Stanisław Nitecki

WYBRANE ZAGADNIENIA Z ZAKRESU POSTĘPOWANIA W SPRAWACH ZE ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH

I

Ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[1], która weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r., wprowadzony został do polskiego porządku prawnego nowy system przyznawania zasiłków rodzinnych. Świadczenia rodzinne zaliczane są do zabezpieczenia społecznego i stanowią część wyodrębnianego wsparcia społecznego[2]. Przedmiotowa ustawa weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r., ponieważ w tym dniu Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, a świadczenia objęte tym aktem normatywnym wchodzą w skład systemu koordynacji świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego[3]. Z tego też powodu nie można utożsamiać świadczeń rodzinnych z pomocą społeczną, a występujące w literaturze poglądy dotyczące ujmowania świadczeń rodzinnych jako części składowej pomocy społecznej w szerokim znaczeniu, wydają się być uprawnione jedynie wówczas, gdy przyjmie się teoretyczne założenie o występowaniu takiego podziału[4].

Mocą przedmiotowej ustawy przyznawane są następujące rodzaje świadczeń: zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, świadczenia opiekuńcze oraz jednorazowe zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych zawiera regulacje z zakresu prawa ustrojowego, ponieważ wskazuje, które organy uprawnione są do realizacji świadczeń nią przewidzianych. W ustawie tej zamieszczone są przepisy prawa materialnego określające wymogi, jakie należy spełnić, aby otrzymać poszczególne świadczenia

[1] Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

[2] Na temat wsparcia społecznego zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 47 i nast.

[3] Zob. rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 149 z 05.07.1971, s. 2, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, s. 35, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 74 z 27.03.1972, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, s. 83, z późn. zm.).

[4] Na temat szerokiego ujęcia pomocy społecznej zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego,* Warszawa 2004, s. 431-435.

oraz zawarte są unormowania o charakterze procesowym, wprowadzające odmienności w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego.

Dotychczasowa praktyka orzecznicza sądów administracyjnych pozwala zauważyć, że wskazana ustawa jest aktem, który w stosowaniu wzbudza daleko idące kontrowersje. Zamieszczone w niej regulacje nie są kompatybilne z systemem prawa administracyjnego i z tego też powodu rodzą się daleko idące wątpliwości w interpretacji jej postanowień, które skutkują niezbędnością kierowania pytań do Trybunału Konstytucyjnego o ich zgodność z Konstytucją RP[5]. Z punktu widzenia działalności orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego szczególną uwagę należy zwrócić na unormowania procesowe, ponieważ wzbudzają one najdalej idące wątpliwości interpretacyjne i przyczyniają się do rozbieżności w podejmowanych orzeczeniach, a tym samym osłabiają pozycję świadczeniobiorców.

II

Pierwszą kwestią, która wymaga ustosunkowania się, to ustalenie stanu normatywnego w zakresie przepisów prawa procesowego stosowanych w sprawach świadczeń rodzinnych. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa art. 32 ust. 2 u. o ś.r., zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten posiada znaczenie, ponieważ wskazuje, które przepisy procesowe w sprawach świadczeń rodzinnych należy stosować. Stosownie do jego postanowień w sprawach tych w pierwszej kolejności stosuje się przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, a dopiero w sytuacji, gdy dane zagadnienie nie jest regulowane tą ustawą, stosuje się przepisy k.p.a. Warto zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca zakłada tu stosowanie przepisów k.p.a. wprost, a nie odpowiednio, ponieważ brak jest takiego sformułowania. Jest to o tyle istotne, że nie wszystkie unormowania zamieszczone w rozporządzeniu wykonawczym[6] do tej ustawy uwzględniają postanowienia k.p.a., przykładem tego typu regulacji jest kwestia uzupełnienia braków formalnych wniosku o przyznanie świadczenia. Przyjęty we wskazanym przepisie sposób regulacji zakłada, że w zakresie przepisów o charakterze procesowym bezwzględne pierwszeństwo posiadają unormowania zamieszczone w ustawie o świadczeniach rodzinnych, natomiast w przypadku jakiegokolwiek braku regulacji stosuje się wprost postanowienia k.p.a. W analogiczny sposób do tego zagadnienia podchodzi się w orzecznictwie sądowym, w którym akcentuje się, że niewątpliwie ustawą szczególną wobec k.p.a. przewidującą tryb wzruszenia decyzji ostatecznych jest

[5] Zob. np. pytanie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu sygn. akt P 45/08, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku sygn. akt P 41/07 czy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku sygn. akt P 28/07.

[6] Zob. rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 105. poz. 881 ze zm.)

ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, która zgodnie z treścią art. 32 ust. 2, tylko w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie odsyła do przepisów ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego[7].

