



Warszawa, 26-06-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

III.7065.128.2026.JA

Naczelny Sąd Administracyjny

Izba Ogólnoadministracyjna

Wydział I

e-PUAP

sygn. akt I OPS 1/26

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W związku z doręczeniem Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez Naczelny Sąd Administracyjny wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 4 maja 2026 r. o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów uchwały w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie:

„czy dochód należny za dany okres, uzyskany jednorazowo na podstawie art. 8 ust. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2025.1214 tj. z dnia 2025.09.03), którego kwotę uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód, winien być rozliczany „na przyszłość”, tj. od daty jego uzyskania czy też „wstecz”, tj. za miesiące za które przysługuje otrzymane świadczenie?”

na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm. – dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) zgłaszam udział w tym postępowaniu i wnoszę o podjęcie przez Naczelnny Sąd Administracyjny uchwały o następującej treści:

Dochód należny za dany okres, uzyskany jednorazowo na podstawie art. 8 ust. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 poz. 639 – dalej: u.p.s.), którego kwotę uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód, winien być rozliczany „wstecz”, tj. za miesiące za które przysługuje otrzymane świadczenie.

UZASADNIENIE

I. Wniosek Prokuratora Generalnego o podjęcie uchwały

Pismem z dnia 4 maja 2026 r. znak: 1001-4.Zp.11.2026 Prokurator Generalny, działając na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., wystąpił o podjęcie przez Naczelnny Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, formułując przywołane wyżej pytanie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego w orzecznictwie sądów administracyjnych występują dwa przeciwstawne poglądy w zakresie wykładni, rozumienia i stosowania art. 8 ust. 12 u.p.s. Zaistniała rozbieżność w orzecznictwie sądowym oraz brak pojęciowej jednolitości w zakresie ustalenia właściwego sposobu rozliczania, na podstawie art. 8 ust. 12 u.p.s., uzyskanego dochodu wynika z niejasności rozumienia treści wskazanej normy prawnej.

Według pierwszego poglądu prezentowanego w orzecznictwie, dochód należny za dany okres, uzyskany jednorazowo na podstawie art. 8 ust. 12 u.p.s., którego kwotę uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód, winien być rozliczany „wstecz”, tj. za miesiące, za które przysługuje otrzymane świadczenie.

Powyższe stanowisko znalazło odzwierciedlenie w orzeczeniach wydanych przez wojewódzkie sądy administracyjne, a także, przez Naczelnny Sąd Administracyjny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 listopada 2025 r. (sygn. akt IV SA/Wr 312/25, LEX nr 3983659) wskazał, że dochód wypłacony po upływie okresu, którego dotyczy, dolicza się do dochodu za minione miesiące, a kwotę tego dochodu należy uwzględnić w odpowiednich częściach w dochodzie osoby wnioskującej o przyznanie świadczenia (lub rodziny) w miesiącach, za które świadczenie zostało przyznane. Analogiczne stanowiska można wskazać m.in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 września 2025 r. (sygn. akt II SA/Gd 296/25, LEX nr 3922819) i z dnia 25 sierpnia 2022 r. (sygn. akt III SA/Gd 1046/21, LEX nr 3412584).

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w odnoszącym się omawianego stanowiska orzeczniczego wyroku z dnia 19 maja 2017 r. (sygn. akt I OSK 484/17, LEX nr 2404589) przyjął, że: „1. W sytuacji wypłacenia jednorazowo zaległych, a należnych świadczeń, ta jednorazowa wypłata powiększy w odpowiedniej części dochód za każdy z tych miesięcy z osobna. 2. Dochód wypłacony po upływie okresu, którego dotyczy, dolicza się do dochodu za minione miesiące. Kwotę tego dochodu należy więc uwzględnić w odpowiednich częściach w dochodzie rodziny w miesiącach, za które świadczenie zostało przyznane”. W wyroku tym Sąd podkreślił, że „w art. 8 ust. 12 ustawy wskazano natomiast, w jaki sposób należy ustalić wysokość dochodu wnioskodawcy (rodziny) w przypadku uzyskania dochodu z zaległych świadczeń. Stosownie zatem do tego przepisu, w przypadku uzyskania jednorazowo dochodu należnego za dany okres, kwotę tego dochodu uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód, co oznacza, że w sytuacji wypłacenia jednorazowo zaległych, a należnych świadczeń, ta jednorazowa wypłata powiększy w odpowiedniej części dochód za każdy z tych miesięcy z osobna”. Analogiczną wykładnię art. 8 ust. 12 u.p.s. zawierają też m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego dnia 8 lutego 2017 r. (sygn. akt I OSK 2071/16, LEX nr 2247875); z dnia 17 czerwca 2025 r. (sygn. akt I OSK 1552/24, LEX 3894626).

