

# Obowiązek wyjaśnienia przeznaczenia środków uzyskanych ze świadczenia wychowawczego. Glosa krytyczna do wyroku WSA w Gliwicach z 7 lipca 2021 r., II SA/GI 47/21



**Tomasz Rakoczy**

Doktor habilitowany nauk prawnych,  
profesor Akademii Kujawsko-Pomorskiej w Bydgoszczy (Instytut Prawa).

✉ [t.rakoczy@akp.bydgoszcz.pl](mailto:t.rakoczy@akp.bydgoszcz.pl)

<https://orcid.org/0000-0001-5820-5437>

## ***The Obligation to Explain the Allocation of Funds Obtained from the Child-Raising Benefit. A Critical Commentary on the Judgement of the Provincial Administrative Court in Gliwice of 7 July 2021, II SA/GI 47/21***

*The child-raising benefit is intended to partially cover expenses related to the child's upbringing. Beneficiaries may include in particular the mother or the father of the child, provided that both parents live together with the child. If the parents are divorced and have alternating custody of the child, the benefit may be claimed and received by the one who actually exercises custody over the child. In the judgement under consideration, the custody of the child was actually exercised by the father. Nevertheless, the benefit was claimed by the mother who, on the basis of an unofficial agreement with the child's father, transferred to his bank account a relevant share of the benefit for the periods during which the child was in the care of the father. This solution is not consistent with a strict interpretation of the applicable provisions. The court accepted it, arguing that it would only be necessary to clarify whether the benefit received was used in accordance with its intended purpose.*

**Słowa kluczowe:** świadczenie wychowawcze, świadczenie nienależnie pobrane, osoby uprawnione, przeznaczenie świadczenia wychowawczego

**Key words:** child-raising benefit, benefit unduly received, persons entitled to the benefit, purpose of the benefit

[https://doi.org/10.32082/fp.1\(81\).2024.1027](https://doi.org/10.32082/fp.1(81).2024.1027)

## 1. Wprowadzenie

Świadczenie wychowawcze służy częściowemu pokryciu wydatków pozostających w związku z wychowaniem dziecka. Może o nie ubiegać się osoba wskazana w ustawowym katalogu podmiotów. Różnorodność stanów faktycznych sprawia, że ustalenie osoby uprawnionej do świadczenia nie jest bynajmniej kwestią prostą, czego dowodem są dość liczne i zbieżne orzeczenia sądów administracyjnych<sup>1</sup>. Beneficjentem świadczenia może być w szczególności matka lub ojciec dziecka pod warunkiem, że oboje rodzice wspólnie z dzieckiem zamieszkują. Jeśli natomiast rodzice są rozwiedzeni i sprawują nad dzieckiem pieczę naprzemienną, o świadczenie może ubiegać się i uzyskać je ten z rodziców, który faktycznie sprawuje nad dzieckiem opiekę. W omawianym przypadku opiekę nad dzieckiem faktycznie sprawował ojciec. Mimo to o świadczenie wystąpiła matka, która na zasadzie prywatnej umowy z ojcem dziecka przekazywała mu na rachunek bankowy odpowiednie kwoty świadczenia – za okresy sprawowanej przez niego opieki. Takie rozwiązanie nie jest zgodne ze ścisłą wykładnią przepisów. Sąd jednak je uznał, twierdząc, że kluczowe jest jedynie wyjaśnienie, czy pobierane świadczenie zostało spożytkowane zgodnie z celem. Takie orzeczenie sądu rodzi szereg problemów w dalszym stosowaniu prawa.

## 2. Teza

Jeżeli okazałoby się, że pobrane przez skarżącą świadczenia wychowawcze zostały spożytkowane na pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb syna, to oznaczałoby, iż świadczenia te nie zostały przez skarżącą nienależnie pobrane. Powyższą kwestię należy wyjaśnić.

## 3. Stan faktyczny

Informacją z dnia..., nr... Prezydent Miasta W. przyznał M.T. (skarżącej) prawo do świadczenia wychowawczego, na rzecz dziecka S.L., na okres od dnia 1 lipca

2019 do dnia 31 maja 2021 r. Decyzją z dnia..., nr... Prezydent Miasta W. orzekł, iż świadczenia wychowawcze za okres od 1 listopada 2019 do 31 lipca 2020 r. w kwocie 4500 zł są świadczeniami nienależnie pobranymi oraz zobowiązał do ich zwrotu wraz z ustawowymi odsetkami, naliczonymi od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu wypłaty świadczenia wychowawczego do dnia spłaty. W treści uzasadnienia wskazano, że w dniu... sierpnia 2020 r. do organu wpłynęło oświadczenie skarżącej, z którego wynika, iż od miesiąca listopada 2019 r. jej syn pozostaje pod opieką ojca. Wskazano, że powyższe wynika również z wyroku Sądu Okręgowego w G. W związku z powyższym ustalono, iż decyzją z dnia..., nr... uchylono stronie prawo do świadczenia wychowawczego, poczynwszy od miesiąca sierpnia 2020 r. Dlatego zdaniem organu świadczenie wychowawcze wypłacone stronie za powyższy okres stało się świadczeniem nienależnie pobranym.

