

XVII

MARTA KOPACZ

DECYZJE WERYFIKUJĄCE
NABYTE PRAWO DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH
WYDAWANE W TRYBIE POZAKODEKSOWYM
(NA PODSTAWIE PRZEPISÓW SZCZEGÓLNYCH)



DECYZJE WERYFIKUJĄCE
NABYTE PRAWO DO ŚWIADCZEŃ
RODZINNYCH WYDAWANE W TRYBIE
POZAKODEKSOWYM (NA PODSTAWIE
PRZEPISÓW SZCZEGÓLNYCH)

MARTA KOPACZ

DECYZJE WERYFIKUJĄCE
NABYTE PRAWO DO ŚWIADCZEŃ
RODZINNYCH WYDAWANE W TRYBIE
POZAKODEKSOWYM (NA PODSTAWIE
PRZEPISÓW SZCZEGÓLNYCH)

Kolegium Wydawnicze

Aldona Jurewicz - przewodnicząca
Dorota Lis-Staranowicz - wiceprzewodnicząca
Piotr Chlebowicz
Marta Kopacz
Anna Korzeniewska-Lasota
Justyna Krzywkowska
Dobrochna Ossowska-Salamonowicz
Przemysław Palka

Redaktorzy prowadzący

Dorota Lis-Staranowicz
Justyna Krzywkowska

Recenzenci

prof. zw. dr hab. Janusz Sługocki (Uniwersytet Szczeciński)
dr hab. Andrzej Kabat (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie)

Korekta

mgr Katarzyna Szmalc-Pisarska

Projekt okładki, DTP

Bogdan Grochal

ISBN 978-83-65992-32-1

© Copyright by Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie
ul. Warszawska 98, 10-702 Olsztyn
www.uwm.edu.pl/e-wpia

Olsztyn 2018

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11

Rozdział I

Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane na podstawie przepisów szczególnych jako element nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych

1. Zarys systemu weryfikacji decyzji wydawanych w sprawach świadczeń rodzinnych	23
2. Decyzje weryfikujące nabyte prawo w ujęciu art. 163 k.p.a.	28
3. Pozakodeksowe ujęcie decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych	35
4. Zasady techniki prawodawczej a regulacje zawarte w art. 32 u.ś.r.	41
5. Charakter prawny decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawanych na podstawie przepisów szczególnych	47
6. Podsumowanie	50

Rozdział II

Przesłanki wydania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych

1. Kwalifikacja prawna przesłanek wydania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych	55
2. Konstrukcja prawna przesłanek materialnych	56
3. Katalog przesłanek materialnych	58
3.1. Zmiana sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny	58
3.2. Nabycie przez członka rodziny prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	59
3.3. Nienależne pobranie świadczenia rodzinnego	62
3.4. Wystąpienie innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń	68
4. Konstrukcja prawna przesłanek procesowych	73
5. Katalog przesłanek procesowych pozytywnych	74
5.1. Ostateczność decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych	74
5.2. Nabycie prawa do świadczeń rodzinnych z wydanej w sprawie decyzji	76
6. Katalog przesłanek procesowych negatywnych	76
6.1. Upřednie wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych	76
6.2. Upływ okresu, na jaki ustalono prawo do świadczeń rodzinnych	77
6.3. Śmierć jedyne go świadczeniobiorcy	79
6.4. Zawisłość sprawy administracyjnej prowadzonej w trybie pozakodeksowym	80
6.5. Ostateczne rozpatrzenie sprawy administracyjnej w trybie pozakodeksowym	82
6.6. Kwalifikowana wadliwość ostatecznej decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych	85
7. Podsumowanie	87

Rozdział III

Zarys postępowania prowadzonego w trybie pozakodeksowym, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych

1.	Organy właściwe do wydawania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych	91
2.	Przepisy procesowe znajdujące zastosowanie w trybie pozakodeksowym, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych	99
2.1.	Dezintegracja przepisów procesowych znajdujących zastosowanie w sprawie	99
2.2.	Odrębności proceduralne wynikające z przepisów szczególnych	102
2.3.	Zakres stosowania przepisów k.p.a.	104
3.	Wszczęcie postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych	107
3.1.	Sposoby wszczęcia postępowania weryfikującego	107
3.2.	Czynności podejmowane przez organ w stadium wstępnym (wszczęcia) postępowania weryfikującego	109
3.3.	Wszczęcie postępowania weryfikującego a uruchomienie innych postępowań zmierzających do wzruszenia decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych	113
4.	Zarys postępowania dowodowego prowadzonego w sprawie	117
5.	Podsumowanie	120

Rozdział IV

Struktura decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawanych w trybie pozakodeksowym

1.	Elementy tworzące tzw. minimum decyzyjne	127
1.1.	Oznaczenie organu administracji publicznej	129
1.2.	Oznaczenie strony lub stron	129
1.3.	Rozstrzygnięcie	133
1.4.	Podpis z oznaczeniem osoby uprawnionej do wydania decyzji	135
2.	Pozostałe składniki decyzji	137
2.1.	Data wydania decyzji	138
2.2.	Powołanie podstawy prawnej	140
2.3.	Uzasadnienie faktyczne i prawne	144
2.4.	Pouczenie o trybie wniesienia odwołania oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania	150
2.5.	Klauzula dotycząca wykonalności decyzji	152
3.	Podsumowanie	155

Rozdział V

Skutki wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydanych w trybie pozakodeksowym

1.	Określenie momentu wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji administracyjnej	159
2.	Możliwość poddania decyzji kontroli instancyjnej organu odwoławczego oraz kontroli sądownoadministracyjnej	161
2.1.	Kontrola instancyjna decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydanych w trybie pozakodeksowym	162
2.2.	Kontrola sądownoadministracyjna decyzji wydanych w postępowaniu weryfikującym nabyte prawo do świadczeń rodzinnych	166

3.	Dopuszczalność wzruszenia decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w trybach nadzwyczajnych	169
4.	Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych	173
5.	Zmiana w sferze praw nabytych świadczeniobiorcy	175
6.	Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych a zwrot nienależnie pobranych świadczeń	177
7.	Ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 23a ust. 6 u.ś.r.	182
8.	Podsumowanie	183
	Zakończenie	185
	Bibliografia	197
	Wykaz aktów prawnych	199
	Wykaz literatury	207
	Inne	212

Wykaz skrótów

Akty prawne:

- Konstytucja RP** – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.);
- k.p.a.** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.);
- p.p.s.a.** – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.);
- rozporządzenie z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych** – rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz. U. poz. 1466);
- u.p.a.** – ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 554 ze zm.);
- u.p.s.** – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.);
- u.p.w.d.** – ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2134 ze zm.);
- u.ś.r.** – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2220).

Pozostałe:

- BIP** – Biuletyn Informacji Publicznej
- CBOSA** – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dostępna pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>
- Dz. U.** – Dziennik Ustaw
- NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny
- ONSA** – „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”
- ONSAiWSA** – „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych”
- OSP** – „Orzecznictwo Sądów Polskich”
- PiP** – „Państwo i Prawo”
- SN** – Sąd Najwyższy
- ST** – „Samorząd Terytorialny”
- TK** – Trybunał Konstytucyjny

TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZNSA	„Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”
op. cit.	łac. <i>opus citatum</i> „dzieło cytowane”
t. j.	tekst jednolity
tj.	to jest

Wstęp

Na początku lat 90-tych XX wieku, w następstwie zapoczątkowanych wówczas przemian ustrojowo-gospodarczych, doszło do rozbudowy katalogu socjalnych zadań państwa normowanych w ustawach z zakresu zabezpieczenia społecznego. Zjawisko to postępowało w kolejnych latach, stwarzając swoistego rodzaju mechanizmy przeciwdziałania niepokojącym zjawiskom społecznym, takim jak bezrobocie czy ubóstwo. Zmiany struktury rynku pracy i dostęp do nowych technologii spowodowały, że w stosunku do zbyt wielu obywateli nie zadziałały tradycyjne mechanizmy ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. Osoby w wieku przedemerytalnym okazały się niezdolne do przekwalifikowania zawodowego i równocześnie zbyt młode, by nabyć uprawnienia emerytalne. Bezrobocie osób utrzymujących dotąd rodziny generowało ubóstwo wszystkich alimentowanych. Osoby te rozpoczęły poszukiwanie alternatywnych systemów zabezpieczenia społecznego. Rozpad rodzin skutkował rozwodami, a w konsekwencji wzrostem zapotrzebowania na świadczenia uzasadnione samotnym wychowywaniem dzieci. Niewydolność egzekucji alimentów w postępowaniu cywilnym zmusiła państwo do przyjęcia nowej formuły publicznego zamiennika alimentów. Niskie dochody osób w bezpośredni sposób doprowadziły do wzrostu zapotrzebowania na wsparcie w utrzymaniu mieszkania i zapewnienia dzieciom realizacji obowiązku szkolnego¹.

W ramach zabezpieczenia społecznego dochodziło zatem do rozbudowy form wsparcia socjalnego udzielanego przez instytucje publiczne poza systemem ubezpieczeń społecznych, które różniły się także w swej istocie od świadczeń przyznawanych w ramach pomocy społecznej. Stąd też aktualnie, pod pojęciem zabezpieczenia społecznego rozumie się ogół świadczeń wypłacanych na podstawie przysługującego uprawnionym podmiotom roszczenia w odniesieniu do świadczeń o charakterze ubezpieczeniowym i zaopatrzeniowym, a także świadczenia udzielane w ramach pomocy społecznej i wsparcia społecznego². W definicji tej, terminowi „pomoc

¹ W. Maciejko, *Postępowanie w sprawie zwrotu świadczeń nienależnie pobranych – jurysdykcyjny sposób ochrony środków publicznych*, w: *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 488-489.

² Zob. M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko–rodzina–państwo)*, Kraków 2003, s. 114 oraz S. Nitecki, *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego*

społeczna”, należy nadawać znaczenie wąskie, to jest w zakresie regulowanym ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³. W literaturze instytucje takie jak: świadczenia rodzinne, świadczenie wychowawcze, zatrudnienie socjalne, dodatki mieszkaniowe, pomoc osobom bezrobotnym oraz uprawnionym do alimentów, zaliczane są bowiem do odrębnej części systemu zabezpieczenia społecznego, określanego mianem wsparcia społecznego. Mimo podobieństw instytucje te wykazują wiele cech odmiennych od rozwiązań przyjętych dla pomocy społecznej w ścisłym znaczeniu. Należy tu wskazać w szczególności na brak subsydiarnego charakteru świadczeń, ich roszczeniowość oraz brak zależności między udzieloną pomocą a aktywizacją świadczeniobiorcy. Należy dodać, że pomoc społeczna stanowi autonomiczny obszar regulacji krajowych wyłączony spod koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Jest to kolejna cecha wyróżniająca pomoc społeczną i przemawiająca za jej odrębnością⁴.

Wymaga podkreślenia, że w obawie przed nadmiernymi wydatkami budżetowymi, w kolejnych nowelizacjach, ograniczano możliwości korzystania ze świadczeń dla ubogich i bezrobotnych, co sprzyjało naruszeniom prawa, jakich dopuszczały się osoby zainteresowane uzyskaniem wsparcia publicznego w niepowodzeniach życiowych. Reforma administracji publicznej, przeprowadzona w końcu XX w., w znacznym stopniu zmierzała do przeniesienia ciężaru zadań w sferze pozaubezpieczeniowego zabezpieczenia społecznego na organy jednostek samorządu terytorialnego. To z kolei stworzyło potrzebę wyposażenia tych organów w typowe dotychczas dla organów administracji rządowej (organów rentowych) jurysdykcyjne mechanizmy ochrony przed nadużyciem ze strony osób nielegalnie pobierających świadczenia⁵.

Biorąc bowiem pod uwagę skalę i zakres świadczeń udzielanych w ramach pomocy społecznej i wsparcia społecznego nieuniknione są sytuacje, kiedy w trakcie pobierania świadczenia tego typu, ulegnie zmianie stan prawny lub faktyczny dotyczący świadczeniobiorców albo też ujawnione zostaną fakty wskazujące na to, że świadczeniobiorca wprowadził w błąd organ administracji co do swojej sytuacji do-

i dodatki mieszkaniowe. *Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 17. Por. G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005, s. 30-35 oraz Tej Autorki, *Aktualne problemy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 7, s. 1-6.

³ T. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.

⁴ I. Sierpowska, *Wstęp*, w: *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Lex-el 2012 [dostęp 26 stycznia 2015 r.]; P. Krzykowski, *Wprowadzenie*, w: *Dekodifikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2013, s. 15-16.

⁵ W. Maciejko, *Postępowanie w sprawie zwrotu świadczeń nienależnie pobranych ...*, op. cit., s. 488-489.

chodowej lub też nie poinformował o jej zmianie w trakcie pobierania świadczenia. W ustawach regulujących zasady przyznawania tych świadczeń ustawodawca stara się uwzględnić takie sytuacje i im przeciwdziałać poprzez wprowadzenie możliwości wydawania przez właściwe organy decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń. Wymaga przy tym podkreślenia, że stanowione w tym celu regulacje zmierzają jedynie do restytucji stanu zgodnego z prawem a nie do wprowadzenia dodatkowych sankcji, czy wręcz restrykcji wobec osoby, która takiego nadużycia dokonała⁶. W takim zaś ujęciu uzasadnienia dla wprowadzenia możliwości wydawania przez organy decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń można poszukiwać w podstawowej wartości prawa procesowego, jaką jest funkcja ochronna. Funkcja ochronna prawa procesowego wyraża się bowiem we wprowadzeniu takich regulacji procesowych, które służą, z jednej strony - prawu jednostki do skutecznej ochrony na danej drodze postępowania, z drugiej zaś - ochronie praworządności⁷.

Nadzwyczajne tryby wzruszania decyzji ostatecznych uregulowane są zarówno w przepisach k.p.a., jak i w przepisach szczególnych, do których odesłanie zawarto w art. 16 § 1 k.p.a. i w art. 163 k.p.a. Przepisy szczególne, jak wskazuje się w literaturze, stanowią w przeważającej mierze instrument kontroli przez organ administracyjny prawidłowości wykonywania przez strony decyzji administracyjnych i korzystania z praw z nich płynących⁸. Na podstawie tego instrumentu or-

⁶ Por. M. Kotulski, *Zmiana lub uchylenie decyzji z zakresu pomocy społecznej*, ST 2008, nr 3, s. 36.

⁷ Por. B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne, t. 9 Systemu Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 21-22. Dla porządku podać należy, że realizacji pierwszego z wymienionych aspektów funkcji ochronnej prawa procesowego służą niewątpliwie te instytucje procesowe, które gwarantują jednostce prawo do bezstronnego, obiektywnego, i jawnego rozpatrzenia jej sprawy oraz prawo do środków zaskarżenia. W tej grupie wskazać należy przede wszystkim na przepisy procesowe stanowiące uszczegółowienie zasad ogólnych: prawdy obiektywnej (art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a.), budzenia zaufania do władzy publicznej (art. 8, art. 24-27, art. 107 § 3 k.p.a.), czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10, art. 73, art. 78, art. 79, art. 81 k.p.a.) oraz dwuinstancyjności postępowania (art. 15, art. 127, art. 141 k.p.a.). Prawo procesowe tworzy także gwarancje realizacji zasady praworządności przez właściwe organy administracji publicznej, wśród których wymienić należy te o charakterze prewencyjnym (do których należy zaliczyć instytucje procesowe służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej), jak i te o charakterze represyjnym (do których należy zaliczyć instytucje procesowe, które mają na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwego rozstrzygnięcia). Obok funkcji ochronnej prawa procesowego, w literaturze wskazuje się także na funkcję porządkującą oraz funkcję instrumentalną tego prawa – zob. B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 15 i podaną tam literaturę.

⁸ J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 167-168.

gan dostosowuje również treść obowiązującej decyzji administracyjnych, na mocy których osoby nabyły prawo do zmieniającego się stanu normatywnego. Tym samym jest to instrument, za pomocą którego organ administracji będzie wkraczał w prawo nabyte celem dostosowania jego treści do zmienionego stanu prawnego. Dlatego zmiana lub uchylenie decyzji może nastąpić w przypadkach: obiektywnej zmiany okoliczności faktycznych istotnych dla realizacji przez strony praw nabytych z decyzji, bądź nieprawidłowego korzystania przez strony z praw nabytych⁹.

Decyzje wydawane w szczególnych trybach nadzwyczajnych nie są przedmiotem szczególnego zainteresowania przedstawicieli doktryny. Poza monografią J. Borkowskiego (*Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967), decyzje te są przyczynkowo omawiane przede wszystkim w artykułach naukowych¹⁰ i ogólnie opisywane w komentarzach do przepisów k.p.a. (przede wszystkim do art. 163) lub do ustaw zawierających przepisy umożliwiające wydawanie tych decyzji¹¹. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest niewątpliwie złożoność tej problematyki, która już przy próbie podjęcia nad nią badań wymaga zawężenia obszaru zainteresowań. Niniejsza monografia poświęcona jest więc decyzjom wydawanym w szczególnym trybie nadzwyczajnym, umożliwiającym weryfikację ostatecznych decyzji wydawanych w sprawach świadczeń rodzinnych.

Wybór tego rodzaju spraw jako obszaru badawczego do analizy rzeczonych decyzji, oprócz zainteresowań autorki, wynika również z niedostatku pozycji naukowych poświęconych decyzjom weryfikującym nabyte prawo do świadczeń rodzinnych i postępowaniu, w którym są one wydawane. Większość dostępnych opracowań, obejmujących zagadnienie wydawania tego typu decyzji przez organy administracji publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego ale poza systemem ubezpieczeń społecznych, dotyczy bowiem spraw z zakresu pomo-

⁹ S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 171

¹⁰ Tytułem przykładu wskazać można: D. Szulejewski, *Uchylenie i zmiana decyzji ostatecznych na podstawie przepisów szczególnych*, „Organizacja-Metody-Technika” 1984, nr 11; S. Nitecki, *Obligatoryjne formy weryfikacji decyzji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, ST 2003, nr 5; Tenże, *Zasada praw nabytych a weryfikacja decyzji administracyjnej w ramach postępowania administracyjnego na przykładzie ustawy o pomocy społecznej*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003; M. Kotulski, *Uwagi na tle zmiany lub uchylenia decyzji z zakresu pomocy społecznej oraz zwrotu świadczeń nienależnie pobranych*, „Causus” 2007, nr 43; Tenże, *Zmiana lub uchylenie decyzji ...*, op. cit. W. Maciejko, *Zmiana lub uchylenie decyzji w sprawach pomocy społecznej*, „Służba Pracownicza” 2010, nr 8.

