

# KOMPENDIUM WIEDZY

## dotyczące szkolenia pt. „Postępowanie i egzekucja świadczeń nienależnie pobranych”

**Warszawa, 11.10.2023 r.**

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

Kompendium wiedzy dotyczące szkolenia pt. „**Postępowanie i egzekucja świadczeń nienależnie pobranych**” zostało opracowane przez Joannę Jańczy na podstawie treści zawartych w:

1. Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: KPA).
2. Ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: p.e.a).
3. Ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (dalej: u.p.s.).
4. Ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (dalej: u.s.r.).
5. Ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (dalej: u.w.d.).
6. Ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (dalej: p.u.a.).

#### Spis treści:

1. Kazus 1.
2. Kazus 2.
3. Kazus 3.
4. Kazus 4.

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

## Kazus 1

Strona zatajała część dochodów rodziny w trakcie wywiadów środowiskowych, mimo to spełniała kryterium dochodowe.

- Czy przyznane zasiłki celowe, okresowe i stałe są świadczeniami nienależnie pobranymi?
- Czy należy uznać świadczenia za nienależnie pobrane w całości, czy np. w przypadku zasiłku okresowego i stałego za dany okres przeliczyć je ponownie z uwzględnieniem zatajonego dochodu, czy żądać zwrotu w całości wypłaconych świadczeń?

**ODPOWIEDŹ:** Tak, doszło do nienależnego pobrania świadczeń.

### OMÓWIENIE:

- W myśl 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**.
- Z pytania wynika, że strona zataiła część dochodów. W takim wypadku należy uznać świadczenia pobierane w okresie, którego dotyczyło to zatajenie za nienależnie pobrane, bo zostały uzyskane na podstawie nieprawdziwych informacji. Uważam, że w sytuacji, gdy zatajenie niektórych dochodów powoduje obniżenie wartości przysługujących świadczeń, to za nienależnie pobrane należy uznać tę część świadczeń, która nie przysługiwałaby, gdyby strona nie zataiła informacji. W takiej sytuacji organ powinien przeliczyć świadczenia w spornym okresie z uwzględnieniem ujawnionego dochodu i za nienależnie pobrane uznać tę ich część, która stanowi różnicę między świadczeniami należnymi, a wypłaconymi. Wydaje się, że pozbawienie strony świadczeń w całości za okres zatajenia dochodu (uznanie ich za nienależnie pobrane w całości) wykraczałoby poza ustawową definicję nienależności świadczenia i stanowiłoby rodzaj sankcji karnej za zatajenie dochodu.
- W orzecznictwie wskazuje się, że sama definicja nienależnie pobranego świadczenia zawarta w art. 6 pkt 16 u.p.s. stanowi tylko **materialną podstawę rozstrzygnięcia**.
- Z powyższego wynika, że jeśli zostanie ustalone, że zachodzi co najmniej jedna z określonych w art. 6 pkt 16 materialnych przesłanek definicji nienależnie pobranego świadczenia, to organ ma obowiązek wydania decyzji, o której mowa w art. 98 w związku z art. 104 ust. 4 u.p.s.

