane są przy pomocy szeregu dodatków odpowiadających na konkretne, ściśle określone przez ustawodawcę, potrzeby rodziny oraz jej członków. Dodatkowo, do systemu świadczeń rodzinnych zalicza się również jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, świadczenia opiekuńcze oraz rodzicielskie. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że system świadczeń rodzinnych jest w Polsce niezależny od systemu pomocy społecznej, który ma na celu pomoc najuboższym, co nie znaczy jednak, że osoby korzystające z pomocy państwa w ramach systemu świadczeń rodzinnych nie mogą uczestniczyć również w systemie pomocy społecznej. Co więcej, na gruncie konstrukcji systemów oraz ich struktury, system świadczeń rodzinnych oraz system pomocy społecznej mogą ulegać wzajemnym zmianom. Dla przykładu, zasiłek stały dla „osób rezygnujących z pracy lub nie podejmujących jej w celu opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym, spełniających kryterium dochodowe” oraz „gwarantowany zasiłek okresowy dla osób, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych i wychowują samotnie dziecko w określonym wieku” na mocy zmian wprowadzo-

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. (Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255), art. 2.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw. (Dz.U. 2015 poz. 1359).

nych w 2004 roku zostały przesunięte (w odpowiednio zmienionej formie) z systemu pomocy społecznej do systemu świadczeń rodzinnych.

## **2. Definicja rodziny w kontekście systemu świadczeń rodzinnych**

W ustawie z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych nie pojawia się jednoznaczna definicja świadczeń rodzinnych oraz samej rodziny. Dla zrozumienia tego, w jaki sposób polska polityka rodzinna podchodzi do tej kwestii należy sięgnąć nieco głębiej i zastanowić się nad tym, jakie aspekty życia rodzinnego są nobilitowane przez ustawodawcę, a co za tym idzie, w jaki sposób postrzega on instytucję rodziny oraz ideę świadczeń, które mają usprawnić jej działanie. Dzięki takiej procedurze system świadczeń rodzinnych staje się strukturą o wiele bardziej klarowną. Funkcjonująca w języku potocznym definicja rodziny i wyobrażenie na temat jej członków może bowiem negatywnie wpłynąć na rozumienie sposobu jej postrzegania przez ustawodawcę, co z kolei może wypaczyć rozumienie zasad rządzących systemem świadczeń rodzinnych.

Stworzenie jednoznacznej definicji rodziny nie jest możliwe, ponieważ ostateczny kształt definicji zawsze zależy od przyjętej metodologii opisu i perspektywy, z jakiej do problemu podchodzi osoba tworząca definicję. W języku potocznym mianem rodziny zwykło określać się grupę ludzi, których łączą więzy krwi, co nie jest oczywiście błędem, ale – w kontekście systemu świadczeń rodzinnych – może być nieco mylące. Właśnie dlatego już na wstępie należy zaznaczyć, że najczęściej mówi się o dwóch modelach rodziny. Pierwszy z nich to model rodziny wielkiej, obejmujący swoim zasięgiem szeroką grupę jednostek, które są ze sobą połączone za pomocą więzów krwi. Drugi model, to model rodziny małej, która nazywana jest również rodziną nuklearną. Członkami rodziny nuklearnej są jedynie rodzice oraz ich dzieci<sup>10</sup>. Z poziomu ustawodawcy to właśnie rodzi-

<sup>10</sup> B. M. KALDON, *Rodzina jako instytucja społeczna w ujęciu interdyscyplinarnym*, „Forum Pedagogiczne UKSW”, Warszawa 2011, s. 230–231.



na mała jest najbardziej istotna, choć należy nieco rozszerzyć sposób jej postrzegania i zaznaczyć, że członkami tego typu rodziny są dzieci oraz ich prawni opiekunowie, którymi nie zawsze muszą być ich rodzice (taka sytuacja wciąż upoważnia rodzinę do pobierania określonych świadczeń rodzinnych, niemniej z naturalnych powodów dyskwalifikuje ich w kontekście pobierania innych, na przykład dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka). Kodeks rodzinny i opiekuńczy powołany do życia na mocy ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku rozumie rodzinę właśnie jako rodzinę nuklearną, co z kolei przekłada się na to jak postrzega ją ustawodawca. Należy zaznaczyć jednak, że zarówno *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, jak i ustawa o świadczeniach rodzinnych z roku 2003 dokładnie określają poszczególne obowiązki członków rodziny nuklearnej, opiekunów, ale również dalszych krewnych (na przykład w kontekście obowiązków alimentacyjnych).