III

Zagadnieniem, które wymaga zwrócenia uwagi, jest problematyka pojęcia osoby, której świadczenie rodzinne przysługuje, a zatem strony postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 świadczenie rodzinne przysługuje obywatelowi polskiemu oraz cudzoziemcowi spełniającemu wymogi określone we wskazanym przepisie. Po myśli art. 4 ust. 2 wskazanej ustawy prawo do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do tego zasiłku przysługuje rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka, opiekunowi faktycznemu dziecka i osobie uczącej się. Z kolei zasiłek pielęgnacyjny przysługuje niepełnosprawnemu dziecku, osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i osobie powyżej 75 roku życia (art. 16 ust. 2 u.ś.r.), natomiast świadczenie pielęgnacyjne przysługuje matce lub ojcu dziecka albo opiekunowi faktycznemu dziecka. Jednocześnie w art. 1 ust. 3 przywoływanej ustawy wskazano, że świadczenie rodzinne przysługuje, jeżeli osoby te zamieszkują na terytorium RP przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia rodzinne, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej. Przywołane unormowania prawne zawierają dwie grupy zagadnień: pierwsza związana jest z ustaleniem strony postępowania, a druga łączy się z miejscem zamieszkania strony tegoż postępowania. Stroną w ramach świadczeń rodzinnych z zasady jest osoba sprawująca opiekę nad dzieckiem, a wyjątki w tym zakresie odnoszą się do osoby uczącej się (art. 3 pkt 13 u.ś.r.) w zakresie zasiłków rodzinnych oraz niepełnosprawne dziecko w przypadku zasiłku pielęgnacyjnego (art. 16 ust. 2 pkt 1 u.ś.r.). W przypadku ubiegania się przez dziecko o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego reprezentowane będzie przed organem przez swojego przedstawiciela ustawowego. W odniesieniu do drugiego zagadnienia należy zauważyć, iż w orzecznictwie sądowym akcentuje się, że „przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych jak też inne przepisy administracyjnego prawa materialnego nie definiują pojęcia zamieszkania użytego w cytowanych powyżej przepisach. Zatem należy w tej materii odwołać się do regulacji zawartej w kodeksie cywilnym, gdyż jest to jedyny akt prawa materialnego definiujący podstawowe pojęcia z zakresu prawa osobowego. Art. 25 K.c. stanowi, iż miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. O miejscu zamieszkania decydują zatem dwa czynniki: zewnętrzny – faktyczne przebywanie i wewnętrzny – zamiar stałego pobytu, występujące i trwające łącz-

[7] Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 972/06 (niepublikowany).

nie"[8]. Akcentuje się także, że ustalenie woli stałego zamieszkiwania powinno być oparte o kryteria zobiektywizowane. O zamieszkiwaniu w jakiejś miejscowości można mówić wówczas, gdy występujące okoliczności pozwalają przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosków, że określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności danej dorosłej osoby fizycznej i stanowi jej centrum życiowe[9]. Z kolei w literaturze zwraca się uwagę na to, że przerwa w faktycznym przebywaniu w miejscu zamieszkania, nawet długotrwała (np. związana ze studiami, służbą wojskową, pobytem w więzieniu) nie pozbawia danej osoby miejsca zamieszkania wynikającego z zamiaru stałego pobytu[10], a w przypadkach wątpliwości dotyczących okresowej zmiany miejscowości faktycznego przebywania zainteresowanego przyjmuje się zgodnie, że tymczasowa zmiana miejsca pobytu pozostaje generalnie bez wpływu na miejsce zamieszkania osoby fizycznej[11]. W konsekwencji doprowadza to do przyjęcia stanowiska, że „zwrot *zamieszkują na terytorium RP* użyty w art. 1 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych należy interpretować jako przebywanie na terenie RP z zamiarem stałego pobytu (art. 25 K.c.), którego nie wyklucza czasowy pobyt poza granicami RP"[12].

Z przedstawionymi powyżej rozważaniami dotyczącymi zamieszkiwania należy się zgodzić, jednakże nie uwzględniają one wszystkich aspektów tego problemu ujawniających się na gruncie świadczeń rodzinnych. W szczególności należy zwrócić uwagę na fakt, iż wskazany art. 1 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi, że świadczenia rodzinne przysługują wymienionym w ust. 2 tegoż przepisu osobom, jeżeli obok wymaganej przesłanki pozytywnej nie wystąpi przesłanka negatywna. Nadto należy zauważyć, że wystąpienie przesłanki negatywnej będzie skutkowało niemożnością otrzymania wskazanych świadczeń. Taką przesłanką negatywną jest brak zamieszkiwania na terenie kraju. Zatem należy się zastanowić, czy pojęcie „zamieszkiwania", które zostało wykorzystane w art. 1 ust. 3 u.ś.r., nie związane jest z faktycznym przebywaniem na terenie kraju w okresie korzystania ze świadczeń rodzinnych. Stosownie do postanowień § 10 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego postępowanie w sprawie przyznania świadczenia osobie, która nie ma miejsca zamieszkania, wszczyna organ ze względu na miejsce jej czasowego pobytu. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na fakt, że stosownie do postanowień art. 15 ust. 3 ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych[13] osoba, która wyjeżdża za granicę na okres dłuższy niż 3 miesiące, jest obowiązana zgłosić swój wyjazd oraz powrót właściwemu ze względu na miejsce pobytu stałego organowi administracji publicznej. Zgłoszenia wyjazdu dokonuje się najpóźniej w dniu opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu, a zgłoszenia powrotu – najpóźniej przed upływem czwartej doby, licząc

[8] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 października 2007 r., sygn. akt IV SA/GL 1509/06 (niepublikowany).
[9] Postanowienie NSA z 30 marca 2006 r., sygn. I OW 265/05 (Lex nr 198360).
[10] M. Pazdan [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne,* red. M. Safjan. t. 1, s. 966-967.
[11] J. Strzebińczyk [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 65.
[12] Wyrok WSA w Gliwicach z 9 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Gl 609/07 (niepublikowany).
[13] Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.

od dnia powrotu. Oznacza to, że ze świadczeń rodzinnych w okresie wyjazdu poza granice kraju mogą korzystać jedynie te osoby, które wyjechały na okres do trzech miesięcy, względnie na okres dłuższy i zgłosiły taki wyjazd oraz nie korzystają z omawianych świadczeń w ramach koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego. Natomiast w stosunku do osób, które wyjechały na okres powyżej trzech miesięcy i nie zgłosiły tego faktu organowi administracji, organ ten będzie uprawniony do uruchomienia postępowania z urzędu w związku ze zmianą sytuacji osobistej mającej wpływ na prawo do świadczenia.

