

Dr Monika Kapusta

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-7632-244X

e-mail: mkapusta@wpia.uni.lodz.pl

Definicja świadczenia nienależnie pobranego w świetle przepisów ustawy o pomocy społecznej

Definition of an unduly received benefit within the meaning of the provisions of Social Assistance Act

Streszczenie

Celem artykułu jest wyjaśnienie, jak należy rozumieć pojęcie „świadczenie nienależnie pobrane” w świetle przepisów ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zwłaszcza że ustawodawca zdefiniował bardzo podobne pojęcia (nienależnie pobrane świadczenie oraz nienależnie pobrane świadczenia) również w innych aktach prawnych i w każdym z nich są one rozumiane inaczej. Zdaniem autorki, skoro prawodawca wprowadził różne definicje legalne tego samego, czy zbliżonych sformułowań, to organy administracji różnice te powinny uwzględniać w praktyce stosowania prawa. Co więcej, kwestia ta musi zostać dostrzeżona w orzecznictwie sądów administracyjnych. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy stosowanie analogii i pomocnicze posługiwanie się innymi definicjami w sprawach dotyczących świadczenia nienależnie pobranego jest dopuszczalne.

Słowa kluczowe

świadczenia pieniężne, pomoc społeczna, definicja legalna, zwrot świadczenia

JEL: K23, K32

Abstract

The aim of the article is to explain how to understand a unduly received benefit within the meaning of the provisions of the Act of 12 march 2004 on Social Assistance, especially because the legislator also defined very similar phrases in other legal acts and in each of them is understood differently. In the author's opinion, since the legislator introduced different legal definitions of the same or similar phrases, administrative authorities should take these differences into account in the practice of applying the law. Moreover, this issue must be noticed in the jurisprudence of administrative courts. The article is an attempt to answer the question whether the use of analogies and auxiliary use of other definitions in matters relating to the unduly received benefit is permissible.

Keywords

cash benefits, social assistance, legal definition, return of benefit

Uwagi wstępne

Od dawna wśród zadań (w szczególności gminy) o szczególnym znaczeniu dla mniejszych i większych wspólnot ludzkich znajduje się pomoc społeczna, ponieważ człowiek zawsze może znaleźć się w sytuacji, w której jego dalszy byt będzie uzależniony od pomocy innych, w tym administracji publicznej (Pieprzny, 2005). W ostatnich la-

tach polski system zinstytucjonalizowanych świadczeń, głównie pieniężnych, służących zaspokojeniu potrzeb różnych grup społecznych znacząco się rozwinął. Coraz częściej wchodzą w życie nowe przepisy dotyczące tej materii, a dotychczasowe rozwiązania prawne są modyfikowane. Niezmiennie jednak uzyskanie pomocy publicznej wymaga spełnienia określonych przesłanek (różnych w zależności od formy pomocy). Jeżeli zaś środki trafią do osób nie-

uprawnionych, organy administracji wszczynają postępowania mające na celu uznanie wypłaconych środków za nienależnie pobrane świadczenia, czy świadczenia nienależnie pobrane¹.

„Świadczenie nienależnie pobrane” to pojęcie prawne i prawnicze. W systemie zabezpieczenia społecznego pełni ono kluczową rolę, zapewniając możliwość odzyskania środków przez dysponenta, które ponownie mogą zostać rozdzielone — trafiając do osób najbardziej ich potrzebujących. Choć ustawodawca od wielu lat posługuje się tym pojęciem w przepisach różnych aktów prawnych, to jednak wydaje się, że robi to nie tylko w sposób niekonsekwentny, ale wręcz chaotyczny. Powoduje to liczne problemy w praktyce działania organów administracji publicznej, których nie rozwiązują, wbrew pozorom, sądy administracyjne.

Bardzo ciekawie, choć niezmiernie lakonicznie w porównaniu z przepisami innych ustaw, w których pojawia się ta tematyka, zdefiniowano pojęcie świadczenia nienależnie pobranego w art. 6 ust. 16 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2021 poz. 2268 ze zm., dalej: u.p.s.). Celowe wydaje się zatem wyjaśnienie takiego działania ustawodawcy i skutków, jakie ono za sobą niesie.

Definicja „świadczenia nienależnie pobranego”

Zgodnie z kluczowym dla poniższych rozważań art. 6 pkt 16 u.p.s. świadczenie nienależnie pobrane to świadczenie pieniężne uzyskane na podstawie przedstawionych nieprawdziwych informacji lub niepoinformowania o zmianie sytuacji materialnej lub osobistej. Definicja ta różni się od innych definicji ustawowych nienależnie pobranego świadczenia (czy nienależnie pobranych świadczeń), m.in. z art. 30 ust. 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2022 poz. 615, dalej: u.s.r.), art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. 2022 poz. 1205, dalej: p.o.u.a.), art. 92 ust. 2 ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2022 poz. 447, dalej: w.r.s.p.z.), art. 25 ust. 2 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. 2022 poz. 1577, dalej: p.p.w.d.).

