

MICHAŁ ZAWADA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
zawadamichal01@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9892-396X

„Gminne becikowe” w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego

**„Local birth grant” in selected
local government units**

Streszczenie. Na podstawie art. 22a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym rada gminy w drodze uchwały może przyznać zamieszkałym na terenie jej działania osobom jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia ich dziecka. Szczegółowe zasady udzielania „gminnego becikowego” ma określać natomiast dana uchwała rady gminy, przy czym ustawodawca pozostawia pewną swobodę uchwałodawcom w formułowaniu przepisów w tym zakresie. Choćby dlatego też wysokość kwoty świadczeń różni się w poszczególnych gminach. Z danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w ciągu 15 lat liczba samorządów, które wypłacają gminne becikowe, wzrosła o ponad połowę. Jednakże zaledwie kilka procent gmin w Polsce uchwaliło ten mechanizm do tej pory – konkretnie to 86 takich jednostek samorządu terytorialnego. Pomimo wzrostu liczby gmin, które mają do zaoferowania takie rozwiązanie swoim mieszkańcom, liczba świadczeń coraz bardziej spada. Celem niniejszego artykułu będzie zbada-

nie powodów, którymi kierują się twórcy uchwał w wybranych gminach. Dodatkowo zostaną przedstawione postulaty *de lege ferenda* oraz uwagi *de lege lata*, w szczególności w aspekcie zakresu kompetencji rady gminy w związku z ustanawianiem szczegółowych zasad przyznawania „gminnego becikowego”. Zostanie również omówiona kwestia pomocy rzeczowej w formie wyprawki z tytułu urodzenia dziecka jako „dodatku” do „gminnego becikowego” na przykładzie Miasta Ostrołęki oraz Gminy Solina. W artykule zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz prawnoporównawczą.

Słowa kluczowe: becikowe; rada gminy; polityka prorodzinna; samorząd terytorialny; finanse publiczne.

Abstract. Pursuant to Article 22a(1) of the Act on Family Benefits and Article 18(2)(15) of the Act of 8 March 1990 on Local Government, a municipal council may, by way of a resolution, grant a one-time childbirth allowance to residents within its jurisdiction. The specific rules for awarding the so-called “local birth grant” (“gminne becikowe”) are to be defined by the respective municipal council resolution, whereby the legislator grants local authorities a degree of discretionary power in formulating these provisions. Consequently, the amount of the benefit varies across individual municipalities. Data from the Ministry of Family, Labour and Social Policy indicate that over the past 15 years, the number of local governments providing local birth grants has increased by more than half. Nevertheless, only a small percentage of Polish municipalities have adopted this mechanism to date – specifically 86 local government units. Despite the increase in the number of municipalities offering such a solution to their residents, the total number of benefits granted is increasingly declining. The objective of this article is to examine the motives guiding the authors of these resolutions in selected municipalities. Furthermore, the study presents *de lege ferenda* proposals and *de lege lata* remarks, particularly regarding the scope of competence of the municipal council in relation to establishing detailed rules for awarding the “local birth grant”. The issue of a material assistance in the form of a layette for a newborn as a supplement to the local birth grant is also discussed, using the City of Ostrołęka and the Municipality of Solina as case studies. The article employs the legal-dogmatic and comparative legal research methods.

Keywords: birth grant; municipal council; pro-family policy; local government; public finance.

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 15b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹ z tytułu urodzenia się żywego dziecka przyznaje się jednorazową zapomogę w wysokości 1000 zł na jedno dziecko. Przysługuje ona matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1922,00 zł. Zapomoga ta przysługuje w myśl art. 15b ust. 5 u.ś.r., jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu². Przepis ten nie ma jednak zastosowania do osób będących prawnymi lub faktycznymi opiekunami dziecka, a także do osób, które przysposobiły dziecko (art. 15b ust. 7 u.ś.r.). Zarówno wysokość świadczenia, jak i wysokość progu dochodowego zostały uregulowane odpowiednio w § 1 pkt 12 oraz § 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna³. Zapomoga ta jest potocznie nazywana „becikowym” i została wprowadzona na mocy ustawy z 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴.

Jeśli chodzi o wniosek o wypłatę „becikowego”, to składa się go 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. Natomiast wniosek złożony po terminie organ właściwy pozostawia bez rozpoznania (art. 15b ust. 3 u.ś.r.). Są nimi wójt,

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 1208 ze zm., dalej również jako: u.ś.r.

² Zob. również M. Mucha, B. Mucha, *Instrumenty polityki społecznej wobec młodego i starszego pokolenia w Polsce – porównanie wybranych problemów*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pragmata tes Oikonomias” 2018, nr 12, s. 105–107; M. Wojciuk, *Rola świadczeń rodzinnych w polskiej polityce rodzinnej* [w:] E. Gruszewska (red. nauk.), *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców. T. 4, Teoria i praktyka*, Białystok 2020, s. 114.

³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1238.

⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 12, poz. 67.

burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o to świadczenie rodzinne⁵.