IV

Zaproponowany tytuł niniejszego opracowania wymusza poruszenie problemów związanych z wszczęciem postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych. Jak bowiem wynika z analizy orzecznictwa, problematyka ta nastręcza istotnych wątpliwości, a po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego[14] wskazanych wątpliwości jest więcej niż przed jego ogłoszeniem.

Analizę unormowań prawnych w tym zakresie należy rozpocząć od treści art. 23 ust. 1 u.ś.r., zgodnie z którym ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następuje odpowiednio na wniosek małżonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, osoby uczącej się, pełnoletniej osoby niepełnosprawnej lub innej osoby upoważnionej do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej. Wskazany katalog osób uprawnionych do zainicjowania przedmiotowego postępowania jest zamknięty, jednakże bliższa analiza zawartości przywołanego przepisu pozwala uznać, że katalog ten zawiera elementy o charakterze otwartym, przesądza o tym w szczególności zwrot „inna osoba upoważniona". Z tego też powodu moim zdaniem można mówić o wnioskodawcy, jako tym podmiocie, który uruchamia wskazane postępowanie. Wnioskodawca składa wniosek w organie administracji ustalanym według miejsca jego zamieszkania, co uwzględnia uczynione powyżej uwagi o miejscu zamieszkania, nadto wniosek taki składa się na druku urzędowym. Wzór takiego wniosku określony został w drodze normatywnej[15]. W tej sytuacji rodzi się istotna wątpliwość, a mianowicie, czy postępowanie takie może być uruchomione w inny sposób niż przy wykorzystaniu urzędowego druku. Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Otóż, jeżeli osoba uruchomi postępowanie w inny sposób, np. poprzez wniesienie takiego wniosku listownie bez wykorzystania urzędowego druku, wówczas właściwy organ zobowiązany będzie stosownie do postanowień art. 24a ust. 1 analizowanej ustawy do wezwania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania.

[14] Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07.

[15] Zob. rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 105, poz. 881 ze zm.)

W przypadku niezastosowania się we wskazanym terminie przez wnioskodawcę do otrzymanego wezwania organ administracji pozostawi wniosek bez rozpoznania. Unormowanie to stanowi nawiązanie do rozwiązania przewidzianego postanowieniami art. 64 § 2 k.p.a., jedyna odmienność sprowadza się do dłuższego terminu, w którym wnioskodawca może uzupełnić swój wniosek, ponieważ termin kodeksowy wynosi 7 dni, a we wskazanym przepisie 14 dni. Z uwagi na fakt, że unormowanie to posiada charakter szczególny oraz zamieszczony w nim termin jest korzystniejszy dla osoby składającej wniosek, ponieważ daje dłuższy okres, w trakcie którego może dokonać określonej czynności, skutkuje tym, że posiada on pierwszeństwo przed rozwiązaniem kodeksowym. Natomiast skutek prawny nieuzupełnienia wniosku będzie analogiczny do tego, który występuje na gruncie k.p.a., a mianowicie pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Pozostawienie to nastąpi w drodze czynności materialno-technicznej, a tym samym nie będzie wydawana w tym zakresie żadna decyzja. Z uwagi na zamieszczone pouczenie w wezwaniu skierowanym do wnioskodawcy, organ administracji nie będzie zobligowany do jakiegokolwiek informowania go o sposobie zakończenia wszczętego postępowania. Z kolei wnioskodawca będzie posiadał możliwość wykorzystania instrumentu przewidzianego treścią art. 37 k.p.a.

Rozporządzenie wykonawcze do ustawy w paragrafach od 2 do 8 oraz w § 12 wymienia rodzaje dokumentów, które muszą być złożone wraz z wnioskiem. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, że analizowana ustawa odmiennie ujmuje sytuację związaną z uzupełnieniem dokumentów składanych wraz z wnioskiem o przyznanie świadczenia rodzinnego. Organ administracji w tego typu przypadkach przyjmuje wniosek o przyznanie świadczenia rodzinnego i jednocześnie wyznacza termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzupełnienie brakujących dokumentów. Żądanie uzupełnienia brakujących dokumentów pełni odmienną funkcję niż uchybienia w złożeniu wniosku. Otóż osoba składająca wniosek w terminie wskazanym przez organ administracji jest zobowiązana uzupełnić brakujące dokumenty. Jeżeli dokumenty te zostaną uzupełnione we wskazanym terminie, wówczas świadczenie rodzinne będzie przysługiwało począwszy od miesiąca złożenia wniosku, natomiast jeżeli dokumenty te nie zostaną uzupełnione w terminie, to rozstrzygnięcie organu uzależnione będzie od okoliczności sprawy, albowiem gdy osoba wykaże, że przyczyną niedostarczenia dokumentów było niewydanie ich w ustawowym terminie przez uprawnioną do tego instytucję (organ) i będzie w stanie to udokumentować, to wówczas świadczenie rodzinne będzie przysługiwać od dnia złożenia wniosku. Natomiast jeżeli wskazane uchybienie spowodowane zostanie z winy strony, wówczas w zależności od sytuacji organ odmówi przyznania świadczenia z uwagi na niespełnienie wymogów do jego otrzymania, względnie przyzna takie świadczenie, jednakże dopiero od miesiąca, w którym nastąpi uzupełnienie wniosku o brakujący dokument. Odrębną kwestią wymagającą uwagi jest termin do uzupełnienia wniosku od 14 do 30 dni. Termin ten posiada mieszany

charakter, z jednej strony organ wyznacza go samodzielnie i spełnia on funkcje terminu porządkowego, jednakże z drugiej strony organ nie dysponuje w tym zakresie pełną swobodą, ponieważ jest ograniczony treścią art. 24a ust. 3 omawianej ustawy. Z tego też powodu termin ten może być we wskazanych granicach wydłużany, na uzasadniony wniosek wnioskodawcy, do maksymalnych rozmiarów, natomiast nie jest dopuszczalne wychodzenie poza granice określone tym przepisem. Warto w tym miejscu zauważyć, że wskazane terminy są odmienne od tych, jakie przewiduje art. 64 § 2 k.p.a. Z uwagi na to, że terminy określone w ustawie prawa materialnego są korzystniejsze dla strony niż przewidziane Kodeksem oraz zamieszczone zostały w akcie o charakterze szczególnym, posiadają pierwszeństwo przed unormowaniami o charakterze generalnym.