¹¹ Zob. I. Sierpowska, *Komentarz do art. 106 ustawy o pomocy społecznej w: Pomoc społeczna. Komentarz*, Lex-el 2017 [dostęp 09-12-2017 r.]; A. Kawecka, *Komentarz do art. 32 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, w: *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Lex-el 2015 [dostęp 09-12-2017 r.].

cy społecznej¹². Tymczasem świadczenia rodzinne przyznawane są w ramach wsparcia społecznego, a świadczenia tego rodzaju, o czym już wspomniano, cechują znaczne odmienności od świadczeń przyznawanych w ramach pomocy społecznej. O ile bowiem pomoc społeczna ma za zadanie zaspokoić niezbędne potrzeby osoby (rodziny), o które ta nie jest w stanie zadbać wykorzystując własne możliwości, zasoby i uprawnienia, o tyle w przypadku wsparcia społecznego sytuacja wygląda odmiennie.

Świadczenia przewidziane w ramach wsparcia społecznego przysługują bowiem osobom w celu zaspokojenia określonej potrzeby (dodatki mieszkaniowe), ze względu na określoną sytuację faktyczną osoby (bezrobocie), bądź też stanowią formę wsparcia dla osób i rodzin, które nie dysponują wysokim dochodem, a wychowują dzieci, albo ze względu na stan zdrowia lub wiek wymagają dodatkowej pomocy (świadczenia rodzinne). O ile świadczenia z pomocy społecznej, nawet te, które mają status publicznych praw podmiotowych, mogą być przyznawane w ramach uznania administracyjnego, o tyle w przypadku wsparcia społecznego, świadczenie przysługuje z zasady po spełnieniu określonych prawem wymogów (mają zatem charakter roszczeniowy), a dalsze ich otrzymywanie nie jest związane z jakąś formą aktywności zmierzającej do poprawy własnej sytuacji bytowej. Oznacza to, że w przypadku wsparcia społecznego można mówić o wykorzystaniu funkcji opiekuńczej, a nie zmierzającej do usamodzielnienia i wyprowadzenia z systemu zabezpieczenia społecznego¹³.

Formalne wyodrębnienie systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych nastąpiło z dniem 1 maja 2004 r. wraz z wejściem w życie przepisów u.s.r. Jak wynika bowiem z uzasadnienia projektu tej ustawy „celem projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych jest budowa nowego, wyraźnie odrębnego od systemu pomocy społecznej, systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych, które:

- mają na celu wspieranie rodziny w realizacji jej funkcji, głównie opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej,
- mają charakter mniej selektywny niż świadczenia z pomocy społecznej,
- określają kryterium dochodowe warunkujące dostęp do świadczeń na poziomie wyższym niż potrzeby egzystencjalne,
- mają charakter wyłącznie obligatoryjny i nie wymagają analizowania potrzeb metodą wywiadu środowiskowego,

¹² Zob. m.in. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008; Tenże, *Pomoc społeczna. Procedura i tryb przyznawania świadczeń*, Wrocław 2009; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca...*, op. cit.; M. Kotulski, *Zmiana lub uchylenie decyzji...*, op. cit.; S. Nitecki, *Obligatoryjne formy weryfikacji decyzji administracyjnej...*, op. cit.

¹³ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej...*, op. cit. Por. D. Dzieński, *Świadczenia z ubezpieczenia chorobowego. Świadczenia rodzinne – po zmianach*, Warszawa 2004, s. 12.

- mają jedno źródło (budżet państwa) finansowania wydatków,
- będą realizowane przez uproszczoną strukturę organizacyjną¹⁴.

Wymaga także podkreślenia, że dostęp do świadczeń rodzinnych ma relatywnie największa grupa beneficjentów świadczeń przyznawanych w ramach wsparcia społecznego. Zgodnie bowiem z art. 2 u.s.r., świadczeniami rodzinnymi są:

- 1) zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego;
- 2) świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne;
- 3) zapomoga wypłacana przez gminy, na podstawie art. 22a;
- 4) świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b;
- 5) jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka;
- 6) świadczenie rodzicielskie.

Ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych następuje w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta albo wojewodę po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w oparciu o przepisy zawarte w rozdziale 6 u.s.r. oraz w k.p.a., a także w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wnioskach, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych¹⁵.

Jeśli chodzi natomiast o decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, to należy wyjaśnić, że w art. 163 k.p.a. zawarto odesłanie do przepisów szczególnych, które mogą przewidywać inne przypadki oraz inne zasady uchylenia lub zmiany decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, niż te określone w rozdziale 13 Działu II k.p.a. zatytułowanego „Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji”. W sprawach świadczeń rodzinnych takimi przepisami szczególnymi są regulacje zawarte w art. 32 ust. 1-1d u.s.r., w świetle których: „organ właściwy oraz wojewoda mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne lub wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo

¹⁴ Uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych, Uwagi ogólne o założeniach projektu ustawy; Sejm RP IV kadencji, nr druku 1555, s. 59, dostępne pod adresem <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp 17-12-2017 r.].

¹⁵ Dz. U. poz. 1466; dalej jako „rozporządzenie z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych”.

do świadczeń (ust. 1). Zmiana decyzji na korzyść strony nie wymaga jej zgody (ust. 1a). Wszczęcie postępowania w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń, następuje z urzędu (ust. 1b). Wszczęcie postępowania, o którym mowa w ust. 1b, nie wymaga zawiadomienia strony (ust. 1c). Decyzje przyznające świadczenia rodzinne oraz decyzje w sprawie zmiany wysokości świadczeń rodzinnych na korzyść strony są natychmiast wykonalne (ust. 1d)”.

W kontekście odesłania zawartego w art. 163 k.p.a., cytowane powyżej przepisy art. 32 u.s.r. przewidują pozakodeksowy tryb nadzwyczajny wzruszania ostatecznych decyzji ustalających prawo do świadczeń rodzinnych. W postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji w tym trybie, z mocy art. 32 ust. 2 u.s.r., w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy k.p.a. Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r., wydawane są zatem po przeprowadzeniu postępowania, w którym mamy do czynienia ze zjawiskiem dezintegracji przepisów procesowych. Regulacja szczególna nie tworzy bowiem odrębnej procedury, po przeprowadzeniu której wydawana jest rzeczona decyzja, lecz stanowi uszczegółowienie ogólnej regulacji procesowej do konkretnej kategorii spraw administracyjnych, to jest spraw dotyczących świadczeń rodzinnych. W art. 32 u.s.r., oprócz określenia przesłanek wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, zawarto niewiele regulacji, które wprost odnosiłyby się do postępowania, w którym wydawane są te decyzje. Tej problematyce poświęcone są bowiem jedynie cytowane powyżej ust. 1b–1d art. 32 u.s.r., które normują szczególne instytucje procesowe przewidziane na użytek postępowania w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń. W niektórych sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wydanie decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych następuje z uwzględnieniem regulacji zawartych w art. 23a ust. 2, 5 i 6 u.s.r. Dlatego też, w tytule niniejszej monografii, konieczne było doprecyzowanie, że tryb pozakodeksowy, w którym wydawane są decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych obejmuje w istocie przesłanki wydania tych decyzji (na podstawie przepisów szczególnych), a nie postępowanie, w którym te decyzje są wydawane. Takie też znaczenie należy nadawać terminowi „wydania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych” użytemu w niniejszej monografii.

Dla porządku można wskazać, że pod pojęciem postępowania administracyjnego należy rozumieć regulowany przez normy proceduralne ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organ prowadzący postępowanie oraz uczestników postępowania w celu rozpoznania sprawy administracyjnej i jej rozstrzy-

gnięcia w drodze decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych tych podmiotów mających na celu weryfikację decyzji administracyjnej¹⁶.

Można wyróżnić dwa rodzaje postępowań administracyjnych: postępowanie ogólne oraz postępowania szczególne. To pierwsze jest regulowane przepisami k.p.a. i służy rozstrzygnięciu wszelkich indywidualnych spraw należących do właściwości organów administracji publicznej, jeżeli przepis szczególny nie wyłącza danej sprawy spod tego trybu. Natomiast w trybie postępowania szczególnego następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie określonego rodzaju spraw. Przykładem takiego postępowania jest postępowanie podatkowe, które służy rozpoznawaniu i rozstrzygnięciu spraw podatkowych¹⁷. Do tej grupy należą też postępowania dyscyplinarne, których przedmiotem jest wymierzenie kary dyscyplinarnej za zachowanie niegodne członka danej organizacji lub zakładu administracyjnego albo też pracownika (funkcjonariusza administracyjnego) poddanych odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz za naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego przez te osoby¹⁸. Postępowaniem administracyjnym szczególnym jest także postępowanie w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych.

W ramach postępowania administracyjnego ogólnego trzeba mieć natomiast na uwadze to, że w przepisach k.p.a. są liczne odesłania, o różnym zakresie i znaczeniu, do przepisów odrębnych lub szczególnych zawartych w innych aktach prawnych, które albo są niezbędne w prowadzeniu postępowania, albo dopełniają lub korygują kodeksowe regulacje procesowe. Tą drogą, bez nowelizacji k.p.a., zwiększa się elastyczność przepisów proceduralnych¹⁹. Jednym z przepisów niezbędnych do prowadzenia postępowania, o którym mowa w art. 163 k.p.a., jest art. 32 ust. 1 u.ś.r., który zawiera przesłanki uchylecia lub zmiany decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Postępowanie, w którym wydawane są decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych jest zatem postępowaniem administracyjnym ogólnym.

Kompleksowe ujęcie decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawanych na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r., pozwoli na diagnozę stanu regulacji umożliwiających wzruszenie decyzji wydanych w tym przedmiocie w trybie zwykłym zarówno z punktu widzenia interesów państwa, jak i ochrony

¹⁶ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 24.

¹⁷ Ibidem, s. 24, 25.

¹⁸ J. Lang, w: E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 174.

¹⁹ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne...*, op. cit., s. 80-81.

interesu adresata decyzji. Podstawową metodą badań zastosowaną w niniejszej monografii jest analiza prawno-dogmatyczna. Badania ograniczają się do przedstawienia administracji świadczącej w Polsce, stąd głównym przedmiotem analizy jest polski materiał normatywny, dorobek doktryny i orzecznictwo. W celu zachowania przejrzystości rozważań, podstawowym obszarem badań uczyniono decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Zagadnienia związane z decyzjami wydawanymi w tym przedmiocie w postępowaniu odwoławczym, a w tym z właściwością organów do ich wydania, poruszono jedynie w takim zakresie, jaki konieczny był dla lepszego zobrazowania badanej problematyki. W takim samym zakresie przedmiotem badań uczyniono decyzje wydawane w trybach nadzwyczajnych, których uruchomienie jest możliwe po wydaniu i w celu wzruszenia decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Wymaga bowiem zauważenia, że zarówno w postępowaniu odwoławczym, jak i w postępowaniu prowadzonym w trybach nadzwyczajnych, w tym w szczególności w trybie wznowienia postępowania, dojść może do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, których podstawę prawną materialną będzie stanowił art. 32 ust. 1 u.s.r.

Zaznaczyć także należy, że prawo do świadczeń rodzinnych ustalane i weryfikowane jest w postępowaniu, do którego, na mocy art. 32 ust. 2 u.s.r., w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się przepisy k.p.a. Stąd też, w niniejszej publikacji uwzględniane będą tylko instytucje procesowe występujące w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Posiłkowe i uzupełniające zastosowanie znajduje również metoda porównawcza. Pozwala ona przedstawić tło historyczne badanych instytucji, ich ewolucję i kierunki rozwoju. Umożliwia ogląd administracji świadczącej i zabezpieczenia społecznego z perspektywy czasu i przestrzeni. Teoretyczne rozważania prowadzone w niniejszej pracy zostaną wzbogacone o wnioski *de lege ferenda*. Ich celem jest doskonalenie instytucji zabezpieczenia społecznego i zwiększenie efektywności administracji w tym obszarze.

Niniejsza monografia została podzielona na pięć rozdziałów, przy czym, w celu zachowania przejrzystości rozważań, w każdym rozdziale, obok rozważań zasadniczych, zawarto podsumowanie.

W rozdziale I monografii przedstawiono decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane na podstawie przepisów szczególnych jako element nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych. Nakreślono zatem ogólne ramy systemu weryfikacji decyzji wydawanych w sprawach świadczeń rodzinnych. Omówiono decyzje weryfikujące nabyte prawo w ujęciu art. 163 k.p.a. Wskazano na pozakodeksowe ujęcie decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, a także poddano ocenie, z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, regulacje zawarte w art. 32 u.s.r. Rozważano także

charakter prawny decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawanych na podstawie przepisów szczególnych.

Rozdział II niniejszej monografii poświęcono przesłankom wydania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Dokonano kwalifikacji prawnej tych przesłanek, która pozwoliła na wyodrębnienie katalogu przesłanek materialnych (merytorycznych) oraz przesłanek procesowych (formalnych) wydania tej decyzji. Omówiono konstrukcję prawną obu grup tych przesłanek, a następnie poddano szczegółowej analizie każdą z wyodrębnionych przesłanek. Do przesłanek materialnych zaliczono: zmianę sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny, nabycie przez członka rodziny prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, nienależne pobranie świadczenia rodzinnego oraz wystąpienie innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych. Wśród przesłanek procesowych wyodrębniono natomiast przesłanki pozytywne oraz negatywne. Do pierwszej grupy (tj. przesłanek procesowych pozytywnych) zaliczono: ostateczność decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych oraz nabycie prawa do świadczeń rodzinnych z wydanej w sprawie decyzji. Natomiast w drugiej grupie (tj. przesłanek procesowych negatywnych) wymieniono: uprzednie wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, upływ okresu, na jaki ustalono prawo do świadczeń rodzinnych, śmierć jedynego świadczeniobiorcy, zawisłość sprawy administracyjnej prowadzonej w trybie pozakodeksowym, ostateczne rozpatrzenie sprawy administracyjnej w trybie pozakodeksowym oraz kwalifikowana wadliwość ostatecznej decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych.

Przedmiotem rozważań zawartych w rozdziale III niniejszej monografii są zagadnienia procesowe związane z prowadzeniem postępowania w trybie pozakodeksowym, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. W tym obszarze przedstawiono tematykę związaną zarówno z właściwością organów administracji publicznej, wszczęciem postępowania i przebiegiem jego stadium wyjaśniającego, jak również z dopuszczalnością uruchomienia i prowadzenia rzeczzonego trybu w sytuacji wszczęcia innego postępowania zmierzającego do wzruszenia decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Omówienie przebiegu postępowania, w którym wydawana jest decyzja, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r., poprzedzone zostało natomiast analizą przepisów procesowych, będących podstawą prawną czynności podejmowanych w tym postępowaniu.

W rozdziale IV niniejszej monografii omówiona została struktura decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawanych w trybie pozakodeksowym. W tym obszarze wyodrębniono i poddano szczegółowej analizie

elementy tworzące tzw. minimum decyzyjne, do których zaliczono: oznaczenie organu administracji publicznej, oznaczenie strony lub stron, rozstrzygnięcie oraz podpis z oznaczeniem osoby uprawnionej do wydania decyzji. Analizie poddano także pozostałe składniki decyzji, do których zaliczono: datę wydania decyzji, powołanie podstawy prawnej, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o trybie wniesienia odwołania oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, jak również dodatkowy składnik niektórych z badanych decyzji, jakim jest klauzula dotycząca wykonalności decyzji.

Natomiast w rozdziale V niniejszej monografii wskazano na skutki wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydanych w trybie pozakodeksowym. Rozważania w tym obszarze poprzedzono określeniem momentu wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji administracyjnej. Następnie dokonano analizy następujących skutków prawnych wydania badanych decyzji: możliwość poddania decyzji kontroli instancyjnej organu odwoławczego oraz kontroli sądownoadministracyjnej, zmianę w sferze praw nabytych świadczeniobiorcy, uruchomienie innych postępowań w związku z wydaniem decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, a w tym tych zmierzających do wzruszenia tych decyzji w trybach nadzwyczajnych.

W monografii zamieszczono także podsumowanie przeprowadzonych badań a także bibliografię, w której podano źródła prawa, wykorzystaną literaturę oraz cytowane orzeczenia sądowe.

Przyjęty układ pracy pozwoli na udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- Jaka jest relacja pozakodeksowego trybu wzruszania ostatecznych decyzji, na mocy których strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, względem kodeksowych trybów wzruszania decyzji administracyjnych?
- Jakie reguły kolizyjne winny znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy istnieją przesłanki do weryfikacji ostatecznej decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. i przesłanki do uruchomienia innego, kodeksowego trybu wzruszenia tej decyzji lub wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego?
- Jaką rolę pełnią przesłanki, zawarte w przepisach szczególnych, stanowiące podstawę prawną wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych?
- Czy konstrukcja art. 32 u.ś.r., w którym zawarte są m.in. przesłanki pozytywne wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, spełnia zadanie komunikatywności i warunek określoności, będący elementem konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji, wyprowadzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP?

- Jaki charakter mają decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane na podstawie przepisów szczególnych?
- Z jakich przepisów należy odkodowywać przesłanki warunkujące wydanie, w trybie pozakodeksowym, decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych?
- Jakie są konstrukcja i charakter prawny przesłanek pozytywnych, a jaki przesłanek negatywnych, wydania badanych decyzji?
- Czy zasadne jest utrzymanie wszystkich przesłanek pozytywnych wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wymienionych w art. 32 ust. 1 u.ś.r.?
- W oparciu, o jakie regulacje prawne prowadzone jest, w trybie pozakodeksowym, postępowanie weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych?
- Czy normy procesowe, zawarte w przepisach u.ś.r. i rozporządzeniu z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych, w dostateczny sposób uwzględniają specyfikę postępowania prowadzonego, w trybie pozakodeksowym, w sprawie weryfikacji nabytego prawa do świadczeń rodzinnych?
- Według jakich reguł należy ustalać właściwość organu administracji publicznej w sprawach, w których wydawana jest decyzja, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r.?
- Jaka jest struktura decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawanych na podstawie przepisów szczególnych?
- Jakie skutki o charakterze formalnym, a jakie o charakterze materialno-prawnym wiążą się z wprowadzeniem badanych decyzji do obrotu prawnego?