Istotne w tym kontekście jest uregulowanie w u.ś.r. dodatkowego rozwiązania, jakim jest tzw. becikowe gminne. Na podstawie art. 22a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ rada gminy w drodze uchwały może przyznać zamieszkałym na terenie jej działania osobom jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia ich dziecka. Właśnie tej instytucji autor zamierza poświęcić szczególną uwagę w niniejszym artykule. W literaturze podkreśla się, że rozwiązanie to miało stanowić instrument dopełniający system świadczeń rodzinnych, z uwzględnieniem szczególnej roli gminy jako jednostki samorządu terytorialnego pozostającej najbliżej i mającej możliwie najpełniejszą wiedzę o potrzebach lokalnej społeczności⁷. Dodatkowo na poziomie gminy są wypłacane świadczenia w ramach „ustawowego becikowego”, dlatego wydawało się to naturalne dla ustawodawcy, aby w taki sam sposób odbywało się to w przypadku „gminnego becikowego”.

Ponadto na uwagę zasługuje zastosowanie przez ustawodawcę sformułowania „może”, co nadaje fakultatywnego charakteru temu upoważnieniu ze strony ustawodawcy. Jak zauważa zatem T. Kuczyński, podjęcie stosownego aktu przez radę gminy jest jej uprawnieniem, a nie obowiązkiem, tym samym niemożliwe się staje kierowanie jakichkolwiek roszczeń w przedmiocie świadczenia przez mieszkańców wobec organów gminy⁸. Dlatego też celem niniejszego artykułu będzie zbadanie powodów, którymi kierują się twórcy uchwał w wybranych j.s.t. Dodatkowo zostaną przedstawione postulaty *de lege ferenda* oraz uwagi *de lege lata*, w szczególności w aspekcie zakresu kompetencji rady gminy w związku z ustanawianiem szczegółowych zasad przyznawania „gminnego beciko-

⁵ D. Zawacka-Klonowska, *art. 15b [w:] P. Rączka (red.), Świadczenia rodzinne. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2025, s. 395.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm., dalej również jako: ustawa o samorządzie gminnym).

⁷ T. Kuczyński, *art. 22a [w:] P. Rączka (red.), Świadczenia rodzinne. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2025, s. 514.

⁸ Tamże, s. 515–516.

wego”. Zostanie również omówiona kwestia pomocy rzeczowej w formie wyprawki z tytułu urodzenia dziecka jako „dodatku” do „gminnego becikowego” na przykładzie Miasta Ostrołęki oraz Gminy Solina. W artykule zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz prawnoporównawczą.

2. Zasady udzielania „gminnego becikowego”

Szczegółowe zasady udzielania „gminnego becikowego” ma określać dana uchwała rady gminy, choć ustawodawca pozostawia ograniczenie przyznania tylko jednej zapomogi na jedno dziecko (art. 22a ust. 3 i 4 u.ś.r.). Mimo to, według art. 22a ust. 2 u.ś.r. do zapomogi nie stosuje się przepisów rozdziału 4 „Zasady weryfikacji świadczeń rodzinnych”, rozdziału 6 „Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych” oraz rozdziału 7 „Finansowanie świadczeń rodzinnych” u.ś.r. Nie jest jednak wyłączone stosowanie art. 20 ust. 1 u.ś.r., zgodnie z którym zadania w zakresie świadczeń rodzinnych są realizowane przez organy właściwe jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny⁹. Świadczy to o pozostawieniu gminom niemal całkowitej swobody w określaniu w uchwale rady poszczególnych zasad przyznawania świadczenia, jakim jest tzw. becikowe gminne, w tym przede wszystkim jego wysokość. W literaturze zwraca się uwagę na to, że swoboda ta wynika właśnie z fakultatywnego charakteru tego zadania gminy¹⁰.

Nie będzie zatem ona podlegać ani okresowej weryfikacji, ani ustawowym zasadom finansowania świadczeń. Zgodnie bowiem z art. 22a ust. 5 u.ś.r. wypłaty zapomóg finansowane są ze środków własnych gminy.

Wysokość kwoty świadczeń w ramach „gminnego becikowego” różni się w poszczególnych gminach, a także odbiega od ustawowych standardów z u.ś.r. Dla przykładu, w gminie Szydłowiec (woj. mazowieckie)

⁹ Postanowienie NSA z 11 września 2025 r., I OW 105/25, LEX nr 3910686.

¹⁰ W. Maciejko, *Zadania własne gminy w sferze świadczeń rodzinnych*, „Casus” 2009, nr 41, s. 19 i n.

wynosi ono 500 zł¹¹, w gminie Żarnowiec (woj. śląskie) – 1000 zł¹², w gminie Łomża (woj. podlaskie) – 1500 zł¹³, natomiast w gminie Przykona (woj. wielkopolskie) wynosi ono 2000 zł¹⁴. Warto przy tym zauważyć, że w uchwałach nie ma wskazanego progu dochodowego na osobę, którego nie można przekroczyć, aby otrzymać świadczenie, w przeciwnieństwie do rozwiązania z art. 15b u.ś.r.