We wielu, w szczególności socjologicznych, definicjach rodziny opisuje się ją poprzez pryzmat zadań, jakie ma wykonać w obrębie społeczeństwa. Okazuje się, że ten sposób spojrzenia na instytucję rodziny jest również pomocny przy próbie wpisania jej w politykę rodzinną państwa, a co za tym idzie, zrozumienia idei przyświecającej tworzeniu systemu świadczeń rodzinnych, które redystrybuują część zgromadzonych przez państwo środków w taki sposób, aby zwiększyć komfort życia rodzin. Do najpopularniejszych definicji rodziny należy ta zaproponowana przez Augusta Comte'a, wedle której rodzina to podstawowa grupa społeczna, na barkach której wznosi się całe społeczeństwo. Robert Morrison MacIver twierdzi, że rodzina to „grupa określona przez stosunki seksualne odpowiednio unormowane i trwałe, by mogła zapewnić rodzenie i wychowywanie dzieci” Według Marii Jurczak „rodzina to podstawowa komórka wychowawcza, złożona z małżonków lub małżonków i dzieci. (...) Rodzina odgrywa w społeczeństwie doniosłą rolę. W rodzinie obowiązuje całkowite równouprawnienie obojga małżonków. Powinni oni współdziałać dla dobra i zaspokojenia jej potrzeb. Szczególnie ważnym obowiązkiem małżonków jest opieka nad dziećmi i właściwe ich wychowanie” Już na podstawie zestawienia trzech definicji bez trudu można dostrzec fakt, że w każdej z nich za podstawową

funkcję rodziny uważa się to, że ma ona potencjał do spłodzenia i wychowania potomstwa, które w przyszłości z dużym prawdopodobieństwem będzie stanowiło o potencjale państwa, w jakim funkcjonuje dana rodzina. Nawet definicja Comte'a, dość lakoniczna i – zdawać by się mogło – przestarzała (pochodzi z XIX wieku), odnosi się do rodziny jako podstawowej komórki społecznej, która ma za zadanie tworzyć fundament społeczeństwa, a co za tym idzie, dbać o to, aby zachowana została reprodukcyjna ciągłość.

W artykule *Rodzina w świecie współczesnym – jej znaczenie dla jednostki i społeczeństwa* Zbigniew Tyszka rozwija zagadnienie funkcji, jakie musi spełnić rodzina. Funkcja seksualna, ściśle związana z funkcją prokreacyjną, wciąż jest oczywiście według niego jednym z fundamentalnych celów zakładania rodziny, niemniej w szeregu wyliczeń pojawiają się również inne funkcje interesujące z perspektywy systemu świadczeń rodzinnych oraz szeroko pojętej polityki rodzinnej.

Pierwszą z nich jest funkcja materialno-ekonomiczna. Zgodnie z jej założeniami rodzina ma za zadanie zaspokajanie potrzeb materialnych oraz zapewnianie życia na godnym poziomie wszystkim swoim członkom, a w szczególności dzieciom będącym w wieku, który nie pozwala na podjęcie pracy zarobkowej. W idealnym przypadku dochody rodziny są rozdysponowywane w sposób równomierny, czyli taki, który nie faworyzuje któregoś z członków rodziny (o ile nie jest to konieczne). Niestety, coraz częściej na funkcji materialno-ekonomicznej piętno odciska partykularyzacja dochodów członków rodziny, co doprowadza do dysproporcji w podziale finansów i może prowadzić do zaburzeń wewnątrz rodziny. z perspektywy polityki rodzinnej funkcja materialno-ekonomiczna bezpośrednio wiąże się z zagadnieniem świadczeń rodzinnych. Zgodnie z badaniami CBOS dotyczącymi materialnego wymiaru życia Polaków aż 20% z nich stwierdza, że „żyje skromnie i musi na co dzień bardzo oszczędnie gospodarować”, 3% przyznaje się do tego, że „żyje biednie i nie starcza im nawet na podstawowe potrzeby”, a aż 54% stwierdza, że „żyje średnio”, co oznacza że „starcza im na co dzień, ale większe zakupy są związane z koniecznością oszczędzania z wyprzedzeniem” Aż 77% Polaków nie jest zatem w stanie pozwolić sobie na swobodne

wydatki bez wcześniejszego akumulowania zdobywanych pieniędzy<sup>11</sup>. Idąc dalej, aż 33% Polaków deklaruje, że realnie obawia się biedy, a 5% stwierdza, że są bezradni wobec biedy, w którą popadli. Od 10 do 14% Polaków określa warunki materialne panujące w swoim gospodarstwie domowym jako złe, a od 39 do 45% na „ani dobre, ani złe”. Zwróciwszy uwagę na wyniki badań przeprowadzonych przez CBOS bez trudu można zauważyć, że duża część społeczeństwa polskiego znajduje się w sytuacji, która realnie zagraża poprawnej realizacji funkcji materialno-ekonomicznej należącej do rodziny. Polityka rodzinna państwa zdaje sobie sprawę z tej sytuacji, dlatego redystrybucja środków do systemu świadczeń rodzinnych jest jednym z podstawowych elementów jej działania.