Od powyższej decyzji skarżąca wniosła odwołanie. Wskazała, że po rozwodzie ustaliła z byłym mężem, że otrzymywane świadczenia wychowawcze będzie mu przekazywała przelewem na konto bankowe. Zaakcentowała także, że od razu, gdy dowiedziała się, że świadczenie wychowawcze przysługuje temu z rodziców, z którym zamieszkuje dziecko, złożyła rezygnację z pobierania świadczenia. Dołączyła także wydruki potwierdzenia przelewów. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu przywołano m.in. przepis art. 25 ust. 2 pkt 6 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (dalej: u.p.p.w.d.)<sup>2</sup>, zgodnie z którym za świadczenie wychowawcze nienależnie pobrane uważa się świadczenie wypłacone mimo braku prawa do tego świadczenia. Podniesiono także, że świadczenie wychowawcze przysługuje matce lub ojcu, jeżeli dziecko wspólnie zamieszkuje i pozostaje na utrzymaniu matki albo ojca. Zdaniem organu odwoławczego w okresie od 1 listopada 2019 do 31 lipca 2020 r. dziecko zamieszkiwało i pozostawało pod wyłączną opieką ojca. Przekazanie przez matkę dziecka na konto ojca kwoty 4500 zł nie ma

1 Zob. wyrok WSA w Krakowie z 14 czerwca 2023 r., III SA/Kr 18/23; wyrok WSA we Wrocławiu z 30 marca 2023 r., IV SA/Wr 609/22; wyrok WSA w Gdańsku z 15 czerwca 2023 r., II SA/Gd 872/22; Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2019 r., poz. 2407, zm. Dz.U. z 2021 r., poz. 1162); dalej: u.p.p.w.d.

2 Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2019 r., poz. 2407, zm. Dz.U. z 2021 r., poz. 1162).

znaczenia, ponieważ aby matka była uprawniona do świadczenia wychowawczego, dziecko nie tylko musiałoby pozostawać na jej utrzymaniu, ale także wspólnie z nią zamieszkiwać. Od przedmiotowej decyzji skarżąca złożyła skargę do WSA w Gliwicach. Po pierwsze, zarzuciła błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na uznaniu, że zgodnie z wyrokiem rozwodowym wykonywanie władzy rodzicielskiej zostało powierzone obydwójgu rodzicom, a nie jedynie (jak zauważyły organy) ojcu. Po wtóre, skarżąca podniosła, że z całokształtu materiału dowodowego wynika, że cała kwota świadczenia została wydatkowana zgodnie z celem. Po trzecie, skarżąca oświadczyła, że nie pobrała świadczenia w złej wierze i tym samym nie dopuściła się świadomego wprowadzenia w błąd organu.

#### 4. Stan prawny

Zdaniem WSA w Gliwicach materialnoprawną podstawę wydania zaskarżonej decyzji stanowią: przepis art. 25 ust. 1 u.p.p.w.d., który głosi, że „osoba, która pobrała nienależnie świadczenie wychowawcze jest obowiązana do jego zwrotu”, a także przepis art. 25 ust. 2 pkt 6 u.p.p.w.d., który stanowi, że „świadczeniem nienależnie pobranym jest wypłacone mimo braku prawa do tego świadczenia”. Ten ostatni pozostaje w związku z ustawowym katalogiem podmiotów uprawnionych do uzyskania świadczenia, zawartym w art. 4 ust. 2 w łączności z art. 5 ust. 2a u.p.p.w.d., wskazującym na sytuację dziecka pozostającego pod opieką jednego z rodziców lub opieką naprzemienną obydwójga rodziców rozwiedzionych. W głosowanym orzeczeniu warto także odnieść się do innej podstawy prawnej wskazującej na świadczenie nienależnie pobrane, a wpisanej do art. 25 ust. 2 pkt 2 u.p.p.w.d. Przewiduje on, że za nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze uważa się nadto „świadczenie wychowawcze przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą to świadczenie”<sup>3</sup>.

Do tego ostatniego przepisu odniosła się skarżąca w swoim odwołaniu, w pkt 3<sup>4</sup>.

„Świadczenie nienależnie pobrane” to świadczenie, w którym nie tylko doszło do jego wypłaty w przypadku braku lub odpadnięcia podstaw prawnych, ale także przy świadomości osoby, która je pobiera, iż świadczenie jej się nie należy. Tym samym beneficjentowi świadczenia nienależnie pobranego można przypisać określone cechy w zakresie jego świadomości, woli lub określone działania (zaniechania). „Świadczenie pobrane nienależnie” należy odróżnić od „świadczenia nienależnego”. To ostatnie ma miejsce wówczas, gdy świadczenie zostało wypłacone bez podstawy prawnej lub gdy ona odpadła. Różnica między obydwojma świadczeniami sprowadza się w szczególności do skutku. Obowiązek zwrotu wypłaconego świadczenia dotyczy jedynie świadczenia nienależnie pobranego<sup>5</sup>. Wskazanymi terminami i ich wspólną wykładnią posługują się nie tylko przepisy u.p.p.w.d., ale także Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>6</sup>, jak i Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej: s.u.s.)<sup>7</sup>.

*przyznawania i wypłaty świadczeń pieniężnych na dzieci*, Warszawa 2016, s. 40–59.

