

ODWOŁANIA OD DECYZJI W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH POMOCY SPOŁECZNEJ

Anna Kawecka

ODWOŁANIA OD DECYZJI W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH POMOCY SPOŁECZNEJ

Anna Kawecka

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 kwietnia 2021 r.

Wydawca
Anna Kubuj-Kacperek

Redaktor prowadzący
Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne
Cudzysłów Dagmara Wachna

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski


prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących 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.

Szanujmy 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 pobraných 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

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 wyłączone

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

czając specjalnego zasiłku opiekuńczego. Orzecznictwo w tym zakresie jest bardzo dynamiczne i jednocześnie kształtuje wykładnię przepisów.

Poniżej zaprezentowane zostały rodzaje najczęściej problemów orzeczniczych instytucje ustawy o świadczeniach rodzinnych. Omówiono regulujące je normy prawne, a także przeanalizowano pojawiające się w kontekście tej problematyki aktualne stanowisko sądów administracyjnych.

1.1. Dochód

Instytucja dochodu, a przede wszystkim utraty i uzyskania dochodu, jest niewątpliwie jedną z najbardziej problematycznych kwestii, jakie spotykają w praktyce realizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych właściwe organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne.

Przez dochód ustawa rozumie, po odliczeniu kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób:

- 1) przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, 30b, 30c, 30e i 30f u.p.d.o.f., pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne;
- 2) dochód z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne;
- 3) inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Należy zauważyć, że wymienione w art. 3 pkt 1 lit. c u.ś.r. dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowią katalog zamknięty.

Wielokrotnie w praktyce pojawiają się problemy z zakwalifikowaniem konkretnego przysporzenia majątkowego jako dochodu w rozumieniu definicji ustawy o świadczeniach rodzinnych. W judykaturze można

spotkać stanowisko, że termin „dochód” – w rozumieniu wspomnianej ustawy – ma obejmować wszystko to, co efektywnie wpływa na sytuację materialną rodziny².

Poniżej omówione zostaną przykłady składników majątkowych, w przypadku których istnieją wątpliwości, czy należy uznać je za dochód w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych.

1.1.1. Renta po zmarłym małżonku

Renta wypłacona małżonce po zmarłym mężu, zgodnie z zapisem art. 18 u.p.d.o.f., stanowi dla niej przychód z praw majątkowych, który podlega opodatkowaniu na zasadach ogólnych zgodnie z art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f., a w konsekwencji, który stanowi dochód w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. a u.ś.r. Przychód zatem z tytułu prawa majątkowego związanego z wypłatą „niezrealizowanego świadczenia” po zmarłym mężu, na podstawie art. 136 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³, po pomniejszeniach wskazanych w art. 3 pkt 1 lit. a u.ś.r., podlega uwzględnieniu, jako jeden z dochodów z roku bazowego⁴. Renta rodzinna stanowi również dochód w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych⁵.

1.1.2. Sprzedaż mieszkania

Kolejną kwestią stanowiącą problem przy obliczaniu dochodu na potrzeby ustalenia prawa do świadczenia rodzinnego jest przychód z tytułu sprzedaży nieruchomości. W praktyce właściwe organy, sugerując się obowiązkiem dbałości o finanse publiczne, wliczają przychód ze sprzedaży mieszkania do dochodu, nie bacząc na fakt, że wnioskodawca –

² Wyrok NSA z 21.11.2019 r., I OSK 869/18, LEX nr 2778250.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 291 ze zm.

⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 17.03.2020 r., III SA/Gd 825/19, LEX nr 2934847.

⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 21.03.2019 r., III SA/Kr 368/18, LEX nr 2645085. Podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z 10.09.2019 r., IV SA/Wr 201/19, LEX nr 2757514.

zbywca mieszkania – ma możliwość skorzystania z ulgi regulowanej przez przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Konsekwencją takich praktyk jest przekroczenie kryterium dochodowego i pozbawienie wnioskodawcy możliwości uzyskania świadczeń rodzinnych.

Taka praktyka organów administracji publicznej została negatywnie oceniona przez sądy administracyjne, które poprzez swoje wyroki dążą do wdrożenia prawidłowej wykładni przepisów. Zgodnie z dominującym stanowiskiem judykatury, a także organów odwoławczych przychód z tytułu sprzedaży nieruchomości, który nie podlega opodatkowaniu z mocy art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f., nie jest dochodem w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. a u.s.r., bowiem zostaje przeznaczony na cele mieszkaniowe i w związku z tym korzysta ze zwolnienia z obowiązku zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych⁶.