Korzystając z okazji pragnę złożyć podziękowania prof. zw. dr hab. Januszowi Sługockiemu oraz dr hab. Andrzejowi Kabatowi, prof. Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie za trud przygotowania recenzji niniejszej monografii a także za cenne uwagi i wskazówki, które starałam się uwzględnić w niniejszym opracowaniu.

W monografii uwzględniono stan prawny na dzień 31 grudnia 2018 r.

ROZDZIAŁ I

DECYZJE WERYFIKUJĄCE NABYTE PRAWO DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH WYDAWANE NA PODSTAWIE PRZEPISÓW SZCZEGÓLNYCH JAKO ELEMENT NADZWYCZAJNYCH TRYBÓW WZRUSZANIA DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH

1. Zarys systemu weryfikacji decyzji wydawanych w sprawach świadczeń rodzinnych

Zgodnie z art. 104 k.p.a., „organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji”. Wymaga jednak podkreślenia, że powołany przepis nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej załatwiającej sprawę co do jej istoty. Załatwienie sprawy w takiej formie musi bowiem wynikać z przepisów prawa materialnego, które dają określonemu w tych przepisach organowi prawo do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej. Decyzyjna forma załatwienia sprawy może być przy tym wyrażona w tych przepisach wprost, bądź pośrednio przez określenie w formie czasownikowej kompetencji organu do rozstrzygania sprawy, np. przez użycie zwrotów: zezwala, stwierdza, przydziela²⁰. W sprawach świadczeń rodzinnych decyzyjna forma ich załatwienia wyrażona została wprost w wielu przepisach u.ś.r. (zob. przykładowo art. 20 ust. 3, art. 21 ust. 1 pkt 2, art. 32 ust. 1 i 1d u.ś.r.).

Decyzje wydawane w sprawach świadczeń rodzinnych podlegają weryfikacji zarówno w postępowaniu administracyjnym – na zasadach określonych w prze-

²⁰ Por. uchwałę NSA z 15 listopada 1999 r., sygn. akt OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54. Zob. także wyroki NSA: z 17 września 2015 r., sygn. akt I OSK 71/14, z 5 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2349/13 oraz z 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 894/09, CBOSA. Szerzej na ten temat zob. M. Kopacz, *Forma prawna załatwienia wniosku bezrobotnego w przedmiocie indywidualnego skierowania na szkolenie*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11, s. 355 i nast.

pisach k.p.a. (zob. art. 32 ust. 2 u.ś.r.) oraz w przepisach u.ś.r., jak i w postępowaniu sądowoadministracyjnym²¹. Wymaga przy tym zaznaczenia, że przedmiotem weryfikacji w trybie zwykłym lub nadzwyczajnym jest sprawa administracyjna rozstrzygnięta wcześniej decyzją właściwego organu. Sprawy administracyjnej nie można jednak postrzegać wyłącznie przez pryzmat prawa procesowego, ale jej istoty należy też poszukiwać w sferze regulacji materialnych, których wiążące konsekwencje mają być ustalone poprzez rozstrzygnięcie sprawy. W badanych sprawach regulacje te zawarte są w przepisach u.ś.r. W ten sposób pojęcie sprawy administracyjnej wyraża elementy procesu stosowania normy materialnej. Pojęcie to jest tutaj podwójnie uniwersalne. Z jednej strony jest ono użyteczne i dla określenia przedmiotu jurysdykcji administracyjnej i dla określenia przedmiotu postępowania administracyjnego. Z drugiej strony tkwi w nim zarówno element materialny (fakty są zbierane po to, żeby je połączyć z normą prawa materialnego) i element procesowy (organ, prowadząc postępowanie, prowadzi również sprawę, a kończąc postępowanie, kończy tę sprawę)²².

Jak trafnie zauważa B. Adamiak, „choć kształt systemu weryfikacji rozstrzygnięć organów administracji publicznej niewątpliwie determinują takie wartości konstytucyjne, jak: prawo do procesu, ochrona praworządności, czy ochrona praw nabytych, będące fundamentami demokratycznego państwa prawnego, to regulacje zawarte w Konstytucji RP, jedynie w niewielkim zakresie odnoszą się wprost do elementów budowy tego systemu. W regulacjach tych odnaleźć można jedynie zasady odnoszące się do budowy systemu weryfikacji decyzji administracyjnych w toku instancji. Zgodnie bowiem z art. 78 Konstytucji RP, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Z regulacji Konstytucji RP nie można natomiast wyprowadzić zasad co do budowy systemu weryfikacji decyzji administracyjnych poza tokiem instancji. Konstytucja RP nie zawiera regulacji o nadzorze nad postępowaniem administracyjnym, w przeciwieństwie do nadzoru nad postępowaniem sądowym, który - w świetle art. 183 ust. 1 Konstytucji RP - sprawuje Sąd Najwyższy nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Założeń co do budowy systemu weryfikacji decyzji administracyjnych poza tokiem

²¹ Szerzej na ten temat zob. R. Sawuła, *Właściwość sądów administracyjnych i samorządowych kolegiów odwoławczych do rozpoznawania spraw na tle ustawy z dn. 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych*, „CASUS” 2005, nr 1, s. 33 i nast.

²² Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 76, 79; T. Kielkowski, *Przedmiot postępowania administracyjnego – sprawa administracyjna*, w: *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, cz. 1, red. W. Chróścielewski, t. II Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018, s. 31.

instancji nie można wyprowadzić także z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP), statuującej jedynie obowiązek organów władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, który reguluje następstwo prawne niekonstytucyjności aktów normatywnych, wynika zaś, że system ten jest regulowany ustawami, a obejmuje klasyczną instytucję procesową wznowienia postępowania oraz uchylecia decyzji na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania²³.

Uwzględniając zatem regulacje zawarte w stosownych ustawach (k.p.a. i p.p.s.a.) wskazać należy, że na system weryfikacji decyzji wydawanych w sprawach świadczeń rodzinnych składają się następujące postępowania:

- 1) postępowanie odwoławcze (art. 127- 140 k.p.a.);
- 2) postępowanie w sprawie wznowienia postępowania (art. 145-152 k.p.a.);
- 3) postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156-159 k.p.a.);
- 4) postępowania w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji administracyjnej prawidłowej lub dotkniętej wadą niekwalifikowaną (art. 154, art. 155, art. 161, art. 163 k.p.a.);
- 5) postępowanie sądownoadministracyjne zainicjowane skargą lub sprzeciwem od decyzji, o którym mowa w art. 64a p.p.s.a.

Wymienione powyżej postępowania charakteryzują się znacznymi różnicami, co wynika z odmiennych celów, którym te postępowania służą i w związku z tym nie mogą być stosowane zamiennie.

Celem postępowania odwoławczego jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcia sprawy zakończonej decyzją nieostateczną, z której wydania strona jest niezadowolona. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania tworzy natomiast możliwość prawną ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy rozstrzygniętej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym doszło do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, było dotknięte ciężką kwalifikowaną wadliwością procesową. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej tworzy zaś możliwość prawną wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji dotkniętej ciężką, kwalifikowaną wadliwością, głównie materialnoprawną. Postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji administracyjnej dotkniętej wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowej tworzy z kolei możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w razie wadliwej wykładni przepisów prawa lub zmiany oceny treści rozstrzygnięcia, gdy przepis prawa pozostawia wyprowadzenie konsekwencji prawnych organowi ze względu na racje interesu społecznego lub słusznego

²³ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne...*, op. cit., s. 192, 193, 196.

interesu strony²⁴. Celem postępowania sądowoadministracyjnego jest zaś przeprowadzenie kontroli legalności działalności organów administracji publicznej. Należy przy tym zauważyć, że kontroli sądowoadministracyjnej podlegają wszystkie decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.) niezależnie od tego, w jakim zostały wydane trybie postępowania administracyjnego (zwykłym, czy nadzwyczajnym). Uruchomienie tej kontroli w niektórych przypadkach uzależnione jest jednak od uprzedniego wyczerpania zwykłego środka zaskarżenia. Dotyczy to tych spraw, w których przepisy prawa przewidują możliwość wniesienia odwołania²⁵.

W przypadku zaś wystąpienia w konkretnej sprawie przesłanek umożliwiających uruchomienia dwu lub więcej postępowań weryfikacyjnych konieczne jest skorzystanie z reguł kolizyjnych, które w niektórych przypadkach statuują przepisy prawa (zob. art. 56 p.p.s.a.), a w innych wymagają skorzystania z dorobku doktryny i judykatury²⁶.

System weryfikacji decyzji administracyjnych nie został zbudowany z instytucji procesowych o jednolitym charakterze. Można w nim wyróżnić konstrukcje czyste, które mają wyłącznie cechy środka zaskarżenia albo cechy środka nadzoru oraz konstrukcje mieszane. Jednolitą konstrukcję ma weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji, która uruchamiana jest przez wniesienie odwołania od decyzji lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na prawie zaskarżalności oparta jest w postępowaniu sądowoadministracyjnym konstrukcja skargi i sprzeciwu od decyzji. Charakter mieszany ma natomiast budowa systemu nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, w którym instytucje tworzące ten system nie mają jednolitej konstrukcji prawnej. Charakter mieszany mają instytucje: wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji. Zawierają one bowiem w swojej konstrukcji prawnej zarówno elementy charakterystyczne dla środków zaskarżenia, jak również elementy typowe dla środków nadzoru i odwołałości decyzji. Charakter mieszany ma także instytucja uchylenia (zmiany) decyzji prawidłowej lub dotkniętej wadą niekwalifikowaną, w trybie uregulowanym w art. 154, art. 155 art. 161 i art. 163 k.p.a. W tych trybach występują elementy właściwe dla środków nadzoru i odwołałości

²⁴ Ibidem, s. 237.

²⁵ Z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła bowiem w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935), mocą której dokonano nowelizacji m.in. art. 52 p.p.s.a. w wyniku której § 3 tego przepisu otrzymał brzmienie: „jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa”.

²⁶ Por. M. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008, s. 21 i nast. oraz powołaną tam literaturę i orzecznictwo sądowe. Szerzej na ten temat zobacz rozważania zawarte w rozdziale III niniejszej monografii.

decyzji, jak również środka zaskarżenia, bo nie można wyłączyć możliwości złożenia w tych trybach żądania weryfikacji decyzji przez stronę²⁷.

Wspólną cechą instytucji procesowych składających się na system weryfikacji rozstrzygnięć jest ich cel, którym jest wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych decyzji (postanowień) przez kasację lub reformację. Różnica pomiędzy nimi sprowadza się do funkcji, jakie pełnią dla ochrony praworządności. Środki zaskarżenia pełnią funkcję ochrony praworządności w zakresie naruszonego interesu prawnego strony postępowania administracyjnego, jak i jednostki, która twierdzi, że jej interes prawny został naruszony, domagając się przez zaskarżenie usunięcia tego naruszenia. Środki nadzoru i środki odwołałości pełnią funkcję ochrony obiektywnie naruszonego porządku prawnego, bez względu na to, na czyją korzyść doszło do naruszenia tego porządku²⁸.

Z punktu widzenia problematyki poruszanej w niniejszej publikacji kluczowe znaczenie ma zaś okoliczność, że co do zasady przepisy k.p.a. lub p.p.s.a. stanowią wystarczającą podstawę do weryfikacji decyzji administracyjnej w wymienionych powyżej postępowaniach. Wyjątkiem w tym zakresie jest regulacja statuowana w przepisie art. 163 k.p.a., zawierająca normy o charakterze odsyłającym. Przepis ten nie może bowiem stanowić samodzielnej podstawy do uchylenia lub zmiany decyzji administracyjnej. W tym przypadku podstawy prawnej do wydania decyzji weryfikacyjnej należy szukać w przepisach szczególnych, które określają sytuacje i warunki, na jakich będzie możliwe przeprowadzenie weryfikacji decyzji administracyjnej²⁹. Natomiast wydanie decyzji na podstawie samego art. 163 k.p.a. wypełnia przesłankę rażącego naruszenia prawa³⁰.

Jak słusznie wskazuje W. Chróścielewski, „gdyby w kodeksie tego przepisu (art. 163 k.p.a. – przyp. autorki) nie zamieszczono, i tak istniałaby możliwość wzruszenia decyzji na mocy przepisów szczególnych w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali*. Tak więc zamieszczenie tego przepisu w kodeksie nastąpiło wyłącznie ze względów porządkowych – aby wyraźnie wskazać organom administracji, że regulacja kodeksowa nie wyłącza możliwości wzruszania decyzji przewidzianych w przepisach szczególnych. Te przepisy szczególne wiążą przesłanki uprawniające organ administracji do wzruszenia decyzji ostatecznych przede wszystkim z kwestią wykonywania tych decyzji”³¹. W takim zaś ujęciu,

²⁷ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Prawo procesowe administracyjne*, op. cit., s. 199.

²⁸ Ibidem, s. 199.

²⁹ Por. S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne...*, op. cit., s. 156.

³⁰ B. Adamiak, *Komentarz do art. 163*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Legalis 2017 [dostęp 24-07-2017 r.].

³¹ W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 210. Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 163*, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex-el 2016 [dostęp 06-01-2018 r.].

jak trafnie podnosi Z. Kmiecik, „odesłania z art. 163 k.p.a. jest w rzeczywistości elementem mającym ukazać związek regulacji prawa materialnego z prawem procesowym, pełniącym wobec tego funkcję czysto informacyjną”³². Nie sposób jednak odmówić słuszności także pogładowi J. Wagner-Kowalskiej, że „brak art. 163 k.p.a. w kodeksie nie blokowałby wydania decyzji o materialnie określonej treści. Sam fakt istnienia przepisów szczególnych nie wymaga sygnalizowania, toteż istnienie art. 163 k.p.a. tylko dlatego, że funkcjonują przepisy szczególne kompletnie regulujące warunki uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej, nie jest uzasadnione. Można co najwyżej skonstatować, że art. 163 k.p.a. ma charakter specyficzny, informacyjny, tyle że tego rodzaju przepis, stanowiący zdanie w sensie opisowym, które niesie określoną wiadomość, ale nie przedstawia walorów normatywnych, jest obciążone istotną wadą przede wszystkim z punktu widzenia reguł poprawnej legislacji”³³.

2. Decyzje weryfikujące nabyte prawo w ujęciu art. 163 k.p.a.

Stosownie do art. 163 k.p.a., „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”.

Analizując wskazaną regulację prawną zauważyć przede wszystkim należy, że w przeciwieństwie do pozostałych kodeksowych trybów wzruszenia decyzji administracyjnych, w przepisie art. 163 k.p.a. ustawodawca nie doprecyzował, który organ (organ wyższego stopnia czy organ, który wydał decyzję i w której instancji) jest właściwy do uchylenia lub zmiany decyzji w tym trybie³⁴. Oznacza to, że w zależności od regulacji zawartych w przepisach szczególnych, wzruszenie decyzji w tym trybie, może przyjąć postać środka nadzoru (gdy właściwy będzie organ wyższego stopnia) lub środka odwołałości decyzji (gdy właściwy będzie organ, który wydał decyzję). Pamiętać bowiem należy, że cechami charakterystycznymi zarówno środków odwołałości, jak i środków nadzoru, są oparcie ich na zasadzie oficjalności oraz cel, któremu służą – wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych decyzji. Jedyną zaś różnicą jest określenie organu właściwego do zastoso-

³² Z. Kmiecik, *Nadzwyczajne tryby wzruszenia ostatecznej decyzji lub postanowienia w polskim prawie o postępowaniu administracyjnym*, w: *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Lex-el 2014 [dostęp 06-01-2018 r.].

³³ J. Wagner-Kowalska, *Czy należy zachować art. 163 w kodeksie postępowania administracyjnego?*, PiP 2015, z. 3, s. 114-115.

³⁴ Właściwość organów w sprawach dotyczących kodeksowych trybów nadzwyczajnych jest konkretnie określona w przepisach: art. 150 § 1, art. 154 § 1, art. 155, art. 157 § 1 i art. 161 § 1 k.p.a.

wania danego środka. Bez względu na rodzaj, środki te pełnią funkcję ochrony obiektywnego porządku prawnego³⁵.

Na podstawie regulacji zawartych w przepisach szczególnych będzie także możliwe prawidłowe odkodowanie, czy decyzja weryfikująca nabyte prawo, o której mowa w art. 163 k.p.a., wydawana w konkretnej sprawie ma charakter decyzji uznaniowej czy związanej. Jak już bowiem wskazywano, przepis art. 163 k.p.a. zawiera normy o charakterze odsyłającym. Oznacza to, że użycie w tym przepisie zwrotu „może” ma walor jedynie informacyjny i w żadnym przypadku nie przesądza o uznaniowym charakterze decyzji weryfikujących nabyte prawo wydawanych w konkretnych sprawach na mocy przepisów szczególnych. Za konstatacją taką przemawia zresztą samo brzmienie art. 163 k.p.a., w którym wyraźnie zawarto odesłanie nie tylko do „innych przypadków” ale także do „innych zasad niż określone w niniejszym rozdziale”.