Przedstawione powyżej unormowania dotyczące składania wniosku mają znaczenie, ponieważ stosownie do postanowień art. 24 ust. 2 przedmiotowej ustawy prawo do świadczeń rodzinnych ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego. Według postanowień art. 24 ust. 3 tej ustawy w przypadku ustalania prawa do świadczeń rodzinnych uzależnionych od niepełnosprawności osoby, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się na okres zasiłkowy, chyba że orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane na czas określony. Wówczas prawo do świadczeń rodzinnych ustala się do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływa termin ważności orzeczenia, nie dłużej niż do końca okresu zasiłkowego. Zgodnie z art. 24 ust. 3a tej ustawy w przypadku utraty ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, jeżeli osoba niepełnosprawna uzyska ponownie orzeczenie o niepełnosprawności lub odpowiednim stopniu niepełnosprawności stanowiące kontynuację poprzedniego orzeczenia, prawo do świadczeń rodzinnych uzależnionych od niepełnosprawności ustala się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia, jeżeli osoba spełnia warunki uprawniające do nabycia tych świadczeń oraz złożyła wniosek o ustalenie:

1) niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności w terminie miesiąca od dnia utraty ważności poprzedniego orzeczenia i
2) prawa do świadczeń rodzinnych uzależnionych od niepełnosprawności w terminie trzech miesięcy od dnia wydania orzeczenia[16].

Przy wykładni przywołanych przepisów należy mieć w polu widzenia wskazany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 24 ust. 2 z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji RP w zakresie, w jakim stanowi, że w wy-

[16] Należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 15 listopada 2010 r. orzekł o niezgodności z Konstytucją RP art. 24 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych w wersji obowiązującej do 2 stycznia 2009 r. (zob. sygn. akt P 32/09).

padku wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności jej odwołania od orzeczenia powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek. Zatem wyrok ten nie eliminuje z obrotu prawnego całego przepisu, a jedynie tę normę prawną, która odnosi się do zasiłku pielęgnacyjnego. Należy zaznaczyć, że Trybunał w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia dostrzegł tę ułomność i wskazał, że „uznanie niekonstytucyjności kontrolowanego przepisu w zakresie oznaczonym w sentencji wynika z ram wyznaczonych przez pytanie sądu. Niepodobna jednak nie dostrzegać, że także inne sytuacje, w których znajduje zastosowanie zdekonstytucjonalizowany przepis, są dotknięte podobną wadliwością. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego powoduje zatem nierówność w ramach populacji, wobec której znajduje zastosowanie art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. To jest przedmiotem sygnalizacji skierowanej do Sejmu RP, ponieważ ten organ jest władny przywrócić konstytucyjność całości normowania. Nie jest natomiast wykluczone – zważywszy na utratę domniemania konstytucyjności przez art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych na skutek wydania niniejszego orzeczenia – że sądy, orzekając w sprawach innych zasiłków, dokonają stosownej wykładni tego przepisu, wykorzystując art. 8 Konstytucji. Sądy administracyjne, dokonując kontroli konstytucyjności decyzji administracyjnych, kierują się zasadą *tempus regit actum*. Jeżeli jednak taki sąd w czasie kontroli legalności decyzji administracyjnych przedstawia pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu, związane z istnieniem wątpliwości konstytucyjnej, to znaczy, że ze względu na wagę problemu (konstytucyjność prawnej podstawy rozstrzygnięcia) sąd administracyjny zamierza odstąpić od wskazanej zasady intertemporalnej i zamierza zastosować jako wzorzec normatywny oceny decyzji stan prawny ukształtowany przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzający niekonstytucyjność normy, co do której pytający sąd zgłaszał wątpliwości. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenie Trybunału wywiera skutki (derogacja niekonstytucyjnego przepisu) od daty ogłoszenia wyroku w organie promulgacyjnym.

Przywołany powyżej wyrok i zamieszczone w nim uzasadnienie sugeruje podejmowanie przez sądy administracyjne orzeczeń, które będą uwzględniały jego treść, pomimo że stwierdzono w nim niekonstytucyjność przepisu w odniesieniu do określonego świadczenia. Wskazana sugestia z jednej strony dostrzega racjonalność takiego działania, jednakże, co należy podkreślić i co jest dostrzegane w uzasadnieniu tego wyroku, nie jest w pełni legalne, ponieważ przepis ten nie został w całości wyeliminowany z obrotu prawnego, a zatem jest obowiązujący, a sędzia orzekając związany jest przepisem ustawy. W tej sytuacji faktycznej sędziowie orzekający w tych sprawach będą mieli do wyboru jedno z trzech rozwiązań: po pierwsze, kierując się wskazaniem zamieszczonym w uzasadnieniu

wyroku Trybunału Konstytucyjnego, będą odwoływali się do postanowień art. 7 i 8 Konstytucji RP i uznawali art. 24 ust. 2 powyższej ustawy za niekonstytucyjny, uwzględniając wniesione skargi; po drugie, będą mogli wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, a trzecim rozwiązaniem będzie zajęcie legalistycznego stanowiska i orzekanie w oparciu o obowiązujący przepis prawa w dniu wydania orzeczenia. To, które rozwiązanie wybierze sędzia, uzależnione będzie od przyjmowanych przez niego wartości.