1.1.3. Dochody uzyskiwane za granicą

Do dochodów uzyskiwanych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej zalicza się dochód uzyskiwany za granicą, pomniejszony odpowiednio o zapłacony za granicą podatek dochodowy czy składki na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne i obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne.

Tak więc za dochód w świetle ustawy o świadczeniach rodzinnych należy uznać w tym przypadku dochód netto uzyskany za granicą, bez dodatkowych pomniejszeń tej kwoty o inne koszty, np. koszty transferu bankowego z zagranicy do Polski, gdyż przepis ustawy nie daje takiej możliwości⁷.

⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z 15.05.2019 r., II SA/Po 274/19, LEX nr 2676605. Podobnie: wyrok WSA we Wrocławiu z 22.03.2019 r., IV SA/Wr 29/19, LEX nr 2642069; wyrok WSA w Łodzi z 10.07.2018 r., II SA/Łd 548/18, LEX nr 2519995; wyrok WSA w Łodzi z 19.01.2018 r., II SA/Łd 961/17, LEX nr 2445141.

⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z 17.03.2020 r., III SA/Gd 824/19, LEX nr 2934838.

1.1.4. Diety wypłacone za czas podróży służbowej

Omówienia wymaga także problem, czy diety wypłacane za czas podróży służbowej podlegają wliczeniu do dochodu i czy jako takie mieszczą się w pojęciu należności ze stosunku pracy. Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Pojęcie należności ze stosunku pracy, o którym mowa w art. 3 pkt 1 lit. c tiret dziesiąte u.s.r., ma szerszy zakres znaczeniowy od przychodów ze stosunku pracy w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 20 u.p.d.o.f. Zgodnie natomiast z art. 21 ust. 1 pkt 16 lit. a u.p.d.o.f. wolne od podatku dochodowego są diety i inne należności za czas podróży służbowej pracownika, do wysokości określonej w odrębnych ustawach lub w przepisach wydanych przez ministra właściwego do spraw pracy w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju, z zastrzeżeniem ust. 13. Z brzmienia tego przepisu wynika zatem, że zwolnienie jest limitowane wysokością diet i innych należności za czas podróży służbowej, wynikającą z określonych przepisów regulujących wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju.

Na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych dla kwestii zaliczenia diet do dochodu istotna jest również wysokość owej należności i do dochodu niepodlegającego opodatkowaniu wlicza się jedynie należności odpowiadające równowartości diet z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju, ustalone dla pracowników zatrudnionych w państwowych i samorządowych jednostkach sfery budżetowej⁸.

W nawiązaniu do powyższych rozważań należy wskazać, że również diety wypłacone kierowcy transportu międzynarodowego zaliczają się do należności, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. c tiret dziesiąte u.s.r.,

⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 26.11.2019 r., II SA/Bd 746/19, LEX nr 2865388.

W książce zaprezentowano najbardziej aktualne problemy pojawiające się w związku z realizacją przepisów ustaw: o świadczeniach rodzinnych, o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Przedstawiono obszernie orzecznictwo sądów administracyjnych oraz stanowiska organów odwoławczych w zakresie najbardziej kontrowersyjnych zagadnień wymienionych ustaw, a także wskazano praktyczne rozwiązania omówionych problemów.

Autorka przybliży problematykę realizacji świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego dorosłej osobie niepełnosprawnej, jego zbiegu z uprawnieniem do świadczenia emerytalnego, zasiłku macierzyńskiego, zasiłku dla bezrobotnych oraz sytuacji, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim.

Publikacja jest przeznaczona przede wszystkim dla pracowników organów administracji samorządowej i rządowej, realizujących świadczenia rodzinne i wychowawcze oraz fundusz alimentacyjny. Zainteresuje także radców prawnych i adwokatów prowadzących postępowania administracyjne z zakresu tej tematyki.

Anna Kawecka – prawnik, administratywista, doświadczony praktyk; od 2004 r. członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, a także trener z dziedziny polityki społecznej i egzekucji administracyjnej.



9 788382 239683 W01P01

ISBN 978-83-8223-968-3



9 788382 239683

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 59 ZŁ (W TYM 5% VAT)