Za słusznością przyjmowanej wykładni mają przemawiać także przywołane przez Prokuratora Generalnego we wniosku wyjaśnienia opracowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zatytułowane: „Pismo. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Dochód jednorazowy. Wyjaśnienia dotyczące stosowania art. 8 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej”, według których „w przypadku uzyskania jednorazowo dochodu należnego za dany okres, kwotę tego dochodu uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód. (...) Celem ust. 12 było wyjęcie spod ogólnych, określonych w ust. 11, zasad zaliczania do dochodu osoby lub rodziny jednorazowych świadczeń w sytuacji, gdy

osoba ta lub rodzina oczekiwała na to świadczenie, na przykład zasiłek rodzinny czy dodatek mieszkaniowy. Późniejsze wyrównanie tych świadczeń w drodze jednorazowej wypłaty za miniony okres nie powinno być traktowane jednakowo z dochodem nie wypłacanym wstecz. Natomiast w sytuacji przyznania określonego świadczenia „z góry” na określony czas, osoba lub rodzina uzyskuje dochód na ten okres. Nie powinno się więc go rozliczać na 12 miesięcy, lecz na okres, za jaki dochód wypłacono”.

Wnioskodawca przytoczył również drugie przeciwstawne stanowisko wyrażone w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, które ma opierać się na założeniu, że dochód należny za dany okres, uzyskany jednorazowo na podstawie art. 8 ust. 12 u.p.s., którego kwotę uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód, winien być rozliczany - „na przyszłość”, tj. od daty jego uzyskania.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażonym w wyroku z dnia 21 lutego 2017 r. (sygn. akt IV SA/GI 796/16, LEX nr 2269753) „1. Skoro świadczenia rodzinne mają charakter świadczenia okresowego, a więc powtarzalnego, winny być rozliczone zgodnie z art. 8 ust. 12 u.p.s., stanowiącym, że w przypadku uzyskania jednorazowo dochodu należnego za dany okres, kwotę tego dochodu uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano dochód. 2. Prawidłowe jest rozliczenie kwoty nadpłaty zasiłków rodzinnych „do przodu”, a nie wstecz. Rozliczenie otrzymanej nadpłaty wstecz wypaczałoby pojęcie dochodu w rozumieniu u.p.s. Tworzyłoby niczym nieuprawnioną fikcję, że rodzina nie dysponuje danym konkretnym dochodem w danej chwili, gdy w samej rzeczy jest realnym dysponentem tego dochodu”.

Zbieżne z powyższym stanowisko, w zakresie rozliczania dochodu na przyszłość, zaprezentował m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 17 marca 2022 r. (sygn. akt II SA/Sz 1224/21, LEX nr 3341580); Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 30 stycznia 2023 r. (sygn. akt II SA/OI 534/22, LEX nr 3491256) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 listopada 2024 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 714/24, LEX nr 3933403).

Także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 czerwca 2020 r. (sygn. akt I OSK 243/20, LEX nr 3027881) uznał, że zastosowanie art. 8 ust. 12 u.p.s. w przypadku otrzymania zaległych alimentów polega na ustaleniu, ilu miesiącom zaległości odpowiada otrzymana jednorazowo kwota. Okres, za jaki uzyskano dochód,

to ilość miesięcy, za które przekazano zaległe alimenty. Przez taki okres dochód ten, w ustalonej miesięcznej wysokości, podlega uwzględnieniu w dochodzie rodziny. Naczelny Sąd Administracyjny akceptował w tym wyroku stanowisko, że zaliczenie to powinno nastąpić na przyszłość, a nie za miesiące minione. Pogląd zbieżny ze wskazanym wyrokiem sformułował Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 10 września 2019 r. (sygn. akt I OSK 1236/19, LEX nr 2728495).

