

## Szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny jako przesłanka stosowania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń – ujęcie praktyczne

Particularly justified circumstances relating to the family's situation – as a premise for the applying reductions in the repayment of benefits received unduly

Оособо обоснованные обстоятельства, касающиеся положения семьи, как предпосылка для применения льгот по возврату неправомерно полученных пособий – практический подход

Оособливо обґрунтовані обставини щодо сімейного становища як умови застосування пільг у виплаті неправомірно стягнених соціальних виплат – практичний підхід

MONIKA KAPUSTA

Dr, Uniwersytet Łódzki

e-mail: mkapusta@wpia.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7632-244X>

**Streszczenie:** W przepisach kilku ustaw odnoszących się do różnego rodzaju pomocy pieniężnej ustawodawca posłużył się tą samą przesłanką zastosowania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń, czyli „szczególnie uzasadnionymi okolicznościami dotyczącymi sytuacji rodziny”. Normodawca nie sprecyzował jednak tego pojęcia w żadnym z aktów prawnych. Niniejszy artykuł stanowi podsumowanie przepisów prawa, opinii przedstawicieli doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych w odniesieniu do przedstawionego tematu. Wszelkstronna analiza zagadnienia posłużyła zdefiniowaniu tego pojęcia i ustaleniu, że zarówno w literaturze, jak i judykaturze wnioski dotyczące tej przesłanki stosowania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń, na gruncie różnych aktów prawnych, są analogiczne. Można je zatem stosować jako wytyczne dla organów administracji publicznej.

**Słowa kluczowe:** zwrot świadczeń, wniosek o udzielenie ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń, rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności, umorzenie świadczeń

**Summary:** In the provisions of several acts relating to various types of financial assistance, the legislator used the same premise for applying reductions in the repayment of benefits received unduly, namely “particularly justified circumstances concerning the family's situation”. However, the legislator did not specify this concept in any of the legal acts. This article summarizes the provisions of law, the opinions of the representatives of the doctrine and the jurisprudence of administrative courts on the indicated subject. A comprehensive analysis of this issue was used to define this concept and to establish that both the literature and the jurisprudence have the same conclusions regarding this premise for applying reductions in the repayment of benefits received unduly, under various legal acts. These conclusions can be used as guidelines for public administrations.

**Key words:** reimbursement of benefits, applying reductions in the repayment of unduly collected benefits, distribution into installments, deferment of payment dates, redemption of benefits

**Резюме:** В положениях нескольких нормативных актов, касающихся различных видов денежной помощи, законодатель использовал одну и ту же предпосылку для применения льгот по возврату неправомерно полученных пособий, а именно «особо обоснованные обстоятельства, касающиеся положения семьи». Однако законодатель не конкретизировал это понятие ни в одном из нормативно-правовых актов.

Настоящая статья представляет собой обобщение законодательных норм, мнений представителей доктрины и решений административных судов по представленной теме. Всесторонний анализ вопроса позволил дать определение этому понятию и установить, что как в литературе, так и в судебной практике выводы относительно данной предпосылки для применения льгот по возврату неправомерно полученных пособий на основании различных правовых актов аналогичны. Таким образом, они могут быть использованы в качестве руководства для органов государственного управления.

**Ключевые слова:** возврат пособий, заявление о предоставлении льготы по возврату неправомерно полученных пособий, рассрочка платежа, отсрочка срока платежа, списание пособий

**Резюме:** У положеннях кількох законів, що стосуються різних видів матеріальної допомоги, законодавець використав ту саму передумову щодо застосування пільг при виплаті неправомірно стягнених соціальних виплат, тобто «особливо обґрунтованими обставинами, що стосуються становища сім'ї». Проте в жодному з нормативно-правових актів законодавець не конкретизував це поняття. У цій статті узагальнено правові положення, думки представників доктрина та судової практики адміністративних судів щодо викладеної теми. Для визначення цього поняття було використано комплексний аналіз питання та встановлено, що як у літературі, так і в судовій системі висновки щодо цієї умови застосування пільг при погашенні неправомірно стягнених коштів, за різними нормативно-правовими актами, є аналогічними. Тому їх можна використовувати як настанови для органів державного управління.

**Ключові слова:** повернення соціальних виплат, заява про пільгу при погашенні неправомірно стягнених соціальних виплат, розподіл на частини, відстрочка платежу, погашення пільг

## Wstęp

System świadczeń oferowanych przez Rzeczpospolitą Polską osobom znajdującym się w trudnej sytuacji jest obecnie bardzo rozbudowany. Wiele grup społecznych potrzebuje różnych form pomocy, a Państwo stara się zapewnić im jak najpełniejszą ochronę. Nie należy jednak zapominać, że pula świadczeń – zwłaszcza pieniężnych – jest ograniczona. Z tego względu tak ważne jest, by środki finansowe zostały wypłacone uprawnionym (w świetle obowiązujących przepisów prawa) i najbardziej potrzebującym oraz by zostały one zwrócone, jeżeli trafią do osób, które nie są upoważnione do ich otrzymania.