Przeciwko tezie o uznaniowym charakterze decyzji weryfikujących nabyte prawo, wywodzonej jedynie z brzmienia art. 163 k.p.a., świadczą także regulacje zawarte w przepisach szczególnych. Tytułem przykładu wskazać można na przepis art. 36a ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁶, zgodnie z którym, „właściwy organ uchyla decyzję o pozwoleniu na budowę w przypadku wydania decyzji nakładającej termin sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego”. Innym przykładem jest art. 106 ust. 5 u.p.s., w świetle którego: „decyzję administracyjną zmienia się lub uchyla na niekorzyść strony bez jej zgody w przypadku zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej strony, pobrania nienależnego świadczenia, a także można zmienić lub uchylić decyzję, jeżeli wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 11, art. 12 i art. 107 ust. 5. Zmiana decyzji administracyjnej na korzyść strony nie wymaga jej zgody”. Brzmienie tych przepisów nie pozostawia żadnych wątpliwości, że w tych sprawach decyzje weryfikujące nabyte prawo mają charakter związany. Wskazać w tym miejscu należy, że także na tle tych spraw, w których przepisy szczególne, a w tym i art. 32 ust. 1 u.ś.r., poprzez użycie sformułowania „mogą zmienić lub uchylić”, wydają się wskazywać na uznaniowy charakter decyzji weryfikujących nabyte prawo, prezentowany jest pogląd, który podziela także autorka niniejszej publikacji, o związanym charakterze tych decyzji. Pogląd ten będzie przedmiotem bliższej analizy w dalszej części niniejszego rozdziału, stąd w tym miejscu zasadne jest jedynie zasygnalizowanie tego problemu.

³⁵ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Prawo procesowe administracyjne...*, op. cit., s. 197-198.

³⁶ T. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.

Różnie w przepisach szczególnych kształtowany jest także zakres rozstrzygnięć organów administracji publicznej weryfikujących nabyte wcześniej prawa, czego dowodzą chociażby przytoczone powyżej przykłady. W sprawach wsparcia społecznego prezentowany jest nawet pogląd, że przepisy stwarzające podstawy do weryfikacji decyzji administracyjnych wydanych w tych sprawach znacznie wykraczają poza regulacje zawierające wprost odwołanie do terminów zawartych w art. 163 k.p.a., takich jak „uchylenie” lub „zmiana”, gdyż zaliczyć do nich należy także rozstrzygnięcia, mocą których organy wstrzymują wypłatę świadczenia. W uzasadnieniu tego poglądu wskazuje się przede wszystkim na podobieństwo przesłanek uzasadniających podjęcie tego typu rozstrzygnięć, które związane są z sytuacją osobistą osoby korzystającej ze świadczeń. Podkreśla się także, że jednolite zastosowanie w tych trybach art. 163 k.p.a. umożliwi dokonanie weryfikacji dotychczasowej decyzji w przypadku wystąpienia okoliczności określonych w przepisach szczególnych³⁷. Pogląd ten zdaje się jednak nie mieć uprawnionych podstaw.

Jak słusznie wywiódł bowiem NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2016 r., na tle regulacji zawartych w art. 28 u.ś.r. i art. 21 u.p.a., „wstrzymując wypłatę świadczenia organ nie rozstrzyga sprawy co do istoty, gdyż dane prawo nie jest stronie „odebrane”, a decyzja przyznająca świadczenie nadal w obrocie prawnym pozostaje, nadto w wypadku pozytywnego wyjaśnienia wątpliwości, przepisy przewidują wznowienie wypłaty wraz z wyrównaniem świadczenia. (...) Wstrzymanie wypłaty świadczenia ma ścisły związek z decyzją przyznającą świadczenie, a jego istotą jest to, że w ustawowo opisanych sytuacjach decyzja ostateczna o przyznaniu świadczenia przez określony czas nie jest wykonywana, przy czym decyzja zachowuje nadal moc wiążącą. (...) Jeżeli wznowienie wstrzymanej wypłaty nie nastąpi do końca okresu zasiłkowego (świadczeniowego), prawo do świadczenia wygasa. Oznacza to, że jeżeli osoba zobowiązana do przedstawienia odpowiedniego dowodu nie przedłoży go (względnie nie zgłosi się po zaległe świadczenia) i upłynie okres, na jaki świadczenie to zostało przyznane – przestaje być uprawniona do zaległych świadczeń, gdyż jej prawo wygasa. W tym przypadku wstrzymanie wypłaty świadczenia wywołuje skutek utraty (wygaśnięcia) uprawnienia z mocy prawa. Organ nie wydaje żadnej decyzji, a mimo to osobę tę, z powodu wstrzymania wypłaty i jej niewznowienia przed upływem okresu zasiłkowego (świadczeniowego), traktuje się tak, jakby jej okres zasiłkowy (świadczeniowy) zakończył się z dniem wstrzymania wypłaty”³⁸.

³⁷ S. Nitecki, *Zasada praw nabytych a weryfikacja decyzji administracyjnej* ..., op. cit., s. 452.

³⁸ Wyrok NSA z 9 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 1120/14, CBOSA. Rozważania sądu zawarte w tym wyroku można odpowiednio odnieść także do instytucji wstrzymania wypłaty dodatku mieszkaniowego oraz do instytucji wstrzymania wypłaty świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 11 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 180 ze zm.) „w wypadku stwierdzenia, że osoba, której przyznano

W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy, że opisany w art. 163 k.p.a. tryb nadzwyczajny odnosi się *stricto* do weryfikacji decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, a nie do innych działań podejmowanych przez organy w związku z niewłaściwą realizacją przez stronę przyznanych praw. Zaznaczyć przy tym należy, że aktualnie dopuszcza się także stosowanie na podstawie przepisów szczególnych uchylecia, zmiany milczącego załatwienia sprawy. Zgodnie bowiem z art. 122g – art. 163 stosuje się do milczącego załatwienia sprawy odpowiednio.

Natomiast nabycie praw z decyzji administracyjnej, jest przesłanką pozytywną zastosowania nie tylko art. 163 k.p.a., ale także art. 155 k.p.a. Stąd też, przy wykładni tego terminu zasadne wydaje się odwołanie do poglądów sformułowanych na tle regulacji zawartej w art. 155 k.p.a. Zdaniem Z. R. Kmiecika, „nabycie praw z decyzji administracyjnej, będące przesłanką pozytywną stosowania art. 155, a negatywną – art. 154, jest rozumiane bardzo szeroko, jako każda korzyść, którą strona odnosi z załatwienia tą decyzją swojej sprawy. Korzystnym rozstrzygnięciem dla strony jest więc nie tylko przyznanie jej na mocy decyzji konkretnego uprawnienia, ale także wiążące ustalenie, że dane uprawnienie posiada ona z mocy samego prawa – dopiero bowiem od chwili wydania takiego aktu może ona powołać się na swoje uprawnienie. Korzyść prawną strona wywodzi także z załatwienia sprawy polegającego na zniesieniu nałożonego na nią wcześniej obowiązku albo stwierdzeniu jego wygaśnięcia. Korzyść dla strony może wreszcie wiązać się z decyzją nakładającą na nią obowiązek. Zmiana takiej decyzji może bowiem powodować nałożenie obowiązku w większym wymiarze bądź na mniej korzystnych warunkach (np. zmiana terminu wykonania obowiązku), a tym samym pogorszyć sytuację prawną strony. Korzyści strona może zatem wywodzić zarówno z decyzji

dodatek mieszkaniowy, nie opłaca na bieżąco należności za zajmowany lokal mieszkalny, wypłatę dodatku mieszkaniowego wstrzymuje się, w drodze decyzji administracyjnej, do czasu uregulowania zaległości. Jeżeli uregulowanie zaległości nie nastąpi w ciągu 3 miesięcy od dnia wydania decyzji, o której mowa w zdaniu pierwszym, decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wygasa. W wypadku uregulowania należności w terminie określonym w zdaniu drugim wypłaca się dodatek mieszkaniowy za okres, w którym wypłata była wstrzymana”. W świetle zaś art. 106a u.p.s.: „jeżeli osoba uprawniona nie podejmuje świadczeń pieniężnych przez dwa kolejne miesiące kalendarzowe, wstrzymuje się wypłatę tych świadczeń oraz wszczyna postępowanie wyjaśniające w celu sprawdzenia przyczyn nieodbierania świadczeń (ust. 1). W przypadku udzielenia przez osobę niepodlegającą świadczeń pieniężnych wyjaśnień dotyczących przyczyny nieodbierania świadczeń wypłaca się jej świadczenia za okres wstrzymania wypłaty świadczeń, jeżeli osoba spełnia warunki określone w ustawie (ust. 2). W przypadku gdy z osobą, o której mowa w ust. 1, nie można przeprowadzić rodzinnego wywiadu środowiskowego i mimo prawidłowo dostarczonego wezwania do stawienia się w ośrodku pomocy społecznej celem złożenia wyjaśnień osoba nie stawiła się w wyznaczonym terminie, stwierdza się, w drodze decyzji administracyjnej, wygaśnięcie decyzji przyznającej świadczenie (ust. 3)”.

konstytutywnych, jak i deklaratoryjnych, zarówno z decyzji wydanych na jej wniosek, jak i z urzędu”³⁹.

Także A. Ziółkowska określa nabycie prawa jako „korzyść, jaką strona nabywa pod względem prawnym w związku z załatwieniem jej sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Korzyści te powstają w sferze prawa materialnego, dopuszczając określone działania, zaniechanie, tworząc podstawę do domagania się określonych zachowań lub świadczeń od innych podmiotów, a także są to określone obowiązki jednostki, bez względu na ich rozmiar, charakter oraz wielkość”⁴⁰.

Podobne stanowisko zajmuje P. Przybysz, który uważa, że „artykuł 163 k.p.a. odnosi się do każdej ostatecznej decyzji, z której strona (strony) nabyła prawo, a – jak wiadomo – nie muszą to być decyzje wyłącznie uprawniające, albowiem również przy określeniu obowiązku z decyzji mogą powstać prawa nabyte. Wzruszenie takiej decyzji może nastąpić na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz dodatkowo również w innych przypadkach i na innych zasadach (w szczególności bez ubiegania się o zgodę strony) niż te, które zostały unormowane w art. 154–162 k.p.a.”⁴¹.

Także Ł. Kroplewski, P. Majczak i K. Sobieralski, rozumieją prawa nabyte „jako wszelkie korzyści, które wynikają dla stron z faktu rozszerzenia ich sfery prawnej. Strona zyskuje wówczas większą możliwość działania, zwiększa się zakres jej uprawnień. Na uprawnienia te składają się możliwość działania lub zaniechania oraz możliwość żądania świadczenia (działania, zachowania) od innych podmiotów, państwa lub gminy. (...) Do praw nabytych trzeba zaliczyć także obowiązek wynikający z postanowień aktu normatywnego, jeśli w akcie indywidualnym wskaże się maksymalny rozmiar tego obowiązku – jest to negatywne ustalenie sfery praw nabytych”⁴².

Wskazane poglądy przedstawicieli doktryny znajdują akceptację także w orzecznictwie sądowym. Przykładowo w wyroku z 8 października 2015 r. NSA przyjął, iż „ustalenie, że decyzja nie tworzy praw nabytych dla żadnej ze stron postępowania wymaga stwierdzenia, że z treści rozstrzygnięcia strony nie mogą wywieść dla siebie żadnych korzyści prawnych, nie mogą wywieść ani uprawnień

³⁹ Z. R. Kmiecik, *Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej w trybie art. 154 i 155 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 61-62.

⁴⁰ A. Ziółkowska, *Zmiana i uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 i 155 k.p.a.*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 961.

⁴¹ P. Przybysz, *Komentarz do art. 163*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex-el 2018 [dostęp 06-01-2018 r.].

⁴² Ł. Kroplewski, P. Majczak, K. Sobieralski (red.), *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2018, s. 95; Por. J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji...*, op. cit., s. 15; J. Starościak, L. Bar, *Postępowanie administracyjne, karno-administracyjne i przymusowe w administracji*, Warszawa 1949-1950, s. 106.

ani też sprecyzowania swoich obowiązków bądź obowiązków innych podmiotów, które byłyby korelatem ich uprawnień⁴³.

W przeciwieństwie jednak do art. 155 k.p.a., w przepisie art. 163 k.p.a. ustawodawca nie ograniczył opisanego tam trybu weryfikacji decyzji jedynie do decyzji ostatecznych. W literaturze, brak tego określenia w analizowanym przepisie art. 163 k.p.a. oceniany jest jako przeoczenie ustawodawcy, a w uzasadnieniu tego poglądu podnosi się, że wzruszenie w tym trybie decyzji nieostatecznej naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania⁴⁴. Uwzględniając jednak okoliczność, że na mocy przepisów szczególnych, wzruszenie decyzji w tym trybie może przyjąć postać środka nadzoru, tak jak ma to miejsce w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, uznać należy, że przeoczenie to było zabiegiem celowym. Tezę tę zdaje się zresztą potwierdzać brzmienie przepisów szczególnych, w których ustawodawca operuje zarówno terminem „decyzja” (zob. art. 36a ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane), jak i terminem „ostateczna decyzja administracyjna” (zob. art. 32 ust. 1 u.s.r.). Przyjąć więc należy, że opisany w art. 163 k.p.a. tryb nadzwyczajny, o ile zezwalają na to przepisy szczególne, tak jak tryb stwierdzenia nieważności decyzji, może być zastosowany także względem decyzji nieostatecznych.

To w przepisach szczególnych, na zasadzie odesłania z art. 163 k.p.a., określone zostają także przesłanki wydawania decyzji weryfikujących nabyte przez stronę prawa. Wymaga bowiem zaznaczenia, że odesłanie zamieszczone w art. 163 k.p.a. ma charakter blankietowy w szerokim znaczeniu, wskazuje przepisy odniesienia w sposób ogólny, nieskonkretyzowany⁴⁵. W wyroku z 28 maja 1991 r. NSA wskazał zaś, że „przepisem szczególnym w rozumieniu art. 163 k.p.a. jest tylko przepis prawny rangi ustawowej oraz przepisy aktów prawnych wydanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. W konstytucyjnym systemie źródeł prawa polskiego przepisy prawne o mocy powszechnie obowiązującej, w tym w szczególności przepisy kształtujące prawa i obowiązki obywateli, mogą być stanowione w drodze ustaw oraz w drodze aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustaw⁴⁶.

⁴³ Wyrok NSA z 8 października 2015 r., sygn. akt I GSK 207/14, CBOSA.

⁴⁴ Por. R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 163*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, R. Hauser, Legalis 2017 [dostęp 24-07-2017 r.]; W. Chróścielewski, A. Korzeniowska, *Glosa do wyroku NSA z 31 lipca 2002 r., II SA/Gd 441/00*, OSP 2004, Nr 2, poz. 14; B. Adamiak, *Komentarz do art. 163*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., Legalis 2017 [dostęp 24-07-2017 r.].

⁴⁵ J. Wagner-Kowalska, *Czy należy zachować art. 163...*, op. cit., s. 107.

⁴⁶ Wyrok NSA z 28 maja 1991 r., sygn. akt II SA 369/91, ONSA 1991, Nr 3-4, poz. 63. Por. R. Kędziora, *Komentarz do art. 163*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2014 [dostęp 24-07-2017 r.].

W literaturze przedstawia się różną typologię przesłanek, których wystąpienie uprawnia właściwe organy do wydania decyzji weryfikujących nabyte przez strony prawa w oparciu o przepisy szczególne. J. Borkowski wskazuje, że „przesłanki zawarte w tych przepisach stanowią, w przeważającej mierze, instrument kontroli przez organ administracyjny prawidłowości wykonywania przez strony decyzji administracyjnych i korzystania z praw z nich płynących”⁴⁷. T. Kielkowski wywodzi natomiast, że „zniesienie lub ograniczenie nabytego wcześniej prawa następuje w obliczu istotnej, antycypowanej przez prawodawcę i zawczasu przezeń dokładnie opisanej, zmiany relewantnych okoliczności faktycznych, czynienia użytku z prawa niezgodnie z jego przeznaczeniem, bądź też ziszczenia się określonego zdarzenia”⁴⁸.

Natomiast A. Matan podaje, że wydanie decyzji weryfikujących nabyte prawo „wiąże się zazwyczaj z okolicznościami dotyczącymi wykonywania uprawnień wynikających z decyzji”⁴⁹. Autor ten, wskazując konkretne przykłady dokonuje następującego rozróżnienia: „Po pierwsze - mogą to być okoliczności wskazujące na nieprawidłowe korzystanie przez stronę z praw nabytych z decyzji. (...) Po drugie - zaprzestanie wykonywania uprawnień wynikających z decyzji albo niepodjęcie działalności w tym zakresie. (...) Po trzecie - zmiana okoliczności faktycznych, warunkujących wykonywanie wynikających z decyzji uprawnień lub obowiązków. (...) Po czwarte - konsekwencja pozbawienia prawa prowadzenia działalności, wynikającego z decyzji administracyjnej, na mocy orzeczenia sądu. (...) Po piąte - dotychczasowe lub dalsze wykonywanie uprawnień wynikających z decyzji powoduje zagrożenia dla dóbr szczególnie chronionych, takich jak: życia i zdrowia ludzi, porządku i bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa państwa. (...) Po szóste - inne okoliczności wymienione w przepisach szczególnych”⁵⁰.

Zaprezentowane powyżej podziały niewątpliwie nie wyczerpują zagadnienia typologii przesłanek wydawania decyzji weryfikujących nabyte przez strony prawa, do których odesłanie zawarto w art. 163 k.p.a. W celu zebrania i zaprezentowania typowych przesłanek, których wystąpienie warunkuje skorzystanie przez organ z przyznanej mu kompetencji weryfikacyjnej, analizie należałoby poddać wiele aktów prawnych zarówno rangi ustawowej, jak i podustawowej, co wykracza poza

⁴⁷ J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji...*, op. cit., s. 167-168.

⁴⁸ T. Kielkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 348-349; Por. J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie decyzji ostatecznych w trybie pozakodeksowym (na podstawie przepisów szczególnych)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1964, z. 37, s. 125; D. Szulejewski, op. cit., s. 21; S. Nitecki, *Obligatoryjne formy weryfikacji decyzji administracyjnych...*, op. cit., s. 48.

⁴⁹ A. Matan, *Komentarz do art. 163*, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex-el 2010 [dostęp 06-01-2018 r.].