W ocenie Prokuratora Generalnego, istniejące rozbieżności należałoby rozstrzygnąć opowiadając się za pierwszym z przywołanych poglądów, że dochód należny za dany okres, uzyskany jednorazowo na podstawie art. 8 ust. 12 u.p.s., którego kwotę uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód, winien być rozliczany „wstecz”, tj. za miesiące, za które przysługuje otrzymane świadczenie.

II. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie spełnienia przez wniosek Prokuratora Generalnego przesłanek do podjęcia uchwały, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

Wniosek o podjęcie uchwały został wystosowany przez Prokuratora Generalnego na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

Podjęcie uchwały abstrakcyjnej na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jest możliwe wówczas, gdy została spełniona przesłanka określona w tym przepisie, czyli uchwała ma celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przedmiotem uchwały ma zatem być wyjaśnienie nie jakichkolwiek przepisów prawnych, które dotyczą danej materii, danego zagadnienia, ale tych przepisów, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tym samym przedmiotem uchwały mogą być przepisy, które stanowiły podstawy prawne orzekania i wywoływały rozbieżności w orzecznictwie. Formułując wniosek o podjęcie uchwały abstrakcyjnej, wnioskodawca winien zatem w pierwszej kolejności prawidłowo wskazać zakres tego wniosku, czyli wskazać przepisy spełniające powyższe przesłanki. Drugą powinnością spoczywającą na wnioskodawcy jest prawidłowe uzasadnienie wniosku o podjęcie uchwały. Uzasadnienie wniosku winno przede wszystkim korespondować z treścią (zakresem) pytania sformułowanego we wniosku, to z uzasadnienia wniosku powinno wynikać, że powołane we wniosku przepisy prawne spełniają przesłankę określoną w

art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (7w) z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS 2/14, LEX nr 1566894).

Rozbieżność, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., nie może być rozumiana jako każdy przypadek wydania odmiennego orzeczenia w danej kategorii spraw (odstępstwa od ustalonej linii orzeczniczej). Rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych jako podstawa do wydania przez Naczelnny Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie określonych wątpliwości prawnych, musi być realna. O występowaniu rzeczywistej potrzeby podjęcia uchwały abstrakcyjnej, wymuszającej ujednolicenie stanowisk sądów administracyjnych, można mówić w szczególności wówczas, gdy rozpoznawanie przez Naczelnny Sąd Administracyjny środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych nie doprowadziło do ujednolicenia orzecznictwa w stosowaniu przepisów prawa administracyjnego. Chodzi zatem nie tyle o różnicę poglądów prawnych, niejako zarysowaną na tle poszczególnych (jednostkowych), prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych, ale przede wszystkim powstałą na tym tle tendencję do umacniania się składów orzekających w przyjmowanych przez nie ocenach prawnych (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (7w) z dnia 17 lutego 2014 r., sygn. akt II FPS 9/13, ONSAiWSA 2014, nr 4, poz. 59).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że wynikająca z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. przesłanka do wystąpienia przez Prokuratora Generalnego z wnioskiem o podjęcie przez Naczelnny Sąd Administracyjny uchwały abstrakcyjnej, tj. zaistnienie sytuacji, w której stosowanie przepisu art. 8 ust. 12 u.p.s. wywołało rozbieżności w orzecznictwie – została spełniona. Zaprezentowane przez Wnioskodawcę we wniosku orzecznictwo sądów administracyjnych dowodzi temu, że wykładnia przepisu art. 8 ust. 12 u.p.s. doprowadziła na przestrzeni lat do ukształtowania się dwóch odmiennych i przeciwstawnych sposobów rozumienia i stosowania wskazanego przepisu w konkretnych sprawach rozpoznawanych przez wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelnny Sąd Administracyjny. Przedstawione we wniosku przykłady orzeczeń potwierdzają, że identyfikowana rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych ma charakter trwały, jest rzeczywista i może się pogłębiać.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, uzasadnione było zatem wystąpienie przez Prokuratora Generalnego z wnioskiem o podjęcie uchwały na podstawie art. 264 § 2 p.p.s.a.

III. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie treści uchwały

Zgodnie z ogólną definicją dochodu dla celów pomocy społecznej określoną w art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s., za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o:

- 1) miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych i koszty uzyskania przychodu;
- 2) składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach;
- 3) kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

Reguły rozliczenia dochodu uzyskanego jednorazowo dla osób ubiegających się o pomoc społeczną lub z niej korzystających zostały określone w przepisach art. 8 ust. 11 i ust. 12 u.p.s.

Zgodnie z art. 8 ust. 11 u.p.s., w przypadku uzyskania w ciągu 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku lub w okresie pobierania świadczenia z pomocy społecznej dochodu jednorazowego przekraczającego pięciokrotnie kwoty:

- 1) kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, w przypadku osoby samotnie gospodarującej;
 - 2) kryterium dochodowego rodziny, w przypadku osoby w rodzinie
- kwotę tego dochodu rozlicza się w równych częściach na 12 kolejnych miesięcy, poczynając od miesiąca, w którym dochód został wypłacony.

Druga zasada zawarta jest w art. 8 ust. 12 u.p.s., zgodnie z którą, w przypadku uzyskania jednorazowo dochodu należnego za dany okres, kwotę tego dochodu uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód.

Przepis art. 8 ust. 12 u.p.s. ma zatem zastosowanie w przypadku świadczeń o charakterze okresowym, jednak wbrew ich charakterowi wypłaconym łącznie, jednorazowo. O ile w powołanym wyżej art. 8 ust. 11 u.p.s. ustawodawca wprost

wskazał, że dochód uwzględnia się od miesiąca jego uzyskania przez 12 kolejnych miesięcy, to takiego wskazania nie zawiera art. 8 ust. 12 u.p.s.

Przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych objętych wnioskiem Prokuratora Generalnego jest stosowanie art. 8 ust. 12 u.p.s. Zasadniczym problemem jest brak jednolitości w zakresie orzekania przez sądy administracyjne w zakresie ustalenia sposobu rozliczania uzyskanego dochodu jednorazowego. W konsekwencji, na podstawie art. 8 ust. 12 u.p.s., niektóre sądy wskazują, że kwotę tego dochodu należy rozliczać „na przyszłość”, a więc od daty jego uzyskania, a inne sądy wskazują, że „wstecz”, tj. za miesiące, za które przysługuje otrzymane świadczenie. Występująca rozbieżność znajduje odzwierciedlenie w stanach faktycznych spraw wskazanych przez Prokuratora Generalnego we wniosku.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, za poddaniem przedstawionej we wniosku rozbieżności w wykładni prawa istniejącej w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozstrzygnięciu przez powiększony skład tego Sądu, przemawia potrzeba ochrony praw i wolności obywatelskich. Wydanie uchwały rozstrzygającej przedstawione zagadnienie prawne usunie stan rozbieżności w wykładni przepisów art. 8 ust. 12 u.p.s. dotyczących sposobu rozliczania dochodu należnego za dany okres wypłaconego jednorazowo.

Odpowiedź na przedstawione przez Prokuratora Generalnego zagadnienie pozwoli także ujednolicić orzecznictwo sądów administracyjnych oraz organów administracji w tym zakresie. Istniejąca bowiem możliwość powołania się przez sądy administracyjne, jak i organy administracji na dwie różne interpretacje przepisów, znajdujące oparcie w rozbieżnym orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, powoduje, że obywatele pozostają w niepewności odnośnie kierowanych do nich i w ich sprawach rozstrzygnięć. Utrzymywanie stanu rozbieżności w zakresie stosowania art. 8 ust. 12 u.p.s. podważa gwarancje zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela przedstawioną przez Prokuratora Generalnego ocenę istniejących w orzecznictwie rozbieżności i opowiada się za przyjęciem uchwały wyjaśniającej o następującej treści: „Dochód należny za dany okres, uzyskany jednorazowo na podstawie art. 8 ust. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 poz. 639 – dalej: u.p.s.), którego kwotę uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód, winien być rozliczany „wstecz”, tj. za miesiące za które przysługuje otrzymane świadczenie”.