Organy administracji publicznej przywiązują dużą wagę do zwrotu świadczeń nieprawidłowo rozdysponowanych. Zdarzają się jednak okoliczności, które powodują brak konieczności oddania takiego świadczenia. Przesłanką, która – w świetle przepisów kilku ustaw – zwalnia z obowiązku zwrotu świadczenia nienależnie pobranego, są „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny”. Niniejsze opracowanie ma na celu wszechstronną prezentację tego zagadnienia, co pozwoli na zdefiniowanie i dokonanie charakterystyki tego enigmatycznego pojęcia.

Realizacji wskazanego wyżej celu posłuży wykorzystanie języka prawnego i prawniczego. Punktem wyjścia w rozważaniach staną się przepisy ustaw pomocowych. W polu badawczym znajdą się również stanowiska przedstawicieli doktryny prawa oraz sądów administracyjnych, które wielokrotnie poddawały pod rozagę rzeczzone zagadnienie.

Wydaje się, że to nieostre pojęcie może w praktyce sprawiać wiele trudności, tym bardziej, że jest ono stosowane w postępowaniach kończących się wydaniem decyzji uznaniowej. Podkreślenia wymaga, że już z założenia ustawodawca wykorzystuje klauzule generalne i zwroty niedookreślone (w tym pojęcia nieostre), zakładając, że ostateczne ich rozumienie zostanie ustalone w procesie stosowania prawa na gruncie konkretnych stanów faktycznych. Bezsprzecznie tego typu zwroty zapewniają pewną elastyczność tekstu prawnego. Pozwala to na uwzględnianie (w praktyce) nieustannych zmian otoczenia (m.in. stosunków społecznych, gospodarczych, ustrojowych), które rzutują na sytuację prawną stron postępowania<sup>1</sup>. W literaturze wskazuje się, że celowa niedookreśloność w przepisach prawa jest związana z dostrzeżeniem przez prawodawcę niestałości określonej materii i przewidywaniem zmian, które mogą nastąpić w przedmiocie regulacji<sup>2</sup>, co zapewnia aktualność przepisów bez konieczności ich częstej nowelizacji. Zakładać jednak należy, że generuje to również zagrożenie nadużywania wskazanych terminów przez organy administracji publicznej i to niejednokrotnie – na niekorzyść stron postępowania.

Niedookreśloność zastosowanych w przepisach pojęć powoduje trudności w ich interpretowaniu, co prowadzi do sytuacji, w której większość osób ubiegających się o zastosowanie ulgi jest przekonana, że ich sytuacja jest wyjątkowa. Tymczasem analizując już chociażby stany faktyczne opisane w orzeczeniach sądów administracyjnych, można domniemywać, że istnieje wiele podobieństw między składającymi wnioski i opisywanymi przez nich stanami faktycznymi. Co więcej, możliwe, że wypracowane na gruncie przepisów jednej ustawy stanowisko sądów może pomóc w rozpoznaniu spraw dotyczących zastosowania ulg odnoszących się do nienależnie pobranych świadczeń innego rodzaju.

### **1. „Szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny” – w przepisach ustaw dotyczących różnych form pomocy pieniężnej oraz w doktrynie**

Nie ulega wątpliwości, że „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny” są pojęciem prawnym oraz pojęciem prawniczym, obecnie występującym w czterech ustawach pomocowych: w art. 30 ust. 9 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r.

<sup>1</sup> Zob. A. Choduń, A. Gomułowicz, A.P. Skoczylas, w: *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, 2013 [baza danych LEX], Wstęp.

<sup>2</sup> M. Zieliński, w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 296.

o świadczeniach rodzinnych<sup>3</sup>, w art. 23 ust. 8 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>4</sup>, w art. 92 ust. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>5</sup> i w art. 25 ust. 10 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>6</sup>. Wszystkie wymienione normy prawne odnoszą się do możliwości stosowania ulg w spłacie nie należnie pobranych świadczeń<sup>7</sup>, czyli ich umorzenia wraz z odsetkami w części lub w całości, odroczenia terminu ich płatności albo rozłożenia na raty właśnie w przypadku zaistnienia „szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny”. Na podstawie każdego ze wskazanych aktów prawnych wydawana jest w tej kwestii decyzja uznaniowa.

Co istotne, ustawodawca nie zdefiniował rzeczzonego pojęcia. Samo pojęcie rodziny zostało jednak zdefiniowane w przepisach dwóch z wymienionych aktów prawnych, tj. ustawy o świadczeniach rodzinnych (art. 3 pkt 16)<sup>8</sup> i ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (art. 2 pkt 12)<sup>9</sup>, choć odmiennie w każdym z nich.

<sup>3</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 615.

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 877.

<sup>5</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 447.

<sup>6</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2407.