Na marginesie tych rozważań należy zwrócić uwagę na dwie kwestie: po pierwsze, wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego zawiera niebezpieczne rozwiązania, ponieważ zakłada, że przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego następuje od dnia orzeczenia właściwego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności. Oznacza to, że jeżeli ktoś po upływie pięciu lub dziesięciu lat od wydania takiego orzeczenia wystąpi o przyznanie świadczenia, winien je otrzymać. Wydaje się, że w tym zakresie winien występować związek przyczynowo-skutkowy między ubieganiem się o orzeczenie i o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego, natomiast jeżeli brak jest tego związku przyczynowo-skutkowego świadczenie winno przysługiwać od dnia złożenia wniosku. Z treści uzasadnienia tego wyroku można wysuwać wniosek o przewidywaniu istnienia takiego związku, ponieważ akcentuje się cel zasiłku pielęgnacyjnego, jak również całe zagadnienie ujmowane jest jako swoisty proces – ciąg działań. Drugą kwestią niezmiernie złożoną jest interpretacja postanowień art. 24 ust. 3 i ust. 3a u.ś.r., ponieważ przepisy te zawierają zbliżone unormowania do tych, które zostały zamieszczone w zakwestionowanym art. 24 ust. 2, tym samym rodzi się analogiczna wątpliwość co do sposobu postępowania w przypadku podjęcia rozstrzygnięcia przez organy administracji w oparciu o te przepisy. Z tego też powodu wcześniej zasygnalizowane sposoby rozwiązania występującego dylematu będą mogły być wykorzystane w tym przypadku.

Należy zwrócić uwagę, że przeprowadzone powyżej rozważania posiadają już historyczny walor, albowiem ustawodawca dokonał w tym zakresie niezbędnych korekt i dostosował treść przepisu do wskazań wynikających z postanowień wyroku Trybunału Konstytucyjnego[17].

Na marginesie rozważań poświęconych wszczęciu postępowania administracyjnego należy zwrócić uwagę na treść art. 24 ust. 2 u.ś.r. w części poświęconej czasokresowi, na jaki przyznaje się świadczenie rodzinne. Zatem ustawodawca przyjął zasadę, że świadczenie rodzinne przysługuje do końca okresu zasiłkowego, jednakże od tej zasady istnieją wyjątki, którymi są wstrzymanie wypłaty świadczenia i brak wznowienia jego wypłaty do końca okresu zasiłkowego, czy też uchylenie decyzji spowodowane zmianą sytuacji rodzinnej lub dochodowej mającej wpływ na prawo do świadczenia rodzinnego. Z omawianego zakresu kontrowersje związane są z osobami, które w danym roku kończą szkołę, w szczególności szkołę średnią (liceum ogólnokształcące lub technikum). Osoba taka kończy

[17] Zob. art. 13 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. Nr 219, poz. 1706).

szkołę w kwietniu i może, lecz nie musi przystępować do matury bądź egzaminu zawodowego, jak również może podjąć pracę lub zdawać na studia. W tej sytuacji powstaje pytanie, czy zasiłek rodzinny przysługuje na tę osobę do końca okresu zasiłkowego, czy też jedynie do miesiąca ukończenia szkoły. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że zasiłek rodzinny wraz z dodatkami przysługuje do końca okresu zasiłkowego, gdyż ustawodawca zakłada przyznawanie świadczenia przez okres zasiłkowy, a ukończenie nauki w szkole nie jest tożsame z okresem trwania zajęć dydaktyczno-wychowawczych[18]. Wskazane rozstrzygnięcie jest moim zdaniem zasadne, jednakże widziałbym inną argumentację, niż została przedstawiona we wskazanym wyroku. Otóż przesłanką uchylenia decyzji ostatecznej przyznającej zasiłek rodzinny jest zmiana sytuacji rodzinnej lub dochodowej mającej wpływ na prawo do świadczenia. Zatem jedynie tego typu zmiany uprawniają organ do uchylenia decyzji o przyznaniu zasiłku rodzinnego na dziecko, które ukończyło naukę, a ukończenie nauki w szkole średniej nie jest zmianą w sytuacji rodzinnej, a tym samym brak jest podstaw prawnych do zmiany z tego powodu decyzji przyznającej zasiłek rodzinny wraz z dodatkami.

V

Analizowana ustawa w art. 14 ust. 4 i w art. 15b ust. 3 zawiera unormowanie, mocą którego wniosek złożony po terminie organ właściwy pozostawia bez rozpoznania. Unormowanie to zawiera w sobie dwa problemy: pierwszy z nich sprowadza się do zagadnień związanych z charakterem prawnym terminu do złożenia wniosku, a drugi związany jest z formą prawną, w jakiej organ administracji winien załatwić taki wniosek. W odniesieniu do pierwszej z wymienionych kwestii rodzą się dwie możliwości dotyczące charakteru prawnego tego terminu, gdyż można termin do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia rozpatrywać w kategoriach terminu procesowego, względnie odmiennie – jako termin materialnoprawny. W orzecznictwie akcentuje się, że termin do złożenia wniosku posiada charakter materialnoprawny[19]. Termin prawa materialnego jest terminem, który ogranicza w czasie dochodzenie lub inną realizację praw podmiotowych, a jego skuteczny upływ powoduje wygaśnięcie określonego prawa podmiotowego lub niemożliwość jego realizacji[20]. Ze wskazanym poglądem należy się zgodzić, ponieważ ustawodawca w sposób jednoznaczny i precyzyjny określił we wskazanych przepisach czasokres, w jakim należy przedmiotowy wniosek złożyć. W tej sytuacji termin taki staje się jednym z wymogów stawianych prawidłowo złożonemu wnioskowi, zatem jest terminem materialnoprawnym.

