

Michał Bochenek

Przyznawanie i wypłacanie świadczeń rodzinnych

Wzory decyzji,
wniosków i pouczeń



Michał Bochenek

Przyznawanie i wypłacanie świadczeń rodzinnych

Wzory decyzji,
wniosków i pouczeń

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



Wolters Kluwer

Warszawa 2018

Stan prawny na 1 sierpnia 2018 r.

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Maciej Troć – JustLuk

Łamanie
JustLuk

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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-997-3

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wstęp	11
-------------	----

Część I

Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych – teoria

Rozdział I

Standardy postępowania – kwestie zasadnicze	15
1. Zasada pierwsza – prawdy obiektywnej	17
2. Zasada druga – rozstrzyganie wątpliwości na korzyść strony	17
3. Zasada trzecia – współdziałania organów administracji publicznej	18
4. Zasada czwarta – pogłębiania zaufania obywateli do organu właściwego	19
5. Zasada piąta – informowania stron	20
6. Zasada szósta – czynnego udziału strony w postępowaniu	22
7. Zasada siódma – pisemności	24
8. Zasada ósma – trwałości decyzji	25

Rozdział II

Świadczenia rodzinne – zakres podmiotowy	26
--	----

Rozdział III

Świadczenia rodzinne – zakres przedmiotowy – rodzaje świadczeń	36
1. Uwagi wprowadzające	36
2. Zasiłek rodzinny	37
3. Dodatki do zasiłku rodzinnego	48
3.1. Uwagi ogólne	48
3.2. Urodzenie dziecka	48
3.3. Opieka nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego ...	50
3.4. Samotne wychowywanie dziecka	53
3.5. Wychowywanie dziecka w rodzinie wielodzietnej	54
3.6. Kształcenie i rehabilitacja dziecka niepełnosprawnego	56
3.7. Rozpoczęcie roku szkolnego	58
3.8. Podjęcie przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania	59
4. Świadczenia opiekuńcze	61
4.1. Uwagi wprowadzające	61
4.2. Zasiłek pielęgnacyjny	62
4.3. Specjalny zasiłek opiekuńczy	66

4.4. Świadczenie pielęgnacyjne	71
4.5. Zapomoga wypłacana przez gminy – tzw. becikowe gminne	77
4.6. Świadczenie rodzicielskie	83
Rozdział IV	
Właściwość organów w sprawach świadczeń rodzinnych	92
Rozdział V	
Wszczęcie postępowania o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych	102
Rozdział VI	
Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w sprawach świadczeń rodzinnych	114
Rozdział VII	
Zmiany dotyczące sytuacji strony a uprawnienia do świadczeń rodzinnych	122
Rozdział VIII	
Zbieg praw do świadczeń rodzinnych i reguły kolizyjne	127
Rozdział IX	
Weryfikacja decyzji administracyjnych w sprawie świadczeń rodzinnych	133
Rozdział X	
Odmowa przyznania lub wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych	141
Rozdział XI	
Nienależnie pobrane świadczenia rodzinne i obowiązek zwrotu świadczeń rodzinnych	147

Część II

Wzory dokumentów wykorzystywanych w postępowaniu w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych – praktyka

1. Wniosek o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego	159
2. Załącznik do wniosku o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego	174
3. Wniosek o ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka	182
4. Załącznik do wniosku o ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka	188
5. Wniosek o ustalenie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego	191
6. Wniosek o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego	200
7. Wniosek o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego	205
8. Wniosek o ustalenie prawa do świadczenia rodzicielskiego	209

Część III
Podstawa prawna

Ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm.)	217
Bibliografia	263

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682 ze zm.)
- nowelizacja z 7.07.2017 r. – ustawa z 7.07.2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz.U. poz. 1428)
- pr. oś. – ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 996 ze zm.)
- rozporządzenie 883/2004 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166, s. 1)
- u.c. – ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2017 r. poz. 2206 ze zm.)
- u.p.d.o.f. – ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 200 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.)
- u.p.p.w.d. – ustawa z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2017 r. poz. 1851 ze zm.)
- u.p.r. – ustawa z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1892 ze zm.)
- u.p.s. – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.)
- u.p.z. – ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1265 ze zm.)
- u.r.z.s. – ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.)
- u.ś.r. – ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm.)