- 4 W skardze do WSA wskazano: „Naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 25 ust. 6 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że świadczenie wychowawcze pobrane przez skarżącą w okresie od listopada 2019 r. do lipca 2020 r. było świadczeniem nienależnym, podczas gdy skarżąca nie pobrała świadczenia w złej wierze i tym samym nie dopuściła się świadomego wprowadzenia w błąd organu”.
- 5 M. Podsiadło-Żmuda, *Art. 25, w: Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Komentarz*, red. J. Blicharz, LEX/el. 2019.
- 6 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 390, 658, 852, 1429); A. Lisowski, *Świadczenie nienależnie pobrane, w: Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, red. R. Frąckowiak i in., Warszawa 2019, s. 30–31; M. Podsiadło-Żmuda, *Art. 25, dz.cyt.*
- 7 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 423, 432, 619, 1621, 1834, 1981); zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2020, s. 220–229.

3 *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Komentarz*, red. P. Daniel, Wrocław 2016, s. 215–225; A. Błaszko, *Finanse, księgowość i sprawozdawczość programu 500 plus*, w: A. Błaszko i in., *Program Rodzina 500 plus. Zasady*

## 5. Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Wojewódzki Sąd Administracyjny podniósł, że organy obu instancji nie dokonały oceny (co było ich obowiązkiem), czy środki ze świadczenia zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem, czyli czy zostały spożytkowane stosownie do celu wskazanego w art. 4 ust. 1 u.p.p.w.d. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem, ich celem jest „częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dziecka, w tym opieki nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych”. Jak bowiem zauważył sąd, tylko niektóre z załączonych przez skarżącą potwierdzeń przelewu na konto bankowe jej męża zawierają w tytule przelewu wskazanie „500+”, inne zaś pozostają niejasne. Jak wykazał WSA w Gliwicach, postępowanie dowodowe winno zmierzać do zobowiązania byłego męża skarżącej do złożenia oświadczenia, czy przekazywane przez nią środki zostały spożytkowane zgodnie z regulacją ustawy. Także ewentualna konieczność zwrotu środków winna zostać uzależniona od wyjaśnień byłego męża. Tym samym doszło, zdaniem WSA w Gliwicach, do naruszenia przepisów art. 7 i art. 77 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup>, z uwagi na niewyjaśnienie istotnych dla sprawy okoliczności. Organ pierwszej instancji został zobowiązany do ponownego rozpatrzenia sprawy i wzięcia pod uwagę rozważań Sądu.

## 6. Ocena stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

Stanowisko WSA w Gliwicach należy ocenić krytycznie. Kluczowy błąd orzeczenia zawiera się w niepoprawnej wykładni przepisu normującego „świadczenie nienależnie pobrane”. Sąd dokonał niewystarczającej wykładni przepisu art. 25 ust. 2 pkt 6 u.p.p.w.d., który głosi, że świadczeniem nienależnie pobranym jest także takie, które „zostało wypłacone, w braku prawa do tego świadczenia”. Przepis ten należy rozpatrywać w związku z przepisami: art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2a u.p.p.w.d., w których to ustawodawca skonstruował katalog osób uprawnionych do uzyskania świadczenia. Zgodnie z pierwszym ze wskazanych przepisów

świadczenie wychowawcze przysługuje co prawda matce albo ojcu dziecka, ale jeśli dziecko wspólnie zamieszkuje (z matką lub ojcem) i jednocześnie pozostaje na utrzymaniu tego rodzica. Natomiast zgodnie z drugim z przepisów: „W przypadku gdy dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obydwójga rodziców rozwiedzionych, żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu, sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach, kwotę świadczenia wychowawczego ustala się każdemu z rodziców w wysokości połowy kwoty przysługującego za dany miesiąc świadczenia wychowawczego”. Warto zauważyć, że wskazane przepisy pozostają w związku z art. 58 Ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>9</sup>, art. 582<sup>1</sup> § 4 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>10</sup> czy także art. 107 k.r.o. (normującym wykonywanie pieczy nad dzieckiem w innych sytuacjach niż rozwód), określającymi sprawowanie opieki nad dzieckiem. Dziecko bowiem nie tylko może pozostawać pod opieką obydwójga rodziców (co jest sytuacją najbardziej pożądaną), lecz tylko jednego z nich lub w tzw. pieczy naprzemienną<sup>11</sup>. Przepisy różnicujące beneficjentów świadczenia słusznie odzwierciedlają założenia projektodawcy, by „związać” świadczenie z tym z rodziców, który faktycznie sprawuje opiekę nad dzieckiem<sup>12</sup>, a taka właśnie sytuacja miała miejsce w przedmiotowej sprawie. Gdy więc rodzice sprawują opiekę nad dzieckiem w sposób naprzemienny, wiąże ich obowiązek podziału kwoty świadczenia. *A contrario*, celem świadczenia nie jest proste przekazanie

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r., poz. 1606, 1615, 1843); dalej: k.r.o.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1550, 1429, 1606, 1615, 1667, 1860); dalej: k.p.c.