<sup>7</sup> To pojęcie (w odróżnieniu od stanowiącego przedmiot niniejszego opracowania) zostało zdefiniowane przez ustawodawcę – w art. 30 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w art. 2 ust. 7 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w art. 92 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w art. 25 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci – i co ciekawe, na gruncie każdego ze wskazanych aktów prawnych jest rozumiane inaczej.

<sup>8</sup> Ustawodawca rozumie przez to: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1297); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko.

<sup>9</sup> Oznacza to: rodziców osoby uprawnionej, małżonka rodzica osoby uprawnionej, osobę, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko, pozostające na ich utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia oraz dziecko, które ukończyło 25. rok życia otrzymujące świadczenia z funduszu alimentacyjnego lub legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 615) albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1297), a także osobę uprawnioną; do rodziny nie zalicza się: a) dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, b) dziecka pozostającego w związku małżeńskim, c) rodzica osoby uprawnionej zobowiązanego tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd do alimentów na jej rzecz.

Generalizując, można przyjąć, że niezależnie od kategorii osób zaliczanych do członków rodziny na gruncie poszczególnych ustaw, zastosowanie ulgi w zwrocie nienależnie pobranych świadczeń wymaga zaistnienia szczególnie uzasadnionych okoliczności, przy czym w przypadku niektórych grup osób (jak w szczególności osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności) ich sytuacja – już z zasady – jest trudniejsza niż innych.

W przepisach próżno szukać wytycznych dla organów administracji, z których wynikałoby, czym należy się kierować, rozpatrując wnioski o zastosowanie ulgi i to w kontekście innych tego typu spraw. Z tego względu korzystne może być odniesienie się do literatury dotyczącej wskazanego tematu.

W doktrynie podnosi się, że art. 30 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi *lex specialis* w stosunku do zasady z art. 30 ust. 1 i 2 tej ustawy, tj. obowiązku zwrotu świadczenia publicznego pobranego przez osobę nieuprawnioną<sup>10</sup>. Stosowanie ulg powinno być zatem traktowane wyjątkowo, a wykładnia rozszerzająca wymienionych przepisów musi zostać uznana za niedopuszczalną<sup>11</sup>. Wykorzystanie przez ustawodawcę zwrotu szacunkowego (należącego do pojęć niedookreślonych) powoduje, że strona nie ma gwarancji uzyskania żądanej ulgi. O jej przyznaniu może zdecydować jedynie przekazanie wiarygodnych dowodów potwierdzających, że nieprzyznanie ulgi będzie skutkowało „nieodwracalnymi, ciężkimi stratami dla rodziny [...], zagrożeniem dla możliwości dalszej egzystencji członków rodziny albo uniemożliwieniem im zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych, w tym także wynikających z potrzeby mieszkania, zapewnienia pożywienia, odzieży i obuwia”<sup>12</sup>. Z uwagi na fakt, że instytucja ulg wiąże się z zastosowaniem uznania administracyjnego, nawet istnienie przesłanek zastosowania ulgi nie oznacza pewności wydania decyzji korzystnej dla strony. Organy muszą bowiem, poza uwzględnieniem interesu zainteresowanego wynikającego z istnienia przesłanki zastosowania ulgi, przeanalizować, czy ewentualne jej zastosowanie nie będzie miało negatywnych skutków dla realizacji zadań publicznych zaplanowanych wcześniej w związku z szacowanymi z tego tytułu przychodami. Wnikliwa analiza wskazanych wyżej grup okoliczności powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanej decyzji<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Szerzej: J. Ostalski, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych – świadczenia nienależnie pobrane*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 4, s. 48–58.

<sup>11</sup> K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, J. Sapeta, w: *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, 2015 [baza danych LEX], Komentarz do art. 30.

<sup>12</sup> W. Maciejko, w: *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. W. Maciejko, 2019 [baza danych Legalis], Komentarz do art. 30.

<sup>13</sup> Tamże.

Komentując art. 23 ust. 8 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Ewa Tomaszewska dostrzegła, że okoliczności, których dotyczy ten przepis, winny zostać ocenione przy uwzględnieniu sytuacji finansowej rodziny. Sytuacja ta musi zaś być „szczególna”, przy czym szczególność ta winna być oceniana odrębnie dla każdego przypadku. Co istotne, ocena celowości umorzenia nienależnie pobranych świadczeń wymaga rozważenia przyczyn i kontekstu powstania zadłużenia<sup>14</sup>.

Nawiązując do art. 92 ust. 11 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Stanisław Nitecki zauważył, że w przepisie tym ustawodawca wykorzystał pojęcia niedookreślone, które muszą zostać poddane interpretacji przez organy administracji, a ewentualnie także przez sądy administracyjne – jeżeli sprawa trafi do sądu. Co istotne, dla zastosowania ulgi nie wystarczy wystąpienie samej uzasadnionej okoliczności, lecz musi zaistnieć sytuacja skrajna i ekstremalna oraz dotycząca rodziny. Nie jest jasne, co ustawodawca rozumie pod pojęciem rodziny (w przepisach tego aktu brak bowiem definicji legalnej), ale należy mieć tu na uwadze adresata świadczeń pieniężnych i z tego względu rodzinę utożsamia się z osobami zamieszkującymi i gospodarującymi z osobą, która pobrała nienależne świadczenie pieniężne<sup>15</sup>.

W ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci również nie wyjaśniono pojęcia „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny”. Teoretycy prawa rozumieją przez to – użyte w art. 23 ust. 8 – pojęcie „całokształt sytuacji materialnej, zdrowotnej, jak i życiowej wnioskodawcy”<sup>16</sup>. Ponadto zwraca się uwagę, że ocena indywidualna wymaga poddania analizie wszystkich okoliczności, które sytuację wnioskodawcy i jego rodziny kształtują jako szczególną z punktu widzenia słuszności i zasadności zastosowania ulgi. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, w których istnieje duże prawdopodobieństwo, że egzekucja świadczenia może skutkować następstwami nieakceptowalnymi z punktu widzenia zasady ochrony godności człowieka czy wręcz może doprowadzić rodzinę świadczeniobiorcy do funkcjonowania na poziomie minimum egzystencji<sup>17</sup>.

Znamienne jest, że sama trudna sytuacja materialna rodziny nie uzasadnia automatycznie do zastosowania ulgi w nienależnie pobranych świadczeniach. Okoliczność ta powinna być bowiem rozpatrywana w kontekście innych rodzin korzystających z pomocy publicznej i na ich tle winna wydawać się szczególna. W dalszej

<sup>14</sup> E. Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, wyd. 2, 2019 [baza danych LEX], Komentarz do art. 23 ust. 8.

<sup>15</sup> S. Nitecki, w: S. Nitecki, A. Wilk, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, 2016 [baza danych LEX], Komentarz do art. 92.

<sup>16</sup> M. Podsiadło-Żmuda, w: *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Komentarz*, red. J. Blicharz, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko, wyd. 2, 2019 [baza danych LEX], Komentarz do art. 25.

<sup>17</sup> Tamże.

kolejności konieczne jest ustalenie, czy strona może spłacić zadłużenie w przyszłości (np. wyjdzie z zakładu karnego, zacznie pracować, zakończy proces leczenia czy naukę). Szczególne okoliczności mogą również niewątpliwie dotyczyć stanu zdrowia, wieku, możliwości podejmowania pracy przez członków rodziny, sytuacji życiowej rodziny, a nawet ewentualnych zdarzeń losowych<sup>18</sup>.

Przedstawiciele doktryny są zatem zgodni, że „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny” to wyjątkowy, niezależny od strony stan rzeczy rozpatrywany w porównaniu z położeniem innych osób korzystających z danego rodzaju pomocy. Analiza komentarzy do ustaw pomocowych pozwala dostrzec, że ich autorzy – odnosząc się do przesłanki zastosowania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń – sięgali do orzecznictwa sądów administracyjnych.

Dla ustalenia, co w praktyce uznać można za „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny”, niezbędna jest zatem prezentacja stanowiska judykatury.

## **2. „Szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny” – w orzecznictwie sądów administracyjnych**

W sprawach rozpatrywanych na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych dostrzega się, że zastosowanie przez ustawodawcę tego niedookreślonego pojęcia sprawia, iż organ nie jest ograniczony żadnymi konkretnymi okolicznościami, które powodowałyby konieczność zastosowania ulgi w świadczeniach nienależnie pobranych. Organy powinny ustalić, czy istnieje wyjątkowa sytuacja rodziny na tle innych rodzin uprawnionych do świadczeń. Z tego względu należy poddać pod rozwagę wszelkie najważniejsze sfery kształtujące sytuację zdrowotną, materialną, a nawet relacje społeczne strony postępowania<sup>19</sup>. Powinien zatem zostać przeanalizowany każdy aspekt jej życia. Z orzecznictwa zaczerpnięto bowiem twierdzenie, że na przesłankę szczególnie uzasadnionych okoliczności składa się całokształt warunków materialnych, zdrowotnych i życiowych wnioskodawcy<sup>20</sup>.

Prawidłowa ocena wskazanej wyżej okoliczności wymaga przeanalizowania znaczących powodów wpływających na położenie rodziny, tj. jej możliwości

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> Tak wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 lutego 2020 r., II SA/Rz 1272/19, LEX nr 3034103.