Oprócz „gminnego becikowego” gminy mogą ustanawiać w drodze uchwały dodatkowe świadczenia na podstawie art. 22b ust. 1 u.ś.r. przy wzięciu pod uwagę lokalnych potrzeb w zakresie świadczeń na rzecz rodziny¹⁵. Natomiast szczegółowe zasady przyznawania świadczeń oraz ich wysokość określa uchwała, co uregulowano w art. 22b ust. 2 u.ś.r. Warto wspomnieć przy tym o stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 8 lutego 2022 r. o sygnaturze I OSK 3674/18 podkreśla, że w przypadku uchwały, podejmowanej na podstawie art. 22b ust. 1 i 2 u.ś.r., podstawą do określenia w niej warunków nabywania świadczenia jest zawarte w ust. 1 upoważnienie do ustanowienia dla osób zamieszkających na terenie gminy świadczenia na rzecz rodziny odpowiadającego

¹¹ Uchwała nr XX/108/25 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka „Becikowe Gminne” (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, Warszawa, dnia 19 grudnia 2025 r., poz. 11505).

¹² Uchwała nr IV/19/2019 Rady Gminy Żarnowiec z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie przyznania osobom zamieszkającym na terenie Gminy Żarnowiec jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka „Żarnowieckie becikowe” (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, Katowice, dnia 22 lutego 2019 r., poz. 1561).

¹³ Uchwała nr 683/LXXVIII/23 Rady Miejskiej Łomży z dnia 29 listopada 2023 r. zmieniająca uchwałę nr 132/XVIII/15 z dnia 25 listopada 2015 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania gminnego jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia się dziecka (Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego, Białystok, dnia 6 grudnia 2023 r., poz. 6236).

¹⁴ Uchwała nr 0007.196.2026 Rady Gminy Przykona z dnia 27 stycznia 2026 r. w sprawie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego, Poznań, dnia 29 stycznia 2026 r., poz. 912).

¹⁵ Muszą one być inne niż określone w art. 2 pkt 1–3, 4 i 5 u.ś.r., czyli:

1. zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego;
2. świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny oraz świadczenie pielęgnacyjne;
3. zapomoga wypłacana przez gminy, na podstawie art. 22a;
4. jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka;
5. świadczenie rodzicielskie.

potrzebom lokalnym. Natomiast w odniesieniu do zasad (ustalania, przyznawania i wypłacania) delegacja zawarta w art. 22b ust. 2 u.ś.r. daje gminie kompetencję jedynie do określenia zasad „przyznawania”¹⁶.

Dlatego też sąd stwierdza, że skoro w dwóch przepisach ustawy ustawodawca posłużył się takim samym określeniem ustawowym, a regulacja ta wyznacza przedmiotowy zakres kompetencji rady gminy do ustalenia przepisów prawa miejscowego, zaś przepisów tego rodzaju nie można interpretować rozszerzająco (przez zastosowanie np. wykładni celowościowej czy funkcjonalnej), to zgodnie z dyrektywą nakazu wykładni homonimicznej (takim samym wyrażeniom należy nadawać takie samo znaczenie), należy uznać, że ustawodawca ograniczył kompetencję gminy wyłącznie do określenia zasad przyznawania świadczenia, poza tą kompetencją pozostawiając w szczególności zasady wypłacania świadczenia¹⁷.

Sąd nie zapomina jednak o „gminnym becikowym” i twierdzi, że można przy tym dostrzec, że w tym wypadku ustawodawca przewidział dla rady gminy kompetencję do określenia w uchwale „szczegółowych zasad udzielania zapomogi”. Zdaniem sądu ustawodawca, posługując się całkowicie odrębnym terminem, oderwał zakres przedmiotowy uchwały od zakresu podmiotowego ustawy. Nie jest przy tym jasne, na ile jest to efekt świadomej decyzji ustawodawcy, niemniej jednak w art. 22b u.ś.r. taką techniką się nie posłużył, a założenie racjonalności nakazuje uznać, że zabieg ten był celowy¹⁸. Pomimo różnych terminów w art. 22a i art. 22b u.ś.r. należy przyjąć, że zamysł ustawodawcy był ten sam i w obrębie zasad przyznawania świadczeń powinno się umieszczać również ustalenie wysokości w uchwale. Dodatkowym czynnikiem jest fakt, iż podstawą przyznawania obydwóch rodzajów świadczeń jest właśnie ten akt prawa miejscowego, a nie ustawa ani inny akt prawny.

Nie można jednak zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie rozszerzająco traktować upoważnienia do ustalenia „szczegółowych zasad udzielania zapomogi”, opierając się na dowolnej ocenie dokonanej przez organ stanowiący, że tego rodzaju zapomoga ma charak-

¹⁶ Wyrok NSA z 8 lutego 2022 r., I OSK 3674/18, LEX nr 3330913.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Tamże.

ter zbliżony do zapomogi przyznawanej na podstawie art. 15b u.ś.r., a zatem w drodze uchwały możliwe jest uregulowanie nie tylko zasad jej udzielania, ale także zasad jej wydatkowania oraz zwrotu. Ponadto według sądu nietrafny jest pogląd, że delegacja dla rady gminy zawarta w art. 22a u.ś.r. stanowi wystarczającą podstawę do określenia, obok zasad przyznawania zapomogi, również zasad jej wydatkowania oraz przesłanek żądania zwrotu tego świadczenia¹⁹. Sprawia to, że rady gminy muszą przestrzegać ram ustawowych pomimo znaczącej swobody ze strony ustawodawcy, lecz nie mogą formować przepisów w uchwałach w całkowicie dowolny sposób, również w przypadku ustanawiania „gminnego becikowego” na terenie danej gminy.

