

ODWOŁANIA OD DECYZJI W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH POMOCY SPOŁECZNEJ

Anna Kawecka

ODWOŁANIA OD DECYZJI W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH POMOCY SPOŁECZNEJ

Anna Kawecka



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

Stan prawny na 1 kwietnia 2021 r.

Wydawca

Anna Kubuj-Kacperek

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Cudzyśłów Dagmara Wachna

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-968-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
Ustawa o świadczeniach rodzinnych	15
1.1. Dochód	16
1.1.1. Renta po zmarłym małżonku	17
1.1.2. Sprzedaż mieszkania	17
1.1.3. Dochody uzyskiwane za granicą	18
1.1.4. Diety wypłacone za czas podróży służbowej	19
1.1.5. Odsetki od odszkodowania.....	20
1.1.6. Alimenty na rzecz dzieci	20
1.2. Utrata dochodu	21
1.3. Warunki przyznania zasiłku rodzinnego.....	26
1.4. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe).....	27
1.5. Zasiłek pielęgnacyjny.....	30
1.6. Świadczenie pielęgnacyjne.....	37
1.7. Świadczenie rodzicielskie.....	59
1.8. Braki we wniosku o przyznanie świadczeń rodzinnych	63
1.9. Okresy zasiłkowe.....	66
1.10. Wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych.....	69
1.11. Nienależnie pobrane świadczenia rodzinne	70
1.12. Organ właściwy do ustalenia świadczeń nienależnie pobranych i zastosowania ulgi	75
1.13. Instytucja potrącenia.....	77

1.14. Zastosowanie ulgi względem osoby, która nienależnie pobrała świadczenia	79
1.15. Zmiana lub uchylenie decyzji w sprawie prawa do świadczeń rodzinnych	84

Rozdział 2

Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.....	91
2.1. Osoba uprawniona	91
2.2. Bezskuteczność egzekucji	93
2.3. Nienależnie pobrane świadczenia z funduszu alimentacyjnego	96
2.4. Osoba obowiązana do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego	102
2.5. Decyzja w sprawie ustalenia nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego i zobowiązania do ich zwrotu	104
2.6. Postępowanie wobec dłużnika alimentacyjnego – uznanie za dłużnika alimentacyjnego	106
2.7. Umorzenie należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego	112

Rozdział 3

Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci	117
3.1. Cudzoziemcy jako osoby uprawnione do świadczenia wychowawczego	117
3.2. Organ właściwy.....	122
3.3. Przyznanie świadczenia wychowawczego	123
3.4. Świadczenie wychowawcze na dziecko pozostające pod opieką naprzemienną obydwójga rodziców	125
3.5. Osoba uprawniona do świadczenia wychowawczego na dziecko umieszczone w domu pomocy społecznej	130
3.6. Przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego	130
3.7. Nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze	134

3.8. Zmiana lub uchylenie decyzji w sprawie świadczenia wychowawczego	138
Bibliografia	141
Wykaz aktów prawnych	143
Wykaz orzeczeń	145

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm.)
u.p.o.u.a.	– ustawa z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2020 r. poz. 808 ze zm.)
u.p.p.w.d.	– ustawa z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2019 r. poz. 2407 ze zm.)
u.s.u.s.	– ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.)
u.ś.r.	– ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.)

Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Przedmiotem rozważań w niniejszej monografii jest zaprezentowanie problemów rysujących się na tle orzecznictwa kształtującego się w związku z realizacją:

- 1) ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹,
- 2) ustawy z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²,
- 3) ustawy z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci³.

Wszystkie wymienione akty prawne wchodzą w zakres szeroko rozumianego systemu polityki społecznej państwa, potocznie – szeroko rozumianej pomocy społecznej, stanowiąc wsparcie dla określonych grup beneficjentów w zakresach tymi ustawami określonych.

Celem prezentowanej publikacji jest przedstawienie najczęściej pojawiających się problemów związanych z interpretacją poszczególnych instytucji unormowanych w omawianych ustawach. Każda z omówionych regulacji prawnych zawiera przepisy budzące szereg wątpliwości wśród przedstawicieli właściwych organów realizujących dane świadczenia, jak również interpretujących ustawy z punktu widzenia wykładni prawa. Wielokrotnie zdarza się tak, że organy pierwszej instancji orzekające w sprawie, stosując literalną wykładnię przepisu, interpretują go odmiennie od organów odwoławczych bądź też sądów administracyjnych.

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 808 ze zm.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2407 ze zm.

Prowadzone rozważania koncentrują się wokół problemów związanych ze stosowaniem przepisów poszczególnych ustaw, bazując na doświadczeniach organów odwoławczych i jednocześnie uwzględniając aktualną linię orzeczniczą sądów administracyjnych.

W trakcie prac redakcyjnych nad niniejszą monografią niektóre spośród analizowanych rozwiązań uległy zawieszeniu czy też modyfikacji ze względu na sytuację wywołaną przez COVID-19. Mając na uwadze dynamikę tych zmian i traktując je jako rozwiązania tymczasowe, pozostawiono je poza zakresem prowadzonych rozważań.