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 marca 2019 r., II SA/Lu 912/18, LEX nr 2655881; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2019 r., IV SA/Wr 525/18, LEX nr 2641614; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 września 2019 r., II SA/Łd 158/19, LEX nr 2720708.

finansowych, dóbr stanowiących jej własność, sytuacji życiowej, w tym stanu rodzinnego, zdrowia czy wieku<sup>21</sup>. Organy administracji muszą mieć świadomość, że ciąży na nich obowiązek dokonania wszechstronnej i rzetelnej oceny okoliczności faktycznych sprawy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że rozważenie „szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny” wymaga zestawienia ich z konkretną, tj. realną i aktualną, możliwością spłaty nienależnie pobranych świadczeń<sup>22</sup>. Stan ten powinien być również trwały i nieprzemijający, ponieważ tymczasowa niemożność spłaty świadczenia nie stanowi wystarczającej przesłanki do jego umorzenia<sup>23</sup>. Istniejąca należność może bowiem zostać uiszczona w przyszłości. Przemijające trudności nie przemawiają za umorzeniem należności.

Naczelny Sąd Administracyjny stoi również na stanowisku, że wydanie decyzji administracyjnej winno być poprzedzone wnikliwą analizą nie tylko obecnej sytuacji finansowej, ale również perspektyw rodziny w zakresie możliwości podjęcia pracy czy pozyskania środków z innych źródeł. W świetle zasady pomocniczości nie byłoby bowiem zasadne stosowanie ulgi wobec osób, które choć znajdują się w trudnej sytuacji, to jednak są zdolne do pracy i mogą uzyskiwać dochody umożliwiające zapewnienie odpowiedniego poziomu życia<sup>24</sup> lub warunków odpowiadających godności człowieka<sup>25</sup>. Pomoc – w tym polegająca na zastosowaniu ulg – jest przeznaczona dla osób, których problemy są szczególnie trudne.

Wśród zdarzeń uzasadniających zastosowanie ulgi można wskazać m.in. wypadki losowe – w tym komunikacyjne, klęski żywiołowe, ciężkie choroby czy całokształt różnorodnych zdarzeń życiowych, których suma złoży się na szczególne okoliczności, o jakich mowa w omawianym przepisie<sup>26</sup>. Kwestie problemowe mogą zatem dotyczyć nie tylko człowieka, ale także jego otoczenia, które ma wpływ na sytuację bytową.

Za przesłankę umorzenia nienależnie pobranych świadczeń uznać można także niskie dochody w rodzinie czy przejściowe trudności finansowe, ale przy równoczesnym zaistnieniu innych wyjątkowych względów, jak długotrwała choroba, niepełnosprawność czy zdarzenia losowe powodujące konieczność posiadania dodatkowych środków pieniężnych<sup>27</sup>. Same problemy finansowe mogą zatem nie być

<sup>21</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2010 r., I OSK 1051/09, LEX nr 559342; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SA/Sz 132/12, LEX nr 1145882.

<sup>22</sup> Szerzej: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 marca 2019 r., II SA/Bd 1400/18, LEX nr 2696614.

<sup>23</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2019 r., I SA/Wa 1641/18, LEX nr 2642560.

<sup>24</sup> Szerzej: wyrok NSA z dnia 8 marca 2013 r., I OSK 1661/12, LEX nr 1339590.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 stycznia 2013 r., II SA/Łd 894/12, LEX nr 1270509.

<sup>26</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2013 r., III SA/Gd 30/13, LEX nr 1310671.

<sup>27</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2019 r., II SA/Gl 610/19, LEX nr 2724934.

wystarczające dla przyjęcia, że zachodzi przesłanka rozłożenia na raty czy umorzenia świadczenia.

Co istotne, stan uzasadniający umorzenie świadczeń nienależnie pobranych winien być rezultatem obiektywnych powodów, na które sama strona nie ma wpływu, gdyż jedynie takie czynniki dają podstawę do zastosowania tej, najdalej idącej ulgi<sup>28</sup>. *A contrario* – jeżeli wnioskodawca przyczynił się do powstania trudności – nie ma podstaw do jego odciążenia poprzez zastosowanie ulgi.

W orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących ulg w nienależnie pobranych świadczeniach wypłaconych na podstawie przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wskazuje się: „Powyższa norma została zbudowana w oparciu o wyrażenia niedookreślone, wymagające od organu przeprowadzenia procesu wartościującego wszystkie kluczowe dla sytuacji rodziny zobowiązanego okoliczności społeczno-życiowe, świadczące o tym, że z uwagi na swą niestandardowość wymagają wsparcia ze strony publicznej wspólnoty”<sup>29</sup>. Pojęcie nieostre i brak jasnych wytycznych ustawodawcy świadczą zatem o konieczności rozważenia wszystkich aspektów konkretnego przypadku.

Sądy administracyjne – analogicznie jak w przypadku przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych – stoją na stanowisku, że ta niedookreślona i niezdefiniowana przez ustawodawcę przesłanka musi podlegać weryfikacji z punktu widzenia oceny indywidualnej z uwzględnieniem wszystkich aspektów wpływających na sytuację wnioskodawcy i jego rodziny. Organ administracji musi zbadać sytuację życiową, materialną, zdrowotną tych osób, okoliczności uzyskiwania dochodu, ale i możliwości zarobkowania. Trudności, które mogą wpłynąć na zastosowanie ulgi, muszą być przy tym nieprzemijające. Przepis art. 23 ust. 8 rzeczonyj ustawy nie uzasadnia zastosowania ulgi, jeżeli sytuacja rodziny jest po prostu trudna. Musi być ona wyjątkowa i wykluczać spłatę zadłużenia nawet w przyszłości<sup>30</sup>. W przypadku gdy istnieje szansa na spłatę zadłużenia, organy nie mogą zastosować ulgi kosztem interesu społecznego.

