



Warszawa, 20-06-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

III.7064.186.2017.JA

**Pani Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki
Społecznej
e-PUAP**

Szanowna Pani Minister,

kontynuując korespondencję w sprawie kolizji uprawnień do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego osób z niepełnosprawnością i w podeszłym wieku uprzejmie dziękuję za informacje przesłane przez Podsekretarza Stanu, Panią Barbarę Sochę pismem z dnia 25 maja 2022 r.¹ Niestety przedstawione wyjaśnienia nie w pełni odnoszą się do wskazywanych przeze mnie w piśmie z dnia 18 maja 2022 r.² problemów w tym obszarze.

Pozwolę sobie zatem ponownie zwrócić uwagę Pani Minister na okoliczność, iż rozwiązania prawne pozwalające na skuteczne zabezpieczenie osób starszych i z niepełnosprawnością przed powstaniem kolizyjnych uprawnień do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego oraz umożliwiające uzyskanie ulgi w spłacie nienależnego zasiłku pielęgnacyjnego, wymagają korekty.

¹ nr DSR-IV.070.43.2022.Gj

² nr III.7064.186.2017.JA

Uruchomienie w przyszłości jedynie usługi elektronicznej weryfikacji przez gminy, czy dana osoba ubiegająca się lub otrzymująca zasiłek pielęgnacyjny pobiera jednocześnie dodatek pielęgnacyjny nie wyeliminuje w pełni ryzyka powstania kolizji prawa do tych świadczeń. Podzielam stanowisko Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych³ odnośnie potrzeby dokonania zmian legislacyjnych umożliwiających organowi emerytalno-rentowemu dostęp do rejestru centralnego utworzonego przez ministra właściwego do spraw rodziny w zakresie danych dotyczących zasiłku pielęgnacyjnego. Takie rozwiązanie pozwoliłoby wyeliminować konieczność występowania przez organ emerytalno-rentowy do organu właściwego drogą pisemną o dane niezbędne do realizacji tych obowiązków. Na mocy ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny⁴ organy właściwe (po wdrożeniu rozwiązań technicznych) uzyskają dostęp do informacji o dodatku pielęgnacyjnym z centralnego rejestru. Zasadne jest nadanie podobnego uprawnienia, w stosunku do informacji o zasiłku pielęgnacyjnym, organom emerytalno-rentowym.

W sytuacji wystąpienia kolizji zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego powstaje także problem prawidłowej wykładni i stosowania art. 30 ust. 9 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁵ – dalej u.o.ś.r., który stanowi, że 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.

W powyższym aspekcie pojawia się szereg rozbieżności wokół zagadnienia dopuszczalności zastosowania ulgi w spłacie nienależnego zasiłku pielęgnacyjnego, tj. czy wniosek o umorzenie lub odstąpienie od żądania nienależnego zasiłku pielęgnacyjnego dochodzonego w trybie w trybie art. 16 ust. 7 - 8 u.o.ś.r. poprzez dokonywanie przez organ emerytalno-rentowy potrąceń z wypłacanych świadczeń w ogóle podlega rozpoznaniu z uwagi na brak wydania decyzji o zwrocie świadczeń nienależnie pobranych, a jeśli tak, to w jakim trybie wniosek ten powinien być

³ wyrażone w piśmie z dnia 14 kwietnia 2022 r. Nr 994900.424.2022

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1162

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 615

procedowany - czy w trybie postępowania administracyjnego i następnie sądownoadministracyjnego, czy też w trybie odwołania od decyzji o dokonaniu potrącenia przed sądem powszechnym.