<sup>11</sup> J. Słyk, *Rozstrzygnięcie o władzy rodzicielskiej rodziców żyjących w rozłączeniu*, w: *Meritum. Prawo rodzinne*, red. G. Jędrejek, Warszawa 2017, s. 824; T. Rakoczy, *Klauzula porządku publicznego a polskie prawo małżeńskie i rodzinne*, w: *Klauzule porządku publicznego i moralności publicznej*, red. G. Blicharz, M. Delijewski, Warszawa 2019, s. 171.

<sup>12</sup> Zob. *Rządowy projekt ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*, z dnia 1 lutego 2016, Druk nr 216, s. 8, [www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=216](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=216) (dostęp: 5.05.2024).

środków finansowych któremukolwiek z rodziców<sup>13</sup>. Przebywanie dziecka pod opieką jednego z rodziców powoduje, że drugi nie jest uprawniony do pobierania świadczenia wychowawczego, a tym samym pobierając je, pobiera je nienależnie. Od tej ogólnej zasady ustawodawca przewidział tylko jeden wyjątek, w którym pobieranie świadczenia przez drugiego z rodziców nie stanowi świadczenia nienależnego. Normuje go przepis art. 18 ust. 2b u.p.p.w.d. Jest nim mianowicie zdarzenie śmierci rodzica (dotąd) uprawnionego i to

aby rodzice będący w rozłączeniu, na zasadzie umowy zawartej między sobą, mogli samowolnie regulować, kto może uzyskać i spożytkować świadczenie. To „skrótowe rozwiązanie” WSA w Gliwicach może mieć w praktyce zastosowanie jedynie w sytuacji rodziców wspólnie zamieszkujących z dzieckiem. W takim przypadku nie ma znaczenia, kto z nich faktycznie dokona wydatkowania środków i na jakie szczegółowe cele (zgodne z celem ogólnym) zostaną one wydane. Zaakceptowane przez WSA w Gliwicach rozwiąza-

## Projekt ustawy zakładał, że celem świadczenia wychowawczego jest wsparcie faktycznie funkcjonującej rodziny, a nie proste przekazanie pieniędzy któremukolwiek z rodziców.

pod warunkiem, gdy pozostający przy życiu rodzic złoży wniosek o świadczenie w terminie nie późniejszym niż trzy miesiące od śmierci beneficjenta<sup>14</sup>. Ten ścisły wyjątek wyklucza tym samym inne zdarzenia, polegające na pobieraniu świadczenia przez drugiego z rodziców. Ta sytuacja, unormowana przez prawodawcę, ma szczególne znaczenie dla głosowanego wyroku i nie została wzięta pod uwagę w orzeczeniu sądu. W tym też miejscu wyводу należy dopatrywać się kluczowego błędu w orzeczeniu WSA w Gliwicach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach nie uwzględnił kumulatywnie obu wskazanych wcześniej przesłanek, a uznał niepoprawnie, że kluczowa w sprawie jest tylko jedna z nich, tj. spożytkowanie świadczenia zgodnie z jego celem. Jak zaskakująco skonkludował WSA w Gliwicach – jeśli okazałoby się, że pobrane przez skarżącą świadczenia wychowawcze zostały spożytkowane na pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb syna, to oznaczałoby, że świadczenia te nie zostały przez skarżącą nienależnie pobrane. W ustawie nie przewidziano możliwości,

nie jedynie pozornie wydaje się prostsze. Jest zgodne wyłącznie z celowością świadczenia. Wydawać by się mogło, że ostatecznie bowiem chodzi o skonsumowanie świadczenia, zgodnie z jego przeznaczeniem, a więc „na częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dziecka”. W tym też sensie nie byłoby ważne „przez czyje ręce przechodzą” środki pieniężne ze świadczenia. W wykładni systemowej innych przepisów ustawy, ściśle określających katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania świadczenia, wskazany skrót nie wytrzymuje krytyki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach dopuścił prywatną umowę między stronami. Usprawiedliwił postawę skarżącej, która dokonała samowolnej decyzji w postaci przekazania środków, których dysponentem winien być jej były mąż. Jak wskazała kobieta, „ustaliła z byłym mężem, że otrzymywane świadczenia wychowawcze będzie mu przekazywała na konto bankowe”. Przy czym, jak wynika ze stanu faktycznego, nie wiadomo, czy przekazała ojcu dziecka wszystkie środki. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, uznając przywołaną umowę między stronami, naruszył tym samym szereg cech, charakteryzujących stosunek administracyjnoprawny.

13 Ustawa o pomocy państwa..., 2016, s. 84.

14 M. Podsiadło-Żmuda, Art. 25, dz.cyt.

Nie została uszanowana cecha osobistego charakteru stosunku administracyjnoprawnego. Wyraża się ona m.in. w tym, że wykluczona jest zasadniczo możliwość zastępstwa w realizacji uprawnień czy obowiązków, które normuje organ, chyba że ustawodawca taką możliwość przewiduje. To bowiem jedynie organ ma kompetencje do zweryfikowania, czy potencjalny beneficjent świadczenia jest uprawniony do jego uzyskania, a następnie do wypłacenia mu środków. Toteż podmiot będący stroną stosunku administracyjnoprawnego nie może przenosić (w drodze umowy) praw czy obowiązków wynikających z zawiązanego stosunku na jakiejkolwiek inne osoby, bez uzyskania

realizacji<sup>16</sup>. To organ administracyjny sam decyduje o prawach i obowiązkach drugiej strony, a adresat aktu nie uczestniczy w formułowaniu treści stosunku prawnego<sup>17</sup>. Dla stosunków publicznoprawnych nie jest właściwa równość stron, występująca w stosunkach prywatnoprawnych, które zakładają możliwość uzgodnień umownych.