W orzecznictwie utrwalone jest również, że „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny” – w sprawach rozpatrywanych na gruncie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – muszą być oceniane na tle innych rodzin uprawnionych do wsparcia z funduszu alimentacyjnego, a nie

<sup>28</sup> Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 marca 2019 r., II SA/Lu 912/18, LEX nr 2655881.

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 marca 2020 r., II SA/Rz 52/20, LEX nr 3007241.

<sup>30</sup> Tak wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 listopada 2019 r., II SA/Rz 1087/19, LEX nr 2761386; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2019 r., II SA/Po 557/19, LEX nr 2730888; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 maja 2019 r., II SA/Bd 174/19, LEX nr 2696502.

wszystkich innych rodzin<sup>31</sup>. Każda sprawa winna być więc rozpatrywana w kontekście sytuacji innych rodzin korzystających z danego, konkretnego rodzaju pomocy.

Dostrzega się ponadto, że pojęcie to winno być oceniane z punktu widzenia słuszności i zasadności umorzenia świadczenia nienależnie pobranego<sup>32</sup>. Zasada słuszności wymaga zaś zestawienia interesu indywidualnego i zbiorowego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 września 2018 r. uwypuklono, że „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny” muszą zostać skonfrontowane z innymi aspektami danej sprawy i nie mogą być sprzeczne ze słusznym interesem obywatela oraz nie mogą przeczyć zasadom słuszności w kontekście interesu społecznego<sup>33</sup>.

Także na gruncie przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów „niskie dochody nie stanowią same w sobie przesłanki, która umożliwiłaby umorzenie należności z tytułu świadczeń nienależnie wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej”<sup>34</sup>. Co więcej, ocena wystąpienia przesłanki z art. 23 ust. 8 wymaga odniesienia się do przyczyn i okoliczności powstania zadłużenia<sup>35</sup>. Świadome i celowe działanie zmierzające do pozyskania środków przez osobę nieuprawnioną musi bowiem rodzić określone konsekwencje. Może się jednak także okazać, że to zaniechania czy opóźnienia w działaniach organu administracji przyczyniły się do powstania należności, co z kolei winno skłonić organ do zastosowania ulgi. Strona nie może bowiem ponosić odpowiedzialności za nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Nie należy również pomijać faktu, że umorzenie należności w sytuacji, gdy nie występuje przesłanka „szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny”, grozi organowi narażeniem się na zarzut marnotrawienia środków publicznych<sup>36</sup>. Z tego względu to administracja publiczna jest zobowiązana wnikliwie rozważyć każdy wniosek strony.

W judykaturze w sprawach dotyczących ulg w zwrocie nienależnie pobranych świadczeń z art. 92 ust. 11 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, analogicznie do przedstawionych wyżej rozważań, dostrzega się, że „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny – należy odnosić do różnych aspektów sytuacji rodziny (nie tylko majątkowych), w tym także do tego,

<sup>31</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2019 r., II SA/Łd 840/18, LEX nr 2619962.

<sup>32</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r., II SA/Po 705/18, LEX nr 2621634.

<sup>33</sup> Tak wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 września 2018 r., IV SA/Wr 256/28, LEX nr 2555072.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Łd 946/17, LEX nr 2431652; podobnie wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2016 r., IV SA/Gl 317/16, LEX nr 2187319.

<sup>35</sup> Tak wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2015 r., I OSK 1593/13, LEX nr 1769213.

<sup>36</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2016 r., IV SA/Gl 317/16, LEX nr 2187319.

jaki wpływ może mieć zwrot świadczeń nienależnie pobranych na pomoc udzielaną podopiecznym<sup>37</sup>. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że choć ustawę o wspieraniu rodziny uchwalono w 2011 r., to do chwili obecnej sądy administracyjne niezmiennie rzadko odnosiły się do tych zagadnień.

O wiele więcej orzeczeń zapadło na kanwie przepisów art. 25 ust. 10 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 lutego 2020 r. wskazano, że przepis ten „obliguje organ do przeprowadzenia oceny w zakresie tego, czy w indywidualnym określonym przypadku zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny, przemawiające za jego zastosowaniem. Przy czym ustalenie tej przesłanki wymaga, poza wyliczeniem dochodu, dokładnej analizy całokształtu sytuacji rodzinnej i jej oceny z uwzględnieniem także norm społecznych, które wynikają z powszechnego poczucia sprawiedliwości i słuszności”<sup>38</sup>. Analiza sprawy powinna więc być oparta na zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym (który strona jest zobowiązana przekazać na poparcie swych twierdzeń), jednakże musi nawiązywać również do dóbr o znaczeniu społecznym i publicznym.