⁵⁰ Ibidem.

ramy niniejszego opracowania. Rzetelność naukowa wymaga jednak wskazania, że badania w tym obszarze podjęła K. Kotarba, która w swojej publikacji⁵¹ przedstawiła bardzo rozbudowaną typologię przesłanek wraz z konkretnymi przykładami, których wystąpienie uprawnia właściwe organy do wydania decyzji weryfikujących nabyte przez strony prawa. W wyniku tych badań Autorka stwierdziła, że „katalog przesłanek uzasadniających odwołalność decyzji administracyjnej na podstawie art. 163 k.p.a. jest niezwykle różnorodny. W zależności od sprawy, której dotyczy, mogą mieć one charakter materialny lub formalny, mogą być pozytywne lub negatywne, subiektywne lub obiektywne, uprzednie lub następne. Jak wynika z dokonanej analizy, przesłanki uchylenia lub zmiany są konstruowane doraźnie, w wyniku zaistnienia potrzeby unormowania jakiejś dziedziny życia, bez podejmowania prób poszukiwania jednolitych wzorów rozwiązań”⁵².

Końcowo wskazać należy, że zgodnie z art. 163a k.p.a., uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 163 k.p.a. w związku z przepisami szczególnymi nie są dopuszczalne w formie milczącego załatwienia sprawy. Z uwagi zaś na ogólny charakter regulacji zawartej w art. 163 k.p.a., dalsze rozważania poświęcone decyzjom weryfikującym nabyte prawo w trybie pozakodeksowym należy osadzić w przepisach szczególnych. W sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych takie przepisy ujęte zostały przede wszystkim w ramy art. 32 u.ś.r.

3. Pozakodeksowe ujęcie decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych

W pierwotnej wersji przepisów u.ś.r.⁵³ brak było regulacji szczególnej umożliwiającej wydawanie decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Wówczas też art. 32 u.ś.r. brzmiał: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.)”.

Zmiana w tym zakresie nastąpiła z dniem 1 czerwca 2005 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej⁵⁴. Mocą bowiem art. 27 pkt 22 tej ustawy dokonano nowelizacji art. 32 u.ś.r., w wyniku której przepis ten otrzymał brzmienie: „1. Organ właściwy może bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świad-

⁵¹ Zob. K. Kotarba, *Przesłanki uzasadniające odwołalność decyzji administracyjnych na podstawie art. 163 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1, s. 39-56.

⁵² Ibidem, s. 55.

⁵³ Dz. U. nr 228, poz. 2255.

⁵⁴ Dz. U. nr 86, poz. 732.

czeń rodzinnych, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych albo osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne. 2. W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.)". W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej nie zawarto szerszego wyjaśnienia przyczyn wprowadzenia takiej regulacji, wskazując jedynie na „dodanie przepisu umożliwiającego gminie zmianę decyzji w przypadku zmiany w sytuacji rodziny”⁵⁵.

Kolejna nowelizacja art. 32 u.s.r. nastąpiła z dniem 6 lipca 2007 r. na mocy art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym⁵⁶. W wyniku tej nowelizacji ust. 1 art. 32 u.s.r. otrzymał brzmienie „organ właściwy oraz marszałek województwa mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego albo osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne”. Po ust. 1 dodano zaś ust. 1a w brzmieniu: „Zmiana decyzji na korzyść strony nie wymaga jej zgody”. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej dodanie w art. 32 u.s.r. ust. 1a związane jest ze wzrostem z dniem 1 września 2006 r. wysokości świadczeń rodzinnych. Wyjaśniono przy tym, że „aby podnieść wysokość świadczeń rodzinnych organy właściwe realizujące zadania z zakresu świadczeń rodzinnych muszą zmienić wydane wcześniej decyzje administracyjne, które w przypadku zasiłku pielęgnacyjnego wydawane są na okres dłuższy niż okres zasiłkowy. W obecnym stanie prawnym jest to możliwe jedynie pod warunkiem wyrażenia zgody przez świadczeniobiorcę, co wiąże się z koniecznością osobistego stawiennictwa w organie właściwym osoby niepełnosprawnej. Przyznanie organowi właściwemu prawa zmiany decyzji na korzyść strony, bez jej zgody, ułatwi całą procedurę związaną z wprowadzeniem nowych kwot świadczeń rodzinnych, a świadczeniobiorców odciąży od dodatkowych trudności z tego wynikających”. Odnośnie natomiast nowelizacji ust. 1 art. 32 u.s.r. wskazano na „doprecyzowanie, że w przypadku gdy członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemu

⁵⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm RP IV kadencji, nr druku 3393, s. 17, dostępne pod adresem <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp 17-12-2017 r.].

⁵⁶ Dz. U. nr 109, poz. 747.

zabezpieczenia społecznego organ właściwy może zmienić lub uchylić ostateczną decyzję, bez zgody strony”⁵⁷.

Wymaga przy tym podkreślenia, że na mocy art. 1 pkt 12 i 15 lit. a) i b) cytowanej powyżej ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym, do u.ś.r. dodano przepisy regulujące postępowanie przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych w przypadku koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Określona została procedura postępowania, w przypadku, gdy osoba składa w Polsce wniosek o świadczenia rodzinne w sytuacji, gdy członek rodziny przebywa w państwie, w którym stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Określona została także procedura postępowania w przypadku, gdy w okresie pobierania świadczeń w Polsce członek rodziny wyjeżdża do państwa, w którym stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Ponadto art. 30 u.ś.r., dotyczący nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, został uzupełniony o przepisy dotyczące nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Kolejna nowelizacja art. 32 u.ś.r. polegała na wprowadzeniu fragmentarycznych uregulowań dotyczących postępowania, w którym wydawane są decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Na mocy bowiem art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych⁵⁸, w art. 32 po ust. 1a dodano ust. 1b-1d w brzmieniu: „1b. Wszczęcie postępowania w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, w zakresie zmiany wysokości tego świadczenia, następuje z urzędu. 1c. Wszczęcie postępowania, o którym mowa w ust. 1b, nie wymaga zawiadomienia strony. 1d. Decyzje w sprawie zmiany wysokości świadczenia pielęgnacyjnego są natychmiast wykonalne”. Nowelizacja weszła w życie 1 maja 2014 r. i wpisywała się w cykl stopniowego podwyższania wysokości finansowego wsparcia dla osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne⁵⁹.

Z dniem 18 września 2015 r., wraz z wejściem w życie art. 3 pkt 6 ustawy 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 rodzinnych⁶⁰, w art. 32 ust. 1 dodano kolejną przesłankę

⁵⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym, Sejm RP V kadencji, nr druku 1444, s. 9, dostępne pod adresem <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp 17-12-2017 r.].

⁵⁸ Dz. U. poz. 559.

⁵⁹ Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, Sejm RP VII kadencji, nr druku 2254, dostępne pod adresem <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp 17-12-2017 r.].

⁶⁰ Dz. U. poz. 1302.

wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych „z powodu wystąpienia innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń”. W uzasadnieniu projektu wskazanej ustawy nowelizującej nie wyjaśniono jednak motywów wprowadzenia tej przesłanki. Podano jedynie, że „konieczność wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, wynika z potrzeby uproszczenia procedur prowadzonych przez właściwe organy w zakresie przedmiotowych ustaw, a ponadto ujednolicenia ich brzmienia ze względu na zbieżny charakter regulowanej materii oraz występującą niejednokrotnie tożsamość beneficjentów świadczeń rodzinnych oraz świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego (te same rodziny). Propozycje objęte niniejszą regulacją uwzględniają tym samym postulaty zgłaszane przez organy realizujące ww. ustawy. (...) Projektowane przepisy w zakresie świadczeń rodzinnych obejmują przede wszystkim kwestie proceduralne. Celem zmian proponowanych w ustawie o świadczeniach rodzinnych jest uproszczenie procedury rozpatrywania przez organy właściwe, tj. wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz marszałków województw, spraw z zakresu świadczeń rodzinnych, co przyczyni się do wzrostu sprawności prowadzonego postępowania administracyjnego. Również pojawiające się problemy interpretacyjne, a także brak ujednolicenia brzmienia ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów i ustawy o świadczeniach rodzinnych, powodują konieczność dokonania odpowiednich zmian ze względu na zbieżny charakter regulowanej materii przede wszystkim w zakresie przepisów dotyczących sposobu ustalania dochodu na podstawie dochodu uzyskanego i dochodu utraconego”⁶¹.

Kolejna nowelizacja art. 32 została dokonana na mocy art. 41 pkt 15 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁶² i dotyczyła ust. 1b i 1d art. 32 u.s.r. Nowelizacja ta weszła w życie 1 kwietnia 2016 r., a w jej wyniku art. 32 ust. 1b u.s.r. otrzymał brzmienie: „Wszczęcie postępowania w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń, następuje z urzędu”, zaś art. 32 ust. 1d u.s.r. brzmienie: „Decyzje przyznające świadczenia rodzinne oraz decyzje w sprawie zmiany wysokości świadczeń rodzinnych na korzyść strony są natychmiast wykonalne”. Skutkiem tej nowelizacji jest konieczność uwzględnienia regulacji procesowych, zawartych w art. 32 ust. 1b-1d u.s.r., we wszystkich sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych, a nie jak dotychczas tylko w sprawach dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego.

⁶¹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych, Sejm RP VII kadencji, nr druku 3584, dostępne pod adresem <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp 17-12-2017 r.].

⁶² Dz. U. poz. 195.

cyjnego. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej nie wskazano konkretnej przyczyny rozszerzenia zakresu obowiązywania art. 32 ust. 1b i 1d. Podano jedynie, że „pozostałe zmiany w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (a w tym ta w art. 32 – przyp. autorki) mają charakter precyzujący – konieczność ich wprowadzenia wynika z faktu, że projektowana ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci jest systemowo spójna z ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Zatem w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych należy ukształtować przepisy obu ustaw w sposób spójny”⁶³.

Ostatnia nowelizacja art. 32 u.ś.r. została dokonana na podstawie art. 6 pkt 21 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin⁶⁴ i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. W wyniku tej nowelizacji kompetencje marszałków województw do wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych zostały przekazane wojewodom. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej nie zawarto konkretnego wyjaśnienia dla takiej zmiany. Podobnie, jak to miało miejsce przy poprzedniej nowelizacji art. 32 u.ś.r., podano jedynie, że „pozostałe zmiany w ustawie o świadczeniach rodzinnych (a w tym ta dotycząca art. 32 u.ś.r. – przyp. autorki) mają charakter precyzujący – konieczność ich wprowadzenia wynika z faktu, że powinny one być spójne z analogicznymi, projektowanymi przepisami ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Zatem, w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, zmiany w przepisach obu ustaw ukształtowano w sposób jednolity”⁶⁵.

Jak wynika z przytoczonych powyżej fragmentów uzasadnień projektów ustaw nowelizujących, które dotyczyły także art. 32 u.ś.r., ich założeniem było w szczególności ujednolicenie regulacji tworzących system wsparcia społecznego zawartych w przepisach: u.ś.r., u.p.a. oraz u.p.w.d. Zasadne jest więc porównanie sposobu ujęcia decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń we wszystkich tych ustawach.

W przepisach u.ś.r. rzeczono decyzje ujęte zostały w ramy art. 32 u.ś.r., który aktualnie podzielony jest na sześć ustępów, z czego tylko cztery (ust. 1, ust. 1a, ust. 1b oraz ust. 1c) poświęcone zostały wyłącznie decyzjom weryfikującym nabyte prawo do świadczeń rodzinnych i postępowaniu, w którym są one wydawane⁶⁶.

⁶³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Sejm RP VIII kadencji, nr druku 216, dostępne pod adresem <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp 17-12-2017 r.].

⁶⁴ Dz. U. poz. 1428.

⁶⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin, Sejm RP VIII kadencji, nr druku 1625, dostępne pod adresem <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp 17-12-2017 r.].

⁶⁶ W świetle tych przepisów art. 32 u.ś.r.: „1. Organ właściwy oraz wojewoda mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo

Natomiast ust. 1d art. 32 reguluje natychmiastową wykonalność nie tylko niektórych decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, ale także decyzji przyznających świadczenia rodzinne, które wydawane są przecież w trybie zwykłym⁶⁷. Natomiast w ostatnim ustępie art. 32 u.ś.r. (ust. 2) zawarto odesłanie do przepisów k.p.a. w sprawach nieuregulowanych w przepisach u.ś.r.⁶⁸

Na gruncie u.p.a. decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego ujęte zostały w ramy art. 24 u.p.a., który został podzielony na dwa ustępy, które w całości poświęcone są przesłankom wydawania tych decyzji⁶⁹. Natomiast, odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w sprawach nieuregulowanych w u.p.a. zawarto w art. 25 tej ustawy.

Natomiast w przepisach u.p.w.d., decyzjom weryfikującym nabyte prawo do świadczenia wychowawczego poświęcono art. 27 ust. 1 i 2 tej ustawy⁷⁰. Wymaga jednak podkreślenia, że art. 27 u.p.w.d. podzielony został na trzy ustępy, przy czym ostatni z ustępów zawartych w tym przepisie (ust. 3) nie dotyczy wskazanych

do świadczeń rodzinnych, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne lub wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń. 1a. Zmiana decyzji na korzyść strony nie wymaga jej zgody. 1b. Wszczęcie postępowania w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń, następuje z urzędu. 1c. Wszczęcie postępowania, o którym mowa w ust. 1b, nie wymaga zawiadomienia strony”.

⁶⁷ W świetle bowiem art. 32 ust. 1d u.ś.r.: „Decyzje przyznające świadczenia rodzinne oraz decyzje w sprawie zmiany wysokości świadczeń rodzinnych na korzyść strony są natychmiast wykonalne”.

⁶⁸ Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 2 u.ś.r.: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868 i 996)”.

⁶⁹ W świetle bowiem art. 24 u.p.a.: „1. Organ właściwy wierzyciela może bez zgody osoby uprawnionej albo jej przedstawiciela ustawowego zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń, egzekucja stała się skuteczna, osoba nienależnie pobrała świadczenia lub wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń. 2. Zmiana decyzji na korzyść osoby uprawnionej nie wymaga jej zgody”.

⁷⁰ Zgodnie z art. 27 u.p.w.d.: „1. Organ właściwy oraz wojewoda mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczenia wychowawczego, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczenia wychowawczego, członek rodziny nabył prawo do świadczenia wychowawczego w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, osoba nienależnie pobrała świadczenie wychowawcze lub wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo do świadczenia wychowawczego. 2. Zmiana decyzji na korzyść strony nie wymaga jej zgody”.

decyzji, lecz statuuje natychmiastową wykonalność decyzji przyznających świadczenie wychowawcze. Podobnie, jak na gruncie przepisów u.p.a., także na gruncie u.p.w.d., odesłanie do stosowania przepisów k.p.a. w sprawach nieuregulowanych w u.p.w.d., zamieszczone zostało w innym przepisie, tj. w art. 28 u.p.w.d.

Jak wynika z powyższej analizy, pomimo deklarowanego ujednolicania regulacji prawnych w badanym obszarze, sposób ujęcia decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w art. 32 u.s.r., w istotny sposób odbiega od sposobu ujęcia decyzji tego rodzaju na gruncie przepisów u.p.a. i u.p.w.d. Różnice te dotyczą nie tylko zakresu regulacji proceduralnej ale także zastosowanej techniki prawodawczej. W przepisach u.p.a. i u.p.w.d. brak jest bowiem regulacji szczególnej dotyczącej postępowania, w którym wydawane są decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń określonego rodzaju, a art. 24 u.p.a. oraz art. 27 ust. 1 i 2 u.p.w.d., poświęcono jedynie przesłankom wydania tych decyzji. Odmierna sytuacja ma miejsce na gruncie u.s.r., gdzie w art. 32, obok przesłanek wydawania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, odnaleźć można także przepisy szczególne znajdujące zastosowanie w postępowaniu, w którym ta decyzja jest wydawana. Ponadto, co wymaga podkreślenia, w art. 32 u.s.r., oprócz przepisów proceduralnych zawarto przepis odsyłający (do regulacji zawartych w k.p.a.). Zastosowano zatem inną technikę prawodawczą, niż ma to miejsce na gruncie przepisów u.p.a. i u.p.w.d., w których przepis odsyłający zawarty jest w odrębnej jednostce redakcyjnej (artykule) zamieszczonej po przepisach proceduralnych. Wobec dostrzeżonej różnicy w sposobie ujęcia podobnej materii ustawowej, ocena trafności zastosowanego w art. 32 u.s.r. rozwiązania winna być dokonana z uwzględnieniem zasad techniki prawodawczej.

4. Zasady techniki prawodawczej a regulacje zawarte w art. 32 u.s.r.

Zasady techniki prawodawczej są zbiorem dyrektyw skierowanych do prawodawcy (a właściwie do legislatorów) wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych⁷¹. Ujęte zostały one w ramy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁷², jako załącznik do tego rozporządzenia. Wymaga przy tym zaznaczenia, że wskazane rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁷³. Nie może zatem budzić wątpliwości, że

⁷¹ Por. wyrok NSA z 13 grudnia 2012 r. sygn. akt II GSK 1886/11, CBOSA.

⁷² T. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283; dalej jako „Zasady techniki prawodawczej”.

⁷³ Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.

rozporządzenie to jest wiążące dla rządowego prawodawcy, a jak wynika z rozważań zawartych w poprzednim podrozdziale, aktualne brzmienie art. 32 u.s.r. jest wynikiem uwzględnienia w kolejnych procesach legislacyjnych (poza jednym przypadkiem, gdy podjęto inicjatywę poselską) propozycji zawartych w projektach rządowych. Przepis art. 32 u.s.r. winien być zatem zredagowany z uwzględnieniem Zasad techniki prawodawczej określonych w załączniku do tego rozporządzenia.

W wyroku z 15 czerwca 2012 r. SN stwierdził, że „jakkolwiek naruszenie przepisów rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie wywołuje z mocy prawa żadnych ujemnych skutków, to jednak uwzględnić należy, że zawiera ono ważne zalecenia dotyczące tworzenia aktów prawnych. Ustalając standardy poprawnej legislacji, tym samym ustalają także standardy poprawnej interpretacji przepisów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że istnieje ścisła zależność między zasadami redagowania a zasadami interpretowania tekstów prawnych, interpretacja polega wszak na ustalaniu tak czy inaczej rozumianej woli prawodawcy”⁷⁴. Należy przychylić się jednak do poglądu, że błędy w technice prawotwórczej powinny być dostrzegane i nie powinny być bezrefleksyjnie przenoszone na wykładnię prawa⁷⁵.

Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnym zawartymi w rozporządzeniu będzie miała z reguły charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej trzeba będzie zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Odnosiło się to będzie zwłaszcza do reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem „rudymentrynarych kanonów techniki prawodawczej”⁷⁶, których nakaz przestrzegania postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji⁷⁷. Naruszenie tych reguł powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji.

W wyroku z 7 listopada 2006 r.⁷⁸ TK, odwołując się do prezentowanego w swoich wcześniejszych wyrokach stanowiska w kwestii znaczenia konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych, stwierdził, że: „wymóg ten wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności regulacji prawnych wymaga, aby przepisy prawne były formułowane

⁷⁴ Wyrok SN z 15 czerwca 2012 r. sygn. akt II CSK 436/11, Lex nr 1232234. Por. wyrok NSA z 5 maja 2011 r. sygn. akt I OSK 1059/10, CBOSA.

⁷⁵ Wyrok NSA z 23 lutego 2016 r. sygn. akt I OSK 3118/15, CBOSA.

⁷⁶ Zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r. sygn. akt P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36.

⁷⁷ Por. T. Zalasieński, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51.

⁷⁸ Wyrok TK z 7 listopada 2006 r. sygn. akt SK 42/05, OTK-A 2006, nr 10, poz. 148.

w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji”.

Uprawniony jest więc pogląd J. Długosz, że „uznanie niekonstytucyjności przepisu prawnego ze względu na naruszenie Zasad techniki prawodawczej jest możliwe dopiero wówczas, gdy charakteryzująca dany przepis niepoprawność legislacyjna, powstała wskutek naruszenia owych Zasad, doprowadzi do uchybienia warunkowi określoności – tj. spowoduje zwłaszcza niejasność lub niekomunikatywność tego przepisu – a w rezultacie przesądzi o naruszeniu także i konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji”⁷⁹.

Zadaniem prawodawcy jest zatem sformułowanie tekstu prawnego, który jest jasny i komunikatywny, ale także zwięzły. Takie zasady redagowania przepisów prawa znajdują rozwinięcie w rozdziale 1 Działu I Zasad techniki prawodawczej. W przepisach tego rozdziału wskazano między innymi następujące wymogi redagowania przepisów ustawy:

- przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą (§ 5);
- przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 6);
- zdania w ustawie redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych (§ 7);
- w ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu (§ 8 ust. 1);
- w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo” (§ 9);

⁷⁹ J. Długosz, *Rozdział III Realizacja wymogu określoności w prawie karnym (kryteria oceny określoności) – II. Zasady techniki prawodawczej*, w: *Ustawowa wyłączność i określoność w prawie karnym*, Legalis 2016 [dostęp 30-12-2017 r.].

- do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami (§ 10).

Przyjąć należy, że na gruncie obecnie obowiązujących Zasad techniki prawodawczej aktualność zachowują poglądy S. Wronkowskiej, która wywiodła, że „w modelu idealnym, na jasne prawo składają się normy jednoznaczne i bezpośrednio nakazujące lub zakazujące pewnym podmiotom określonych zachowań w danych okolicznościach, a normy te byłyby jednoznaczne na gruncie języka określonej populacji”. Jednocześnie S. Wronkowska podkreśla, że „osiągnięcie tak rozumianej jasności prawa nie jest w ogóle możliwe”⁸⁰. Według tej Autorki, „tekst aktu prawotwórczego jest jasny dla określonych podmiotów, jeżeli podmioty te na podstawie rozważanego tekstu mogą jednoznacznie stwierdzić komu, w jakich okolicznościach i jakie zachowania są nakazane lub zakazane”⁸¹. S. Wronkowska uważa, że „tekst prawny nie jest jasny w ogólności, ale może być komunikatywny i jednoznaczny dla określonych podmiotów ze względu na to, że podmioty te posiadają:

- znajomość języka, w którym tekst jest sformułowany,
- znajomość reguł interpretacyjnych, reguł walidacyjnych, kolizyjnych, inferencyjnych obowiązujących w danym systemie prawnym”⁸².

Zachowanie przez prawodawcę wymogu jasności formułowania przepisów prawa winno być zatem oceniane przez pryzmat komunikatywności norm prawnych zawartych w tych przepisach. Komunikatywność norm prawnych należy zaś rozpatrywać z punktu widzenia ich adresata⁸³. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że adresatem wszystkich norm prawnych zawartych w art. 32 u.ś.r. jest organ administracji publicznej. Zakładając zaś, że organy administracji publicznej należą do wysokokwalifikowanego kręgu adresatów, uznać można, że konstrukcja art. 32 u.ś.r., spełnia zadanie komunikatywności.

Natomiast posłużenie się przez prawodawcę odesłaniem z art. 32 ust. 2 u.ś.r. (do stosowania przepisów k.p.a. w sprawach nieuregulowanych w przepisach u.ś.r.) należy tłumaczyć koniecznością zachowania zwięzłości tekstu prawnego. Należy bowiem przypomnieć, że w art. 32 ust. 1-1d u.ś.r. zawarto normy procesowe, które regulują jedynie wybrane obszary postępowania, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. W postępowaniu tym mamy bowiem do czynienia ze zjawiskiem dezintegracji przepisów procesowych. Dezintegracja przepisów procesowych, określana także mianem ich dekoncentracji, jest zaś wynikiem przyjętej polityki legislacyjnej, w której nie dąży się do zwiększania

⁸⁰ S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 188 i nast.

⁸¹ Ibidem, s. 189.

⁸² Ibidem, s. 190 i nast. Por. A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001, s. 25.

⁸³ Ibidem, s. 26.

liczby tworzonych od podstaw postępowań szczególnych, jako odrębnych od postępowania ogólnego, ale stosuje się pragmatyczne podejście polegające na przystosowywaniu regulacji proceduralnej do wybranej kategorii spraw administracyjnych⁸⁴. Jak słusznie bowiem podnosi A. Skoczylas, „teksty prawne są wynikiem kompromisu między zasadą komunikatywności i jednoznaczności, a dążeniem do zwięzłości tekstu prawnego”⁸⁵. Według S. Wronkowskiej, „z tych względów nie są w tekstach prawnych bezpośrednio zamieszczane w pełni rozwinięte i jednoznaczne normy postępowania, które odtwarza się później z tekstu prawnego przy zastosowaniu obowiązujących w danym systemie reguł wykładni”⁸⁶.

Jeśli chodzi o pozostałe Zasady techniki prawodawczej, to z uwagi na zakres regulacji art. 32 u.s.r., sposób sformułowania tego przepisu należy ocenić przede wszystkim z uwzględnieniem zasad dotyczących układu i postanowień przepisów merytorycznych statuowanych w rozdziale 4 Działu I Zasad techniki prawodawczej. Konieczne jest także odniesienie się do reguł oznaczania przepisów ustawy i ich systematyzacji zawartych w rozdziale 7 Działu I Zasad techniki prawodawczej. W tym zaś obszarze dostrzec można pewne uchybienia przy redagowaniu art. 32 u.s.r.

Odnosnie reguł dotyczących układu i postanowień przepisów merytorycznych należy wskazać, że zgodnie bowiem z § 20 Zasad techniki prawodawczej, „w przepisach merytorycznych można wydzielić przepisy ogólne i przepisy szczegółowe, Wydzielone przepisy ogólne oznaczają się nazwą „Przepisy ogólne”; można je systematyzować w grupy tematyczne i oznaczać nazwami charakteryzującymi treść każdej z grup”. Taki zabieg legislacyjny zastosowano także na gruncie u.s.r. poprzez wyodrębnienie rozdziału 1 zatytułowanego „Przepisy ogólne”. Wbrew jednak regulacji zawartej w § 22 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, odesłanie do przepisów k.p.a. (art. 32 ust. 2 u.s.r.), nie zostało zamieszczone w przepisach ogólnych tej ustawy, a dopiero w przepisach proceduralnych (w rozdziale 6 „Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych”), stanowiących zgodnie z § 24 ust. 1 pkt 3 Zasad techniki prawodawczej, część przepisów szczegółowych.

Jeśli chodzi natomiast o reguły oznaczania przepisów ustawy i ich systematyzacji, to w badanym obszarze należy zwrócić uwagę na § 55 Zasad techniki prawodawczej. W świetle bowiem tego przepisu, „Każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł (ust. 1). Artykuł powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy (ust. 2). Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy (ust. 3). Podział artykułu na ustępy wprowadza się także

⁸⁴ J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne...*, op. cit., s. 90. Szerzej temu zagadnieniu poświęcono rozważania w rozdziale III niniejszej monografii.

⁸⁵ A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym...*, op. cit., s. 26.

⁸⁶ S. Wronkowska, op. cit., s. 188-189.

w przypadku, gdy między zdaniem wyrażającym samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł (ust. 4)⁸⁷. Trudność w realizacji postanowienia zawartego w ust. 1 tego przepisu polega przede wszystkim na tym, co uznać za myśl samodzielną, i z jakim stopniem szczegółowości do owej samodzielności podchodzić. Drugą z wymienionych wątpliwości starano się rozwiązać w ustępach 2 i 3. Natomiast pierwsza wątpliwość musi być rozwiewana z uwzględnieniem konkretnej regulacji prawnej. Należy przy tym zaznaczyć, że poprawność wydzielenia artykułów, czy ustępów nie zależy od ich rozmiarów (tj. od liczby słów składowych), lecz – jak wskazano w ust. 1 – od stopnia ich samodzielności treściowej⁸⁷.

W art. 32 u.ś.r., o czym już wspomniano, zawarto regulacje prawne odnoszące się do trzech różnych zagadnień, a więc przepis ten zawiera w istocie trzy samodzielne myśli. Dla porządku należy bowiem przypomnieć, że aktualnie art. 32 u.ś.r. podzielony jest na sześć ustępów, z czego tylko cztery (ust. 1, ust. 1a, ust. 1b oraz ust. 1c) poświęcone zostały wyłącznie decyzjom weryfikującym nabyte prawo do świadczeń rodzinnych i postępowaniu, w którym są one wydawane. Natomiast ust. 1d art. 32 reguluje natychmiastową wykonalność nie tylko niektórych decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, ale także decyzji przyznających świadczenia rodzinne, które wydawane są przecież w trybie zwykłym. Natomiast w ostatnim ustępie art. 32 u.ś.r. (ust. 2) zawarto odesłanie do przepisów k.p.a. w sprawach nieuregulowanych w przepisach u.ś.r.

W tych okolicznościach poprawność podziału art. 32 u.ś.r. na ustępy winna być oceniona przez pryzmat § 55 ust. 4 Zasad techniki prawodawczej, który dopuszcza możliwość łączenia w jeden artykuł kilku zdań – jako ustępów – gdy żadne z tych zdań nie odbiega na tyle istotnie od treści pozostałych, by wydzielić je w odrębny artykuł. W badanym obszarze, jak się wydaje, takie powiązanie treściowe występuje jedynie między ust. 1-1c art. 32 u.ś.r. a ust. 1d tego przepisu, w którym uregulowano natychmiastową wykonalność nie tylko niektórych decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, ale także decyzji przyznających świadczenia rodzinne, które wydawane są przecież w trybie zwykłym. Natomiast odesłanie do przepisów k.p.a., zawarte w art. 32 ust. 2 u.ś.r., z uwagi na ogólny charakter (obejmuje ono przecież wszystkie sprawy dotyczące świadczeń rodzinnych niezależnie od trybu, w jakim są prowadzone postępowania w tych sprawach) winno znaleźć się w odrębnym przepisie.

⁸⁷ Por. M. Zieliński, w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 84-85.

5. Charakter prawny decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawanych na podstawie przepisów szczególnych

Rozważania na temat charakteru wskazanych decyzji należy rozpocząć od przytoczenia aktualnego brzmienia art. 32 ust. 1 u.ś.r., w świetle którego, „organ właściwy oraz wojewoda mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne lub wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń”. Użyte w cytowanym przepisie sformułowanie „mogą zmienić lub uchylić” wydaje się sugerować, że przy wydawaniu decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych mamy do czynienia z ewentualnością w wyborze przez organ administracji określonych skutków, a więc w konsekwencji, iż przepis ten wprowadza uznanie administracyjne. Tym samym stwierdzenie przez właściwy organ wskazanych w tym przepisie przesłanek prowadziłoby jedynie do fakultatywnej zmiany lub uchylecia decyzji pierwotnej. Takie rozumowanie, oparte na pobieżnej, językowej analizie, jest jednak błędne⁸⁸.

Ustawodawca wprowadzając do tekstu normatywnego konstrukcję uznania administracyjnego posługuje się najczęściej słowem „może”, które właśnie wskazuje na przyznanie organowi administracji prawa do wyboru między różnymi równoprawnymi ewentualnościami. Natomiast w analizowanym tekście prawodawca użył terminu „mogą”, które w połączeniu z następującymi po nim bezokolicznikami, wskazuje na brak przeszkód, na dopuszczalność realizacji treści zawartych w tych bezokolicznikach. Nie mamy tu zatem do czynienia z ewentualnością działania, z możliwością równoprawnego wyboru (jak przy uznaniu administracyjnym), lecz z działaniem przez prawo dopuszczalnym, prawnie akceptowanym, które „można” – należy, trzeba podjąć, w sensie zezwolenia na odstępstwo od reguły odmiennie kształtującej dane zagadnienie. W konsekwencji zwrot „mogą zmienić lub uchylić” nie wprowadza instytucji uznania administracyjnego, lecz uprawnienie dla organów administracji do działania we wskazanym zakresie przy spełnieniu określonych w przepisie przesłanek⁸⁹.

⁸⁸ Por. M. Kotulski, *Zmiana lub uchylecia decyzji...*, op. cit., s. 40.

⁸⁹ Ibidem, s. 40-41. Por. M. Jaśkowska, Rozdział IV. *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*; § 19 Upoważnienie do uznania w polskim prawie administracyjnym, w: *Instytucje prawa administracyjnego, System prawa administracyjnego*, t. I, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Legalis 2015 [dostęp 27-07-2017 r.].

Za powyższą konstatacją przemawia nie tylko pogłębiona analiza językowa treści przepisu art. 32 ust. 1 u.ś.r., ale także wykładnia systemowa. Istotną rolę odgrywa tu bowiem kontekst wprowadzenia analizowanego przepisu. Uchylenie decyzji, na mocy której jej adresat nabył określone uprawnienia, a więc przełamanie zasady ochrony praw dobrze nabytych, może nastąpić w ściśle określonych przez przepisy k.p.a. przypadkach (w odniesieniu do niewadliwych decyzji ostatecznych są to art. 155 i art. 161 k.p.a.) lub na podstawie odesłania zawartego w art. 163 k.p.a. – w innych przepisach szczególnych. Zawarty w art. 32 ust. 1 u.ś.r. zwrot „mogą zmienić lub uchylić” jest upoważnieniem dla organów administracji do przełamania zasady ochrony praw dobrze nabytych i zgoda prawodawcy na „naruszenie” praw nabytych adresata decyzji – w sytuacji ziszczenia się wskazanych w tym przepisie okoliczności. Istotny jest tu zatem kontekst zezwolenia na odstępstwo od zasady ochrony praw dobrze nabytych. Z regulacji tej wynika zatem nie tylko pozwolenie dla organów administracji naruszenia zasady ochrony praw dobrze nabytych, lecz i obowiązek podjęcia działań zmierzających do uchylenia lub zmiany przyznanego świadczenia w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem⁹⁰.

Wymaga także podkreślenia, że nie zawsze stwierdzenie wystąpienia w sprawie przesłanek wymienionych w art. 32 ust. 1 u.ś.r. będzie skutkowało obowiązkiem wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, co jednak nie wiąże się z uznaniowym charakterem tej decyzji a z wystąpieniem przesłanek negatywnych do wydania takiej decyzji. Zagadnienie to będzie przedmiotem pogłębionej analizy w rozdziale poświęconym tym przesłankom, stąd w tym miejscu zasadne jest ograniczenie się jedynie do dwóch przykładów potwierdzających postawioną tezę.

Należy bowiem zauważyć, że jedną z przesłanek wydania decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., jest nienależne pobranie przez osobę świadczenia rodzinnego. W świetle zaś art. 30 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się m.in. „świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego”. Opisane w cytowanym przepisie zdarzenia warunkują uznanie świadczeń rodzinnych za nienależnie pobrane od uprzedniego wyeliminowania z obrotu prawnego, w odpowiednim trybie, decyzji przyznającej te świadczenia, względnie zmianą tych decyzji. W takich sprawach zbędne byłoby zatem wszczynanie kolejnego postępowania zmierzającego do wydania decyzji weryfikującej prawo do świadczeń rodzinnych w oparciu o art. 32 ust. 1 u.ś.r.

⁹⁰ M. Kotulski, *Zmiana lub uchylenia decyzji...*, op. cit., s. 41-42.

Pamiętać także należy, że wydanie decyzji weryfikującej nabyte prawo, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r., może dotyczyć wyłącznie decyzji nieskonsumowanych, a więc takich, co do których nie minął jeszcze okres, na jaki ustalono prawo do świadczeń rodzinnych. Decyzja ta kształtuje bowiem co do zasady sytuację strony jedynie na przyszłość, natomiast w stosunku do okresu wcześniejszego, znaleźć powinna zastosowanie instytucja nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego, o której mowa w art. 30 u.s.r.⁹¹ Upływ terminu, na jaki ustalono prawo do świadczeń rodzinnych, stanowi zatem negatywną przesłankę do wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych pomimo wystąpienia przesłanek pozytywnych wymienionych w art. 32 ust. 1 u.s.r.

W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy, że użycie w art. 32 ust. 1 u.s.r. zwrotu „mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych” w istocie oznacza obowiązek właściwych organów do ingerencji w nabyte prawa do świadczeń rodzinnych we wszystkich tych sprawach, w których nie stwierdzono wystąpienia przesłanek negatywnych do wydania decyzji weryfikujących te prawa. W takim zaś ujęciu przyjąć należy, że decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawane na podstawie art. 32 ust. 1 u.s.r., mają charakter związany.