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

- Podkreślenia wymaga, że definicja nienależnie pobranego świadczenia obejmuje dwie sytuacje faktyczne występujące w alternatywie rozłącznej co oznacza, że spełnienie jednej z nich jest już wystarczające do uznania świadczenia za nienależnie pobrane. Przepis art. 6 pkt 16 stanowi bowiem, że świadczenie nienależnie pobrane to świadczenie pieniężne uzyskane **1) na podstawie przedstawionych nieprawdziwych informacji 2) lub niepoinformowania o zmianie sytuacji materialnej lub osobistej.**
- Wśród tych przesłanek ustawodawca nie zawarł warunku przekroczenia kryterium dochodowego, tak więc dla samego ustalenia, że określone świadczenie jest nienależnie pobrane, okoliczność ta nie ma żadnego znaczenia (wyrok WSA w Szczecinie z 3 kwietnia 2014 r. II SA/Sz 1313/13).
- W myśl art. 98 u.p.s świadczenia nienależnie pobrane **podlegają zwrotowi** od osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, niezależnie od dochodu rodziny. Art. 104 ust. 4 stosuje się odpowiednio. Obowiązkiem organu jest wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego i przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego zmierzającego do ustalenia po pierwsze czy zaistniały okoliczności wskazujące na spełnienie co najmniej jednej z ustawowych przesłanek świadczenia nienależnie pobranego i po drugie, czy istnieją podstawy do żądania zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, a zatem po trzecie, do ustalenia kwoty nienależnie pobranego świadczenia. Samo natomiast wyeliminowanie z obrotu prawnego, w trybie art. 106 ust. 5 u.p.s., ze skutkiem ex nunc decyzji przyznającej świadczenie nie należy do istoty postępowania w przedmiocie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranego świadczenia i nie musi poprzedzać, a wręcz przeciwnie, postępowania w przedmiocie ustalenia nienależnie pobranego świadczenia. Zgodnie bowiem z art. 106 ust. 5 u.p.s. **Decyzję administracyjną zmienia się lub uchyla na niekorzyść strony bez jej zgody w przypadku zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej strony, pobrania nienależnego świadczenia** (wyrok WSA w Szczecinie z 4 grudnia 2013 r. II SA/Sz 667/13).

## Kazus 2

Stronie przyznano pomoc w formie bezpłatnych posiłków w stołówce szkolnej dla dzieci w okresie od października 2022 r. do czerwca 2023 r. W lutym pracownik socjalny przeprowadził aktualizację wywiadu środowiskowego, z którego wynikało, że rodzina kwalifikuje się do dalszej pomocy. Strona oświadczyła, że otrzymuje dochód z pracy dorywczej w wysokości 1300,00 netto za styczeń 2023 r. Następnie 7 marca 2023 r. strona dostarczyła do OPS umowę o pracę z dnia 1 grudnia 2022 r., z której wynika, że miesięczne wynagrodzenie strony wynosi ponad 7000,00 zł brutto. Na podstawie tej informacji ustalono, że pomoc w formie posiłków nie będzie przysługiwała.

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

Wszczęto postępowanie dotyczące uchylecia decyzji przyznającej pomoc w formie posiłków w stołówce szkolnej dla dzieci.

- Czy należy przeprowadzić kolejny wywiad środowiskowy w celu ustalenia faktycznych dochodów rodziny?
- Czy pomoc w formie posiłków w stołówce szkolnej podlega zwrotowi?
- Co powinien zrobić organ w sytuacji, gdy potwierdzi się informacja od pracodawcy, iż strona od grudnia 2022 r. otrzymuje wysokie wynagrodzenie i nie dość, że nie zgłosiła niezwłocznie tego faktu do OPS, choć została o tym poinformowana w decyzji przyznającej świadczenie, to jeszcze złożyła fałszywe oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej do wywiadu w lutym 2023 r.?

#### ODPOWIEDŹ I OMÓWIENIE:

W opisanym w pytaniu stanie faktycznym sprawy należy przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (w tym wywiad środowiskowy), w trakcie którego należy precyzyjnie ustalić dochód korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej rodziny, dokonać analizy jej aktualnej sytuacji materialnej, życiowej i rodzinnej i przy ustaleniu, że rodzina osiąga dochód przekraczający ustawowe kryterium uchylić decyzję o przyznaniu pomocy w formie posiłków w stołówce szkolnej.