Podobnie jak w przypadku ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, w orzecznictwie dotyczącym możliwości zastosowania wskazanego wyżej art. 25 ust. 10 dostrzega się, że sama trudna sytuacja materialna nie stanowi jeszcze przesłanki do umorzenia nienależnie pobranych świadczeń. Taka możliwość powstaje dopiero, gdy sytuacja rodziny jest „szczególna” w zestawieniu z innymi rodzinami uprawnionymi do tego samego rodzaju świadczeń. Są brane pod uwagę sytuacje nadzwyczajne, nieprzewidywalne nawet przy dochowaniu najwyższej staranności, sytuacje nagłe i niespodziewane<sup>39</sup>. Ewidentnie zatem umorzenie należności musi stanowić wyjątek. Wymaga to odniesienia się do wszystkich informacji przekazanych przez wnioskodawcę i zwrócenia uwagi na te aspekty danej sprawy, które czynią ją wyjątkową.

Sądy administracyjne konsekwentnie uznają, że „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny”, które umożliwiają organom umorzenie, odroczenie terminu płatności czy rozłożenie na raty nienależnie pobranego świadczenia, powinny zostać ocenione w świetle aktualnej sytuacji życiowej (materialnej, dochodowej, zdrowotnej) rodziny wnioskodawcy. Rozpoznanie sprawy administracyjnej wymaga rozważenia stanu prawnego, a także faktycznego istniejącego w chwili rozstrzygania wniosku. Do zastosowania ulgi niezbędne jest potwierdzenie

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 lipca 2014 r., II SA/Sz 34/14, Legalis nr 1105579; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 marca 2016 r., II SA/Bd 81/16, LEX nr 2104687.

<sup>38</sup> II SA/Sz 926/19, LEX nr 2791372.

<sup>39</sup> Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 sierpnia 2019 r., II SA/Bd 404/19, LEX nr 2722924.

wystąpienia ważnych powodów mających wpływ na funkcjonowanie rodziny oraz ich skonfrontowanie z konkretną (realną i aktualną) możliwością spłaty nienależnie pobranych świadczeń. Zatem przesłanką zastosowania ulgi jest każdorazowo określenie sytuacji dochodowej i rodzinnej wnioskodawcy i ocena tej sytuacji<sup>40</sup>. Organ musi jednak poczynić własne ustalenia, weryfikując twierdzenia strony, a nie bezrefleksyjnie przyjmować, że są one zgodne z prawdą.

Znamienne jest, że sądy administracyjne kategorycznie krytykują takie przypadki wnioskowania o zastosowanie ulgi, w których strona przyczyniła się do swej „trudnej” sytuacji oraz sytuacja taka nie jest wyjątkowa na tle innych uprawnionych do świadczeń. Przykładem jest wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2019 r.<sup>41</sup>, w którym Sąd rozważał możliwość zastosowania ulgi w kontekście zagadnienia wysokich kosztów ogrzewania (zimą) domu, którego wielkość znacznie przewyższa minimalną powierzchnię do zamieszkiwania trzyosobowej rodziny w komfortowych warunkach. W wyroku tym wskazano, że umorzenie należności z przedstawionego wyżej powodu pozostawałoby wbrew zasadom sprawiedliwości społecznej<sup>42</sup>. Ten kierunek wykładni przepisów dotyczących ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń uznać należy za zasadny. Mając na względzie ograniczoną pulę środków, należy pamiętać, że mogą one trafić jedynie do nielicznych, a ich zwrot – w przypadku, gdy trafią one do osób nieuprawnionych – jest kluczowy dla prawidłowego funkcjonowania systemu pomocy społecznej. Równocześnie nie należy zapominać, że odwoływanie się przez sądy administracyjne do klauzuli generalnej w postaci zasady sprawiedliwości, wymaga szczególnej ostrożności, zwłaszcza gdy przepisy prawa nie przewidują wprost takiej możliwości<sup>43</sup>.

## Zakończenie

Na podstawie całokształtu przedstawionych wyżej poglądów można przyjąć, że „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny” to wyjątkowo trudna, niezależna od strony postępowania i jej rodziny sytuacja materialna, zdrowotna lub życiowa, która jest na tyle niekorzystna – w zestawieniu z sytuacją innych

<sup>40</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lutego 2019 r., I SA/Wa 1477/18, LEX nr 2974920; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2019 r., I SA/Wa 2000/18, LEX nr 2944493.

<sup>41</sup> II SA/Po 14/19, LEX nr 2675408.

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> Podobnie: J. Polanowski, *Sądowa kontrola decyzji z zakresu świadczeń rodzinnych w kontekście zasady sprawiedliwości*, *Studia Prawnicze i Administracyjne* 2016, nr 15 (1), s. 78.

rodzin korzystających z danego rodzaju pomocy – że zastosowanie ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń jest zasadne, celowe i pozostaje w interesie wnioskodawcy oraz nie jest sprzeczne z interesem społecznym.