W ocenie Rzecznika na aprobatę zasługuje argumentacja przedstawiona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt I OSK 223/20, LEX nr 3110915). We wskazanym orzeczeniu Sąd podkreślił, iż „w przepisie art. 8 ust. 11 u.p.s. mowa jest o incydentalnym dochodzie jednorazowym, uzyskanym w okresie 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku lub w okresie pobierania świadczenia z pomocy społecznej. Należy doń np. odszkodowanie, przysporzenie z tytułu darowizny lub dziedziczenia, podziału majątku. W przepisie art. 8 ust. 11 ustawodawca jednorazowo otrzymaną kwotę nakazuje rozliczyć w równych częściach na okres 12 kolejnych miesięcy, poczynając od miesiąca, w którym dochód został wypłacony. Nie sposób jednak tego sposobu zarachowania odnieść do świadczeń, o których mowa w art. 8 ust. 12 u.p.s. W przepisie art. 8 ust. 12 u.p.s. zawarto bowiem sformułowanie o "uzyskaniu jednorazowo dochodu należnego za dany okres". Taki zapis uniemożliwia rozliczanie zaległych, spłaconych jednorazowo świadczeń okresowych w sposób tożsamy ze świadczeniami nie mającymi charakteru powtarzalnego, o których mowa w art. 8 ust. 11 u.p.s. Świadczenie okresowe, wypłacone jednorazowo za minione miesiące zachowuje nadal ten charakter”.

W pełni uzasadniony pozostaje też pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 czerwca 2025 r. (sygn. akt I OSK 1552/24, LEX nr 3894626), w którym Sąd uznał, że „dochód wypłacony po upływie okresu, którego dotyczy, dolicza się do dochodu za minione miesiące. Kwotę tego dochodu należy więc uwzględnić w odpowiednich częściach w dochodzie osoby wnioskującej o przyznanie świadczenia (lub rodziny) w miesiącach, za które świadczenie zostało przyznane (por. stanowisko wyrażone w wyrokach z 8 lutego 2017 r. I OSK 2071/16, 19 maja 2017 r. I OSK 484/17 i przywołane w nich orzecznictwo)”.

Za słuszne Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 29 stycznia 2009 r. (sygn. akt II SA/Bd 920/08, LEX nr 484861), z którego wynika, iż „W przypadku określonym w art. 8 ust. 12 ustawy u.p.s. stosuje się podobną regułę jak w art. 8 ust. 11, z tym, że uzyskanego dochodu nie rozlicza się na dwanaście miesięcy, lecz na okres, za który dochód wypłacono. Oznacza to, że dochód wypłacony po upływie okresu, którego dochód ten dotyczy, dolicza się do dochodu za minione miesiące. Celem tego przepisu było wyjęcie spod ogólnych zasad zaliczania dochodu osoby lub rodziny jednorazowych dochodów, w sytuacji, gdy dochód ten wypłacany jest po upływie okresu, którego dochód ten dotyczył. W przeciwieństwie zatem do sytuacji określonej w ustępie 11 tego artykułu, uzyskanego dochodu nie rozlicza się na dwanaście miesięcy, lecz na okres, za który dochód wypłacono”.

W świetle powyższego, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, za słusznością poglądu przyjmującego rozliczanie „wstecz” jednorazowo uzyskanego dochodu za dany okres w trybie art. 8 ust. 12 u.p.s. przemawia okoliczność, że wskazany przepis odnosi się do uzyskania dochodu „należnego za dany okres” precyzując, iż „uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód”. Przepis art. 8 ust. 12 u.p.s. dotyczy więc dochodu należnego w określonym czasie i wymagalnego w danym czasie, a jedynie faktycznie wypłaconego/uzyskanego z opóźnieniem, innymi słowy chodzi o nadpłatę pewnej zaległości za przysługujące świadczenia periodyczne. Takim dochodem, jak wskazuje orzecznictwo, są np. wyrównanie świadczenia rentowego czy emerytalnego, wypłata zaległych świadczeń alimentacyjnych.