Pierwsze i najważniejsze, co zwraca uwagę w zestawieniu powyższych przepisów, to fakt, że definicja świadczenia nienależnie pobranego z u.p.s. stanowi najkrótszą, najwęższą zakrojoną z definicji zawartych w przytoczonych wyżej przepisach i że przesłanki wymienione w art. 6 ust. 16 u.p.s. różnią się diametralnie od wszystkich pozostałych cyt. artykułów. Należy dostrzec, że wskazywane przez ustawodawcę okoliczności są bardzo różne. Mogą przykładowo dotyczyć samej strony postępowania i jej działań, bądź braku działania, albo organu administracji czy też wynikać z wadliwych danych systemowych. Konieczność zwrotu świadczenia może korespondować ze świadomością czy też „winą”, ale może się ze świadomością w ogóle nie łączyć — tak jak ma

to miejsce właśnie w przypadku u.p.s. Kwestia ta wymaga jednak dalszej analizy.

Świadczenie nienależnie pobrane z art. 6 pkt 16 u.p.s. w świetle stanowisk przedstawicieli doktryny

Słusznie dostrzegł W. Maciejko, że art. 6 pkt 16 u.p.s. stanowi definicję określającą samodzielnie przesłanki odpowiedzialności administracyjnej (Maciejko, 2013). Podstawowym celem świadczeń z pomocy społecznej jest bowiem przezwyciężenie skomplikowanej sytuacji życiowej osoby lub rodziny w przypadku gdy osoby te same nie mogą temu sprostać. Jednym z kluczowych zadań pomocy społecznej jest zaś zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb jednostki (materialnych i niematerialnych) poprzez dostarczanie świadczeń umożliwiających poprawę jej warunków bytowych bądź też utrzymanie ich na dotychczasowym poziomie (Sierpowska, 2013). Wobec powyższego, jeżeli czyjeś położenie nie jest aż tak złe albo ulegnie poprawie na skutek własnych działań danej osoby (czy rodziny), co będzie skutkowało niespełnianiem przesłanek udzielenia pomocy społecznej, to pomoc społeczna nie może zostać udzielona (Martysz, Nitecki & Szpor, 2001, s. 33). Prawa nabyte nie podlegają bezwzględnej ochronie, zwłaszcza jeżeli ich uzyskanie wiązało się z naruszeniem zasady subsidiarności (Nitecki, 2003, s. 448). Należy przy tym zastrzec, że w literaturze dostrzega się, iż analizowane pojęcie odnosi się wyłącznie do pomocy pieniężnej (zarówno okresowej jak i jednorazowej) (Sierpowska, 2021; Maciejko, 2011). Tak więc po wydaniu decyzji o przyznaniu świadczenia pieniężnego, a następnie ustaleniu zaistnienia przesłanek z art. 6 pkt 16 u.p.s. zachodzi konieczność prowadzenia postępowania w sprawie zwrotu wypłaconego świadczenia. Można wręcz przyjąć, że brak dochodzenia zwrotu tego typu środków czy ich dochodzenie w nieprawidłowej wysokości będą stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zob. art. 5 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. 2021 poz. 289 ze zm.).

W pierwszym ze wskazanych przez ustawodawcę przypadków (uzyskania świadczenia na podstawie przedstawienia nieprawdziwych informacji) usankcjonowano zachowanie polegające na podaniu niezgodnych z sytuacją faktyczną danych, stanowiących podstawę przyznania świadczenia. Mogą one zostać przekazane organowi przez beneficjenta pomocy, ale również przez inną osobę czy nawet instytucję. Sformułowanie przepisu wskazuje na to, że działanie to może być zarówno świadome (w takim przypadku ktoś musi działać z zamiarem wprowadzenia organu w błąd w celu wyłudzenia świadczenia), jak i nieświadome (na przykład omyłkowe przedstawienie informacji, które dopiero w wyniku weryfikacji okazują się być niezgodne z prawdą — chociażby błędnie wprowadzone czy odczytane z systemu) (Sierpowska, 2021).

Odmienne stanowisko prezentuje P. Piskozub (2020), który wskazuje, że jedynie przekazanie nieprawdziwej informacji przez wnioskodawcę może skutkować uznaniem świadczenia za nienależnie pobrane, zaś w przypadku gdy takie dane przekazują inne osoby — świadczenia nie można uznać za nienależne. Ograniczanie źródeł osobowych pozyskania nieprawdziwych informacji jedynie do wnioskodawcy nie wydaje się jednak uzasadnione i nie znajduje szerszego poparcia ani w doktrynie ani w orzecznictwie.