Z zaprezentowanego wyżej stanowiska przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych wynika także, że poglądy na temat stosowania przesłanki „szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny” na gruncie różnych aktów prawnych są zbieżne. Przede wszystkim należy podkreślić, że rozłożenie na raty, odroczenie płatności czy umorzenie nienależnie pobranego świadczenia stanowią odstępstwo od zasady ogólnej, zgodnie z którą nienależnie pobrane świadczenia powinny zostać zwrócone.

Umorzenie świadczeń – stanowiące najdalej idącą ulgę – jest zaś aprobeowane jedynie wyjątkowo, po ustaleniu, że wystąpiła przesłanka „szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny” i zaistniała sytuacja jest wyjątkowo trudna. Okoliczności te musi wykazać wnioskodawca. Organ administracji jest pozbawiony wiedzy w tym przedmiocie, jak również interesu w udowodnieniu zasadności zastosowania ulgi<sup>44</sup>. Zatem to strona jest zobligowana do opisanie sytuacji w sposób wystarczający do uznania, że zachodzi przesłanka przyznania ulgi. Co więcej, wyjaśnienia strony powinny być poparte przekonującymi, jednoznacznymi dowodami. Organy mogą jedynie zweryfikować twierdzenia wnioskodawcy, ocenić, czy okoliczności są wystarczające do zastosowania ulgi oraz – jeżeli uznają to za zasadne – dokonać wyboru adekwatnej ulgi.

Nie ulega wątpliwości, że rozpatrywanie wniosków o udzielenie ulg w zwrocie nienależnie pobranych świadczeń jest skomplikowane. Wymaga bowiem rzetelnej i wnikliwej analizy, którą może ułatwić sam wnioskodawca, dostarczając dowody na poparcie swoich twierdzeń. Nie można jednak oczekiwać od organu administracji, że z urzędu uwzględni okoliczności, o których strona go nie poinformuje. To postępowanie wnioskowe charakteryzuje się bowiem spoczywającym na stronie ciężarem wykazania, że znajduje się ona w gorszej sytuacji niż inne osoby korzystające z tego samego rodzaju wsparcia.

Wydaje się, że nie można *a priori* wskazywać, jakie zdarzenia powinny uzasadniać zastosowanie ulgi. Każdy przypadek musi być rozpatrywany indywidualnie przy uwzględnieniu tych aspektów, które odróżniają go od innych, ale też w zestawieniu z warunkami życia pozostałych rodzin korzystających z danego rodzaju pomocy. Inne są bowiem przesłanki uzyskania pomocy na gruncie każdej z wymienionych w niniejszym opracowaniu ustaw. W zaprezentowanym orzecznictwie wskazuje się jednak, że takie okoliczności, jak m.in. nieuleczalna choroba,

<sup>44</sup> Tak m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 sierpnia 2019 r., II SA/Bd 404/19, LEX nr 2722924.

niepełnosprawność, wiek, brak środków finansowych i możliwości zarobkowania czy klęski żywiołowe mogą – co do zasady – skłonić organy administracji nawet do umorzenia należności. O zastosowaniu ulgi może przesądzać jedno zdarzenie, ale także kilka czy nawet wiele zdarzeń, które doprowadziły do powstania określonych trudności. Istotne jest jednak, by okoliczności, które kształtowały sytuację strony, były od niej niezależne.

Ponadto możliwość zastosowania ulgi powinna być rozpatrywana w kontekście: poczucia sprawiedliwości, słuszności, zasadności, celowości czy interesu społecznego. Nie należy zapominać, że o ile rozłożenie na raty powoduje jedynie, że nastąpi opóźnienie w terminie zwrotu świadczenia, to umorzenie należności sprawia, że środki finansowe nie wrócą już do puli świadczeń, a zatem nikt inny nie będzie mógł z nich skorzystać, co stanowi koronny argument ku temu, by sprawy dotyczące zastosowania ulg prowadzić ze szczególną rozważą i wnikliwością.

## Bibliografia

- Choduń A., Gomułowicz A., Skoczylas A.P., *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, 2013 [baza danych LEX].
- Nitecki S., Wilk A., *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, 2016 [baza danych LEX].
- Ostałowski J., *Ustawa o świadczeniach rodzinnych – świadczenia nienależnie pobrane*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 4.
- Polanowski J., *Sądowa kontrola decyzji z zakresu świadczeń rodzinnych w kontekście zasady sprawiedliwości*, *Studia Prawnicze i Administracyjne* 2016, nr 15 (1).
- Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. W. Maciejko, 2019 [baza danych Legalis].
- Tomaszewska E., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, wyd. 2, 2019 [baza danych LEX].
- Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Komentarz*, red. J. Blicharz, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko, wyd. 2, 2019 [baza danych LEX].
- Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małyś-Sulińska, 2015 [baza danych LEX].
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012.