[18] Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV SA/GL 827/07 (niepublikowany).

[19] Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1160/06 Lex 256675.

[20] Zob. Uchwałę NSA z dnia 14 października 1996 r., sygn. akt OSP 19/96 (ONSA z 1997 r. Nr 2, poz. 56).

Drugie zagadnienie związane jest z prawną formą działania (braku działania) organu, jaką wskazane przepisy zawierają. Przepisy te stanowią, że wniosek złożony po upływie terminu pozostawia się bez rozpoznania. Unormowanie takie nawiązuje swoją treścią do postanowień zamieszczonych w art. 64 § 2 k.p.a. Na gruncie Kodeksu przyjmuje się, że organ administracji w tego typu przypadkach nie podejmuje żadnego rozstrzygnięcia, lecz odkłada sprawę w drodze czynności materialno-technicznej ad akta z odpowiednią adnotacją[21]. W przypadku wskazanych przepisów także można rozpatrywać dwie możliwości, a mianowicie niezbędność wydania decyzji o pozostawieniu podania bez rozpoznania, względnie literalne odczytanie tych przepisów i ograniczenie się do czynności materialno-technicznej. Za wydaniem szczególnej decyzji przemawiają względy związane z zapewnieniem stronie postępowania wszelkich gwarancji procesowych. Jednakże wydaje się, że właściwsze jest literalne odczytanie przepisu i zastosowanie się do jego postanowień. Do przyjęcia takiego stanowiska skłania to, że jeżeli ustawodawca zakładałby wydanie w tym zakresie decyzji administracyjnej, zaznaczyłby to we wskazanych przepisach, jednakże takiego wskazania brak, a co więcej jest sugestia, aby tak wszczętego postępowania nie prowadzić, a jeżeli byłoby prowadzone, to należałoby je umorzyć. W przypadku zakończenia postępowania w drodze czynności materialno-technicznej „strona" posiada prawne możliwości, przy pomocy których będzie mogła poddać działania organu administracji kontroli w postaci zażalenia na bezczynność i ewentualnej skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organów administracji[22].

Z przepisami tymi wiąże się jeszcze jedno zagadnienie, a mianowicie czy istnieje możliwość przywrócenia terminu do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia. Jak zaznacza się w literaturze i w orzecznictwie, termin materialnoprawny nie podlega przywróceniu i w tym zakresie należy podzielić stanowisko prezentowane w wyroku WSA w Warszawie z dnia 5 września 2006 r. sygn. akt 1160/06, rodzi się natomiast wątpliwość, czy i w jakiej prawnej formie organ administracji winien tego dokonać. W sprawie będącej przedmiotem rozpatrzenia przez powyższy Sąd organ administracji uczynił to w formie postanowienia. Takie rozstrzygnięcie wzbudza istotne kontrowersje, ponieważ zakłada istnienie postępowania administracyjnego, natomiast jak zostało to podniesione powyżej, takie postępowanie nie jest uruchamiane, a stronie przysługują inne instrumenty kontrolne względem działań organu administracji. Zatem w tego typu przypadkach organ administracji nie powinien wydawać żadnego rozstrzygnięcia, a wniosek o przywrócenie terminu do złożenia wniosku nie powinien być rozpatrywany.

[21] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 359. W opracowaniu tym autorka przedstawia także drugi pogląd o niezbędności wydania decyzji, jednakże opowiada się za stanowiskiem akcentującym czynność materialno-techniczną.

[22] Analogicznie B. Adamiak widzi to zagadnienie w przypadku art. 64 § 2 Kpa., B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, s. 359 i nast.

VI

Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotnym zagadnieniem jest problematyka weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej. Stosownie do postanowień art. 32 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych organ właściwy oraz marszałek województwa mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, jeżeli zmianie uległa 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 albo osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne. Przywołany przepis wprowadza odstępstwo w stosunku do sformułowanej w art. 16 k.p.a. zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, a mianowicie zezwala organom administracji na zmianę lub uchylenie ostatecznej decyzji administracyjnej. Przepis ten koresponduje z postanowieniami art. 163 k.p.a., który zezwala na zmianę lub uchylenie decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, o ile przewidują to przepisy szczególne. Konstrukcja taka zakłada, że w przypadku wystąpienia przesłanki przewidzianej we wskazanym przepisie, organ administracji w nim wskazany uruchamia postępowanie zmierzające do weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej. Zatem następuje tu uruchomienie postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym, mającym na celu zmianę lub uchylenie dotychczasowej decyzji administracyjnej. Wziąwszy pod uwagę treść art. 32 ust. 2 tej ustawy, przepis ten posiada bezwzględne pierwszeństwo przed unormowaniami k.p.a., tym samym w przypadku zaistnienia przesłanki przewidzianej tymże przepisem nie jest możliwe uruchomienie jakiegoś innego postępowania w zakresie weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej przewidzianego postanowieniami k.p.a. Oznacza to, że w przypadku wystąpienia przesłanki weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej wymienionej w art. 32 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych wyłączona jest możliwość wznowienia postępowania.

Kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest to, że wskazana weryfikacja dotyczyć może jedynie decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Oznacza to, że w stosunku do decyzji negatywnych dla strony nie występuje omawiany sposób ich weryfikacji. W stosunku do tego typu decyzji zastosowanie będą miały jedynie regulacje zamieszczone w k.p.a.