Na gruncie spraw badanych przez Rzecznika organy administracji i niektóre wojewódzkie sądy administracyjne stoją na stanowisku, iż przy rozpoznawaniu wniosków o zastosowanie ulgi w spłacie nadpłaconego zasiłku pielęgnacyjnego brak jest materialnoprawnych postaw do rozparzenia wniosku przez organ administracji, a właściwym w sprawie jest sąd powszechny⁶. Z takim stanowiskiem nie sposób zgodzić się, a aprobata takiej wykładni prowadziłaby w istocie do akceptacji sytuacji pozbawienia osoby, wobec której uchylono decyzję o przyznaniu zasiłku pielęgnacyjnego i następnie zastosowano procedurę zwrotu świadczenia nienależnego poprzez dokonanie potrąceń ze świadczeń emerytalno-rentowych, realnego prawa do uzyskania ulgi w spłacie świadczenia nienależnego w oparciu o art. 30 ust. 9 u.o.ś.r. Wymaga podkreślenia, iż zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷ - dalej u.o.s.u.s. organ rentowy wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Od decyzji takich na podstawie art. 83 ust. 2 u.o.s.u.s. przysługuje odwołanie do właściwego sądu. Funkcja przepisu art. 83 ust. 1 pkt 4 u.o.s.u.s. sprowadza się do usunięcia stanu niepewności, który mógłby wystąpić w relacjach dotyczących ubezpieczeń społecznych. Wskazana regulacja legitymuje odwołującego się do wystąpienia z żądaniem mającym na celu usunięcie tego stanu niepewności. Zakładając zatem, że w postępowaniu przed organami rentowymi mają na podstawie art. 123 u.o.s.u.s. posiłkowe zastosowanie przepisy K.p.a., przy uwzględnieniu art. 104 K.p.a. należy przyjąć, że decyzją organu rentowego jest jednostronna czynność posiadająca odpowiednią formę prawną i określająca konsekwencje stosowanej normy prawnej w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej. Istotnym elementem decyzji jako przejawu woli organu administracyjnego jest stanowcze rozstrzygnięcie sprawy objętej wnioskiem

⁶ wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2022 r. sygn. akt I SA/Wa 1017/21, z dnia 30 lipca 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 2517/19

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.

wszczynającym postępowanie. Inaczej mówiąc, decyzja administracyjna - zgodnie z art. 104 K.p.a. - rozstrzyga sprawę co do jej istoty w granicach żądania określonego przez stronę. Natomiast rozstrzygnięcie w postępowaniu administracyjnym polega na zastosowaniu obowiązującego prawa do ustalonego stanu faktycznego sprawy administracyjnej. W ten sposób organ rentowy realizuje cel postępowania administracyjnego, jakim jest urzeczywistnienie obowiązującej normy prawnej w zakresie stosunków administracyjnoprawnych, gdy stosunki te tego wymagają. Stosownie do tego celu postępowania administracyjnego, jak i istoty decyzji administracyjnej, można odróżnić podstawę faktyczną i podstawę prawną decyzji administracyjnej. Podstawę faktyczną stanowią dokonywane przez organ administracji publicznej ustalenia faktyczne, a podstawę prawną stanowią te przepisy prawne, które organ przyjął w danym wypadku za obowiązujące i zastosował w swym orzeczeniu⁸.

W tym kontekście należy zauważyć, że przedmiotem postępowania sądowego w sprawach dotyczących ubezpieczenia społecznego jest ocena zgodności z prawem, w aspekcie formalnym i materialnym, decyzji wydanej przez organ rentowy na wniosek ubezpieczonego lub z urzędu. Jest zatem postępowaniem kontrolnym. Badanie legalności decyzji i orzekanie o niej jest możliwe tylko przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydawania decyzji.

Wobec sygnalizowanego problemu kluczową kwestią pozostaje zakres kognicji sądu powszechnego w sprawie wszczętej wskutek odwołania ubezpieczonego od decyzji obniżającej wysokość świadczenia emerytalno-rentowego w związku z potrąceniami dokonywanymi przez organ emerytalny, a także co istotne w zakresie ewentualnego rozpoznania wniosku o umorzenie kwoty potrącanego zasiłku pielęgnacyjnego.

Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 30 lipca 2014 r.⁹ wskazał, iż „wskutek odwołania ubezpieczonego od decyzji obniżającej mu wysokość emerytury w związku z potrąceniami dokonywanymi przez ZUS, ocenie sądu nie podlega zasadność należności egzekwowanych z tego świadczenia. Rzeczą sądu jest w istocie jedynie zbadanie czy tytuł wykonawczy istnieje, a nadto, czy potrącenia nie przekraczają granic

⁸ por. M. Jaśkowska, A. Wróbel: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Kraków 2000, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2017 r. sygn. akt II UK 743/15, OSNP 2018, nr 5, poz. 63