Kolejną funkcją rodziny wyszczególnioną w tekście Zbigniewa Tyszki jest funkcja kontrolna. Zgodnie z nią rodzina powinna sprawować kontrolę nad zachowaniem swoich członków i nie tyle wymuszać, co kształtować w nich postępowanie zgodnie z zasadami społecznymi, które przyjęte są w środowisku, w jakim funkcjonuje rodzina. Polityka rodzinna również rozumie wagę tej funkcji, odpowiadając tym samym stworzeniem konkretnego typu świadczeń. Wśród nich wyróżnić można chociażby zasiłek rodzinny, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu korzystania z urlopu wychowawczego, czy też dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego. Wymienione świadczenia mają oczywiście wymiar materialny, który sprawia, że odnoszą się również do funkcji materialno-ekonomicznej rodziny, niemniej należy podkreślić, że posiadają również charakter stymulujący rodzinę do wychowywania dziecka oraz zachęcający, aby rodzic jak najdłużej przebywał w jego towarzystwie (w przypadku urlopu wychowawczego i dodatku do urlopu).

Z funkcją kontrolną bezpośrednio związana jest funkcja socjalizacyjno-wychowawcza. Zbigniew Tyszka podkreśla, że mimo tego, że w życiu dziecka socjalizacja przebiega na różnych płaszczyznach, a na jego drodze pojawiają się jednostki oraz instytucje, które przejmują część ciężaru wychowawczego od rodziców, to wciąż socja-

---

<sup>11</sup> *Materialny wymiar życia Polaków*, Centrum Badania Opinii Społecznej, nr 52 (2015), Warszawa 2015, s. 1.

lizacja prymarna, odbywana na najwcześniejszych stopniach życia ściśle związanych z rodziną stanowi zasadniczy fundament dla każdego człowieka, stąd w żadnym wypadku nie można lekceważyć roli rodziny w kształtowaniu osobowości oraz kompetencji społecznych dziecka. Chociażby dlatego dbanie o funkcję kontrolną oraz funkcję socjalizacyjno-wychowawczą rodziny jest dużym wyzwaniem dla polityki rodzinnej państwa. Ewolucja dzisiejszego społeczeństwa często doprowadza do atomizacji poszczególnych członków rodziny, przez co instytucja ta traci swoją trwałość oraz znaczenie. Jednym z głównych powodów takiego stanu rzeczy jest praca zarobkowa rodziców, którzy ze względu na swoje obowiązki nie są w stanie poświęcić wystarczającej uwagi dziecku. System świadczeń rodzinnych powinien być skonstruowany w taki sposób, aby zminimalizować takie sytuacje.

Ostatnią z funkcji jest funkcja emocjonalno-ekspresyjna, która również posiada charakter wychowawczy i polega na tym, że rodzina jest dla jednostki miejscem, w którym może kształtować swoją osobowość i wrażliwość bez obaw o brak zrozumienia ze strony otoczenia. To kolejny powód, dla którego zapewnienie rodzinie odpowiednich warunków materialno-ekonomicznych, które pozwolą na zapewnienie odpowiedniego poziomu życia rodzinie, a co za tym idzie, umożliwią rodzicom przebywanie ze swoimi dziećmi, jest tak ważne z perspektywy prawidłowego rozwoju jednostki, która w dłuższej perspektywie czasu będzie stanowić o potencjale gospodarczym państwa.

Zarówno wymienione definicje rodziny, jak i wskazane funkcje, jakie pełni w obrębie społeczeństwa jednoznacznie wskazują na wagę tej instytucji w ramach poprawnie funkcjonującego państwa. Rodzina jest pewnego rodzaju mikrokosmosem. Jego zdrowie przekłada się na makrokosmos, czyli państwo. Poprawnie działająca rodzina znacząco zwiększa szanse na to, że jednostki wchodzące w wiek produkcyjny będą przygotowane na poradzenie sobie w dorosłym życiu, a co za tym idzie, działanie na korzyść państwa. Polityka rodzinna musi być zatem dynamiczna, aby w sposób zdecydowany odnosić się do wszelkich problemów pojawiających się w kontekście rodziny ze względu na zmiany o charakterze kulturowym, czy też społecznym.

Świadczenia rodzinne muszą być natomiast dostosowane do polityki w taki sposób, aby optymalizować szanse rodziny na posiadanie potomstwa (funkcja reprodukcyjna rodziny) oraz zapewnienie mu odpowiedniego poziomu bytowania, co pozwoli z kolei na poprawne wykonywanie względem niego funkcji posiadających charakter wychowawczy, kontrolny oraz socjalizacyjny. Między innymi z tego powodu (usprawnienia systemu świadczeń rodzinnych) w 2003 roku przyjęto nową ustawę o świadczeniach rodzinnych, a w kolejnych latach wprowadzano do niej kolejne modyfikacje, będące odpowiedzią na konkretne potrzeby polskiej rodziny.