Aprobata stanowiska odmiennego, tj. uznania za prawidłowe rozliczanie „na przyszłość” jednorazowo uzyskanego dochodu za dany okres, prowadziłaby w istocie do sytuacji, w której każdy dochód uzyskany jednorazowo byłby rozliczany od momentu jego uzyskania. Różnica w stosowaniu art. 8 ust. 11 i art. 8 ust. 12 u.p.s. polegałaby wyłącznie na zróżnicowaniu okresu przez jaki dochód miałby być uwzględniany – przez 12 miesięcy dochód incydentalny, a dochód powtarzalny przez okres za jaki przysługiwał. Zatem korzystniejsze byłoby uzyskiwanie dochodu przypisanego do oznaczonego rezultatu, a nie dochodu przypisanego do efektu działania w określonym czasie. Taka sytuacja powodowałaby, że np. osobie, której na skutek wyroku sądu przyznano prawo do świadczeń emerytalnych z mocą wsteczną i wypłacono zaległe świadczenia za okres 24 miesięcy to rozliczenie dochodu byłoby dokonywane przez okres kolejnych 24 miesięcy, a osoba, która uzyskała jednorazową darowiznę miałaby ten dochód rozliczany przez okres nie dłuższy niż kolejne 12 miesięcy.

W konsekwencji osoba, która uzyskała dochód „należny za dany okres” byłaby w gorszej sytuacji niż osoba uzyskująca jednorazowo dochód o charakterze niepowtarzalnym. Rozliczanie dochodu jednorazowo wypłaconego „na przyszłość” mogłoby bowiem przez okres dłuższy skutkować wykluczeniem z grona beneficjentów u.p.s. pomimo osiągnięcia rzeczywistych dochodów w wysokości niższej.

Wobec powyższego, nie jest możliwe zaaprobowanie stanowiska wyrażanego w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego opierającego się na założeniu, że dochód należny za dany okres, uzyskany jednorazowo na podstawie art. 8 ust. 12 u.p.s., którego kwotę uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód, winien być rozliczany - „na przyszłość”, tj. od daty jego uzyskania. Taki kierunek wykładni

proceedziłby bowiem do zasadniczych wątpliwości odnośnie racjonalności prawodawcy przy kształtowaniu przepisów art. 8 ust. 11 i 12 u.p.s.

Domniemanie racjonalności prawodawcy jest niezbędnym założeniem każdej interpretacji przepisów prawnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lutego 1992 r. (sygn. akt K 3/91, OTK 1992/1/34) stwierdził, że „fundamentalne reguły wykładni przepisów prawnych za punkt wyjścia przyjmują założenie - rzecz jasna idealizujące - o racjonalnym prawodawcy, a więc takim ustawodawcy, który stworzy przepisy w sposób sensowny, racjonalny, celowy, znając cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom zawsze takie same znaczenie, nie zamieszczając jednocześnie zbędnych sformułowań". Z domniemania racjonalności orzecznictwo i doktryna wyprowadzają cały szereg bardziej szczegółowych reguł, takich jak domniemanie, że prawodawca nie stanowi norm sprzecznych, norm zawierających luki lub zbędnych, dąży do społecznie aprobowanych celów, liczy się z konsekwencjami empirycznymi podejmowanych decyzji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 548/07, LEX nr 503449). W praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się także, że wszelkie unormowania prawne powinny być wykładane w ten sposób, aby mieć na względzie dyrektywę dążenia prawodawcy do utworzenia zbioru norm prawnych o charakterze pełnym i niesprzecznym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt I FSK 481/11, LEX nr 1111985 oraz z dnia 10 grudnia 2007 r., sygn. akt II FPS 3/07, ONSAiWSA 2008, nr 3, poz. 45).

Na tle analizowanego we wniosku unormowania warto również wskazać, że wynikająca z art. 2 Konstytucji RP sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli, a także podkreśla się, że sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. akt K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87).

Ponadto nie bez znaczenia dla stanowiska przedstawianego przez Rzecznika pozostaje treść wyjaśnień uzyskanych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odnoszących się do sposobu wliczania do dochodu osoby i rodziny ubiegającej się bądź korzystającej z pomocy społecznej jednorazowego dochodu, o którym mowa art. 8 ust.