Pomimo znaczącej swobody pozostawionej gminom przez ustawodawcę warunkiem *sine qua non* jest jednak zamieszkiwanie na terenie danej gminy, który w różnoraki sposób jest formułowany przez uchwałodawców. Przykładowo w gminie Żarnowiec, w myśl § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały tamtejszej rady gminy, warunkiem przyznania zapomogi jest nieprzerwane zamieszkiwanie przez osobę ubiegającą się o zasiłek na terenie gminy Żarnowiec przez okres co najmniej 1 miesiąca przed dniem porodu oraz zamieszkiwanie w gminie Żarnowiec nadal w chwili składania wniosku. Dodatkowo, w myśl § 3 ust. 1 pkt 2 konieczne jest pozostawanie przez matkę dziecka pod opieką medyczną co najmniej od 10. tygodnia ciąży do dnia porodu. Uwzględniono zatem wymóg, który widnieje w art. 15b przy „ustawowym becikowym”. W gminie Głogówek natomiast wskazany jest tylko okres zamieszkiwania, który wynosi co najmniej rok przed urodzeniem dziecka. Podobnie w przypadku gminy Solina, lecz okres ten wynosi minimum 3 lata, a w gminie Przykona nie doprecyzowano tego rodzaju okresu, lecz wystarczy zamieszkiwać w tej gminie w momencie składania wniosku (§ 2 uchwały²⁰).

Dodatkowo w uchwale Rady Miasta Ostrołęki natomiast widnieje przepis, według którego warunkiem otrzymania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, oprócz zamieszkiwania na terenie miasta oso-

¹⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 22 października 2013 r., III SA/Kr 206/13, LEX nr 1391743.

²⁰ Uchwała nr 0007.196.2026 Rady Gminy Przykona.

by uprawnionej wraz z dzieckiem, jest jeszcze odprowadzanie na terenie miasta podatków przynajmniej przez dwa lata kalendarzowe poprzedzające urodzenie dziecka (§ 4 pkt 1 i 2 uchwały²¹).

Ponadto w uchwałach reguluje się wyłączenia, według których „gminne becikowe” nie przysługuje. Pierwszym z nich jest sytuacja, w której rodzice lub jedno z rodziców uzyskało lub ubiega się w innej gminie o zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, przyznawaną na podstawie uchwały wydanej w oparciu o art. 22a u.ś.r. Drugie z wyłączeń dotyczy sytuacji, w których dziecko zostało porzucone lub oddane do adopcji, albo z jakichkolwiek przyczyn w dniu złożenia wniosku nie pozostaje pod stałą pieczę żadnego z rodziców²². Ma to na celu ograniczeniu nadużywania wypłaty zapomogi, która ma charakter jednorazowy i odnosi się tylko do jednego dziecka.

Negatywnie ocenia się w literaturze drugie z opisanych wyłączeń, a więc często występującą praktykę określania w stosownym akcie prawa miejscowego sytuacji, w których świadczenie nie przysługuje, np. poprzez wskazanie, że zapomoga nie przysługuje rodzicom dzieci wówczas, gdy dzieci zostały umieszczone w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub rodzinie zastępczej²³. Jako przykład autor podaje uchwałę nr Vk/XLIX/527/2010 Rady Miasta Wejherowa z 21 września 2010 r. Warto również przytoczyć treść § 2 ust. 8 uchwały Rady Miejskiej w Szydłowcu²⁴, w myśl którego świadczenie nie przysługuje, jeżeli dziecko zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, w pieczy zastępczej albo z innej przyczyny nie pozostaje pod stałą opieką wnioskodawcy. Stanowi to bez wątpienia przekroczenie wyrażonej w art. 22a ust. 1 u.ś.r. delegacji ustawowej gmin. Można jednak z drugiej strony

²¹ Uchwała nr 70/XI/2024 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 26 września 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad udzielania jednorazowej zapomogi oraz pomocy rzeczowej w formie wyprawki z tytułu urodzenia dziecka.

²² Uchwała nr XVII/151/25 Rady Gminy Solina z dnia 21 marca 2025 r. w sprawie zasad udzielania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka oraz pomocy rzeczowej w formie wyprawki z tytułu urodzenia dziecka (§ 3 lit. b).

²³ T. Kuczyński, *art. 22a [w:] P. Rączka (red.), Świadczenia rodzinne. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2025, s. 521.

²⁴ Uchwała nr XX/108/25 Rady Miejskiej w Szydłowcu.

argumentować to zamiarem wsparcia rodziców, a nie danego ośrodka, w którym dziecko przebywa.