Dokonując wyboru aktów prawnych przyjętych do prezentacji, kierowano się przede wszystkim złożonością problemów, a także powtarzalnością zagadnień budzących wątpliwości prawne.

Bezspornie najwięcej problemów pojawia się na tle realizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych, co spowodowane jest dużą dynamiką zmian zapisów w tej ustawie, a także rozbieżnością w stanowiskach sądów. Szereg poruszonych kwestii nie znajduje jednolitego rozwiązania w judykaturze, co prowadzi do różnej praktyki orzeczniczej. Najlepszym tego przykładem jest instytucja świadczenia pielęgnacyjnego, w szczególności gdy ubiega się o nie osoba uprawniona do emerytury.

Na początku – jeszcze przed analizą poszczególnych aktów prawnych – należy zwrócić uwagę, że zanim w sprawie wypowie się sąd administracyjny, podlega ona dwukrotnej ocenie przez organy administracji publicznej pierwszej i drugiej instancji, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania.

Zasada dwuinstancyjności jest jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego. Oznacza ona, że każda sprawa administracyjna rozpoznana i rozstrzygnięta decyzją organu pierwszej instancji podlega, w wyniku wniesienia odwołania przez legitymowany podmiot, ponownemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu przez organ odwoławczy. W myśl tej zasady sprawa administracyjna jest rozpoznawana i rozstrzygana dwukrotnie, po raz pierwszy przez organ pierwszej instancji i po raz wtóry – w razie wniesienia odwołania – przez organ drugiej

instancji. Dwukrotne rozpoznanie sprawy oznacza przy tym obowiązek przeprowadzenia dwa razy postępowania wyjaśniającego, przedmiotem postępowania odwoławczego jest bowiem nie tylko weryfikacja decyzji organu pierwszej instancji i kontrola zasadności zarzutów podniesionych w stosunku do tej decyzji w odwołaniu, ale też ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy. Do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzje, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone⁴.

Istota dwuinstancyjności postępowania administracyjnego sprowadza się bowiem do tego, że w rezultacie wniesienia zwykłego środka zaskarżenia decyzji (nieostatecznej) sprawa jest rozpatrywana ponownie co do zasady przez organ wyższego stopnia, zaś w określonych ustawowo sytuacjach – przez organ, który podjął zakwestionowane rozstrzygnięcie⁵. Z zasady dwuinstancyjności wynika więc obowiązek organu administracji publicznej pierwszej instancji merytorycznego rozpoznania sprawy oraz obowiązek organu drugiej instancji jej ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia celem skontrolowania, czy działania podejmowane przez organ pierwszej instancji były prawidłowe. Zatem zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego oznacza obowiązek dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia tożsamej pod względem przedmiotowym i podmiotowym sprawy administracyjnej.

Należy zauważyć, że postępowanie odwoławcze nie może być uruchomione z urzędu, lecz wyłącznie z inicjatywy podmiotu stojącego poza ramami organizacyjnymi administracji. Bez wniesionego skutecznie odwołania kompetencja jurysdykcyjna organu odwoławczego ma charakter niejako potencjalny, nie ulega aktualizacji. Organ odwoławczy nie może

⁴ Wyrok NSA z 24.11.2020 r., II OSK 2785/20, LEX nr 3095237.

⁵ Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 59.

wtedy orzekać merytorycznie w sprawie administracyjnej, a gdyby to uczynił – jego rozstrzygnięcie obarczone byłoby kwalifikowaną wadą⁶.

Naczelny Sąd Administracyjny zwraca uwagę, że zasada dwuinstancyjności postępowania nie zawsze oznacza, iż sprawa musi zostać rozstrzygnięta przez dwa organy na podstawie tych samych przepisów prawa materialnego. Zasadą jest, że organ odwoławczy rozstrzyga sprawę co do jej istoty. Oznacza to, że jest on zobowiązany uwzględnić aktualny stan prawny i na tej podstawie wydać rozstrzygnięcie. Tym samym zmiana stanu prawnego nie może uzasadniać niejako automatycznie wydania decyzji kasacyjnej z powołaniem się na zasadę dwuinstancyjności z art. 15 k.p.a.⁷

⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 5.12.2018 r., II SAB/Gd 95/18, LEX nr 2603861.

⁷ Wyrok NSA z 17.05.2019 r., II OSK 1327/19, LEX nr 2687009.

Rozdział 1

USTAWA O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH

Ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych stanowi jeden z instrumentów prawnych wykorzystywanych przez organy administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej do udzielania pomocy osobom jej potrzebującym i podstawowy instrument ochrony i opieki nad członkami rodzin¹. Określa ona warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń.

W katalogu świadczeń rodzinnych znajdują się:

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

Wśród najczęściej występujących problemów z realizacją tej ustawy należy wskazać wątpliwości związane z interpretacją definicji dochodu, a w szczególności utraty i uzyskania dochodu. Nadto w spektrum zainteresowania orzekania przez organy odwoławcze oraz sądy administracyjne znajdują się świadczenia zależne od niepełnosprawności, tj. zasiłek pielęgnacyjny, a także świadczenie pielęgnacyjne, nie wyłą-

¹ Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz, red K. Małysa-Sulińska, LEX 2015.