12 u.p.s. W piśmie znak: DPS-I.0211.23.2026 z dnia 20 maja 2026 r. Dyrektor Departamentu Pomocy Społecznej wskazała:

„W przypadku uzyskania wypłaty określonego świadczenia należnego za dany okres (np. wyrównania świadczenia emerytalnego) zastosowanie znajdzie art. 8 ust. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zgodnie z którym w przypadku uzyskania jednorazowo dochodu należnego za dany okres, kwotę tego dochodu uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód. Ust. 12 jest modyfikacją ust. 11, który nakazuje rozliczać kwotę dochodu jednorazowego – uzyskanego w ciągu 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku lub w okresie pobierania świadczenia – od miesiąca, w którym dochód został wypłacony przez kolejnych 12 miesięcy.

W przypadku określonym w ust. 12 stosuje się podobną zasadę, z tym, że uzyskany dochód nie rozlicza się na 12 miesięcy, a na okres, za który dochód wypłacono. W przypadku dochodu wypłaconego „z dołu”, dolicza się go do dochodu za minione miesiące, tj. w przypadku uzyskania jednorazowo dochodu należnego za dany okres, kwotę tego dochodu uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód, tak więc kwotę dochodu należy rozliczyć w odpowiednich częściach na miesiące, za które dochód został wypłacony, na przykład na trzy miesiące, w przypadku dochodu uzyskanego za kwartał.

Celem ust. 12 było wyjęcie spod ogólnych, określonych w ust. 11, zasad zaliczania do dochodu osoby lub rodziny jednorazowych świadczeń w sytuacji, gdy osoba ta lub rodzina oczekiwała na to świadczenie, na przykład zasiłek rodzinny czy dodatek mieszkaniowy.

Takie stanowisko przyjął np. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2017 r. (sygn. akt I OSK 2071/16), w którym stwierdził, że „w sytuacji wypłacenia jednorazowo zaległych, a należnych świadczeń, ta jednorazowa wypłata powiększy w odpowiedniej części dochód za każdy z tych miesięcy z osobna. Dochód wypłacony po upływie okresu, którego dotyczy, dolicza się do dochodu za minione miesiące. Kwotę tego dochodu należy więc uwzględnić w odpowiednich częściach w dochodzie rodziny w miesiącach, za które świadczenie zostało przyznane (...)”. Podobne stanowisko zostało przedstawione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 września 2016 r. (sygn. akt III SA/Gd 456/16), w którym stwierdzono, że „dochód uwzględniany jest za okres, za który uzyskano dochód. Jeżeli danej osobie zostały jednorazowo wypłacone zaległe, a należne jej świadczenia np. za kolejne, ubiegłe

dwanaście miesięcy, ta jednorazowa wypłata powiększy w odpowiedniej części dochód za każdy z tych miesięcy z osobna (zgodnie z wysokością danego świadczenia przypadającą w danych okresach miesięcznych). Ustawodawca przewidział tym samym, iż w pewnych sytuacjach możliwym jest uzyskanie dochodu z zaległych świadczeń (których wypłata następuje później jednak za okres, za który je przyznano). Mając to na uwadze ustawodawca wskazał zatem precyzyjnie w jaki sposób uzyskanie dochodu z zaległych świadczeń (za okres, za który przyznano zaległe świadczenie) wpływa na ustalenie wysokości całkowitego dochodu wnioskodawcy (rodziny) w miesiącu poprzedzającym złożenie wniosku o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej”.

(...) Jednocześnie uprzejmie informuję, iż aktualnie procedowany jest projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, który swym zakresem nie przewiduje jednak zmian w omawianym tematyce. Jednakże zasadność wprowadzenia zmian w omawianym obszarze będzie rozważana w ramach ewentualnych prac legislacyjnych w przyszłości.”

Wobec powyższego oraz mając na względzie, że rozstrzygnięcie przedstawionego przez Prokuratora Generalnego zagadnienia prawnego jest niezbędne dla ochrony praw jednostki uczestniczącej w postępowaniach z zakresu u.p.s., a stosowanie art. 8 ust. 12 tej ustawy wywołuje rozbieżności w orzecznictwie, wniosek należy uznać za zasadny.

Biorąc po uwagę powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o podjęcie uchwały o treści, jak w *petitum*.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/