Niestety WSA w Gliwicach nie odniósł się do stanowiska skarżącej, że świadczenie nie zostało przez nią pobrane wskutek świadomego wprowadzenia w błąd organu administracyjnego. Niemniej warto przeanalizować ten argument i zbadać jego zastosowanie w sprawie. Konieczność działania w sposób



## Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach pominął przepis o katalogu osób uprawnionych do uzyskania świadczenia i uznał, że wystarczające jest jedynie zweryfikowanie jego spożytkowania zgodnie z celem.

uprzedniej zgody organu, chyba że prawo dopuszcza taką możliwość<sup>15</sup>. W omawianym przypadku prawodawca w ustawie takiej możliwości nie uwzględnił. Ponadto WSA w Gliwicach niewystarczająco zauważył, że stosunek administracyjnoprawny cechuje się także nierównością stron i władztwem organu administracyjnego, które oznacza uprawnienie organu administracji publicznej do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego przez wydanie aktów prawnych, z którymi prawo wiąże możliwość stosowania przymusu państwowego, w celu ich

świadomy, podjęta w celu uzyskania świadczenia, jest jedną z kilku okoliczności skutkujących kategorią świadczenia pobranego nienależnie, lecz bynajmniej nie stanowi kategorii przesądzającej. Przepis art. 20 ust. 1 u.p.p.w.d. nakłada na wnioskodawcę obowiązek niezwłocznego powiadomienia organu o zmianach w zakresie informacji przekazanych we wniosku, w terminie siedmiu dni<sup>18</sup>. Podobnie, obowiązek informowania organu o zmianie sytuacji osobistej, dochodowej lub majątkowej świadczeniobiorcy wynika z art. 109 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

15 J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 26; P. Woroniecki, *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 93–94.

16 L. Bielecki, *Publiczne prawa podmiotowe, interes publiczny, władztwo administracyjne*, w: *Prawo administracyjne. Część ogólna...*, s. 113.

17 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 290.

18 *Ustawa o pomocy państwa...*, 2016, s. 195.

(dalej: u.p.s.)<sup>19</sup>. Obie te ustawy posługują się kategorią świadczenia nienależnie pobranego w takim samym rozumieniu, co sprzyja jednolitości w obszarze regulacji o świadczeniach rodzinnych<sup>20</sup>. Nie jest przy tym rolą świadczeniobiorcy, by dokonał analizy, czy wskazane zmiany w jego sytuacji spowodują modyfikację, czy tym bardziej utratę świadczenia. Tego typu decyzja należy do wyłącznego rozstrzygnięcia organu<sup>21</sup>.

działania (zaniechania)<sup>24</sup>. Gdyby o uznaniu świadczenia za pobrane nienależnie miał przesądzać zamiar – jak konkluduje I. Sierpowska – ustawodawca musiałby to wyraźnie zastrzec (w redakcji przepisu)<sup>25</sup>. Podobnie uważają inni autorzy. Odwołując się do art. 6 pkt 16 u.p.s., twierdzą, że świadczenie nienależnie pobrane obejmuje dwie sytuacje faktyczne. Pierwsza z nich wyraża się przez przedstawienie przez stronę niepraw-

## Stosunek administracyjnoprawny wyklucza możliwość zastępstwa w realizacji uprawnień przez stronę.

Kryterium świadomości czy też jej braku nie jest istotne w działaniu świadczeniobiorcy pobierającego świadczenie nienależne – w zastosowaniu przepisu art. 25 ust. 2 pkt 5 u.p.p.w.d. (który WSA w Gliwicach uznał za materialnoprawną podstawę orzeczenia). Natomiast jest kluczowe w zastosowaniu przepisu art. 25 ust. 2 pkt 2 (do którego odwołała się skarżąca)<sup>22</sup>. Brak powiadomienia właściwego organu, jak podkreśla Iwona Sierpowska, może być celowy, a więc mający w zamiarze wprowadzenie organu w błąd, może być także działaniem nieświadomym<sup>23</sup>. Judykatura zajmuje stanowisko tożsame, uważając, że świadczenie nienależnie pobrane jest świadczeniem przyjętym przez osobę, której można przypisać określone cechy dotyczące stanu świadomości (woli) lub pewne

dziwów informacji. Druga z kolei łączy się z brakiem poinformowania o zmianie sytuacji materialnej lub osobistej. Nie jest w tym istotne, czy brak uaktualnienia danych przez stronę wynika z działania świadomego, czy też jest wynikiem jej błędu. Ponadto, ponieważ ustawodawca nie skonkretyzował, o które wiadomości chodzi, beneficjent pomocy społecznej ma obowiązek przedstawić organowi wszelkie z nich, mogące wpłynąć na przyznanie świadczenia<sup>26</sup>. Podobnie, na gruncie przepisu art. 84 ust. 2 s.u.s.<sup>27</sup>, „zła wiara” wyraża

19 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 901, 1693, 1938).