Inne

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- MON – Ministerstwo Obrony Narodowej
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- OPS – ośrodek pomocy społecznej

PiP	– Państwo i Prawo
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

— WSTĘP —

Świadczenia rodzinne stanowią w polskim systemie prawnym ważną, a zarazem skomplikowaną strukturę. Skomplikowanie polega nie tylko na rodzajowym rozróżnieniu poszczególnych kategorii świadczeń rodzinnych, na konieczności weryfikacji wielu warunków niezbędnych do nabycia uprawnień, ale także na specyfice formalnego postępowania poprzedzającego przyznanie albo odmowę przyznania przedmiotowych świadczeń. Ponadto prawo do niektórych świadczeń rodzinnych uzależnione jest od spełnienia tzw. kryterium dochodowego, co dodatkowo wymaga uwagi i wnikliwości organu właściwego, weryfikującego przesłanki pozwalające na przyznanie świadczeń rodzinnych. Właściwe usystematyzowanie zasad dotyczących postępowania administracyjnego, poprzedzającego wydanie przez organ decyzji w sprawie świadczeń rodzinnych jest w konsekwencji sprawą ważną i wymagającą omówienia. Konieczność opracowania praktycznego komentarza do tytułowego zagadnienia jest podyktowana także licznymi nowelizacjami przepisów, zarówno w randze ustawy, jak i rozporządzeń wykonawczych, regulujących system świadczeń rodzinnych.

Publikacja posiada ponadto wymiar praktyczny, ponieważ podejmuje sygnalizowane przez pracowników urzędów obsługujących organy właściwe (w szczególności pracowników urzędów miejskich oraz ośrodków pomocy społecznej) kwestie trudne i wymagające wykładni. Dodatkowy walor stanowią przegląd i zaprezentowanie aktualnego orzecznictwa sądowego podejmującego przedmiotowe zagadnienia dotyczące postępowania administracyjnego w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych.

Niniejszy poradnik – z uwagi na założenia metodyczne oraz jego objętość – nie zawiera wyczerpującego omówienia zagadnień proceduralnych dotyczących przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych. Stanowi natomiast problematyczne ujęcie najczęściej poruszanych kwestii dotyczących niektórych rodzajów świadczeń rodzinnych, które po omówieniu podstaw prawnych odnosi się do przykładu z praktyki („Przykład” w formie pytania i odpowiedzi) oraz do poglądu wyrażonego w orzecznictwie samorządowych kolegiów odwoławczych lub sądów administracyjnych („Orzecznictwo”). Cytowane i przywoływane w publikacji orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne i opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zamieszczone pytania i odpowiedzi opierają się natomiast na analizach problemowych (zmieniony stan faktyczny) dokonywanych przez Autorów Lex Pomoc Społeczna

—— Część I ——

**POSTĘPOWANIE W SPRAWACH PRYZYNAWANIA
I WYPŁACANIA ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH – TEORIA**

STANDARDY POSTĘPOWANIA – KWESTIE ZASADNICZE

Dla analizy tytułowego zagadnienia – postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych – kwestią zasadniczą jest określenie relacji przepisów ogólnego postępowania administracyjnego uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz przepisów zawartych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Ustawodawca wyraźnie wskazał, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o świadczeniach rodzinnych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wymieniona wyżej reguła powoduje, że w pierwszej kolejności stosuje się przepisy ustawy, a w przypadku gdy dane zagadnienie nie jest regulowane tą ustawą, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. To kluczowa kwestia, ponieważ ustawa w zakresie postępowania w sprawie przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych zawiera wiele charakterystycznych odmienności, powodujących niejednokrotnie problemy interpretacyjne.

Przykład

Czy należy wysłać do strony zawiadomienie o przedłużeniu terminu do załatwienia sprawy, gdy decyzja nie zostanie wydana w terminie 1 miesiąca?

Wnioskodawczyni złożyła w dniu 8.01.2018 r. wniosek o zasiłek rodzinny. Z uwagi na brak dokumentów w dniu 30.01.2018 r. organ wezwał stronę do uzupełnienia dokumentów. Czy w tym stanie faktycznym organ powinien zawiadomić stronę o przedłużeniu terminu do załatwienia sprawy? Decyzja nie zostanie wydana w terminie 1 miesiąca?