Z uwagi na restrykcyjny charakter postanowień zamieszczonych w art. 32 ust. 1 u.ś.r. zawarty w nim katalog przesłanek uzasadniających weryfikację ostatecznej decyzji administracyjnej posiada charakter zamknięty, a zatem organy administracji nie mogą rozszerzać tego katalogu, a interpretacja tego przepisu winna być zawężająca. Postulat zawężającego interpretowania tego przepisu wynika z tego, że ustawodawca posługuje się w nim szeregiem przepisów, które nie posiadają jednoznacznego zakresu pojęciowego i pozostawiają organowi administracji możliwość jego wyznaczania. Przesłankami uzasadniającymi uruchomienie omawianego sposobu weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej są:

– zmiana sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych,
– nabycie przez członka rodziny prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego,
– pobranie nienależnego świadczenia rodzinnego.

Uruchomienie przedmiotowego postępowania następuje w następstwie informacji przekazanej przez samą stronę stosownie do postanowień art. 25 ust. 1 u.ś.r., względnie z urzędu przez organ administracji, w sytuacji, kiedy uzyska informację o potencjalnym wystąpieniu jednej z trzech wskazanych przesłanek. Warto zaznaczyć, że uruchomienie wskazanego postępowania nie wymaga uzyskania zgody ze strony zainteresowanej strony, co z uwagi na restrykcyjny charakter tego postępowania należy uznać za uzasadnione.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że „ustawodawca wprowadził szczególny tryb dotyczący weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych. Zatem z uwagi na to, że art. 32 u.ś.r. jest przepisem szczególnym względem postanowień k.p.a. jest on stosowany w pierwszej kolejności przed rozwiązaniami zamieszczonymi w k.p.a. Z tego powodu zmiana lub uchylenie ostatecznej decyzji możliwa jest w pierwszej kolejności w tych przypadkach, które są przewidziane w tym przepisie, a zatem także wówczas, gdy osoba pobierze nienależne świadczenie. Natomiast uruchomienie trybów nadzwyczajnych weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej, przewidzianych postanowieniami k.p.a. będzie możliwe jedynie wówczas, kiedy zaistnieje przesłanka nieobjęta normą prawną zamieszczoną w art. 32 w związku z art. 30 u.ś.r. Po wydaniu decyzji o zmianie lub uchyleniu ostatecznej decyzji przyznającej świadczenie rodzinne organ administracji uruchamia kolejne postępowanie zmierzające do żądania zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, a w ostatniej kolejności podejmuje rozstrzygnięcie dotyczące odstąpienia od żądania zwrotu nienależnie pobranego świadczenia”[23].

VII

Szczególne miejsce wśród przesłanek uzasadniających weryfikację ostatecznej decyzji administracyjnej zajmuje „pobranie nienależnego świadczenia”. Na wstępie należy podkreślić, że analizowana ustawa nie przewiduje wydania przez organ administracji decyzji o pobraniu nienależnego świadczenia, tak jak brak jest podstaw do wydania decyzji o zmianie sytuacji dochodowej lub osobistej mającej wpływ na prawo do świadczenia rodzinnego. Oznacza to, że wydanie przez organ

[23] Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/GL 682/07 (niepublikowany), analogicznie w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 17 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/GL 655/07 (niepublikowany), czy w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt IV SA/GL 596/07 (niepublikowany).

administracji decyzji stwierdzającej pobranie nienależnego świadczenia nastąpiło bez podstawy prawnej. Natomiast od okoliczności faktycznych związanych z samą sprawą, a w szczególności od przywołanej podstawy prawnej i uzasadnienia takiej decyzji, będzie zależało rozstrzygnięcie sądu administracyjnego, czy będzie to tylko uchylenie danej decyzji, czy też stwierdzenie jej nieważności.

Na wstępie niniejszych rozważań należy zauważyć, że osoba, która pobrała nienależne świadczenia rodzinne, jest obowiązana do ich zwrotu. Zatem jest to zasada, przy czym ustawodawca wprowadza w tym zakresie możliwości odstępstwa polegające na umorzeniu kwoty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczenie terminu płatności albo rozłożenie na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny. Ze wskazanego zestawienia wynika, że odstępstwo od zasady musi być traktowane jako coś wyjątkowego i nie należy regulacji zamieszczonej w art. 30 ust. 9 u.ś.r. traktować w sposób rozszerzający.

Stosownie do postanowień art. 30 ust. 2 u.ś.r. za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się:

a) świadczenia rodzinne wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych albo wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania;
b) świadczenia rodzinne przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia;
c) świadczenia rodzinne wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 23a ust. 5, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne, o ile nie wystąpi okoliczność przewidziana treścią art. 30 ust. 2a;
d) świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego.

Wymieniony katalog okoliczności, które uzasadniają stwierdzenie nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego posiada charakter zamknięty, a zatem jedynie wymienione powyżej przesłanki uprawniają organy administracji do uruchomienia stosownego postępowania zmierzającego do zmiany lub uchylenia decyzji. Oznacza to, że organy administracji nie mogą wprowadzać nowych przesłanek, jak również nie powinny stosować rozszerzającej ich interpretacji.