### **3. Funkcje systemu świadczeń rodzinnych**

Świadczenia rodzinne są podstawowym instrumentem ekonomicznym działającym w ramach systemu polityki rodzinnej państwa. Pełnią one ważną rolę w obrębie systemu głównie ze względu na funkcje, jakie im przydzielono. Do podstawowych funkcji świadczeń rodzinnych należą funkcja dochodowa, funkcja kompensacyjna, funkcja redystrybucyjna, funkcja egalitaryzująca oraz funkcja stymulująca. Każda z tych funkcji odpowiada konkretnym potrzebom rodzin i pełni odmienną rolę w obrębie systemu, niemniej należy zaznaczyć, że niektóre ze świadczeń łączą w sobie różne funkcje, oddziałując tym samym na odmienne sfery potrzeb rodziny posiadającej prawo i korzystającej ze świadczeń nazwanych przez ustawodawcę mianem „świadczeń rodzinnych”

Funkcja dochodowa odnosi się oczywiście do przychodu, jakim są dla rodziny przyjmowane świadczenia. Dochód nie zawsze musi być jednak rozumiany jako przyjęcie środków pieniężnych, które z założenia mają pomóc funkcjonowaniu rodziny. Funkcja dochodowa może być realizowana również w formie świadczeń rzeczowych, które rodzina otrzymuje w formie niezbędnych przedmiotów (artykuły spożywcze, ubrania, itd.) lub usług, których koszt musiałaby przy normalnym stanie rzeczy pokryć z własnej kieszeni. Kiedy świadczenia rodzinne mają charakter pieniężny, można mówić o bezpośrednim wspomoczeniu dochodów rodziny. Gdy mamy do czynienia ze świadczeniami rzeczowymi, wtedy ich wpływ na sytuację finansową

rodziny jest pośredni – świadczenia polepszają statut życia rodziny, ale nie zmieniają bezpośrednio jej sytuacji finansowej.

Funkcja kompensacyjna świadczeń rodzinnych polega na tym, że niejako uzupełniają, czy też rekompensują rodzinie koszty oraz wydatki związane z określonymi sytuacjami z ich życia, pozostającymi oczywiście w ścisłym związku z prowadzeniem rodziny, a szczególnie z wychowywaniem dzieci. Kompensacyjny wymiar świadczeń rodzinnych ma zastosowanie na przykład przy wspomoczeniu rodziny przez państwo w momencie narodzin dziecka (może on wtedy rekompensować wydatki poniesione na zakup artykułów potrzebnych do pielęgnacji niemowlęcia), czy też zniwelowanie uszczerbku dochodów rodzica, który zdecydował się na przejście na urlop macierzyński lub wychowawczy po to, aby zapewnić dziecku maksymalny komfort lub opiekować się nim w momencie, gdy jego sytuacja życiowa tego wymaga (na przykład choroba dziecka).

Funkcja redystrybucyjna świadczeń rodzinnych ma związek z produktem krajowym brutto, czyli jednym z kluczowych wyznaczników ekonomicznych mierzących efektywność pracy wykonywanej przez dane społeczeństwo. Państwo gromadzi w swoim budżecie środki, które – za sprawą podatków – ściągane są od wszystkich obywateli, którzy w legalny sposób zawiązują stosunek pracy, bądź uczestniczą w obrocie towarów. Zgromadzone przez państwo środki są następnie redystrybuowane w określony przez nie sposób. Część pieniędzy zgromadzona w budżecie zostaje przeznaczona na wypłatę świadczeń rodzinnych. Mamy zatem do czynienia z redystrybucją zgromadzonych środków. Dzięki systemowi świadczeń rodzinnych przenosi się zatem część dochodów osób nieposiadających dzieci na rzecz rodzin, które posiadają potomstwo. Taka praktyka jest oczywiście częścią większego systemu, który wpisuje się w ogólnie pojętą politykę rodzinną prowadzoną przez państwo.

Funkcja egalitaryzująca świadczeń rodzinnych odpowiada za niwelowanie oraz regulowanie dysproporcji występujących pomiędzy poziomem życia różnych rodzin oraz – rozważając problem szerzej – całych grup populacyjnych. o funkcjach egalitaryzujących należy mówić wtedy, gdy przyznanie świadczenia zależy ściśle od sytuacji finansowej, w jakiej znajduje się rodzina ubiegająca się o kon-

kretnie świadczenia. Określana jest ona najczęściej w przeliczeniu na jednego członka rodziny. Oznacza to zatem, że dzieci, które nie generują żadnych przychodów również są w tego typu rozliczeniu brane pod uwagę. o działaniu funkcji egalitaryzującej można mówić również wtedy, gdy kryterium przyznania świadczenia rodzinnego jest element oddający zróżnicowanie sytuacji, w jakiej znajduje się konkretna rodzina w stosunku do statystycznej rodziny. W tego typu przypadkach świadczenie może być przyznane chociażby rodzinom wielodzietnym, które muszą zadbać o poprawny rozwój oraz wychowanie większej ilości dzieci, niż ludzie bezdzietni, czy też rodziny posiadające mniejszą ilość potomstwa.