3. Przyczyny powstawania uchwał w sprawie udzielania „gminnego becikowego” na przykładzie wybranych gmin

Z danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w ciągu 15 lat liczba samorządów, które wypłacają gminne becikowe, wzrosła o ponad połowę. Jednakże zaledwie kilka procent gmin w Polsce uchwaliło ten mechanizm. Jak wynika z odpowiedzi Ministerstwa na pytania Dziennika Gazety Prawnej, obecnie 86 jednostek samorządu terytorialnego najniższego stopnia zdecydowało się na wypłacanie gminnego becikowego. Dla porównania, w 2010 r. było to 51 gmin, w 2015 r. – 69, a w 2020 r. uchwałę o wypłacie takiej zapomogi miało 79 gmin²⁵.

Pomimo wzrostu liczby gmin, które mają do zaoferowania takie rozwiązanie swoim mieszkańcom, liczba świadczeń coraz bardziej spada. 16 lat temu wypłacono blisko 20 tysięcy takich świadczeń, lecz zaledwie 5 lat później było ich niespełna 9 tys. Następnie odnotowano minimalny wzrost, ponieważ w 2020 r. gminne becikowe otrzymało ok. 10,3 tys. osób. Mimo to, w zeszłym roku był już zauważalny spadek pod tym względem, gdyż wypłacono ok. 5,8 tys. takich świadczeń. W konsekwencji zmniejsza się również wysokość łącznej kwoty gminnego becikowego w skali roku przez wszystkie gminy. W 2010 r. poświęcono na ten cel ok. 16,5 mln zł, natomiast w 2015 r. i 2020 r. odpowiednio blisko 7,5 mln oraz 7,3 mln zł. W zeszłym roku zaś łączna kwota świadczeń w ramach tego mechanizmu wyniosła ok. 4,3 mln zł²⁶.

Jako główne powody w uzasadnieniach wspomnianych wcześniej uchwał rad gmin i miast wskazuje się przede wszystkim względy demo-

²⁵ K. Bałkowski, *Coraz więcej gmin wypłaca własne becikowe. Znamy najnowsze dane*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2 marca, 15:09, <https://edgp.gazetaprawna.pl/samorzad/samorzad-terytorialny-i-finanse/artykuly/10651814,coraz-wiecej-gmin-wypłaca-wlasne-becikowe-znamy-najnowsze-dane.html> (dostęp: 7.05.2026 r.).

²⁶ Tamże.

graficzne, społeczne, a także względy wynikające z obowiązków, jakie wobec najmłodszych mieszkańców gminy ma samorząd terytorialny²⁷. Radni gminy Żarnowiec podkreślają, że zdają sobie sprawę z tego, że dodatkowe świadczenie w kwocie 1000 złotych nie „przekona” kogośkolwiek do urodzenia dziecka, ale też nie taki jest cel uchwały w sprawie przyznawania „gminnego becikowego”. Zdaniem twórców uchwały j.s.t. powinna dać czytelny sygnał, że wspiera w miarę możliwości rodziców wychowujących małe dzieci²⁸.

Dowodem tego, że „becikowe” nie należy do najważniejszych czynników, które skłaniają do podjęcia decyzji o założeniu rodziny, są wyniki badania Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) z 2022 r.²⁹ Na pytanie „jakie formy wspierania rodziny uważa Pan(i) za najbardziej przydatne i mogące zachęcać do posiadania dzieci?” 37% ankietowanych odpowiedziało, że jest to wsparcie finansowe dla rodzin: świadczenia wychowawcze dla rodzin z dziećmi do 18. roku życia, czyli program „Rodzina 500 plus” (obecnie „Rodzina 800 plus”). 35% oraz 32% badanych uważało natomiast, że może zachęcić ich do posiadania dzieci odpowiednio lepsza dostępność żłobków i innych form opieki nad małymi dziećmi oraz lepsza dostępność przedszkoli. Ponadto 31% respondentów wskazało pomoc dla młodych małżeństw w uzyskaniu mieszkania. Wśród najmniej wybieranych odpowiedzi znalazły się wysokie zasiłki dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, w tym również „becikowe”, które wybrało 14% ankietowanych. Warto jednak podkreślić przy tym różnicę, która polegała na tym, że częściej wymieniali tę ostatnią odpowiedź bada-

²⁷ Uzasadnienie projektu uchwały Rady Miejskiej Leszna w sprawie zasad udzielania jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia się dziecka „Leszczyńskie becikowe”, druk nr 445, s. 1; Uzasadnienie projektu z dnia 11 lutego 2019 r. uchwały Rady Gminy Żarnowiec w sprawie przyznania osobom zamieszkałym na terenie Gminy Żarnowiec jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka „Żarnowieckie becikowe”, s. 1.

²⁸ Uzasadnienie projektu z dnia 11 lutego 2019 r. uchwały Rady Gminy Żarnowiec, s. 1.