Druga okoliczność powodująca uznanie świadczenia za nienależnie pobrane to niepoinformowanie o zmianie sytuacji materialnej lub osobistej. Obowiązek przekazania takich informacji ciąży na osobach pobierających świadczenia z pomocy społecznej. Są one zobligowane do każdorazowego informowania organu o zmianach mogących mieć wpływ na przyznane świadczenie, dotyczących okresu, na który świadczenie ma zostać albo zostało już przyznane. Do organu powinna zatem dotrzeć każda informacja o zmianie sytuacji rzutującej na przyznaną na konkretny okres pomoc pieniężną. *A contrario*, zdarzenia mające miejsce po upływie okresu, na który świadczenie przyznano, nie mogą oddziaływać na świadczenia już zrealizowane. Ponadto można domniemywać, że choć literalna wykładnia przepisu nie wskazuje aby obowiązek informacyjny oznaczał przekazanie jedynie danych, które wiążą się z podstawą do przyznania świadczeń, a więc można przypuszczać, że każda zmiana sytuacji powinna zostać zgłoszona organowi, to jednak wykładnia systemowa i celowościowa rzeczonego przepisu pozwalają na założenie, że zmiany sytuacji materialnej lub osobistej nie tylko muszą być związane z podstawą przyznania świadczenia, ale także ewentualne zmiany dochodu powinny wykraczać poza ramy określone w art. 106 ust. 3a i 3b u.p.s. (Sierpowska, 2021). Wydaje się jednak, że skoro pojęcie świadczenia nienależnie pobranego odnosi się jedynie do świadczeń pieniężnych, to rozważając kwestię zmiany wysokości dochodu należałoby się powoływać tylko na przepisy art. 106 ust. 3a u.p.s., a nie na ust. 3b tego przepisu, który dotyczy świadczeń niepieniężnych.

W literaturze pojawia się także stanowisko, choć budzi ono uzasadnione wątpliwości, ponieważ nie znajduje odzwierciedlenia w treści przepisów, że nienależne pobranie świadczenia musi się wiązać z możliwością przypisania wnioskodawcy konkretnych cech odnoszących się do świadomości (woli), bowiem zwłaszcza w przypadku osób chorych psychicznie lub upośledzonych umysłowo przypisanie im takich atrybutów nie jest możliwe (Frąckowiak, 2019). Należy zwrócić uwagę, że takie założenie jest daleko idące, tym bardziej że porównanie definicji nienależnie pobranych świadczeń wskazuje, że ustawodawca w niektórych aktach prawnych celowo wymienił świadomość działania, a w ustawie o pomocy społecznej tego nie zrobił.

Można zatem stwierdzić, że w doktrynie zwraca się uwagę na różne elementy definicji świadczenia nienależnie pobranego, przy czym wydaje się, że niektóre wnio-

ski płynące z interpretacji przepisów u.p.s. (jak chociażby wiązanie omawianego pojęcia ze świadomością strony) są zbyt daleko idące, ponieważ dostrzegalna jest w nich analogia do innych, przytoczonych definicji. Prawodawca stworzył zaś definicje legalne zbliżonych pojęć w różnych aktach prawnych, co powoduje, że w praktyce wiążąca jest zawsze ta z nich, która została zawarta w ustawie będącej podstawą do wydania rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie.

Świadczenie nienależnie pobrane z art. 6 pkt 16 u.p.s. w orzecznictwie sądów administracyjnych

Sądy administracyjne także zwracają uwagę, że treść definicji świadczenia nienależnie pobranego wskazuje, że pojęcie to odnosi się jedynie do świadczeń pieniężnych. Przepisy o nienależnie pobranych świadczeniach nie mają zatem zastosowania do innego rodzaju świadczeń (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 10 marca 2008 r., IV SA/GI 700/07, LEX nr 549091). Nie należy również mylić tego sformułowania z pojęciem „nienależnego świadczenia” występującego na gruncie prawa cywilnego (art. 410 k.c.) jako szczególna postać bezpodstawnego wzbogacenia się (zob. wyrok WSA w Krakowie z 13 listopada 2015 r., III SA/Kr 338/15, LEX nr 1939549). Również przesłanki wyłączenia zwrotu świadczenia z art. 411 k.c. nie mają zastosowania w postępowaniach administracyjnych. Ustawodawca wyraźnie bowiem wyartykułował w przepisach materialnego prawa administracyjnego, że nieprawidłowe ukształtowanie stosunku, którego realizacją to udzielenie świadczenia, skutkuje wszczęciem postępowania mającego na celu odwrócenie stanu prawa (czemu służy postępowanie nadzwyczajne w sprawie wzruszenia decyzji ostatecznej) bądź odwrócenie stanu faktów (polegające na prowadzeniu postępowania w sprawie zwrotu świadczenia nienależnie pobranego) (Maciejko, 2011; Jendrońska, 1963). Postępowania administracyjne we wskazanym zakresie zostały w pełni uregulowane w poszczególnych ustawach i brakuje podstaw do sięgania w tych kwestiach do jakichkolwiek przepisów kodeksu cywilnego.

Nienależnie pobrane świadczenie w świetle przepisów u.p.s. odnosi się do dwóch okoliczności faktycznych ujętych w alternatywie rozłącznej, zatem świadczenie należy uznać za nienależnie pobrane już w sytuacji zaistnienia co najmniej jednej z nich (szerzej wyrok WSA w Warszawie z 27 lutego 2018 r., I SA/Wa 1171/17, LEX nr 2561280). W sytuacji gdy organ administracji udowodni, że w sprawie występuje choć jedna z materialnych przesłanek określonych w art. 6 pkt 16 u.p.s., ma obowiązek wydać decyzję, o której mowa w art. 98 w związku z art. 104 ust. 4 tej ustawy.