W końcu, funkcja stymulująca świadczeń rodzinnych. Zakłada ona nakierowywanie rodziny na określone obszary działalności, które z punktu widzenia społeczeństwa oraz państwa uznawane są za ważne i konieczne dla prawidłowego funkcjonowania rodziny. Funkcja stymulująca może również odnosić się do motywowania członków rodziny do konkretnych działań, które mogą w długofalowej perspektywie wpłynąć na polepszenie ich poziomu życia. Tego typu świadczenia bardzo często realizowane są w formie rzeczowej, co umożliwia ich lepszą kontrolę.

Podział świadczeń rodzinnych ze względu na pełnione przez nie funkcje można rozpatrywać również ze strony samej rodziny i wydarzeń, które mają miejsce w życiu jej członków. z tej perspektywy można zauważyć, że konkretne świadczenia rodzinne mają na celu pomoc rodzinie, w której urodziło się dziecko, pomoc rodzinie w opiece nad narodzonym dzieckiem, pomoc rodzinie w wychowaniu dziecka, pomoc rodzinom znajdującym się w trudnych sytuacjach (na przykład rodzinom niepełnym lub rodzinom wielodzietnym), czy też pomoc rodzinom opiekującym się i wychowującym dziecko lub dzieci niepełnosprawne<sup>12</sup>. Do pierwszej grupy, czyli świadczeń rodzinnych, które pomagają rodzinom z nowonarodzonym dzieckiem zaliczyć można zasiłek macierzyński, urlop macierzyński, jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, zapomogę ustaloną

---

<sup>12</sup> A. DURASIEWICZ, *Rola świadczeń rodzinnych we wspieraniu rodziny* [w:] M. GAGACKA, K. GŁABICKA (red.) *Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej*, Radom 2009, s. 303.

i wypłacaną przez gminę ze środków własnych gminy, zasiłek rodzinny oraz dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia się dziecka. Opiekę nad dzieckiem wspomagać mają zwolnienie opiekuńcze, zasiłek opiekuńczy, urlop wychowawczy, zasiłek rodzinny oraz dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu korzystania z urlopu wychowawczego. W wychowaniu dziecka rodzinę wspierać może zasiłek rodzinny, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego oraz dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu nauki poza miejscem zamieszkania. Rodziny znajdujące się w trudnych sytuacjach mogą liczyć na wsparcie zasiłkiem rodzinnym, dodatkiem do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowania dziecka (rodzina niepełna), dodatkiem do zasiłku rodzinnego z tytułu korzystania z urlopu wychowawczego, zaliczką alimentacyjną, świadczeniem z funduszu alimentacyjnego oraz dodatkiem do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej (rodziny wielodzietne). Rodzice opiekujący się dzieckiem niepełnosprawnym mogą ubiegać się o świadczenia w postaci zasiłku pielęgnacyjnego, zasiłku rodzinnego, dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, dodatku dla osoby samotnie wychowującej dziecko niepełnosprawne (rodzina niepełna), świadczenia pielęgnacyjna dla osób rezygnujących z pracy oraz dłuższy okres wypłaty dodatku za okres korzystania z urlopu wychowawczego.

Mnogość świadczeń rodzinnych działających w obrębie wyodrębnionych funkcji, a także realizowanie przez poszczególne typy świadczeń różnych funkcji w obrębie wsparcia działania rodziny świadczy o kształcie polityki rodzinnej państwa. Zarówno w kontekście pierwszego z zaproponowanych podziałów funkcji, jak i drugiego zestawienia celów, jakie realizują w obrębie systemu polityki rodzinnej świadczenia, z łatwością zauważyć można, że z perspektywy państwa we wsparciu rodziny kluczową rolę odgrywa interes dzieci. Jak zauważa profesor Irena E. Kotowska – „rola państwa w kreowaniu polityki rodzinnej polega na kształtowaniu warunków sprzyjających realizacji podstawowego zadania rodziny – rozwoju biologicznego poprzez realizację funkcji prokreacyjnej, ale również możliwość realizacji wybranego przez rodziny model dietności, a w szerszym



znaczeniu – modelu pożądanego społecznie, a więc zapewniającego rozwój biologiczny społeczeństwa” w pewnym sensie państwo nie działa zatem bezinteresownie, konstruując funkcje polityki rodzinnej oraz systemu świadczeń rodzinnych w taki sposób, aby w jak największym stopniu realizowały jego interesy. Głównym zadaniem państwa, w tym kontekście, jest natomiast zadbanie o dzieci, które (przynajmniej potencjalnie) będą w przyszłości decydować o tym, jaki potencjał pracy, a co za tym idzie potencjał gospodarczy ma państwo.