20 M. Podsiadło-Żmuda, *Art. 25, dz.cyt.*

21 Mając na uwadze poważną potencjalną konsekwencję wynikającą ze zmian w sytuacji beneficjenta pomocy społecznej, słusznie za I. Sierpowską należy odnieść się do wypowiedzi WSA w Poznaniu (wyrok WSA w Poznaniu z 21 czerwca 2011 r., II SA/Po 296/11, LEX nr 1097028) o zamieszczaniu informacji o tym obowiązku w piśmie wystosowanym przez organ o przyznaniu świadczenia. Jak wynika z przywołanego judykatu, wywiedzenie tego obowiązku jedynie z brzmienia przepisu ustawy nie jest wystarczające. Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna*, Warszawa 2020, s. 497–498.

22 M. Podsiadło-Żmuda, *Art. 25*.

23 I. Sierpowska, *Pomoc społeczna*, s. 72, 419.

24 Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 6 czerwca 2018 r., II SA/Rz 285/18, LEX nr 2511180.

25 I. Sierpowska, *Pomoc społeczna*, s. 420.

26 A. Lisowski, *Świadczenie nienależnie...*, s. 30; T. Krajewski, *Zwrot świadczeń nienależnie pobranych*, w: *Ustawa o pomocy społecznej...*, s. 299; M. Kasprzak, J. Nowicka, *Pomoc społeczna. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2021, s. 334.

27 Zgodnie z art. 84 ust. 2 s.u.s.: „Za kwoty nienależnie pobranych świadczeń uważa się: 1) świadczenia wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca świadczenie była pouczona o braku prawa do ich pobierania; 2) świadczenia przyznane lub wypłacone na podstawie nieprawdziwych zeznań lub fałszywych dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzania w błąd organu wypłacającego świadczenia przez osobę pobierającą świadczenia; 3) świadczenia z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej chorobą z ubezpieczenia chorobowego lub wypadkowego, co do których stwierdzono, że w okresie ich pobierania

się zarówno w świadomym wprowadzeniu w błąd organu rentowego (ust. 2), jak i w braku zawiadomienia o zaszłych okolicznościach, które rzutują na trwanie prawa do świadczenia (ust. 1)<sup>28</sup>. W przypadku anali-zowanej sprawy miała miejsce ta druga okoliczność.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach nie uwzględnił przepisów, które wskazują, że konsekwencją świadczenia pobranego nienależnie jest jego zwrot. Tak przewiduje art. 25 ust. 1 u.p.p.w.d.: „Osoba, która pobrała nienależnie świadczenie wychowawcze, jest obowiązana do jego zwrotu”. Tak też stanowi art. 98 u.p.s., który głosi, że „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”. Skarżąca naruszyła przywołane przepisy, ponieważ dokonała powiadomienia właściwego organu po fakcie (tj. po kilku miesiącach pobierania świadczenia w sposób nieuprawniony, znacznie więc przekraczając

w części, odroczyć lub rozłożyć je na raty, jeśli zachodzą „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny”. Zastosowanie wzmiankowanej klauzuli w zakresie świadczeń socjalnych przeanalizowała Monika Kapusta. Jak wynika z orzecznictwa administracyjnego i doktryny, możliwość zastosowania przedmiotowej ulgi musi być uzasadniona skrajną i ekstremalną sytuacją, ustaloną w konkretnej rodzinie. Winien składać się na nią całokształt warunków materialnych, zdrowotnych i życiowych, które spowodowałyby, że odmowa zastosowania ulgi zepchnęłaby rodzinę na granicę egzystencji czy wręcz „naruszyłaby jej godność”. W możliwości zastosowania ulgi organ administracyjny winien wziąć pod uwagę stan zdrowia, wiek beneficjenta, możliwość podjęcia przez niego pracy czy sytuację życiową. Winien także rozważyć nie tylko sytuację aktualną, ale i przyszłą, która perspektywicznie może wpłynąć na polepszenie statusu. Na pewno jedynie trudna sytuacja materialna nie stanowi



## Skarżąca, nie powiadamiając organu administracyjnego o istotnej zmianie stosunków osobistych, działała w złej wierze.

ustawowy termin, wynoszący siedem dni), wskazując (zbyt subiektywnie), że „powiadomiła organ od razu, gdy dowiedziała się, iż świadczenie wychowawcze przysługuje temu z rodziców, z którym zamieszkuje dziecko, złożyła rezygnację z pobierania świadczenia (dołączając także wydruki potwierdzenia przelewów)”. Wskutek oświadczenia skarżącej organ słusznie uznał wypłacone jej świadczenie za nienależne i nakazał jego zwrot, doliczając odsetki.

Jednakże organ administracyjny, jak głosi art. 25 ust. 10 u.p.p.w.d., może odstąpić od żądania zwrotu świadczenia pobranego nienależnie, w całości lub

wystarczającego argumentu za odstąpieniem żądania zwrotu świadczenia, jego odroczenia czy rozłożenia na raty<sup>29</sup>. Wydaje się, że zastosowania tej możliwości trudno byłoby oczekiwać w omawianym przypadku. Nie wykazano, aby w sytuacji skarżącej zaszły okoliczności równie poważne, jak przywołane powyżej.