Co więcej, sądy administracyjne stoją na stanowisku, że organy administracji nie są uprawnione do rozszerzającej interpretacji definicji z art. 16 ust. 6 u.p.s. (tak wyrok WSA w Gliwicach z 27 czerwca 2008 r., IV SA/GI 26/08, LEX nr 509427). Na gruncie u.p.s. należy więc

rozpatrywać tylko dwie przesłanki uznania świadczenia za nienależnie pobrane i żadne inne okoliczności niż wskazane w wymienionym przepisie nie mogą wpływać na określenie świadczenia jako takiego. Nie oznacza to jednak, że w postępowaniu organ nie bada innych okoliczności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 3 kwietnia 2014 r. (II SA/Sz 1313/13, LEX nr 1462215) dostrzegł przykładowo, że w art. 6 pkt 16 u.p.s. ustawodawca nie zawarł warunku przekroczenia kryterium dochodowego, zatem dla ustalenia, czy konkretne świadczenie jest nienależnie pobrane, okoliczność ta nie ma żadnego znaczenia. Bezprzedmiotowe dla tej definicji są również rozważania na temat przekroczenia lub nieprzekroczenia kryterium dochodowego przez beneficjenta pomocy w okresie objętym decyzją o przyznaniu świadczenia. W orzecznictwie dostrzeżono także, iż rozstrzygnięcie w przedmiocie nienależnie pobranego świadczenia nie jest zależne ani od sytuacji zdrowotnej, ani materialnej, ani też bytowej beneficjenta pomocy (tak m.in. wyrok WSA w Lublinie z 9 maja 2019 r., II SA/Lu 189/19, LEX nr 2676653). O ile jednak rozważania te nie mają znaczenia dla ustalenia, czy świadczenie jest nienależnie pobrane, o tyle mogą jednak w sposób znaczący wpłynąć na dalsze postępowanie w sprawie, np. w zakresie ustalenia czy istnieje podstawa do odstąpienia od żądania zwrotu świadczenia. Postępowanie to jest ściśle związane z weryfikacją wystąpienia okoliczności z art. 6 pkt 16 ustawy i z tego względu należy odnieść się do niego szerzej.

Uznanie świadczenia za nienależnie pobrane powoduje konieczność orzeczenia o zwrocie tego świadczenia (Maciejko, 2011) i terminie tego zwrotu albo o odstąpieniu od takiego żądania. W orzecznictwie sądów administracyjnych wypracowano stanowisko, że wynika to wprost z art. 104 ust. 3 u.p.s. (tak m.in. wyrok NSA z 16 kwietnia 2020 r., I OSK 3346/19, LEX nr 3041366), choć literalne brzmienie tego przepisu wskazuje, że w tym zakresie ma po prostu zostać wydana decyzja administracyjna — przepis nie obliguje do tego, by była to ta sama decyzja, w której uznano świadczenie za nienależnie pobrane. Należy jednak dostrzec, że wydawanie odrębnych decyzji w tym zakresie, poprzedzone prowadzeniem odrębnych postępowań, pozostawałoby w sprzeczności z ekonomią procesową, prowadziłoby bowiem do dublowania kosztów postępowania.

Obowiązkiem organu administracji jest zatem wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego i przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, którego celem będzie ustalenie, czy istnieją podstawy do uznania, że została spełniona co najmniej jedna z dwóch ustawowych przesłanek świadczenia nienależnie pobranego, a następnie czy istnieją podstawy do żądania zwrotu świadczenia, a jeśli tak — do ustalenia kwoty nienależnie pobranego świadczenia (wyrok WSA w Gdańsku z 16 czerwca 2016 r., III SA/Gd 294/16, LEX nr 2069068). Na koniec należy także określić termin zwrotu świadczenia.

Jak już wspomniano, przepis art. 6 ust. 16 u.p.s. na gruncie procesowym musi być stosowany w związku

z art. 98 oraz 104 ust. 4 u.p.s. Tak więc, mimo iż definicja z art. 6 ust. 16 u.p.s. stanowi przepis samodzielny, to jednak jego zastosowanie determinuje dalsze postępowanie. Zgodnie z art. 98 zdanie 1 u.p.s. świadczenia nienależnie pobrane podlegają zwrotowi od osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, niezależnie od dochodu rodziny, co oznacza, że uznanie świadczenia za nienależnie pobrane powoduje konieczność rozważenia, czy zobowiązać stronę do zwrotu świadczenia. W zdaniu drugim cytowanego przepisu ustawodawca nałożył zaś na organy administracji obowiązek odpowiedniego stosowania przepisu art. 104 ust. 4 u.p.s. W przepisie tym przewidziano, że zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć je na raty.

Interpretacja przepisów art. 98 u.p.s. i art. 104 ust. 4 u.p.s. musi być zatem dokonywana łącznie. W razie odwołania w normie prawnej do odpowiedniego stosowania innego przepisu należy — zgodnie z zasadami wykładni — zastanowić się, czy z uwagi na przedmiot regulacji przepis prawa, do którego odsyła nas ustawodawca, może być zastosowany wprost, z pewnymi jego modyfikacjami, czy też w ogóle wyłączone jest jego stosowanie. W tym konkretnym przypadku sądy administracyjne wypracowały stanowisko, że art. 104 ust. 4 u.p.s. stosuje się wprost w razie orzekania przez organy administracji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia (tak też wyroki NSA: z 15 stycznia 2008 r., I OSK 517/07, LEX nr 501065; z 19 listopada 2008 r., I OSK 1894/07, LEX nr 580349; z 30 października 2008 r., I OSK 1863/07, ONSAiWSA 2010/2/31, LEX nr 570410; z 18 marca 2011 r., I OSK 2065/10, LEX nr 1079747).