⁹ sygn. akt III AUa 1933/13, LEX nr 1506202

wyznaczonych dyspozycją art. 140 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁰ - dalej u.o.e.r. z FUS i nie naruszają kwoty świadczenia wolnej od egzekucji według art. 141 tej ustawy. Zarówno wzruszeniu tytułów wykonawczych, na podstawie których dokonywane są czynności egzekucyjne jak też ustaleniu wysokości aktualnej kwoty zaległych składek służą inne środki ochrony prawnej¹¹. Zakres dopuszczalnej kognicji sądu odwoławczego wyznaczony jest więc każdorazowo zakresem spornej decyzji organu emerytalno-rentowego. W sprawie, w której wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego, przedmiot sporu nie może wykraczać poza treść tej decyzji¹².

W świetle powyższego sąd powszechny nie może zatem badać okoliczności, które wykraczają poza ramy kwestionowanej przez stronę decyzji oraz postępowania, w toku którego decyzję tę podjęto. W konsekwencji, na gruncie sygnalizowanego problemu rozpoznania wniosku o umorzenie nienależnego zasiłku pielęgnacyjnego potrącanego w wyniku skierowania przez organ administracji pisma do organu emerytalno-rentowego, zasadność zastosowania ulgi w spłacie bądź całkowite umorzenie kwoty podlegającej potrąceniu nie może stanowić przedmiotu kontroli sądu powszechnego. Zakres kontroli sądowej jest bowiem ograniczony do prawidłowości dokonywania potrąceń zgodnie z art. 130 - 141 u.o.e.r. z FUS.

Wymaga też wskazania, iż zgodnie z art. 138 ust. 6 u.o.e.r. z FUS organ rentowy może odstąpić od żądania zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, zmniejszyć wysokość potrąceń, ustaloną zgodnie z art. 140 ust. 4 pkt 1, lub zawiesić dokonywanie tych potrąceń na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności. Z przepisu tego wynika uprawnienie organu rentowego do umorzenia kwoty z tytułu nienależnie pobranego świadczenia emerytalno-rentowego. Kompetencja organu rentowego określona w art. 138 ust. 6

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 504

¹¹ tak też w wyrokach: Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2014 r. sygn. akt III AUa 2160/12, LEX nr 1438997, Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 1 sierpnia 2012 r. sygn. akt III AUa 588/12, LEX nr 1213863

¹² por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2012 r. sygn. akt II UK 118/11, LEX nr 1135992 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II UK 234/08, LEX nr 553692

u.o.e.r. z FUS nie obejmuje zatem nienależnie pobranego świadczenia z tytułu zasiłku pielęgnacyjnego, skoro zasiłek ten nie stanowi świadczenia emerytalno-rentowego¹³.

W zakresie dopuszczalności badania przez organ rentowy zasadności egzekucji należności wynikających z tytułów wykonawczych wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 13 września 2018 r.¹⁴ w którym wskazał, iż „organ rentowy nie może badać zasadności egzekucji należności wynikających z tytułów wykonawczych. (...) Organ rentowy występuje jedynie w charakterze podmiotu upoważnionego i zobowiązanego do wstrzymania dłużnikowi tej części świadczenia pieniężnego, która podlega potrąceniu i przekazaniu na rzecz wierzyciela widniejącego w tytule wykonawczym.(...) Organ rentowy nie ma również uprawnień do kontroli samego długu stwierdzonego w tytule wykonawczym. Takich uprawnień nie posiada również sąd ubezpieczeń społecznych, prowadzący kontrolę decyzji organów rentowych wydanych w przedmiocie świadczeń”.

W sytuacji zatem, gdy do potrącenia zgłoszono konkretne kwoty, organ emerytalno-rentowy związany jest wnioskiem uprawnionego organu zgłoszonego w trybie art. 16 ust. 7 - 8 u.o.ś.r. Oznacza to, że jeśli przedmiotem zaskarżenia nie jest sposób dokonania przez organ emerytalno-rentowy zmiany wysokości świadczenia, a jedynie wysokość dokonanych potrąceń zakres kontroli sądowej jest ograniczony do zbadania czy potrącenia nie przekraczają granic wyrażonych w art. 140 i art. 141 u.o.e.r. z FUS¹⁵.