#### **4. Kierunki rozwoju systemu świadczeń rodzinnych**

Kierunki, w jakich zmierza dziś ewolucja systemu świadczeń rodzinnych w Polsce w dużej mierze zostały wyznaczone w roku 2003, razem z wejściem w życie nowego projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>13</sup>. Z uzasadnienia ustawy dowiadujemy się, że zdaniem ówczesnego rządu przed wejściem w życie ustawy z roku 2003 niezależny system świadczeń rodzinnych w Polsce po prostu nie istniał. Zgodnie z tym stanowiskiem „pieniężne świadczenia rodzinne nie stanowiły systemu, nie były ze sobą wzajemnie powiązane i nie tworzyły celowej całości. Powstały w różnych okresach jako odpowiedź na doraźne potrzeby, czego efektem było ich zróżnicowanie i rozproszenie, zarówno co do źródeł prawa, jak i co do zakresów podmiotowych, podmiotów organizacyjnych, wysokości świadczeń, a tym samym ich efektywności. Brakowało mechanizmów przeciwdziałających niepożądaney kumulacji świadczeń spełniających te same cele i możliwości monitorowania systemu jako całości” Ustawa z roku 2003 postawiła sobie za cel uporządkowanie systemu świadczeń rodzinnych oraz wyraźnie oddzielenie go od systemu ubezpieczeń społecznych i systemu świadczeń pozaubezpieczeniowych, nadając tym samym wyraźny kierunek jego rozwojowi (rozwój jako odrębny system, niezależny od innych form wsparcia sytuacji finansowej i materialnej obywateli).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. (Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255).

W kontekście wprowadzenia ustawy o świadczeniach rodzinnych z roku 2003 jasno określono również cele, jakie przyświecają funkcjonowaniu tej regulacji prawnej, co położyło fundament pod rozumienie roli świadczeń rodzinnych. Ustawodawca określił, że świadczenia rodzinne mają: wspierać rodzinę w realizacji jej funkcji, a głównie funkcji wychowawczej, opiekuńczej oraz edukacyjnej, mieć mniej selektywny charakter niż świadczenia pomocy społecznej (uwypukla to szczególną rolę nadaną świadczeniom rodzinnym), określać kryterium dochodowe warunkujące dostęp do świadczeń na poziomie wyższym niż potrzeby egzystencjalne, mieć charakter obligatoryjny i nie wymagać analizowania potrzeb za pomocą metody wywiadu środowiskowego, mieć jedno źródło (budżet państwa) finansowania wydatków, być realizowane przez uproszczoną (względem systemu świadczeń pomocy społecznej) strukturę organizacyjną<sup>14</sup>. Takie cele jednoznacznie wskazują, że ustawodawca miał na celu uniezależnienie świadczeń o charakterze rodzinnych od innego typu świadczeń oraz wykreowanie odrębnego, przejrzystego i przyjaznego rodzinom systemu, który będzie znacząco ułatwiał dostęp do poszczególnych jego elementów.

Dodatkowo, wprowadzony w roku 2003 system świadczeń rodzinnych zakłada „jednolity sposób określania kryteriów dochodowych, oparty na kosztach utrzymania rodzin”, definiuje rodzaje świadczeń rodzinnych dzieląc je na dwie główne podgrupy – zasiłki rodzinne oraz świadczenia opiekuńcze oraz zakłada, względem poprzednich regulacji, „zwiększenie pomocy na rzecz rodziny w związku z edukacją dziecka, a w szczególności dziecka niepełnosprawnego” Dostęp do świadczeń jest uzależniony od kryterium dochodowego, które to z kolei jest wyznaczane na podstawie badań normatywnych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Szczególnie ważne są kryteria, jakie przyjęto do ustalenia progów minimalnych, pozwalających rodzinie na ubieganie się o poszczególne typy świadczeń rodzinnych. Mianowicie, ustalono, że próg musi odnosić się do dochodów, które powinny: „zapewniać spożycie żywności na poziomie gwarantującym potrzeby rozwojowe dzieci,

<sup>14</sup> A. DURASIEWICZ, *Rola świadczeń...*, s. 60.

pozwaląc utrzymać dostateczne warunki mieszkaniowe, zapewnić partycypację dzieci w procesie edukacji oraz sprzyjać integracji dzieci i rodziców ze społeczeństwem” Należy zauważyć zatem, że cele oraz funkcje systemu świadczeń powołanego do życia na mocy ustawy z 28 listopada 2013 roku (pomijając kwestie samej konstrukcji systemu i zadbania o jego przejrzystość oraz jasną strukturę) pokrywają się z przytoczonymi na wcześniejszym etapie tej pracy funkcjami polityki rodzinnej oraz funkcjami rodziny, które (z perspektywy państwa) powinny być wspierane przez politykę rodzinną, a co za tym idzie, również jeden z jej najważniejszych elementów, czyli system świadczeń rodzinnych.