Rozpoznanie wszczętej z urzędu sprawy zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wymaga zatem, aby organ administracji w toku tego postępowania ocenił, czy zachodzą przesłanki do odstąpienia od żądania zwrotu należności. Kwestię uznania za świadczenie nienależnie pobrane, zwrotu tego świadczenia i odstąpienia od żądania zwrotu należy bowiem rozpoznać w jednym postępowaniu (wyrok WSA w Gdańsku z 15 września 2016 r., III SA/Gd 602/16, LEX nr 2120682). Postępowanie wymaga ustalenia, czy zachodzi przypadek szczególnie uzasadniony, za taki należy w szczególności uznać sytuację osoby, która pobrała nienależne świadczenie. Odstąpienie od żądania zwrotu świadczenia wymaga jednak wniosku o odstąpienie od żądania zwrotu. Wniosek taki może złożyć pracownik socjalny lub sama strona, przy czym jeżeli wniosek taki nie zostanie złożony przez pracownika socjalnego, organ powinien pouczyć stronę o możliwości złożenia wniosku (wyrok NSA z 19 listopada

da 2008 r., I OSK 1894/07, LEX nr 580349; wyrok WSA w Lublinie z 7 listopada 2017 r., II SA/Lu 369/17, LEX nr 2425523).

Odnosząc się do „nieprawdziwych informacji”, które mogą stać się podstawą uznania świadczenia za nienależnie pobrane, w orzecznictwie dostrzega się, że ustawodawca rozumie przez to „wszelkie wiadomości, dane, oświadczenia, złożone ustnie lub pisemnie w postępowaniu o przyznanie świadczenia” (tak m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 10 marca 2015 r., IV SA/GI 374/14, LEX nr 1676947; wyrok WSA w Krakowie z 25 lutego 2014 r., III SA/Kr 1067/13, LEX nr 1502672). Literalna wykładnia wskazanego sformułowania świadczy o jego obiektywnym charakterze i wskazuje na wszelkie informacje niezgodne ze stanem faktycznym (wyrok WSA w Bydgoszczy z 13 listopada 2019 r., II SA/Bd 725/19, LEX nr 2758813), o ile mają one wpływ na przyznanie świadczenia.

Co więcej, definicja świadczenia nienależnie pobranego nie nawiązuje do innych informacji będących w posiadaniu organu administracji niż przedstawione przez osobę składającą wniosek o przyznanie świadczenia. Organ nie jest zobligowany do poszukiwania informacji o dochodach będących podstawą do przyznania świadczeń z pomocy społecznej. W u.p.s. brakuje normy prawnej zwalniającej wnioskodawcę z obowiązku ujawnienia wszystkich dochodów jedynie z tego względu, że inne świadczenie pieniężne jest już wypłacane przez ten sam organ (zob. wyrok WSA w Lublinie z 9 maja 2019 r., II SA/Lu 189/19, LEX nr 2676653). Tak więc to wnioskodawca powinien dochować wszelkiej należytej staranności, by wyjaśnić organowi wszelkie okoliczności, które mogą mieć wpływ na przyznanie pomocy.

Badanie różnych okoliczności w postępowaniu w sprawie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń — na gruncie u.p.s. — powoduje, że powstają istotne wątpliwości co do tego, czy określone aspekty sprawy są badane pod kątem weryfikacji przesłanek z art. 6 pkt 16 u.p.s., czy ich celem jest ustalenie dalszego kierunku postępowania w sprawie, na przykład czy istnieje podstawa do odstąpienia od żądania zwrotu świadczenia. Wpływa na to odmienna treść przepisów różnych ustaw dotyczących świadczeń nienależnie pobranych (w tym w zakresie definicji), co utrudnia jednoznaczne zakwalifikowanie działań organu.

Zwrócenia uwagi wymagają zwłaszcza rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie konieczności badania świadomości beneficjenta pomocy. O ile bowiem inne przesłanki świadczeń nienależnie pobranych z wymienionych wcześniej ustaw nie budziły wątpliwości, o tyle w niektórych wyrokach pojęcie świadomości występujące w przepisach u.s.r., p.o.u.a., w.r.s.p. z i p.p.w.d. zostało zastosowane w sprawach rozstrzyganych na podstawie u.p.s.:

□ „Przed wszystkim, organ winien zastosować w sprawie właściwe przepisy a następnie przeprowadzić postępowanie dowodowe na okoliczność świadomości skarżącej co do faktu, że wypłacane jej świadczenia nie były należne. Z uwagi na przesłanki przyznania omawia-

nego świadczenia, które jest powiązane ze świadczeniem pielęgnacyjnym, organ winien mieć na względzie stan świadomości skarżącej co do przysługiwania jej świadczenia pielęgnacyjnego — jako podstawowego. Przed wszystkim, organ winien wziąć pod uwagę treść wszystkich udzielonych skarżącej, w toku postępowania o przyznanie świadczeń, pouczeń. Nadto, organ winien w sposób szczegółowy przeanalizować stanowisko prezentowane przez skarżącą w treści złożonego odwołania i skargi z uwzględnieniem załączonych przez skarżącą dokumentów. Obowiązek zwrotu przez skarżącą pobranych świadczeń może zostać na nią nałożony tylko w sytuacji, gdy w wyniku podjętych czynności organ ustali, że skarżąca świadomie skorzystała z przyznanych jej świadczeń, mimo że wiedziała, że są one nienależne” (wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2020 r., II SA/Po 601/19, LEX nr 2773146).

□ „Dokonując interpretacji tego przepisu należy stwierdzić, że przez nienależnie pobrane świadczenie należy rozumieć jedynie takie świadczenie pieniężne z pomocy społecznej, które zostało pobrane przez osobę lub rodzinę, jakiej można przypisać określone cechy dotyczące stanu świadomości (woli) lub określone działania (zaniechania). Stwierdzenie, że osoba lub rodzina korzystająca ze świadczeń pieniężnych wypłacanych przez organy pomocy społecznej pobrała takie świadczenia w sposób nienależny w rozumieniu art. 6 pkt 16 u.p.s., wymaga wykazania przez organy administracji, że podmioty te miały świadomość co do zaistnienia okoliczności mających wpływ na przyznanie tego świadczenia i pomimo tego przedstawiły organowi nieprawdziwe informacje lub nie poinformowały o zmianie sytuacji materialnej bądź osobistej. Dla prawidłowego ustalenia istnienia obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia decydujące znaczenie ma więc świadomość osoby lub osób pobierających świadczenie” (wyrok NSA z 9 października 2018 r., I OSK 1065/18, LEX nr 2570800; zob. też wyrok WSA w Gliwicach z 6 września 2019 r., II SA/GI 495/19, LEX nr 2721693; wyrok WSA w Lublinie z 4 grudnia 2019 r., II SA/Lu 541/19, LEX nr 2768279; wyrok WSA w Krakowie z 13 listopada 2015 r., III SA/Kr 338/15, LEX nr 1939549).

Wydaje się, że sposób sformułowania przytoczonych fragmentów wyroków wskazuje, że odnoszą się one do ustalenia, czy świadczenie można uznać za nienależnie pobrane, a więc do weryfikacji wystąpienia przesłanek z art. 6 pkt 16 u.p.s. (nie są zaś elementem dalszych etapów postępowania).

W najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca się jednak uwagę na rozbieżności w definicjach nienależnie pobranych świadczeń: „Trafnie podnosi skarga kasacyjna błąd wykładni przepisu art. 6 pkt 16 u.p.s. w powiązaniu z przepisami innych ustaw, definiujących pojęcie świadczenia nienależnie pobranego. Definicje świadczenia nienależnie pobranego zawarte w tych ustawach różnią się od definicji z art. 6 pkt 16 u.p.s., trudno zatem wyciągać z nich »wspólny mianownik« odnośnie wykładni pojęcia świadczenia nienależnie pobranego. Na przykład w art. 30

ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych prawodawca wskazuje pięć przypadków świadczenia nienależnie pobranego. Zgodzić się należy również z poglądem SKO, że z definicji zawartej w art. 6 pkt 16 u.p.s. nie można wyinterpretować przesłanki »zawinienia« czy też »świadomości« beneficjenta. Wykładnia sformułowania »nieprawdziwe informacje« wskazuje na jego obiektywny charakter — »nieprawdziwą informacją« jest informacja niezgodna ze stanem faktycznym. Należy też przyjąć, że niezwłoczne niepoinformowanie o zmianie sytuacji materialnej lub osobistej nie wymaga oceny stanu emocjonalnego czy intelektualnego wnioskodawcy. Tym samym uwagi Sądu I instancji odnośnie potrzeby badania »zawinienia« J.B. są nieuzasadnione. Natomiast judykaty powołane przez Sąd I instancji (strona 12 uzasadnienia) na rzecz poglądu, że jednym z warunków uznania świadczenia za nienależnie pobrane jest przypisanie »zawinienia« świadczeniobiorcy dotyczą rozumienia pojęcia świadczenia nienależnie pobranego w ustawie o świadczeniach rodzinnych oraz w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Wobec nieadekwatności tych orzeczeń do rozpoznawanej sprawy NSA nie znalazł potrzeby odniesienia się do poglądów w nich wyrażonych” (wyrok NSA z 7 października 2021 r., I OSK 538/21, LEX nr 3267517). Stanowisko przedstawione w przytoczonym wyroku jest jak najbardziej słuszne i zasługuje na pełną akceptację, ponieważ potwierdza ono konieczność dostrzeżenia odmienności definicji zastosowanych w różnych aktach prawnych. Nadanie przez ustawodawcę podobnym pojęciom innych znaczeń powinno determinować działania organów administracji, które muszą stosować przepisy konkretnego aktu prawnego, stanowiącego podstawę wydania rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie. Poszukiwanie analogii w innych aktach prawnych czy orzeczeniach wydanych na podstawie innych ustaw, gdy istnieje podstawa prawna działania w danej ustawie, nie znajduje uzasadnienia.