VIII

Omawiana ustawa wprowadza nową formę weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej, jaką jest wstrzymanie wypłaty świadczenia rodzinnego. Wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych jest formą czasowego zaprzestania wypłaty przyznanego świadczenia. Zatem z założenia wskazana forma nie ma za zadanie pozbawienia osoby przysługującego jej świadczenia, lecz pełni funkcję mobilizującą osobę pobierającą do tego, aby wywiązała się z określonych obowiązków wynikających z ustawy. Należy jednakże mieć na uwadze fakt, że w konsekwencji omawiana forma weryfikacji może doprowadzić do pozbawienia przysługującego świadczenia, co następuje wówczas, gdy do końca okresu zasiłkowego osoba nie zgłosi się w organie administracji. Ustawa przewiduje wykorzystanie omawianej formy w dwóch przypadkach. Stosownie do postanowień art. 28 ust. 1 tej ustawy wstrzymuje się wypłatę świadczeń, jeżeli osoba składająca wniosek o jego przyznanie odmówiła udzielenia lub nie udzieliła w wyznaczonym terminie wyjaśnień co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, a po myśli art. 28 ust. 3 wskazanej ustawy wstrzymuje się wypłatę, jeżeli osoba składająca wniosek nie podejmuje świadczeń rodzinnych przez trzy kolejne miesiące kalendarzowe.

W pierwszym przypadku udzielenie przez zobowiązaną osobę wyjaśnień organowi administracji powoduje wypłacanie się jej świadczenia rodzinnego od miesiąca, w którym wpłynęły one do tegoż organu, do końca okresu zasiłkowego, o ile osoba ta spełnia warunki do jego otrzymywania. W tym miejscu przyjdzie zauważyć, że istotne jest, w którym miesiącu żądane wyjaśnienia wpłynęły do organu administracji. Pojęcie wpłynięcia należy widzieć w kategorii faktycznego dostarczenia do organu administracji, co zarazem oznacza, że nie ma znaczenia nadanie pisma w urzędzie pocztowym. W praktyce oznacza to, że dana osoba traci w sposób bezpowrotny przysługujące jej świadczenie za te miesiące. Odmiennie sprawa przedstawia się z drugą sytuacją, ponieważ w przypadku zgłoszenia się osoby po upływie trzech miesięcy wypłaca się jej świadczenia za cały okres wstrzymania, o ile dana osoba spełnia warunki do jego otrzymywania. W tym miejscu należy zauważyć, że w ramach tej sytuacji organ administracji nie przeprowadzał w tym zakresie postępowania, zatem wskazane zastrzeżenie jest odwołaniem się do ogólnych reguł.

Na uwagę zasługuje fakt, że omawiane wstrzymanie wypłaty świadczeń może spowodować ich bezpowrotną utratę, jeżeli osoba uprawniona nie zgłosi się do końca okresu zasiłkowego.

Wstrzymanie wypłaty wymaga wydania stosownej decyzji administracyjnej, przy czym decyzja ta nie jest związana z prawem do otrzymania świadczenia, lecz z przesłankami określonymi w przywoływanym art. 28 u.ś.r. Oznacza to, że w przypadku badania prawidłowości takiego rozstrzygnięcia zagadnienia merytoryczne schodzą na drugi plan, natomiast na czoło wysuwają się kwestie

związane z przesłankami zamieszczonymi w powyższym przepisie. Wynika to z tego, że jest to samoistna podstawa do uruchomienia postępowania administracyjnego.

W tym miejscu rodzi się kolejny problem związany z prawną formą działania organu administracji podejmującego ponowną wypłatę świadczenia rodzinnego, czy następuje to w następstwie wydania decyzji administracyjnej, czy też wystarczy sama czynność materialno-techniczna. Analiza postanowień art. 28 ust. 2 i ust. 4 analizowanej ustawy pozwala postawić tezę, że w tym zakresie wystarczającą prawną formą będzie czynność materialno-techniczna, czyli nie jest niezbędna decyzja administracyjna. Za takim poglądem przemawia sformułowanie zamieszczone we wskazanych przepisach „wypłaca się", które odwołuje się do określonej czynności organu administracji. Tym samym brak jest podstaw do wydania stosownej decyzji administracyjnej zakładającej wznowienie wypłaty przysługującego świadczenia rodzinnego.

Kolejną formą weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej jest sytuacja przewidziana art. 17a u.ś.r. Zgodnie z tym przepisem, organ właściwy po uzyskaniu informacji od ośrodka pomocy społecznej o marnotrawstwie wypłacanego świadczenia lub wydatkowania go w sposób niezgodny z przeznaczeniem przez osobę uprawnioną lub jej przedstawiciela ustawowego, przekazuje należne świadczenie rodzinne w części lub w całości w formie rzeczowej. Zatem wskazany przypis zawiera możliwość zmiany formy przyznanego świadczenia z pieniężnej na rzeczową. Zmiana ta wymaga moim zdaniem wydania decyzji administracyjnej, po wcześniejszym uruchomieniu nadzwyczajnego postępowania. Podstawą prawną takiej decyzji będzie przywołany przepis w związku z art. 32 ust. 2 u.ś.r. oraz art. 163 k.p.a. W ramach tego postępowania organ właściwy winien przeprowadzić stosowne postępowanie dowodowe zmierzające do potwierdzenia informacji przekazanej przez ops. W przypadku gdyby okazało się, że wskazana informacja nie zostanie potwierdzona, wówczas wszczęte postępowanie należy umorzyć.

IX

Poddane analizie unormowania procesowe zamieszczone w u.ś.r. pozwalają w sposób jednoznaczny stwierdzić, że ustawa ta jest aktem normatywnym, który nie został dopracowany i zawiera szereg ułomności, które powodują utrudnienia w jego stosowaniu. Należy zauważyć, że obok podniesionych wątpliwości takowe występują także w zakresie dotyczącym kwestii samotnego wychowywania dziecka, dochodu utraconego lub dochodu uzyskanego. Z tego też powodu przed orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych jest jeszcze wiele zagadnień wymagających rozstrzygnięcia i wypracowania jednolitej linii orzecznictwa.