W omawianym przypadku jeżeli strona złożyła niekompletny wniosek o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego, stwierdzić należy, że postępowanie nie zostało jeszcze wszczęte, a tym samym niezasadne będzie wysyłanie zawiadomienia o przedłużeniu terminu do załatwienia sprawy. Zasady przyznawania zasiłków rodzinnych regulują przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.ś.r. prawo do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do tego zasiłku przysługuje m.in. rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka. Zgodnie z przepisem art. 24a u.ś.r. w przypadku złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku podmiot realizujący świadczenia wzywa pisemnie osobę ubiegającą się o świadczenia do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

W przypadku gdy osoba złoży wniosek bez wymaganych dokumentów, podmiot realizujący świadczenia przyjmuje wniosek i wyznacza termin nie krótszy niż

14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzupełnienie brakujących dokumentów. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia. Na podstawie powyższego przepisu stwierdzić zatem należy, że w przypadku nieuzupełnienia lub niepoprawienia wniosku przez osobę składającą wniosek o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego w terminie wskazanym w wezwaniu organ, do którego taki wniosek został złożony, nie wszczyna postępowania w sprawie. Nieuzupełnienie złożonego wniosku oznacza, że żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego jest bezskuteczne.

Orzecznictwo

W wyroku WSA w Łodzi z 26.07.2017 r., II SA/Łd 413/17, LEX nr 2345443, stwierdzono, że „w przypadku nieuzupełnienia wniosku o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego o wymagane dokumenty lub informacje żądanie wszczęcia postępowania jest bezskuteczne, a tym samym nie dochodzi w ogóle do wszczęcia postępowania. Nie jest w takim przypadku możliwe wydanie jakiegokolwiek decyzji (pozytywnej czy negatywnej). Wniosek taki pozostawia się bez rozpatrzenia w drodze czynności materialno-technicznej”.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku WSA w Białymstoku z 26.05.2011 r., II SA/Bk 146/11, LEX nr 818621, „przed złożeniem przez stronę kompletnego wniosku pod względem formalnym postępowanie administracyjne się nie toczy, wniosek nie jest rozpatrywany i w przypadku nieuzupełnienia w dalszym ciągu rozpatrywany być nie może. Wniosek taki pozostawia się bez rozpoznania – co jest czynnością materialno-techniczną. Strona nie pozostaje w takiej sytuacji pozbawiona możliwości działania, bowiem przysługuje jej zażalenie do organu wyższego stopnia (art. 37 k.p.a.), a następnie w razie nieuwzględnienia zażalenia, skarga na bezczynność organu do sądu administracyjnego”.

Wyrok WSA w Opolu z 4.04.2017 r., II SAB/Op 60/17, LEX nr 2275941, stanowi natomiast, że „tylko prawidłowy formalnie wniosek może spowodować wszczęcie postępowania w sprawie administracyjnej i w konsekwencji wykreować obowiązek właściwego organu administracji publicznej załatwienia sprawy w sposób określony w art. 104 k.p.a. Wszczęcie postępowania administracyjnego jest możliwe tylko na podstawie takiego podania (żądania) skierowanego do organu administracji publicznej, które czyni zadość wymaganiom prawnym określonym w art. 63 § 2 i 3 lub 3a k.p.a. i czyni zadość także ewentualnym dalszym wymaganiom prawnym określonym innymi przepisami”.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że jeżeli strona złożyła np. niekompletny wniosek o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego, to postępowanie nie zostało jeszcze wszczęte, a tym samym niezasadne będzie wysyłanie zawiadomienia o przedłużeniu terminu do załatwienia sprawy.

W sprawach nieuregulowanych w ustawie o świadczeniach rodzinnych ustawodawca nakazuje stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego wprost. W konsekwencji biorąc pod uwagę cel przewodni ustawy – wsparcie konkretnej grupy odbiorców świadczeń – podkreślenia wymagają fundamentalne zasady procedury w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych.