Jak sygnalizuje pierwszy podrozdział tej pracy, system świadczeń rodzinnych nie istnieje w oderwaniu od polityki rodzinnej państwa. W związku z tym kierunki jego rozwoju w dużym stopniu uzależnione są od tego, w jaki sposób będzie ewoluowała polityka państwa względem rodzin. Warto zwrócić zatem uwagę na kluczowe problemy, jakie stają przed współczesną polityką rodzinną i spróbować zestawić je z modyfikacjami systemu świadczeń rodzinnych. Problemy polski w aspekcie funkcjonowania instytucji rodziny w dużej mierze pokrywają się z tymi, jakie dotyczą większości państw znajdujących się w strukturach Unii Europejskiej. o części z nich była już mowa w kontekście funkcji rodziny wymienionych w pracy *Rodzina w świecie współczesnym – jej znaczenie dla jednostki i społeczeństwa* przez Zbigniewa Tyszkę, niemniej w tym miejscu należy rozwinąć tę kwestię. W biuletynie sporządzonym na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2008 możemy dowiedzieć się, że „celem strategicznym polityki rodzinnej powinna być poprawa warunków powstawania i funkcjonowania rodzin oraz podnoszenie poziomu urodzeń. Polityka rodzinna nie może jednak skupiać się wyłącznie na aspekcie ilościowym – na wzroście dzietności – powinna uwzględniać także poprawę jakości funkcjonowania rodziny we wszystkich jej wymiarach, w tym powinna uwzględniać potrzeby starszego pokolenia.” Na podstawie biuletynu można wyszczególnić również największe problemy stojące przed współczesną polityką rodzinną. Wśród nich znajdują się: „starzenie się ludności, zmiany w zakresie form oraz struktury rodziny oraz postępujące zmiany w sferze rynku

pracy. Aby system polityki rodzinnej był efektywny musi on dynamicznie dostosowywać się do zmieniającej się sytuacji.

Starzenie się społeczeństwa jest bezpośrednio związane ze spadkiem dzietności i to właśnie ten aspekt problemu jest szczególnie ważny w kontekście polityki rodzinnej oraz konstrukcji systemu świadczeń rodzinnych. Ze spadkiem dzietności wiąże się również zmiany w sferze rynku pracy, który staje się coraz bardziej agresywny i konkurencyjny, a co za tym idzie, bardzo mocno angażuje młodych ludzi, którzy ze względu zmian społeczno-kulturowych przedkładają karierę oraz bogacenie się ponad życie rodzinne. Zmiana w obrębie rynku pracy wpływa z kolei bezpośrednio na ewolucję form i struktury rodziny. Młodzi ludzie często nie chcą wiązać się oficjalnie (potwierdzając statut małżeństwa w urzędzie stanu cywilnego), rodziny coraz częściej rozpadają się i funkcjonują jako rodziny niepełne.

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich wskazuje wiele rozwiązań systemowych, które mają pomóc w rozwiązaniu tych problemów, niemniej ze względu na charakter pracy wymienione zostaną jedynie te, które mają lub mogą mieć bezpośredni związek z systemem świadczeń rodzinnych. Za jeden z celów pośrednich zostało uznane tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, co z pewnością wyznacza pewien ważny kierunek rozwoju świadczeń. Stwierdzono, że do realizacji tego celu potrzebne jest między innymi zapewnienie sytuacji sprzyjającej osiągnięciu niezależności ekonomicznej przez młodych ludzi oraz utrzymaniu tego typu niezależności przez funkcjonujące już rodziny, wspieranie rodziny w ponoszeniu kosztów utrzymania i wychowania dzieci, stworzenie systemu, który umożliwiałby młodym ludziom dostęp do usług społecznych na zasadzie równych szans, tworzenie warunków sprzyjających podejmowaniu świadomych decyzji rodzicielskich, zapewnienie warunków pozwalających na prawidłową realizację funkcji ekonomicznej, opiekuńczej, wychowawczej oraz emocjonalnej rodziny, pomoc rodzinom niepełnym w przezwyciężaniu trudności (w tym trudności materialnych i społecznych), tworzenie warunków pozwalających na podejmowanie świadomych decyzji o wielodzietności, tworzenia warunków umożliwiających poprawę warunków mieszkaniowych rodzin, tworzenia warunków na rzecz rozwoju dzieci i młodzieży na

zasadach równych szans, wsparcie dla rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną. Wszystkie z wymienionych kryteriów mają bezpośredni związek z systemem świadczeń rodzinnych. Na tej podstawie można przewidywać zatem, w jakich kierunkach będzie przebiegała jego optymalizacja oraz rozwój.