- Wypłacone z tego tytułu świadczenia nie będą podlegały zwrotowi, gdyż nie stanowią one świadczeń nienależnie pobranych w rozumieniu art. 6 pkt 16 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej - dalej u.p.s., bo **to nie są świadczenia pieniężne.**
- Należy wskazać, że art. 98 u.p.s. stanowi, iż świadczenia nienależnie pobrane podlegają zwrotowi od osoby lub rodziny korzystającej z pomocy społecznej, niezależnie od dochodu rodziny. Z kolei pod pojęciem świadczeń nienależnie pobranych należy rozumieć świadczenia pieniężne uzyskane na podstawie przedstawionych nieprawdziwych informacji lub niepoinformowania o zmianie sytuacji materialnej lub osobistej art. 6 pkt 16 u.p.s.
- Powołany przepis art. 6 pkt 16 u.p.s. zawiera zatem definicję pojęcia świadczenia nienależnie pobranego, jednoznacznie wskazując, że za świadczenie nienależnie pobrane można uznać jedynie **pomoc o charakterze pieniężnym**. Katalog świadczeń pieniężnych i niepieniężnych zawiera z kolei przepis art. 36 pkt 1 i pkt 2 powołanej ustawy.

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

- Zgodnie z treścią art. 36 pkt 1 lit. a–h tej ustawy świadczenia pieniężne to: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd.
- Rodzaje świadczeń niepieniężnych określone natomiast zostały w art. 36 pkt 2 u.p.s. i stosownie do treści art. 36 pkt 2 lit. j tej ustawy **posiłek stanowi świadczenie o charakterze niepieniężnym**. Zatem organ rozpoznając opisaną w pytaniu sprawę mimo ustalenia wysokich zarobków w rodzinie korzystającej z pomocy w formie posiłku nie może prowadzić postępowania zmierzającego do wydania decyzji orzekającej o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia w formie posiłków, w oparciu o art. 98 w związku z art. 6 pkt 16 u.p.s., bowiem świadczenie to (posiłek), **nie stanowi świadczenia pieniężnego**. A tylko do świadczeń o takim charakterze ma zastosowanie powołany art. 6 pkt 16 u.p.s.
- W opisaniej w pytaniu sytuacji, gdy strona postępowania administracyjnego złożyła nieprawdziwe oświadczenie zawierające jednocześnie klauzulę, że jest świadoma odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, **podlegać będzie odpowiedzialności karnej** z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny i fakt ten należy zgłosić do prokuratury.

### Kazus 3

Strona posiadała prawo do świadczenia na dany okres. Wojewoda uchylił prawo do świadczenia za okres częściowo pokrywający się z decyzją wydaną przez GOPS, wobec tego że członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

- Czy powinno się wydać decyzje uchylającą decyzję w zakresie wskazanym jako uchylony przez wojewodę okres świadczeniowy, a jeśli tak to czy w jednej decyzji możemy uchylić decyzję i jednocześnie uznać, że świadczenia, np. z zasiłku rodzinnego są świadczeniami nienależnie pobranymi?

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

**ODPOWIEDŹ I OMÓWIENIE:**

- Zgodnie z przepisem art. 32 ust. 1 u.ś.r. organ właściwy oraz wojewoda mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne lub wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14.06.2016 r., sygn. akt I OSK 3157/14, stanowi, że: *Postępowanie w przedmiocie ustalenia nienależnie pobranego świadczenia jest postępowaniem odrębnym od postępowania w przedmiocie weryfikacji decyzji ostatecznej, co oznacza, że w momencie wydania decyzji orzekającej zwrot takiego świadczenia nienależnie pobranego nie jest wymagane istnienie ostatecznej decyzji uchylającej lub zmieniającej uprzednią decyzję ostateczną przyznającą to świadczenie. Nie zawsze jest podzielany pogląd w orzecznictwie, zgodnie z którym dla zastosowania art. 32 ust. 1 in fine ustawy decydujący jest obiektywny fakt nienależnego pobrania przez stronę świadczenia rodzinnego jak i pogląd dotyczących kolejności wydawanych decyzji, w których - w jednym przypadku warunkiem wydania decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia jest uprzednie uchylenie lub zmiana decyzji, na podstawie której to świadczenie zostało przyznane, a w drugim, że w pierwszej kolejności winno nastąpić przeprowadzenie postępowania, że świadczenie zostało pobrane nienależnie i dopiero stwierdzenie nienależnie pobranego świadczenia stanowi przesłankę do zmiany lub uchylenia decyzji pierwotnej w trybie art. 32 ust. 1 ustawy. Istnieją też stanowiska, w myśl których, treść art. 30 i 32 ust. 1 ustawy nie wyklucza przyjęcia, iż organ może również orzec o uchyleniu decyzji oraz zwrocie nienależnego świadczenia jedną decyzją. Za przyjęciem takiego rozwiązania, przemawia według jego zwolenników, przedmiot uregulowania, względy ekonomiki postępowania oraz pewności adresatów decyzji co do zakresu ich uprawnień.*
- **Rozwiązanie rekomendowane:** organ powinien wszcząć postępowanie z urzędu w sprawie uchylenia decyzji przyznającej stronie prawo do świadczeń rodzinnych, a następnie uchylić prawo do świadczeń, zaś gdy decyzja uchylająca stanie się ostateczna, winien wszcząć postępowanie w sprawie nienależnie pobranych świadczeń, następnie zaś wydać decyzję o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia.