²⁹ Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), *Komunikat z badań: Ocena polityki rodzinnej rządu i zaspokojenie potrzeb prokreacyjnych Polaków*, Nr 104/2022, Sierpień 2022, Warszawa, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_104_22.PDF, (dostęp: 7.05.2026 r.).

ni niemający dzieci w gospodarstwie domowym (18%) niż ci z gospodarstw z dziećmi (8%)³⁰.

Drugie z badań, którego wyniki warto przytoczyć, zostało przeprowadzone przez D. Marciniak i dotyczyło wpływu „becikowego” na dzieciństwo. Badanie objęło 86 kobiet posiadających dzieci w wieku przedszkolnym, korzystających z publicznych i niepublicznych usług opieki nad dzieckiem na terenie gminy Michałowice. Nieco ponad połowa z nich (56,6%) uważa tzw. becikowe jako generalnie dobre rozwiązanie, ale niewystarczające do tego, by zachęcić kobiety do posiadania dzieci. Właściwie jedyną zaletą tego rozwiązania jest fakt, że stanowi ono wsparcie finansowe pozwalające zaspokoić pierwsze potrzeby noworodka. Natomiast pozostała część badanych (42,1%) uważa tzw. becikowe nie tylko za działanie niewystarczające do zmiany postaw prokreacyjnych, ale także za działanie niedobre, nieposiadające żadnych zalet³¹.

Wyniki obu badań świadczą zatem o tym, że pomimo dobrej opinii o jednorazowej zapomocy z tytułu urodzenia dziecka nie jest to decydujący czynnik, który zachęca do posiadania dzieci. Może to być traktowane w dużej mierze jedynie jako „niewielki dodatek” do budżetu domowego dla początkujących rodziców ze względu na jednorazowy charakter świadczenia, w przeciwieństwie do stałej i regularnej pomocy materialnej w ramach programu „Rodzina 800 plus”.

Żarnowieccy uchwałodawcy zwracają również uwagę na to, że nie powinno być żadnych wątpliwości, że najmłodsi mieszkańcy gminy są tymi, którzy również tworzą wspólnotę samorządową³². Odwołują się oni zatem do art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Natomiast według ust. 2 tego samego artykułu, ilekroć w tej ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Wskazuje to zatem na poszanowanie i szczególnie uwzględnienie roli społeczeństwa w życiu gminy przez twórców uchwały

³⁰ Procenty nie sumują się do 100, gdyż respondenci mogli wybrać wiele odpowiedzi.

³¹ D. Marciniak, *Wpływ „becikowego” na zachowania prokreacyjne*, „Pedagogika Rodziny” 2011, nr 1(2), s. 169.

³² Tamże.

w Radzie Gminy Żarnowiec, która ma polepszyć warunki życia przynajmniej w pewnym stopniu w okresie zaraz po narodzinach dziecka.

Zdaniem twórców uchwały w gminie Żarnowiec nie można tracić także z pola widzenia art. 18, art. 71 i art. 72 Konstytucji RP³³. Na podstawie pierwszego z nich pod ochroną i opieką państwa znajdują się rodzina, macierzyństwo, rodzicielstwo oraz małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny. W myśl art. 71 natomiast państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Ponadto rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Dodatkowo matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określają ustawy. W art. 72 zaś uregulowano ochronę praw dziecka, przy czym w kontekście omawianego tematu w niniejszym artykule żaden z ustępów nie ma związku z ideą pomocy publicznej w aspekcie materialnym.

Mimo to wyraźnie nakazują one podjęcie przez władzę publiczną starań zmierzających do ochrony i pomocy rodzinie, zaś art. 7 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie gminnym do jego zadań zalicza prowadzenie polityki prorodzinnej. U.ś.r. przekazała gminom zadania z zakresu ustalania i wypłacania świadczeń rodzinnych, a gminy realizują te zadania jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i otrzymują na to dotację celową z budżetu państwa (art. 33 u.ś.r.)³⁴.

4. Pomoc rzeczowa w formie wyprawki z tytułu urodzenia dziecka jako „dodatek” do „gminnego becikowego” na przykładzie Miasta Ostrołęki oraz Gminy Solina

O krok dalej w aspekcie przyjmowania uchwał w sprawie udzielania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka poszły m.in. Rada Miasta Ostrołęki oraz Rada Gminy Solina. Ustanowiły one na swoim

³³ Uzasadnienie projektu z dnia 11 lutego 2019 r. uchwały Rady Gminy Żarnowiec, s. 1.

³⁴ Tamże.

terenie mechanizm, który polega na tym, że do „gminnego becikowego” rodzice nowo narodzonych dzieci mogą otrzymać również jednorazowa pomoc rzeczową w formie wyprawki o wartości nie wyższej niż 300 zł. W myśl § 2 uchwały Rady Miasta Ostrołęki³⁵ w skład wyprawki wchodzi: body, czapeczka, kocyk, skarpetki, śliniaczek, miś maskotka i opakowanie, lecz nie sprecyzowano, o jakie opakowanie chodzi. Natomiast Rada Gminy Solina oferuje rodzicom ten sam zestaw rzeczy, ale zamiast opakowania w uchwale widnieją pampersy i chusteczki nawilżające, co uregulowano w § 2 ust. 6 uchwały³⁶.