Uwzględniając natomiast rodzaje rozstrzygnięć, które z mocy art. 32 ust. 1 u.s.r. mogą być zawarte w tych decyzjach, należy uznać, że zarówno zmiana decyzji pierwotnej, jak i jej uchylenie mają charakter konstytutywny, bo tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne, przy czym ta zmiana konkretnej sytuacji prawnej następuje z mocy samej decyzji. Konstytutywny charakter decyzji, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r., przesądza więc, że tego rodzaju decyzje mogą wywierać tylko skutki *ex nunc*, tj. na przyszłość (podobnie jak decyzje z art. 155 i 161 k.p.a.)⁹². Wobec zaś braku w tym przepisie podstawy do określenia terminu, z jakim następuje uchylenie lub zmiana decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, przyjąć należy, że zdarzenia te mają miejsce z dniem, w którym decyzja ta staje się ostateczna⁹³, z tym jednak zastrzeżeniem,

⁹¹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 859/13, CBOSA.

⁹² Zob. wyroki NSA: z 16 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 15/15 oraz z 4 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1208/09, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 22 czerwca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 136/16, CBOSA. Por. M. Rozbicka-Ostrowska, 5.2. *Zmiana lub uchylenie ostatecznej decyzji*, w: *Komentarz do spraw administracyjnych*, red. J. Ignaczewski, Lex-el 2015.

⁹³ Por. wyrok NSA z 14 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1099/12, CBOSA oraz wyrok WSA w Białymstoku z 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 163/11, CBOSA. Odmienny pogląd prezentuje P. Mrozek, który zaznacza, że „w decyzji uchylającej prawo do świadczeń rodzinnych należy wyraźnie wskazać i uzasadnić moment, od którego prawo do świadczeń rodzinnych nie

że z mocy art. 32 ust. 1d u.ś.r., decyzje w sprawie zmiany wysokości świadczeń na korzyść strony są natychmiast wykonalne.

W badanym obszarze zwrócić należy uwagę także na regulację zawartą w przepisie art. 23a ust. 5 u.ś.r., a dotyczącą jednej z przesłanek wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, tj. nabycia przez członka rodziny prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Wskazany przepis na gruncie u.ś.r. jest bowiem przepisem szczególnym względem ogólnej regulacji zawartej w przepisie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Przepis ten przewiduje ponadto możliwość zakreslenia w decyzji okresu, za jaki następuje uchylenie decyzji przyznającej świadczenia rodzinne. W takim zaś ujęciu, regulacja ta stanowi wyjątek od zasady, że decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych pozbawione są takiego elementu rozstrzygnięcia jak termin. Dla porządku wskazać należy, że zgodnie z art. 23a ust. 5 u.ś.r. „w przypadku gdy wojewoda ustali, że mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, organ właściwy (którym jest z mocy art. 3 pkt 11 u.ś.r. wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby otrzymującej świadczenie rodzinne – przyp. autorki) uchyla decyzję przyznającą świadczenia rodzinne za okres, w którym osoba podlega ustawodawstwu w zakresie świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”.

6. Podsumowanie

Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., są elementem nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych. Wydawane są one po przeprowadzeniu postępowania o niejednolitej konstrukcji prawnej. W postępowaniu tym występują bowiem instytucje procesowe właściwe dla środka odwołałości decyzji – przez organ, który wydał decyzję, jak również środka zaskarżenia, bo nie można wykluczyć możliwości złożenia w tych trybie żądania weryfikacji decyzji przez stronę.

Postępowanie to ma charakter autonomiczny względem kodeksowych trybów nadzwyczajnych, a przepisy k.p.a. (w tym art. 163 k.p.a.), nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w tym postępowaniu. To w przepisach szczególnych, na zasadzie odesła-

przysługuje”, Tenże, *Świadczenia rodzinne. Procedury i zasady przyznawania prawa do świadczeń rodzinnych w praktyce (Rozdział VII. Procedury wzruszania ostatecznej decyzji administracyjnej; 2. Uchylenie ostatecznej decyzji administracyjnej)*, Legalis 2016 [dostęp 28-07-2017 r.].

nia z art. 163 k.p.a., określone zostały przesłanki wydawania tych decyzji. Przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 163 k.p.a., uprawniającym organ do wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych jest art. 32 ust. 1 u.ś.r. Przesłanki zawarte w tym przepisie stanowią instrument kontroli przez organ administracji publicznej prawidłowości wykonywania przez strony decyzji ustalających prawo do świadczeń rodzinnych i korzystania z praw z nich płynących.

W pierwotnej wersji przepisów u.ś.r. brak było regulacji szczególnej umożliwiającej wydawanie decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Zmiana w tym zakresie nastąpiła z dniem 1 czerwca 2005 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej. Stosowne regulacje prawne nie zostały jednak ujęte w odrębnym artykule, lecz dodane do przepisu art. 32 u.ś.r., który zawierał odesłanie do przepisów k.p.a. w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie. Aktualne brzmienie art. 32 u.ś.r. zostało ukształtowane w następstwie pięciu kolejnych nowelizacji tego przepisu, skutkiem czego, w obecnym stanie prawnym przepis ten, podzielony jest na sześć ustępów. Tylko cztery ustępy tego przepisu (ust. 1, ust. 1a, ust. 1b oraz ust. 1c) poświęcone zostały jednak wyłącznie decyzjom weryfikującym nabyte prawo do świadczeń rodzinnych i postępowaniu, w którym są one wydawane. Ustęp 1d art. 32 u.ś.r. reguluje bowiem natychmiastową wykonalność nie tylko niektórych decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, ale także decyzji przyznających świadczenia rodzinne, które wydawane są przecież w trybie zwykłym. Natomiast w ostatnim ustępie art. 32 u.ś.r. (ust. 2) zawarto odesłanie do przepisów k.p.a. w sprawach nieuregulowanych w przepisach u.ś.r.

Pomimo deklarowanego, w uzasadnieniach kolejnych projektów ustaw nowelizujących, ujednolicenia regulacji tworzących system wsparcia społecznego, zawartych w przepisach: u.ś.r., u.p.a. i u.p.w.d., sposób ujęcia decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w art. 32 u.ś.r., w istotny sposób odbiega od sposobu ujęcia decyzji tego rodzaju na gruncie przepisów u.p.a. i u.p.w.d. Różnice te dotyczą nie tylko zakresu regulacji proceduralnej ale także zastosowanej techniki prawodawczej. W przepisach u.p.a. i u.p.w.d. brak jest bowiem regulacji szczególnej dotyczącej postępowania, w którym wydawane są decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń określonego rodzaju, a art. 24 u.p.a. oraz art. 27 ust. 1 i 2 u.p.w.d., poświęcono jedynie przesłankom wydania tych decyzji. W przepisach tych ustaw, odesłanie do przepisów k.p.a. zawarte jest ponadto w odrębnej jednostce redakcyjnej (artykule) zamieszczonej po przepisach proceduralnych, tj. odpowiednio w art. 25 u.p.a. oraz w art. 28 u.p.w.d.

Uwzględniając jednak fakt, że adresatem wszystkich norm prawnych zawartych w art. 32 u.ś.r. jest organ administracji publicznej, a więc podmiot zaliczany do wysokokwalifikowanego kręgu adresatów, należy przyjąć, że konstrukcja art. 32 u.ś.r.,

spełnia zadanie komunikatywności. Zawarte w tym przepisie odesłanie do przepisów k.p.a. służy zaś zachowaniu zwięzłości tekstu prawnego. Przepisy ujęte w ramy art. 32 u.ś.r. spełniają zatem warunek określoności, będący elementem konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji, wyprowadzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Nie oznacza to jednak, że art. 32 u.ś.r. został zredagowany w zgodzie ze wszystkimi zasadami techniki prawodawczej ujętymi w ramy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Przy redagowaniu art. 32 u.ś.r. uchylono bowiem niektórym zasadom dotyczącym układu i postanowień przepisów merytorycznych oraz regułom oznaczania przepisów ustawy i ich systematyzacji.

Wbrew bowiem regulacji zawartej w § 22 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, odesłanie do przepisów k.p.a. (art. 32 ust. 2 u.ś.r.), nie zostało zamieszczone w przepisach ogólnych tej ustawy, a dopiero w przepisach proceduralnych (w rozdziale 6 „Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych”), stanowiących zgodnie z § 24 ust. 1 pkt 3 Zasad techniki prawodawczej, część przepisów szczegółowych. Ponadto, w art. 32 u.ś.r. uregulowano trzy różne zagadnienia, stanowiące w istocie trzy samodzielne myśli ujęte w zdania, z których tylko zdania odnoszące się do dwóch zagadnień nie odbiegają na tyle istotnie od treści pozostałych, by wydzielić je w odrębny artykuł. Dotyczy to zdań zawartych w art. 32 ust. 1-1c u.ś.r., poświęconych decyzjom weryfikującym nabyte prawo do świadczeń rodzinnych i postępowaniu, w którym są one wydawane oraz zdania zawartego w art. 32 ust. 1d u.ś.r., wskazującego na natychmiastową wykonalność nie tylko niektórych decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, ale także decyzji przyznających świadczenia rodzinne, które wydawane są w trybie zwykłym. Natomiast odesłanie do przepisów k.p.a., zawarte w art. 32 ust. 2 u.ś.r., z uwagi na ogólny charakter (obejmuje ono przecież wszystkie sprawy dotyczące świadczeń rodzinnych niezależnie od trybu, w jakim są prowadzone postępowania w tych sprawach) winno znaleźć się w odrębnym przepisie.

Jak już podano, uchybienia te pozostają bez wpływu na ocenę, że przepisy ujęte w ramy art. 32 u.ś.r. spełniają warunek określoności. Pewnym jednak usprawiedliwieniem dla przyjętej techniki prawodawczej jest fakt, że przepisy, ujęte aktualnie w ramy art. 32 ust. 1-1d u.ś.r., nie znalazły się w pierwotnej wersji przepisów u.ś.r. Przepis art. 32 u.ś.r., zawierający wówczas tylko odesłanie do stosowania przepisów k.p.a. w kwestiach nieuregulowanych w ustawie, był zaś ujęty w ostatnim artykule rozdziału poświęconego regulacjom procesowym. Nie istniało ponadto żadne powiązanie treściowe nowych regulacji - dotyczących decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych - z innymi przepisami procesowymi zawartymi w pierwotnej wersji u.ś.r. W takim zaś ujęciu należy ocenić, że umieszczenie tych nowych regulacji w jednym artykule z odesłaniem do przepisów k.p.a., lecz przed

tym odesłaniem, pozwoliło na zachowanie dostatecznego stopnia komunikatywności norm prawnych zawartych w art. 32 u.ś.r.

Jeśli chodzi o zawarte w tym przepisie regulacje dotyczące decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, to należy stwierdzić, że użycie w art. 32 ust. 1 u.ś.r. zwrotu „mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną” w istocie oznacza obowiązek właściwych organów do ingerencji w nabyte prawa do świadczeń rodzinnych we wszystkich tych sprawach, w których nie stwierdzono wystąpienia przesłanek negatywnych do wydania decyzji weryfikujących te prawa. W takim zaś ujęciu przyjąć należy, że decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawane na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r., mają charakter związany. Uwzględniając natomiast rodzaje rozstrzygnięć, które z mocy art. 32 ust. 1 u.ś.r. mogą być zawarte w tych decyzjach, należy uznać, że zarówno zmiana decyzji pierwotnej, jak i jej uchylenie mają charakter konstytutywny. Decyzje te wywierają zatem skutki *ex nunc*, tj. na przyszłość (podobnie jak decyzje opisane w art. 155 i 161 k.p.a.).

ROZDZIAŁ II

PRZESŁANKI WYDANIA W TRYBIE POZAKODEKSOWYM DECYZJI WERYFIKUJĄCYCH NABYTE PRAWO DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH

1. Kwalifikacja prawna przesłanek wydania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych.

W prawie procesowym pod pojęciem przesłanek (określanych także mianem przesłanek procesowych) rozumie się okoliczności przewidziane przez przepisy prawa warunkujące możliwość wszczęcia lub dalszego prowadzenia postępowania, jak i determinujące wydanie w tej sprawie rozstrzygnięcia merytorycznego⁹⁴. W literaturze odnaleźć można wiele podziałów przesłanek odnoszących się także do administracyjnego prawa procesowego⁹⁵. Dla problematyki poruszanej w niniejszej monografii istotny jest przede wszystkim podział tych przesłanek na materialne (merytoryczne) i procesowe (formalne) oraz na pozytywne i negatywne. Posiłkowo uwzględnić należy także podział przesłanek na bezwzględne i względne.

Przesłanki merytoryczne (materialne) warunkują osiągnięcie celu, do którego zmierza postępowanie, a zatem odnoszą się do przedmiotu postępowania. Ich wystąpienie w sprawie ma wpływ na treść rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w danej sprawie. Jeśli chodzi natomiast o przesłanki formalne (procesowe) to ich źródło tkwi w przepisach procesowych i to w sferze prawa procesowego te przesłanki wywołują skutki. Przesłanki te nie wpływają na treść merytorycznego rozstrzygnięcia wydawanego w sprawie, lecz warunkują dopuszczalność wszczęcia i prowadzenia postępowania w danej sprawie⁹⁶.

⁹⁴ Por. J. Skorupka, *Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego*, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Legalis 2018 [dostęp 08-02-2018 r.].

⁹⁵ Zob. przykładowo L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 133-137 i podaną tam literaturę; M. Szubiakowski, *Zawieszenie i umorzenie postępowania egzekucyjnego*, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 428.

⁹⁶ Por. M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 439; B. Bładowski, *Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2001, s. 38–39.

Przesłanki pozytywne (dodatnie) to stany, które muszą istnieć, aby możliwe było wydanie w postępowaniu rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Natomiast przesłanki negatywne (ujemne) to przeszkody procesowe, powodujące niedopuszczalność wszczęcia i dalszego biegu postępowania.

Wymienione powyżej przesłanki mogą mieć charakter bezwzględny lub względny. Przesłanka ma charakter bezwzględny wówczas, gdy dana sprawa w żadnym przypadku nie może być załatwiona co do jej istoty, a niedopuszczalność ta ma charakter niezmienny. Natomiast przesłanka o charakterze względnym wiąże się ze stwierdzeniem wystąpienia w danej sprawie przeszkody czasowej i zachodzi wówczas, gdy postępowanie w tej sprawie może być przeprowadzone przez organ po uprzednim zakończeniu postępowania przed innym organem lub sądem.

Przesłanki wydania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych zawarte zostały przede wszystkim w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Wymienione w tym przepisie przesłanki nie mają jednolitej konstrukcji. W przepisie tym zawarto bowiem zarówno przesłanki materialne (merytoryczne) - związane ze zmianą sytuacji strony lub jej rodziny mającej wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, jak i przesłanki procesowe (formalne) - związane z uprzednim wydaniem decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych i uzyskaniem przez tą decyzję przymiotu ostateczności. Są to przesłanki pozytywne wydania rzeczonyj decyzji o charakterze bezwzględnym.

Wśród przesłanek procesowych wyodrębnić można jednak także przesłanki negatywne. Przesłanki te nie zostały wprost wymienione w przepisach u.ś.r. Pomimo tego, możliwe jest sformułowaniu katalogu okoliczności, które - trwale lub czasowo - będą uniemożliwiały wszczęcie lub kontynuowanie postępowania zmierzającego do wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Wymaga to jednak uwzględnienia nie tylko regulacji zawartych w przepisach u.ś.r. i k.p.a., ale także skutków wydania tych decyzji, jak również wzajemnych relacji jakie zachodzą pomiędzy postępowaniem, w którym te decyzje są wydawane a kodeksowymi trybami wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych.

2. Konstrukcja prawna przesłanek materialnych

Przesłanki materialne (merytoryczne) wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wymienione zostały wprost w art. 32 ust. 1 u.ś.r. W świetle tego przepisu, wydanie omawianych decyzji możliwe jest jeżeli:

- 1) uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych;

- 2) członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;
- 3) osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne lub
- 4) wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń.

Każda z wymienionych powyżej przesłanek ma autonomiczny charakter, stanowi więc samodzielną i odrębną podstawę uchylenia lub zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Ten sam stan faktyczny nie powinien być zatem kwalifikowany jako wypełniający jednocześnie dyspozycję kilku przesłanek uchylenia lub zmiany decyzji, stosowanych zamiennie według wyboru organu wydającego decyzję. Podstawa uchylenia przez organ decyzji powinna bowiem wynikać z przepisu prawa, a nie z woli organu. Jeśli zatem organ uznaje, że uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny strony mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, to powinien wyraźnie wskazać, jakie okoliczności stanowią o tej zmianie i w czym przejawia się wpływ owej zmiany na prawo do przyznanego świadczenia. Jeśli zaś organ uznaje, że strona w sposób nienależny pobrała świadczenie rodzinne, to również powinien wskazać stosowne okoliczności przemawiające za takim stanowiskiem⁹⁷.

Wymaga podkreślenia, że w przepisie art. 32 ust. 1 u.ś.r. zawarto przesłanki umożliwiające wzruszenie zarówno decyzji niewadliwej, czyli zawierającej w chwili jej podejmowania prawidłowe rozstrzygnięcie, jak również decyzji wadliwych, stanowiących podstawę nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego w okolicznościach określonych w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r.⁹⁸

Z uwagi na restrykcyjny charakter postanowień zamieszczonych w art. 32 ust. 1 u.ś.r. zawarty w nim katalog przesłanek uzasadniających weryfikację ostatecznej decyzji administracyjnej ma charakter zamknięty. W związku z tym organy administracji nie mogą go rozszerzać, a interpretacja tego przepisu powinna być zwężająca. Postulat zwężającego interpretowania tego przepisu wynika z tego, że ustawodawca posługuje się w nim szeregiem terminów, które nie posiadają jednoznacznego zakresu znaczeniowego i pozostawiają organowi administracji możliwość jego wyznaczania⁹⁹.

⁹⁷ M. Rozbicka-Ostrowska, 5.2. *Zmiana lub uchylenie ostatecznej decyzji*, w: *Komentarz do spraw...*, op. cit. Por. wyrok WSA w Gdańsku z 9 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 31/17, CBO-SA, wyrok WSA w Rzeszowie z 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 112/13, CBOSA oraz wyroki WSA w Łodzi: z 9 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 996/10 oraz z 13 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 1282/12, CBOSA.

⁹⁸ R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 366.

⁹⁹ S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne...*, op. cit., s. 175.