Uwagi końcowe

Organy administracji publicznej prowadząc postępowania dotyczące zwrotu świadczeń nienależnie pobranych (i nie tylko) stosują w praktyce — odmiennie od aktualnej i wiodącej linii orzeczniczej sądów administracyjnych — głównie wykładnię literalną norm prawnych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym dostrzegalne i coraz częściej spotykane jest zaś stosowanie wykładni prokonstytucyjnej, która nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w treści przepisów prawa materialnego. Wydaje się, że ten rodzaj wykładni powinien być stosowany ostrożnie i mieć swoje granice. Zbyt daleko idące prokonstytucyjne czy proobywatelskie założenia mogą bowiem przynieść wiele negatywnych konsekwencji.

Świadczenia nienależnie pobrane stanowią same w sobie trudną kwestię, której interpretacja może budzić poważne wątpliwości. Już sama wykładnia definicji tego pojęcia na gruncie przepisów jednej ustawy, ale przy zastosowaniu odmiennych dyrektyw, może kształtować się w różny sposób. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że nie ma

podstaw do rozszerzającej wykładni przepisów art. 6 pkt 16 u.p.s., zatem skoro ustawodawca wprowadził w tym przepisie dwie przesłanki, to jedynie te kwestie mogą podlegać badaniu przy ustalaniu czy świadczenie należy zakwalifikować jako nienależnie pobrane. Praktyka działania organów administracji pokazuje jednak, że nie zawsze tak jest.

Być może na korzyść organów administracji działa to, że ustawowe, a często również sądowe wytyczne co do postępowania w sprawach nienależnie pobranych świadczeń wymagają od organów badania także innych okoliczności, co organy mogą niekiedy utożsamiać z badaniem przesłanek świadczenia nienależnie pobranego. Niezmiernie ważne jednak jest, by wskazywanych czynności nie mylić. Odróżnienie poszczególnych etapów postępowania powinno być dostrzegalne w uzasadnieniu decyzji administracyjnej. Zarówno organy administracji jak i sądy administracyjne powinny w sposób jednoznaczny wskazywać, że czym innym jest badanie przesłanek świadczenia nienależnie pobranego, a czym innym ustalanie, jakie rozstrzygnięcie powinno zapaść w sprawie. Jest zatem możliwe, by przykładowo w sytuacji uznania świadczenia za nienależnie pobrane i ustalenia, że zostało ono wypłacone osobie, której nie można przypisać świadomości, w uzasadnionych okolicznościach odstąpić od żądania zwrotu świadczenia. Nie jest to jednak tożsame z uznaniem, że brak świadomości beneficjenta pomocy spowodował, że świadczenie nie zostało uznane za nienależnie pobrane. Są to dwa różne przypadki, których skutek dla beneficjenta pomocy będzie taki sam, ponieważ organ nie będzie się od niego domagał zwrotu świadczenia. Z tego względu wydaje się, że strona postępowania nie jest tak bardzo zainteresowana treścią decyzji, jeśli tylko jest ona dla strony korzystna. Prawidłowe sformułowanie orzeczenia — zarówno jego sentencji jak i uzasadnienia — ma jednak kluczowe znaczenie w przypadku badania jego zgodności z prawem, zatem dla organu administracji kwestia ta powinna być priorytetowa.

Badanie świadomości i innych okoliczności niewymienionych w przepisach art. 6 pkt 16 u.p.s. jest więc zasadne dopiero na ostatnim etapie postępowania w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia — czyli w momencie, gdy pod uwagę brana jest ewentualna ulga w spłacie należności (jeżeli wystąpi o nią strona bądź pracownik socjalny). Natomiast jeśli nie wystąpi żadna z okoliczności z art. 6 pkt 16, to nawet świadomość czy inna z przesłanek z innych ustaw pomocowych nie mogą mieć wpływu na treść rozstrzygnięcia. W takim przypadku bezasadne są również dalsze czynności wyjaśniające organu, ponieważ ustalenie, że świadczenia nie można uznać za nienależnie pobrane, powoduje, iż brakuje podstaw do dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego.