Jeśli chodzi o wysokość samej zapomogi, to wynosi ona na terenie Miasta Ostrołęki 1000 zł, natomiast na obszarze gminy Solina – 2000 zł. W obu przypadkach uchwałodawcy uzasadniają w projektach uchwał wymienione rozwiązania koniecznością pomocy rodzinom z Ostrołęki oraz z gminy Solina na pierwszym etapie po urodzeniu dziecka. W szczególności jednak powstanie tych uchwał jest podyktowane czynnikami demograficznymi, które sprawiają, że należy podjąć działania zmierzające do stworzenia rodzinom jak najlepszych warunków do zamieszkania na terenie danego miasta czy gminy³⁷.

Na poparcie tego stanowiska udostępniają oni w uzasadnieniach powyższych uchwał szczegółowe dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz Rejestru Mieszkańców Gminy Solina dotyczące sytuacji demograficznej. Wskazują one na to, że ogólna liczba mieszkańców, zarówno miasta Ostrołęki, jak i gminy Solina, z roku na rok maleje. Należy również zauważyć, że w pierwszym przypadku w latach 2021–2023 oraz w drugim przypadku w latach 2022–2024 zarówno liczba dzieci i młodzieży, jak i liczba osób w wieku produkcyjnym również systematycznie maleje, natomiast liczba najstarszych mieszkańców danej j.s.t. wzrasta.

³⁵ Uchwała nr 70/XI/2024 Rady Miasta Ostrołęki.

³⁶ Uchwała nr XVII/151/25 Rady Gminy Solina.

³⁷ Uzasadnienie projektu uchwały Rady Miasta Ostrołęki w sprawie określenia szczegółowych zasad udzielania jednorazowej zapomogi oraz pomocy rzeczowej w formie wyprawki z tytułu urodzenia dziecka, s. 2; Uzasadnienie projektu uchwały nr XVII/151/25 Rady Gminy Solina z dnia 21 marca 2025 r. w sprawie zasad udzielania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka oraz pomocy rzeczowej w formie wyprawki z tytułu urodzenia dziecka, s. 3.

Jeśli chodzi o strukturę wiekową ludności miasta Ostrołęki, można zauważyć spadek liczby osób w wieku przedprodukcyjnym z 7519 osób w 2021 r. na 7152 osoby dwa lata później. Jednocześnie zwiększyła się liczba osób w wieku poprodukcyjnym z 12227 na 12778 pomiędzy 2021 a 2023 r. Ponadto przyrost naturalny oraz saldo migracji w latach 2021–2023 znajdowały się na ujemnym poziomie. Łączna liczba zgonów mieszkańców Ostrołęki w przeciągu tych trzech lat była bowiem wyższa o 439 od liczby żywych urodzeń. Natomiast liczba osób wymeldowanych poza miasto w porównaniu z liczbą osób zameldowanych w latach 2021–2023 spoza miasta była wyższa o 1309. Ogólna zaś liczba ludności wynosiła w 2021 r. 49275 i zmniejszyła się do 2023 r. o 1046 osób³⁸. Dodatkowo z danych uzyskanych z Biura Ewidencji Ludności Urzędu Miasta Ostrołęki wynika, że do 31 sierpnia 2024 r. zameldowanych zostało na pobyt stały 190 nowo narodzonych dzieci, natomiast w tym samym okresie odnotowano 309 zgonów. W związku z powyższym przyrost naturalny był ujemny (-119)³⁹.

Podobne tendencje wynikają z danych dotyczących gminy Solina, pomimo znacznie mniejszej liczby ludności w tej j.s.t. Ponadto w uzasadnieniu tamtejszej uchwały zostały podane dane odnośnie liczby wypłaconych świadczeń w ramach „gminnego becikowego”. Jeśli chodzi o jednorazowe zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, to przyznano ich w 2020 r. 35, a cztery lata później – 15. Spadek również można zauważyć przy liczbie wypłaconych dodatków do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia się dziecka, która w 2020 r. wynosiła 15, a w 2024 r. – 5. Można zatem stwierdzić, że jest to powszechna tendencja w Polsce, polegająca na odpływie ludzi z ośrodków miejskich średniej wielkości, będących miastami na prawach powiatu takimi jak Ostrołęka, a także mniejszych miast oraz wiosek, wchodzących w skład gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich, czyli w tym przypadku Gminy Solina.

³⁸ Uzasadnienie projektu uchwały Rady Miasta Ostrołęki, s. 1.

³⁹ Tamże, s. 2.