Na koniec, należy wspomnieć o tym, że na przestrzeni ostatnich lat niektóre kryteria zostały otoczone szczególną uwagą, co doprowadziło do zmian zarówno w obrębie samej ustawy o świadczeniach rodzinnych, jak i w obrębie polityki rodzinnej państwa. Za najświeższe i szczególnie ważne należy uznać zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw<sup>15</sup> oraz ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw<sup>16</sup>. Na mocy pierwszej z nich weszła w życie tak zwana zasada „złotówka za złotówkę”. Dzięki niej od 1 stycznia 2016 roku rodziny, które przekroczą ustalony przez ustawodawcę próg dochodowy o stosunkowo niewielką sumę nie utracą prawa do korzystania ze świadczeń rodzinnych. Zamiast tego, od sumy wypłacanego świadczenia zostanie odjęta kwota o jaką został przekroczony próg. Druga z wymienionych ustaw wprowadza nowy typ świadczenia rodzinnego, czyli świadczenie rodzicielskie, o które mogą ubiegać się osoby niekorzystające z zasiłku macierzyńskiego/rodzicielskiego. Do korzystania ze świadczenia będą uprawnieni między innymi bezrobotni, studenci, rolnicy, jak również wykonujący prace na podstawie umów cywilnoprawnych. Jest to zatem jednoznaczna odpowiedź ustawodawcy na problem ewolucji rynku pracy i sposobu funkcjonowania młodych osób w dzisiejszym społeczeństwie. Widać zatem, że wymienione kryteria rozwoju polityki rodzinnej oraz systemu świadczeń znajdują odzwierciedlenie w realnych projektach.

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw. (Dz.U. 2015 poz. 1066).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw. (Dz.U. 2015 poz. 1217).

Z perspektywy przyszłości należy spojrzeć również na rządowy program 500+ wprowadzonym w życie przez ustawę z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>17</sup> oraz programie Mieszkanie Plus, który znajduje się obecnie w fazie przygotowań. Mimo tego, że oba z nich realizują oczywiście cele polityki rodzinnej są one, a przynajmniej funkcjonujący już program 500+, niezależne od systemu świadczeń rodzinnych. 500 złotych przyznawane na każde kolejne dziecko pojawiające się w rodzinie (płatne co miesiąc), jak również na pierwsze dziecko (przy spełnieniu odpowiednich kryteriów dotyczących progu dochodowego rodziny) bez wątplenia odpowiada na wiele problemów, jakie zostały wyszczególnione w tym podrozdziale, rodzi jednak również pewne niejasności związane ze wzajemną korelacją ustawy o świadczeniach rodzinnych z roku 2003 oraz ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Dotyczą one głównie progów dochodowych rodzin w przypadku przyjmowania świadczeń uwzględnionych w obu ustawach. z jednej strony program 500+ wskazuje zatem wyraźny kierunek działania rządu w kwestiach polityki rodzinnej, podkreślając, że państwo pragnie zapewnić rodzinom lepsze warunki do opieki nad dziećmi, zachęcić młodych ludzi do zakładania rodzin oraz zmotywować rodziny do tego, aby świadomie decydowały się na wielodzietność. z drugiej strony, ustawa o pomocy państwa w wychowaniu dzieci wprowadza pewien nieporządek w szeroko pojętym systemie pomocy rodzinie, niejako przyznając świadczenia o charakterze rodzinnym poza samym systemem świadczeń rodzinnych. Mówiąc o kierunkach rozwoju systemu świadczeń rodzinnych z całą pewnością należy zwrócić uwagę na ten problem, ponieważ na przestrzeni nadchodzących lat może rodzić on pewne problemy, z którymi będą musiały zmierzyć się osoby odpowiedzialne za modyfikacje oraz rozwój systemu zgodnie z myślą polityki rodzinnej państwa.

**Słowa klucze:** *świadczenia rodzinne, polityka rodzinna państwa, prawo polskie.*

**Key words:** *family benefits, state policy on families, Polish law.*

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. (Dz.U. 2016 poz. 195).

## SUMMARY

### **Description of family benefits in the Polish law**

This article contains the description of the Polish system of family benefits. The notion itself of a benefit of this type is explained, as is the concept basing on which family benefits were made one of the most important instruments of state policy on families. The most commonplace definitions of benefits are discussed, as well as problems arising in the process of formulating one unambiguous definition that would encompass the whole specificity of family benefits. Furthermore, the article names and presents the functions of family benefits within the state policy, especially its policy on families, as well as the aims behind the creation of a system of family benefits.