Reasumując, należy mieć nadzieję, że sądy administracyjne w przyszłości będą dokonywały wykładni przepisów art. 6 pkt 16 u.p.s. w sposób zgodny z interpretacją zaproponowaną w przytoczonym wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 października 2021 r., to jest z uwzględnieniem różnic wynikających z brzmienia przepisów różnych ustaw, w których zdefiniowano to sa-

mo lub zbliżone pojęcie. Co więcej, należy mieć także nadzieję, że organy administracji będą zwracały szczególną uwagę na istnienie rozbieżności w przepisach prawa, gdyż od uznania bądź nieuznania świadczenia za nienależnie pobrane i orzeczenia jego zwrotu może (niekiedy) zależeć byt całych rodzin korzystających z pomocy społecznej. Niewątpliwie zaś już z samej definicji z art. 2 ust. 1 u.p.s. wynika, że pomoc społeczna jest taką instytucją polityki społecznej państwa, która ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Oznacza to, że tworząc przepisy u.p.s. ustawodawca roztoczył szczególną pieczę nad rodziną, czyli podstawową, najważniejszą grupą społeczną, na której oparte jest całe społeczeństwo (Tyszka, 1995), ale również nad dobrem administracyjnoprawnym, jakim jest rodzina (Duniewska, 2014). Jednocześnie nie można zapominać, że przestrzeganie dyscypliny dysponowania środkami publicznymi jest kluczową gwarancją pozwalającą na wspieranie osób najbardziej tego potrzebujących. „Ważenie dóbr prawnych” w praktyce stosowania prawa stanowi zaś proces niezwykle skomplikowany, który nierzadko prowadzi do rozstrzygnięć spotykających się z niezadowoleniem społecznym.

Trudności może również powodować niepewność beneficjentów pomocy społecznej co do wyniku postępowania administracyjnego czy sądownoadministracyjnego, zwłaszcza w sytuacji, gdy praktyka orzecznicza pokazuje znaczące rozbieżności w sposobie kwalifikowania prawnego podobnych stanów faktycznych. W literaturze przedmiotu już wiele lat temu dostrzeżono, że zarządzanie systemem pomocy społecznej to swego rodzaju „wędrówka przez chaos”, tworzenie rzeczywistości z dostępnych elementów: ludzi, pomysłów i relacji między nimi, instytucji formalnoprawnych, a także środków materialnych i pieniężnych oraz praw do dysponowania nimi. Stanowi to proces ciągłego tworzenia i modyfikowania (Koźmiński & Piotrowski, 2002). Dostrzegalne jest również to, że postępowania, zwłaszcza sądowe, mogą trwać (w skrajnych przypadkach) nawet kilka lat. Z tego względu należałoby sukcesywnie i konsekwentnie dążyć do wzrostu świadomości prawnej społeczeństwa i jednolitości orzeczniczej organów administracji, co w przypadku wiedzy o konieczności zwrotu nienależnie pobranych świadczeń mogłoby zniechęcić osoby niespełniające określonych kryteriów do składania wniosków o te świadczenia, a w dalszej konsekwencji — do spadku liczby postępowań o zwrot nienależnie pobranych świadczeń.

Przypisy/Notes

¹ Brak jest jednolitości w zakresie nazwy tego typu świadczeń w różnych aktach prawnych.

Bibliografia/References

- Duniewska, Z. (2014). Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego). W Z. Duniewska (Red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Frąckowiak, R. (2019). Komentarz do art. 6. W R. Frąckowiak (Red.) *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*. Legalis.
- Jendrońska, J. (1963). *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*. Wrocław.
- Koźmiński, A., & Piotrowski, W. (2002). *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. PWN.
- Maciejko, W. (2011). *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*. Przemysł-Rzeszów.
- Maciejko, W. (2013). Komentarz do art. 6. W W. Maciejko & P. Zborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*. LexisNexis.
- Martysz, C., Nitecki, S., & Szpor, G. (2001). *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*. Arche.
- Nitecki, S. (2003). Zasada praw nabytych a weryfikacja decyzji administracyjnej w ramach postępowania administracyjnego na przykładzie ustawy o pomocy społecznej, W J. Filipek (Red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*. Wyższa Szkoła Administracji.
- Pieprzny, S. (2005). Udział jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań pomocy społecznej w Polsce. W E. Ura (Red.), *Granice samodzielnosci wspólnot samorządowych w Polsce. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005*. Rzeszów.
- Piskozub, P. (2020). *Świadczenia nienależnie pobrane w ustawie o pomocy społecznej*. Legalis.
- Sierpowska, I. (2013). Bezpieczeństwo socjalne — jako kategoria dobra publicznego — na przykładzie dobra publicznego. W M. Woźniak (Red.), *Administracja dóbr i usług publicznych*. Difin.
- Sierpowska, I. (2021). *Pomoc społeczna. Komentarz*. LEX/el.
- Tyszka, Z. (1995). Rodzina w świecie współczesnym — jej znaczenie dla jednostki i społeczeństwa. W T. Pilch & I. Leparczyk (Red.), *Pedagogika społeczna*. ŻAK.

Dr Monika Kapusta, absolwentka kierunków Administracja i Prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Obroniła rozprawę doktorską w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji UŁ. Od lat współpracuje z kancelariami radcowskimi z regionu łódzkiego. Od 2015 r. członek Rady Ekspertów w Fundacji Rady Biznesu. Od 2016 r. członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi. Od 2018 r. adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji UŁ.

Dr Monika Kapusta, a graduate of Administration and Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Lodz. She defended her doctoral dissertation at the Department of Administrative Law and Administration Science. For years, she has been cooperating with legal advisers from the Lodz region. From 2015, a member of the Council of Experts at the Business Council Foundation. From 2016, a member of the Self-Government Board of Appeal in Lodz. From 2018, assistant professor at the Department of Administrative Law and Administration Science, University of Lodz.