5. Podsumowanie

Podsumowując, należy wskazać, że instytucja jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, finansowana ze środków własnych j.s.t., stanowi istotny, choć fakultatywny element lokalnej polityki prorodzinnej. Analiza stanu prawnego *de lege lata* prowadzi do wniosku, że ustawodawca, konstruując art. 22a oraz art. 22b u.ś.r., przyznał gminom znaczną swobodę w kształtowaniu zasad przyznawania tego świadczenia, co przejawia się w zróżnicowaniu kwotowym oraz odmiennych kryteriach dotyczących okresu zamieszkiwania na terenie danej j.s.t. Niemniej jednak, jak wynika z przywołanego orzecznictwa sądów administracyjnych, swoboda ta nie ma charakteru absolutnego i musi mieścić się w ścisłych granicach delegacji ustawowej. Kluczowym problemem badawczym pozostaje interpretacja zakresu kompetencji rady gminy, która zgodnie ze stanowiskiem NSA ogranicza się do określenia zasad przyznawania świadczenia, nie obejmując przy tym sfery jego wydatkowania czy procedur zwrotu.

Praktyka uchwałodawcza wybranych gmin dowodzi, że lokalne „becikowe” jest traktowane nie tylko jako doraźna pomoc materialna, ale przede wszystkim jako instrument o charakterze pomocy społecznej i „pobudzenia demografii”, mający na celu odpowiednio budowanie więzi z lokalną wspólnotą oraz przeciwdziałanie negatywnym trendom spadku liczby urodzeń. Wprowadzanie dodatkowych wymogów, takich jak obowiązki odprowadzania podatków w danej gminie czy przedłożenie zaświadczenia o opiece medycznej, wskazuje na dążenie samorządów do selektywnego kierowania wsparcia. Może być to jednak poddawane krytyce jako potencjalne naruszenie równości obywateli, zwłaszcza w kontekście wyłączenia dzieci przebywających w pieczy zastępczej. Zauważalna tendencja spadkowa w liczbie wypłacanych świadczeń, przy jednoczesnym wzroście liczby gmin przyjmujących stosowne uchwały, sugeruje, że mechanizmy te, mimo swojej celowości, nie są w stanie samodzielnie odwrócić niekorzystnych procesów demograficznych, co potwierdzają dane statystyczne z Ostrołęki czy Soliny.

W sferze postulatów *de lege ferenda* należałoby więc rozważyć doprecyzowanie na poziomie ustawowym zamkniętego katalogu przesłanek, które gmina może samodzielnie kształtować, aby uniknąć kwestionowania uchwał przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne. Wydaje się być zasadne, aby ustawodawca wyraźnie określił granice dopuszczalnej ingerencji samorządu w sytuację prawną beneficjenta, szczególnie w zakresie definiowania okresu zamieszkania czy wymogów podatkowych.

Ponadto ewoluowanie świadczeń w stronę pomocy rzeczowej, jak ma to miejsce w przypadku wyprawek niemowlęcych, wskazuje bez wątpienia na potrzebę szerszego spojrzenia na politykę rodzinną, która powinna łączyć wsparcie finansowe z bezpośrednim zabezpieczeniem potrzeb bytowych najmłodszych mieszkańców. Może to być traktowane jako rozwiązanie z art. 22b, czyli dodatkowe świadczenia ustanawiane przez gminy, lecz nie jest to wprost przekazane przez ustawodawcę. Trudno zatem określić, czy świadczenia właśnie w formie pomocy rzeczowej miał na myśli, wpisując tę propozycję rozwiązania do projektu ustawy. Dalsze badania nad efektywnością gminnych programów wsparcia powinny koncentrować się na korelacji między wysokością przyznawanych środków a realnym wpływem na decyzje o założeniu rodziny i stabilizację migracyjną w ujęciu lokalnym, zarówno na poziomie małych gmin, jak i średnich i dużych miast.

Bibliografia:

- Kuczyński T., *art. 22a [w:] P. Rączka (red.), Świadczenia rodzinne. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.
- Łaszewska-Hellriegel M., *Czynniki mające wpływ na podejmowanie decyzji o posiadaniu dziecka przez potencjalnych rodziców. Analiza pieniężnych i niepieniężnych kosztów oraz zysków posiadania dziecka*, „Dysfunkcje Rodziny. Roczniki Socjologii Rodziny” 2011, t. 21, s. 57–77.
- Maciejko W., *Zadania własne gminy w sferze świadczeń rodzinnych*, „Casus” 2009, nr 41, s. 19 i n.
- Marciniak D., *Wpływ „becikowego” na zachowania prokreacyjne*, „Pedagogika Rodziny” 2011, nr 1(2), s. 159–170.

- Mucha M., Mucha B., *Instrumenty polityki społecznej wobec młodego i starszego pokolenia w Polsce – porównanie wybranych problemów*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pragmata tes Oikonomias” 2018, nr 12, s. 103–112.
- Sikorska M., *Czy zwiększenie dzietności w Polsce jest możliwe?*, „IBS Policy Paper” 2021, nr 4, s. 1–13.
- Sobolewska-Popko A., *Motywy podejmowania decyzji o posiadaniu pierwszego dziecka przez współczesne kobiety o różnych orientacjach życiowych*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2022, nr 7, s. 77–88.
- Wojciuk M., *Rola świadczeń rodzinnych w polskiej polityce rodzinnej* [w:] E. Gruszewska (red. nauk.), *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców. T. 4, Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2020.
- Zawacka-Klonowska D., *art. 15b* [w:] P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.