Trudno zgodzić się z usprawiedliwieniem działań podjętych przez skarżącą, że „nie działała w złej wierze” – do czego nie odniósł się WSA w Gliwicach. Z jednej strony, jak wynika z teorii postępowania administracyjnego, ma w nim zastosowanie zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), która to na organ

świadczeniobiorca wykonywał w okresie orzeczonej niezdolności do pracy pracę zarobkową lub wykorzystywał zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia”.

28 I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 222.

29 Zob. M. Kapusta, *Szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny jako przesłanka stosowania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń – ujęcie praktyczne*, „Studia Prawnicze KUL” 2002, nr 2, s. 23–36.

administracyjny, a nie na interesanta nakłada obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych czynności zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy<sup>30</sup>. Ponadto w postępowaniu administracyjnym nie ma zastosowania zasada kontrydiktoryjności ani inicjatywy i dys-

informacji przekazanych we wniosku lub w dołączonych do niego załącznikach osoba otrzymująca świadczenie wychowawcze jest obowiązana do powiadomienia o tym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na swoim profilu informacyjnym w terminie 7 dni od dnia wystąpienia tych zmian”.

## Orzeczenie sądu naraża beneficjenta na stratę świadczenia wskutek zastosowania prawa podatkowego i egzekucji komorniczej.

pozycji dowodami. Z drugiej strony, praktyka sądownictwa administracyjnego nie podziela w pełni tego punktu widzenia. Posiłkuje się w tej kwestii prawem cywilnym i wskazuje na art. 6 k.c., uznając, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na tej stronie, która wywodzi z danego faktu skutki prawne<sup>31</sup>. Poza tym należy mieć także na uwadze przepis art. 163 k.p.a., który stanowi, że: „Organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w niniejszym rozdziale, o ile przewidują to przepisy szczególne”. Takim szczegółowym przepisem na gruncie u.p.p.w.d. jest art. 20 ust. 1. Głosi on, że: „W przypadku zmiany

Konsekwentnie, określając zachowanie beneficjenta, który nie realizuje obowiązku powiadomienia o zmianie okoliczności wpływających na uzyskanie świadczenia, sądownictwo administracyjne<sup>32</sup> i literatura przedmiotu<sup>33</sup> posiłkują się kategorią prawa cywilnego, uznając, że działa on w „złej wierze” i w konsekwencji pobiera świadczenie nienależnie. Przywołana zasada stanowi klauzulę generalną, wpisaną do art. 7 k.c. Zgodnie z nią pojęcia „dobrej i złej wiary” oznaczają stany psychiczne podmiotu prawa. „Dobra wiara” oznacza usprawiedliwioną niewiedzę prawdziwego stanu rzeczy. Dobrą wiarę konstytuują łącznie: przeświadczenie o istnieniu prawa lub stosunku prawnego; błędność tego przeświadczenia oraz możliwość usprawiedliwienia błędu w danych okolicznościach. Natomiast przez „złą wiarę” rozumie się znajomość prawdziwego stanu rzeczy, a także nieusprawiedliwioną niewiedzę o tym stanie. W złej wierze pozostaje ten, kto wie lub powinien wiedzieć. W tej drugiej kategorii kryterium złej wiary obejmuje także niedbalstwo. Kto więc „powinien wiedzieć”, a nie wie wskutek niedbalstwa albo nie dołożył należytej staranności, działa w złej wierze. Zdaniem Krzysztofa Pietrzykowskiego (odnośnie do przepisów nieokreślających przesłanki, od których jest

30 Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne. Postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 57.

31 Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego*, w: *Postępowanie administracyjne*, red. nauk. T. Woś, Warszawa 2015, s. 112–113 i przywołany w tym miejscu wyrok z 11 lipca 2002, I SA/Po 788/00, „Biuletyn Skarbowy” 2002, nr 6, poz. 25, w którym stwierdza się, że „kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje kwestii ciężaru dowodu w postępowaniu. Ogólna reguła dowodowa z art. 6 k.c., która znajduje w takim przypadku zastosowanie, stanowi, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na organie lub stronie zależnie od tego, który z tych podmiotów wywodzi z danego faktu skutki prawne. Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a., art. 122 o.p.) nie jest regulatorem ciężaru dowodu”.

32 Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 26 czerwca 2014 r., II SA/OI 596/14, LEX nr 1485845; wyrok WSA w Poznaniu z 19 lutego 2014 r., IV SA/Po 886/13, CBOSA.

33 M. Bochenek, *Przyznawanie i wypłacanie świadczeń rodzinnych. Wzory decyzji, wniosków i pouczeń*, Warszawa 2018, s. 147–148.

uzależnione istnienie dobrej lub złej wiary) skutki złej wiary należy zrównywać z niedbalstwem, ale w stopniu rażącym, albo z lekkomyślnością<sup>34</sup>. Należy też wziąć pod uwagę, że obie kategorie – „dobra i zła wiara” – są dychotomiczne, czyli nie dopuszczają postawy trzeciej, pośredniej. Osoba działa więc albo w dobrej, albo w złej wierze<sup>35</sup>. W świetle powyższej wykładni, należy uznać, że skarżąca działała w złej wierze. Ciężył na niej – jako na beneficjencie świadczenia – ustawowy obowiązek poinformowania o wszelkich zmianach związanych z sytuacją osobistą, o którym została poinformowana przez organ w momencie przyznania świadczenia<sup>36</sup>. Jej działanie w złej wierze nie wyrażało się więc w bezpośrednim kierowaniu się niewłaściwą postawą (zamiarem wprowadzenia w błąd organu, celem wyłudzenia świadczenia), lecz w braku dochowania należytej staranności czy w niedbalstwie. Świadomie wprowadza w błąd osoba, która dąży do mylnego wyobrażenia organu o stanie jego uprawnień lub się na to godzi nie tylko w taki sposób, że podaje nieprawdziwe fakty, ale także zatajając istotne dla sprawy okoliczności<sup>37</sup>. Z tą drugą postacią świadomego wprowadzenia w błąd mamy do czynienia w sytuacji skarżącej.