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

- **Najbardziej zasadne jest zachowanie następującej kolejności wydawania decyzji:**
  1. Decyzja uchylająca prawo do świadczeń.
  2. Decyzja w sprawie uznania i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

#### Kazus 4

Jak się zachować, jeżeli jesteśmy w toku postępowania o ustalenie i zwrot świadczenia nienależnie pobranego, a nasz świadczeniobiorca natychmiast – jeszcze przed wydaniem decyzji – składa wniosek o umorzenie należności?

Innymi słowy, wysyłamy do świadczeniobiorcy zawiadomienie o wszczęciu postępowania, a świadczeniobiorca odpisuje, że on tylko prosi, żeby mu to umorzyć, gdyż nie ma z czego spłacić.

I jak wtedy postąpić? Czy należy najpierw przeprowadzić postępowanie o uznanie świadczenia za nienależnie pobrane i jego zwrot, a dopiero po tym, jak decyzja o uznaniu i zwrocie stanie się ostateczna, wszcząć kolejne postępowanie o umorzenie tej należności, czy też w obu sprawach dopuszczalne jest przeprowadzenie jednego postępowania i wydanie jednej decyzji?

Mówiąc krótko: czekać z umorzeniem (drugie postępowanie) na zakończenie postępowania o uznanie świadczenia za nienależnie pobrane i zwrot (pierwszego postępowania) czy wszystko rozstrzygnąć w jednej decyzji?

#### ODPOWIEDŹ I OMÓWIENIE:

W sprawie orzeczenia o świadczeniu nienależnie pobranym i w sprawie umorzenia należności **należy przeprowadzić dwa postępowania.**

- Zgodnie z art. 30 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych (i analogicznie: art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, art. 25 ust. 1o ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, art. 23 ust. 8 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów): *Organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, może umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny.*

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.



- Czytając przepis, który wyraźnie stanowi: *organ, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń*, **najpierw trzeba wydać decyzję w sprawie uznania świadczenia za nienależnie pobrane** i jego zwrotu, a potem, **w odrębnym postępowaniu, rozważyć ich umorzenie** (dla porządku: lub udzielenie innej ulgi, np. rozłożenie na raty).
- W każdym postępowaniu **co innego podlega badaniu**. W pierwszym sprawdzamy, czy można uznać świadczenie za nienależnie pobrane. W drugim, interesuje nas tylko, czy okoliczności dotyczące sytuacji rodziny uzasadniają udzielenie ulgi.
- Poza tym, nie można (jak się wydaje) umorzyć należności, która jeszcze nie została ustalona. Dopiero z chwilą, gdy **pierwsza decyzja stanie się ostateczna**, wiemy, że świadczenie jest świadczeniem nienależnie pobranym i znamy jego wysokość.
- Postępowania można przeprowadzić szybko, aby nie „wbijać” świadczeniobiorcy w dalsze odsetki. Jeżeli świadczeniobiorca nie zaprzecza, że pobrał świadczenie nienależnie, wystarczy, że zrzeknie się prawa do złożenia odwołania od pierwszej decyzji (o uznaniu za nienależne i zwrocie) i już w tym samym dniu może składać wniosek o umorzenie należności.

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.