Wobec pojawiających się rozbieżności interpretacyjnych treść przepisu art. 30 ust. 9 u.o.ś.r. wymaga dostosowania do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych¹⁶. Literalne bowiem odczytywanie wskazanej normy prawnej, według której 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

¹³ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 918/21, CBOSA

¹⁴ sygn. akt III AUa 79/18, LEX nr 2575779

¹⁵ por. wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 22 maja 2017 r. sygn. akt V U 368/16, LEX nr 2300572

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1302

płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny, może prowadzić do wadliwych wniosków, że bez wydania decyzji nie jest możliwe ubieganie się o umorzenie kwoty nienależnie pobranych świadczeń, bądź też zastosowanie innej ulgi w spłacie. W konsekwencji może dochodzić do pozbawienia osób ubiegających się o zastosowanie ulgi w spłacie świadczenia nadpłaconego w kolizji z dodatkiem pielęgnacyjnym prawa do sądu tj. rozpoznania sprawy i merytorycznej oceny złożonego wniosku.

Przedstawione stanowisko znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w kwestii dopuszczalności rozpoznania przez organ administracji wniosku w oparciu o art. 30 ust. 9 u.o.ś.r. w sytuacji zastosowania mechanizmu zwrotu świadczeń nienależnych poprzez dokonanie potrąceń przez organ emerytalno-rentowy zgodnie z art. 16 ust. 7-8 u.o.ś.r. i mimo braku decyzji o ustaleniu świadczeń pobranych nienależnie wypowiedział się w wyroku z dnia 12 stycznia 2022 r.¹⁷ W orzeczeniu tym Sąd wskazał, że „o ile (...) formalna właściwość Prezydenta W. do rozstrzygnięcia o umorzeniu kwoty nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego została w art. 30 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych powiązana z uprzednim wydaniem przez organ administracji decyzji o uznaniu świadczenia rodzinnego za nienależnie pobrane, o tyle w niniejszej sprawie niewydanie takiej decyzji przez Prezydenta W. nie ma znaczenia dla ustalenia jego właściwości do rozstrzygnięcia w sprawie m.in. o umorzeniu kwoty nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego. Uznanie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego, w zbiegu z pobieranym dodatkiem pielęgnacyjnym, za świadczenie nienależnie pobrane zostało bowiem przesądzone przez samego ustawodawcę w (...) art. 16 ust. 6 i 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W niniejszej sprawie niewydanie decyzji o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane nie pozbawia organu administracji właściwości do rozstrzygnięcia w sprawie np. umorzenia kwoty nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego. Przy braku takiej kompetencji organu emerytalno-rentowego i w konsekwencji tego także sądu powszechnego, osoba, która pobierała nienależne świadczenie rodzinne nie może bowiem być pozbawiona uprawnienia do ubiegania

¹⁷ sygn. akt I OSK 918/21, LEX nr 3315998

się o rozpatrzenie jej wniosku w trybie określonym w art. 30 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Nie ma podstaw do uznania w tym zakresie właściwości sądu powszechnego, skoro przedmiotowa sprawa nie dotyczy nienależnie pobranego świadczenia emerytalno-rentowego lub należnych do tego świadczenia dodatków, lecz dotyczy świadczenia rodzinnego, a tryb potrącenia określony w art. 16 ust. 7 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie zmienia przedmiotu nienależnie pobranego świadczenia. (...) Ustawowa procedura dochodzenia nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego w zbiegu z pobieranym dodatkiem pielęgnacyjnym, unormowana w powołanym art. 16 ust. 7, nie zmienia bowiem właściwości organu administracji w podejmowaniu rozstrzygnięć odnośnie zasiłku pielęgnacyjnego, skoro kompetencja organu rentowego i w konsekwencji sądu powszechnego dotyczy jedynie świadczeń emerytalno-rentowych, a nie świadczeń rodzinnych. Nie ma więc podstaw w niniejszej sprawie do rozstrzygnięcia przez organ rentowy i sąd powszechny o kwocie potrącenia z tytułu nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego w zakresie i warunkach określonych w art. 30 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych."

Stąd też ponownie działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanych problemów dotyczących kolizji zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego oraz rozważenie zasadności zainicjowania stosownych działań prawodawczych.

Z wyrazami poważania

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/