1. Zasada pierwsza – prawdy obiektywnej

W toku postępowania o świadczenia rodzinne, szczególnie organy właściwe stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Dla praktyki działania ośrodków pomocy społecznej warto podkreślić, że przedmiotowa zasada nakłada na organy prowadzące postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych obowiązek harmonizowania interesu publicznego i interesu indywidualnego, jeżeli są one w konkretnym przypadku ze sobą sprzeczne. W wyroku SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, LEX nr 9595, stwierdzono, że „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności”. Powyższa teza zawarta w orzeczeniu Sądu Najwyższego nabiera znaczenia w kontekście regulacji z art. 30 ust. 9 u.ś.r.

2. Zasada druga – rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść strony

Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia (np. na skutek uzyskania dochodu w sprawie zasiłku rodzinnego), a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Druga zasada nabiera praktycznego wymiaru w sprawach, w których organ podejmuje decyzje na podstawie „uznania administracyjnego”. Przykładem jest weryfikacja uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego z art. 23 ust. 4aa u.ś.r. Jak wskazał NSA w wyroku z 16.11.1999 r., III SA 7900/98, LEX nr 47243, „w celu wydania prawidłowego orzeczenia w sytuacji uznania administracyjnego organ administracyjny obowiązany jest szczegółowo zbadać stan faktyczny i utrwalić w aktach wyniki badania. Obowiązki organu administracyjnego w zakresie postępowania dowodowego są nawet większe niż przy ustawowym skrępowaniu, gdyż w poszukiwaniu materialnego kryterium do wydania decyzji powinien on wszechstronnie zbadać stan faktyczny, w wymiarze wychodzącym poza okoliczności typowe w sytuacjach związania, mając na uwadze szczególną rolę w decyzji uznaniowej jej zgodności z interesem społecznym i słusznym interesem obywatela z art. 7 k.p.a.” Z kolei w wyroku z 28.04.2003 r., II SA 2486/01, LEX nr 149543, NSA stwierdził, że „podejmując decyzję uznaniową organ administracji, stosownie do art. 7 k.p.a., ma obowiązek kierowania się słusznym interesem obywatela, jeżeli nie stoi temu na

Wszystkie publikacje z serii **BIBLIOTEKA POMOCY SPOŁECZNEJ** zostały przygotowane z myślą o praktykach i są przeznaczone dla pracowników socjalnych i pracowników administracji samorządowej. Ułatwią im wykonywanie obowiązków i pomogą znaleźć rozwiązania w kontrowersyjnych nieraz sytuacjach, z którymi mogą się zetknąć w swojej pracy.

Michał Bochenek – administratywista, prawnik; były orzecznik w samorządowym kolegium odwoławczym; pracownik, kierownik i dyrektor w jednostkach sektora finansów publicznych, w tym w ośrodku pomocy społecznej; specjalista w zakresie prawa administracyjnego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, przepisów dotyczących pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych oraz funduszu alimentacyjnego; autor wielu publikacji naukowych oraz prelegent na konferencjach naukowych.

W książce w sposób przystępny przedstawione zostały zasady realizacji świadczeń rodzinnych, z uwzględnieniem ostatnich nowelizacji ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Czytelnicy odnajdą tu problematyczne ujęcie najczęściej poruszanych aspektów wybranych rodzajów świadczeń rodzinnych. Po omówieniu podstaw prawnych zamieszczono odniesienie do przykładu z praktyki (w formie pytania i odpowiedzi) oraz do poglądu wyrażonego w orzecznictwie samorządowych kolegiów odwoławczych lub sądów administracyjnych.

Autor podejmuje kwestie trudne i wymagające wykładni, które były sygnalizowane przez pracowników urzędów obsługujących organy właściwe (w szczególności pracowników urzędów miejskich oraz ośrodków pomocy społecznej). Prezentuje także aktualne orzecznictwo sądowe dotyczące postępowania administracyjnego w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych.

Dodatkowym walorem opracowania są zawarte wzory decyzji, wniosków i pouczeń.

Publikacja jest przeznaczona przede wszystkim dla pracowników ośrodków pomocy społecznej oraz urzędów obsługujących realizację świadczeń rodzinnych.



9788381249973 W01P01

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

CENA 119 ZŁ (W TYM 5% VAT)



9 788381 249973



Wolters Kluwer