Nie wolno zapominać, że ścisła wykładnia przepisu o rodzicach będących uprawnionymi do pobrania świadczenia rodzi dalsze konsekwencje na gruncie przepisów cywilnych i podatkowych. Wiąże się bowiem z zakazem egzekucji komorniczej przedmiotowego świadczenia, o czym mowa w art. 833 § 6 k.p.c. Mąż skarżącej, nie mając tytułu do uzyskania świadczenia, a uzyskując je w drodze prywatnej umowy ze swoją żoną, naraził się tym samym na jego utratę. Poza tym, świadczenie wychowawcze nie podlega opodatkowaniu, o czym w art. 21 ust. 1 pkt 8 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>38</sup>. Trudno stąd byłoby wykazać, że dodatkowy przychód zarejestrowany na

koncie bankowym byłego męża skarżącej stanowi przekazane częściowe świadczenie, wolne od opodatkowania. Wykładnia systemowa harmonizuje więc z wykładnią ścisłą.

Ze wskazanych racji orzeczenie WSA w Gliwicach należy ocenić krytycznie. Skarżąca nie miała prawa do wskazanego świadczenia (naruszyła art. 25 ust. 2 pkt 6 u.p.p.w.d.), a uzyskując je, działała w złej wierze (naruszyła art. 25 ust. 2 pkt 2 u.p.p.w.d.).

## Bibliografia

- Bielecki L., *Publiczne prawa podmiotowe, interes publiczny, władztwo administracyjne*, w: *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 101–132.
- Błaszko A., *Finanse, księgowość i sprawozdawczość programu 500 plus*, w: A. Błaszko, K. Gąsiorok, Ż. Gawarkiewicz, M. Januszewska, A. Kawecka, D. Kucharski, A. Sabuda, B. Tyra, *Program Rodzina 500 plus. Zasady przyznawania i wypłaty świadczeń pieniężnych na dzieci*, Warszawa 2016, s. 40–59.
- Bochenek M., *Przyznawanie i wypłacanie świadczeń rodzinnych. Wzory decyzji, wniosków i pouczeń*, Warszawa 2018.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2020.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne. Postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019.
- Knysiak-Molczyk H., *Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego*, w: *Postępowanie administracyjne*, red. nauk. T. Woś, Warszawa 2015, s. 107–131.
- Lisowski A., *Świadczenie nienależnie pobrane, w: Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, red. R. Frąckowiak i in., Warszawa 2019, s. 30–31.
- Kapusta M., *Szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny jako przesłanka stosowania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń – ujęcie praktyczne*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 2, s. 23–36.
- Kasprzak M., Nowicka J., *Pomoc społeczna. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2021.
- Krajewski T., *Zwrot świadczeń nienależnie pobranych, w: Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, red. R. Frąckowiak i in., Warszawa 2019, s. 288–308.
- Machnikowski P., *Art. 7 [Domniemanie dobrej wiary]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023, s. 28–32.

34 K. Pietrzykowski, *Art. 7 [Domniemanie dobrej wiary]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, s. 77, nb. 10.

35 P. Machnikowski, *Art. 7 [Domniemanie dobrej wiary]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023, s. 29, nb. 1.

36 *Ustawa o pomocy państwa...*, 2016, s. 219.

37 M. Podsiadło-Żmuda, *Art. 25, dz.cyt.*

38 *Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1, 24, 64, 138).*

- Pietrzykowski K., *Art. 7 [Domniemanie dobrej wiary]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, s. 74-78.
- M. Podsiadło-Żmuda, *Art. 25*, w: *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Komentarz*, red. J. Blicharz, LEX/el. 2019.
- Rakoczy T., *Klauzula porządku publicznego a polskie prawo małżeńskie i rodzinne*, w: *Klauzule porządku publicznego i moralności publicznej*, red. G. Blicharz, M. Delijewski, Warszawa 2019, s. 135-178.
- Rządowy projekt ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, z dnia 1 lutego 2016*, Druk nr 216, s. 8, [www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=216](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=216) (dostęp: 5.06.2024).
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna*, Warszawa 2020.
- Starościak J., *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 5-33.
- Slyk J., *Rozstrzygnięcie o władzy rodzicielskiej rodziców żyjących w rozłączeniu*, w: *Meritum. Prawo rodzinne*, red. G. Jędrejek, Warszawa 2017, s. 821-825.
- Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Komentarz*, red. P. Daniel, Wrocław 2016.
- Woroniecki P., *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 91-100.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