3. Katalog przesłanek materialnych

3.1. Zmiana sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny

Pierwszą przesłanką, wymienioną w art. 32 ust. 1 u.ś.r., jest „zmiana sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych”. Wskazana przesłanka zawiera dwie odrębne przyczyny, z powodu których może nastąpić weryfikacja decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, to jest: zmianę sytuacji rodzinnej oraz zmianę sytuacji dochodowej rodziny. Przy wykładni obu tych przyczyn należy mieć na uwadze przede wszystkim definicję legalną rodziny zawartą w art. 3 pkt 16 u.ś.r. W świetle tego przepisu, „rodzina oznacza odpowiednio następujących członków rodziny: 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 162 i 972 oraz z 2017 r. poz. 1428); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko”.

Ustalając natomiast przesłankę zmiany sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny, organ obowiązany jest wziąć pod uwagę okoliczności uzasadniające nabycie prawa do świadczenia rodzinnego, które ustały po początkowym dniu jego przyznania. Nie można zatem twierdzić, że sytuacja uległa zmianie już w dacie orzekania o przyznaniu uprawnienia, bo wówczas postulowana zmiana nie dotyczyłaby sytuacji rodzinnej, ale wiedzy organu o tej sytuacji, a tak przecież przedstawia się już przesłanka wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Z powodu wystąpienia omawianej przesłanki, wzruszeniu w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. podlega więc tylko taka decyzja, która w dacie orzekania była zgodna z prawem, ale w trakcie wykonywania tej decyzji ustał tytuł do kontynuacji świadczenia¹⁰⁰.

Zauważyć w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 25 ust. 1 u.ś.r., „w przypadku wystąpienia zmian w liczbie członków rodziny, uzyskania dochodu lub innych zmian mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, w tym na wysokość otrzymywanych świadczeń, osoba pobierająca świadczenie rodzinne jest obowiązana do niezwłocznego powiadomienia o tym organu właściwego wypłacającego świadczenia rodzinne”. Brak zawiadomienia może być uznany za świadome wprowadzenie w błąd

¹⁰⁰ W. Maciejko, w: *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 353-354. Por. wyrok WSA w Opolu z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 260/14, CBOSA.

przez osobę pobierającą świadczenie lub doprowadzić do wypłaty świadczeń mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie lub zmniejszenie wysokości przysługujących świadczeń rodzinnych, a tym samym pobrania przez tą osobę nienależnie świadczeń, które podlegają zwrotowi wraz z odsetkami (zob. art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.r.). Do utraty prawa do świadczeń mogą prowadzić następujące zmiany:

- zmniejszenie się liczby członków rodziny (usamodzielnienie się dziecka, ukończenie przez dziecko pozostające na utrzymaniu 25 lat, rozwód, śmierć), poprzez podwyższenie wysokości dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę;
- upływ okresu, na który zostało wydane orzeczenie o niepełnosprawności, poprzez zmianę kryterium dochodowego stosowanego do rodziny lub niespełnienie warunków uzyskania świadczeń uzależnionych od legitymowania się orzeczeniem o niepełnosprawności;
- uzyskanie dochodu przez członka rodziny, które spowoduje podwyższenie dochodu rodziny do wysokości przekraczającej kryterium dochodowe¹⁰¹.

3.2. Nabycie przez członka rodziny prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Drugą przesłanką uzasadniającą wydanie decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wymienioną w art. 32 ust. 1 u.s.r., jest „nabycie przez członka rodziny prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”. Przesłankę tę należy ujmować w kontekście postanowień art. 23a ust. 5 u.s.r., który przewiduje w tej sytuacji obligatoryjne uchylenie decyzji przyznającej świadczenia. Zestawienie obu tych przepisów pozwala na stwierdzenie, o czym już wspomniano, że o ile art. 32 u.s.r. jest przepisem o charakterze generalnym, o tyle art. 23a ust. 5 u.s.r. jest przepisem szczególnym w tym zakresie i dlatego trzeba przyjąć, że jego zastosowanie będzie miało pierwszeństwo w przypadku zaistnienia zdarzenia wypełniającego omawianą przesłankę.

Dla porządku wskazać należy, że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zawarte są w:

- rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁰²;

¹⁰¹ D. Dzienisiuk, op.cit., s. 171-172. Por. S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne...*, op. cit., s. 176.

¹⁰² Dz. U. UE L 166 z dnia 30 kwietnia 2004 r. ze zm.

- rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącym wykonywania rozporządzenia (WE) Nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁰³.

Przepisy zawarte w powołanych powyżej aktach prawnych zawierają reguły, dzięki którym osoby podejmujące pracę równocześnie lub kolejno w kilku państwach członkowskich, unikają negatywnych następstw podlegania systemom zabezpieczenia społecznego różnych państw. Zapewniają równe traktowanie każdego obywatela Unii i dają prawo do opieki lekarskiej, świadczeń chorobowych, świadczeń rodzinnych, emerytur, czy rent, bądź zasiłków dla bezrobotnych. Wskazują, któremu państwu podlega osoba pracująca lub prowadząca działalność za granicą. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego jest oparta na czterech generalnych zasadach, tj.: równego traktowania, jedności stosowanego ustawodawstwa, zachowania praw nabytych oraz w trakcie nabywania, sumowania okresów ubezpieczenia. Zasady koordynacji obowiązują w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego - Islandii, Lichtensteinie i Norwegii oraz na podstawie umowy UE – Szwajcaria o swobodnym przepływie osób - w Szwajcarii¹⁰⁴.

Należy podkreślić, że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mają pierwszeństwo przed wewnętrznymi przepisami państw członkowskich Unii. Zgodnie bowiem ze sformułowaną w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/04 ogólną zasadą podlegania ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego oraz stosownie do art. 68 rozporządzenia nr 883/04, świadczenia rodzinne udzielane są zgodnie z ustawodawstwem wyznaczonym jako mające pierwszeństwo. Zaznaczyć należy, że podstawowe znaczenie przy określeniu ustawodawstwa państwa właściwego ma miejsce wykonywania pracy (*lex loci laboris*). Znajduje to wyraz w motywie 17 rozporządzenia nr 883/2004, zgodnie z którym, aby jak najbardziej skutecznie zagwarantować równość traktowania wszystkich osób pracujących na terytorium państwa członkowskiego, stosowne jest uznanie jako ogólnej zasady, że ustawodawstwem mającym zastosowanie jest ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym dana osoba wykonuje swą pracę jako pracownik najemny lub na własny rachunek. Zastosowanie zasady *lex loci laboris* jest możliwe i uzasadnione

¹⁰³ Dz. U. UE L 284 z dnia 30 października 2009 r.

¹⁰⁴ <http://www.mpips.gov.pl/koordynacja-systemow-zabezpieczenia-spoiecznego/unia-europejska/koordynacja-systemow-zabezpieczenia-spoiecznego-w-ue/> [dostęp 28-07-2017 r.]. Szerzej na temat koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych zob. J. Knyżewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego - 5. Świadczenia rodzinne*, „Służba Pracownicza” 2005, nr 7, s. 5-8. Tej samej Autorki, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w praktyce*, „Służba Pracownicza” 2006, nr 6, s. 9-12; L. Adamska, *Świadczenia rodzinne w UE*, „Służba Pracownicza” 2007, nr 7, s. 23-25.

jedynie w przypadku systemów prawa, w których system świadczeń oparty jest na zatrudnieniu i składce. W przypadku zaś systemów, w których podstawowym kryterium jest miejsce zamieszkania, konieczne jest ustanowienie wyjątków, co wynika z motywu 18 rozporządzenia nr 883/2004. W świetle zaś motywu 15 tego rozporządzenia, niezbędne jest poddanie osób przemieszczających się w Unii systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego w celu uniknięcia zbiegu mających w tym zakresie zastosowanie przepisów ustawodawstw krajowych oraz komplikacji, które mogłyby z tego wynikać.

Zgodnie z art. 23a ust. 1 i ust. 2 u.s.r., „w przypadku gdy osoba uprawniona do świadczeń rodzinnych lub członek rodziny tej osoby przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, organ właściwy przekazuje wniosek wraz z dokumentami wojewodzie (ust. 1). W przypadku przebywania osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych lub członka rodziny tej osoby w dniu wydania decyzji przyznającej świadczenia rodzinne lub po dniu jej wydania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w państwie, o którym mowa w ust. 1, organ właściwy występuje do wojewody o ustalenie, czy w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (ust. 2)”. Stosownie natomiast do art. 23a ust. 5 u.s.r., „przypadku gdy wojewoda w sytuacji, o której mowa w ust. 2, ustali, że mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, organ właściwy uchyla decyzję przyznającą świadczenia rodzinne za okres, w którym osoba podlega ustawodawstwu w zakresie świadczeń rodzinnych w innym państwie, o którym mowa w ust. 1, w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”.

Z powołanych przepisów art. 23a u.s.r. wynika, że ustawodawca wyróżnił dwie potencjalne sytuacje związane z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. W pierwszej z nich, objętej hipotezą normy zawartej w art. 23a ust. 1 u.s.r., członek rodziny osoby uprawnionej przebywa poza granicami RP, czyli w państwie, gdzie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w momencie ustalania przez organ właściwy prawa do świadczeń. W drugiej sytuacji, objętej hipotezą normy zawartej w art. 23a ust. 2 u.s.r., członek rodziny osoby uprawnionej wyjechał do państwa wskazanego w ust. 1, już po wydaniu decyzji przyznającej świadczenie rodzinne. W drugiej z wymienionych powyżej sytuacji możliwe jest także wydanie decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 23a ust. 5 u.s.r. Wymaga jednak zaznaczenia, że przed wystąpieniem do wojewody, organ właściwy powinien ustalić, czy wyjazd lub pobyt członka rodziny w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, nie ma charakteru turystycznego, leczniczego lub związanego z podjęciem przez dziecko kształcenia

poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż – zgodnie z art. 23a ust. 2a u.ś.r. – w takim przypadku powyższa procedura nie znajduje zastosowania¹⁰⁵.

Przychylić należy się przy tym do poglądu S. Niteckiego, że nabycie prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie powinno odnosić się do dzieci (osób), które są członkami danej rodziny. Natomiast jeśli ktoś otrzyma takie świadczenie na osoby będące członkami innej rodziny, wówczas omawiana przesłanka nie wystąpi. Z tego typu sytuacją spotkamy się wtedy, gdy jedna osoba będzie mogła być ujmowana w składzie kilku rodzin (będzie w związku małżeńskim i będzie jednocześnie posiadała drugą nieformalną rodzinę, w której także będzie posiadała dzieci)¹⁰⁶.

Końcowo wskazać należy, że nie wszystkie świadczenia rodzinne podlegają przepisom o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Zgodnie bowiem z art. 1 lit. z) rozporządzenia nr 883/2004, przepisom tym nie podlegają specjalne świadczenia porodowe i świadczenia adopcyjne wspomniane w załączniku I. W związku z powyższym, biorąc pod uwagę treść art. 2 u.ś.r., do świadczeń rodzinnych niepodlegających koordynacji należy zaliczyć: zapomogę z tytułu urodzenia dziecka wypłacaną przez gminę oraz jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe), jako specjalne świadczenie porodowe i adopcyjne¹⁰⁷.

3.3. Nienależne pobranie świadczenia rodzinnego

Trzecią przesłanką uzasadniającą wydanie decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wymienioną w art. 32 ust. 1 u.ś.r., jest „nienależne pobranie przez osobę świadczenia rodzinnego”. Należy przede wszystkim zauważyć, że w przepisie art. 32 u.ś.r. nie wyjaśniono znaczenia użytego w nim terminu „nienależnego pobrania świadczenia”. Termin ten został natomiast zdefiniowany w art. 30 ust. 2 u.ś.r., w którym podano, że „za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się:

- 1) świadczenia rodzinne wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie, zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych lub zmniejszenie wysokości przysługujących świadczeń rodzinnych albo wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania;
- 1a) świadczenia rodzinne wypłacone w związku z zastosowaniem przepisów o utracie i uzyskaniu dochodu – po ustaleniu, że wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 5 ust. 4c;

¹⁰⁵ Por. wyrok NSA z 23 marca 2018 r. sygn. akt I OSK 1408/16, CBOSA.

¹⁰⁶ S. Nitecki, Świadczenia rodzinne..., op. cit., s. 176-177.

¹⁰⁷ Por. L. Zacharko, *Instrumenty lepszego stanowienia prawa administracyjnego – implikacje dla jego stosowania (kilka uwag dyskusyjnych)*, w: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego, t. IV Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D. R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 166.

- 2) świadczenia rodzinne przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia;
- 3) świadczenia rodzinne wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 23a ust. 5, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne;
- 4) świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego;
- 5) świadczenia rodzinne wypłacone osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej świadczenia rodzinne, z przyczyn niezależnych od organu, który wydał tę decyzję”.

W tych okolicznościach przyjąć należy, że treść art. 32 ust. 1 u.s.r. winna być w tym zakresie interpretowana w ścisłym związku z art. 30 ust. 2 u.s.r., zawierającym definicję świadczenia nienależnie pobranego. Wbrew regułom wykładni systemowej byłoby bowiem uznanie, że ustawodawca w jednym akcie prawnym używając tego samego terminu nadaje mu inne znaczenie normatywne¹⁰⁸. Wymaga przy tym podkreślenia, że świadczenie nienależnie pobrane, o którym mowa w art. 30 ust. 2 u.s.r., nie jest tożsame z pojęciem nienależnego świadczenia. W orzecznictwie zwraca się bowiem uwagę na to, że nienależne świadczenie jest pojęciem obiektywnym i występuje między innymi wówczas, gdy świadczenie zostaje wypłacone bez podstawy prawnej lub gdy taka podstawa odpadła. Natomiast świadczenie nienależnie pobrane to świadczenie pobrane przez osobę, której można przypisać określone cechy dotyczące stanu świadomości (woli) lub określone działania (zaniechania). Przyjmuje się, że obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia obciąża tylko tego, kto przyjął świadczenie w złej wierze, wiedząc, że mu się ono nie należy, co dotyczy zarówno osoby, która została pouczone o okolicznościach, w jakich nie powinna pobierać świadczeń, jak też tej osoby, która uzyskała świadczenie na podstawie nieprawdziwych zeznań, dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd instytucji zobowiązanej do wypłaty świadczenia¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Por. wyrok NSA z 14 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3157/14, CBOSA.

¹⁰⁹ Zob. wyroki NSA: z 14 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 826/09, CBOSA, z 6 października 2015 r. sygn. akt I OSK 555/14, CBOSA, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 3263/14, CBOSA oraz wyrok WSA w Warszawie z 26 października 2010 r., sygn. akt VIII SA/Wa 538/10, CBOSA.

Analiza treści art. 30 ust. 2 u.ś.r. pozwala także na sformułowanie tezy, że przepis ten znajdzie jedynie odpowiednie zastosowanie przy wydawaniu decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Przyjąć bowiem należy, że wobec istnienia w art. 32 ust. 1 u.ś.r. samodzielnych podstaw do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, takich jak: zmiana sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych oraz wystąpienie innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń, w postępowaniach zmierzających do wydania tej decyzji wyłączone będzie stosowanie przesłanek uznania świadczenia za nienależnie pobrane określonych w art. 30 ust. 2 pkt 1 i 1a u.ś.r.

W świetle bowiem art. 30 ust. 2 pkt 1 u.ś.r. „za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się świadczenia rodzinne wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie, zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych lub zmniejszenie wysokości przysługujących świadczeń rodzinnych albo wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania”. Stosownie zaś do art. 30 ust. 2 pkt 1a u.ś.r. „za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się świadczenia rodzinne wypłacone w związku z zastosowaniem przepisów o utracie i uzyskaniu dochodu - po ustaleniu, że wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 5 ust. 4c – tj. członek rodziny, osoba ucząca się lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego utracili dochód i w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia utraty dochodu, uzyskali dochód u tego samego pracodawcy lub zleceniodawcy, lub zamawiającego dzieło lub ponownie rozpoczęli pozarolniczą działalność gospodarczą”. Nie może przecież budzić wątpliwości, że okolicznościami powodującymi ustanie prawa do świadczeń rodzinnych lub zmniejszenie wysokości przysługujących świadczeń rodzinnych są zmiana sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny, względnie wystąpienie innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń, a te przesłanki – jak już podano - zostały wprost wymienione w art. 32 ust. 1 u.ś.r.

Natomiast zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych, jak i wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 1 u.ś.r., ma na celu jedynie zapobieżeniu dokonania w przyszłości nieuprawnionej wypłaty (przesłanki zawieszające), nie kreuje natomiast zdarzeń polegających na dotychczasowym pobieraniu świadczenia nienależnego (przesłanki definitywne)¹¹⁰. Dostrzec także należy, że na gruncie przepisów u.ś.r. nie przewidziano przesłanek zawieszenia prawa do świadczeń rodzinnych. Przesłanki wstrzymania wypłaty świadczeń rodzinnych zostały zaś określone w art. 28 ust. 2,

¹¹⁰ Por. W. Maciejko, *Wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych*, „Służba Pracownicza” 2009, nr 5, s. 31.

3 i 5 u.ś.r.¹¹¹, przy czym po ich ustaniu wznawia się wypłatę wstrzymanych świadczeń rodzinnych, a jeżeli wznowienie tych wypłat nie nastąpi do końca okresu zasiłkowego, prawo do świadczeń rodzinnych wygasa (zob. art. 28 ust. 4, 6 i 7 u.ś.r.).

Wydanie decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r. wyłączone będzie także w przypadku wystąpienia przesłanek uznania świadczenia za nienależnie pobrane wymienionych w art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4 u.ś.r. Opisane w tych przepisach zdarzenia warunkują bowiem uznanie świadczeń rodzinnych za nienależnie pobrane od uprzedniego wyeliminowania z obrotu prawnego, w odpowiednim trybie, decyzji przyznającej te świadczenia, względnie zmianą tych decyzji. W takich sprawach zbędne byłoby wszczynanie kolejnego postępowania zmierzającego do wydanie decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w oparciu o art. 32 ust. 1 u.ś.r. Za konstatacją taką przemawia fakt, że w ramach postępowania administracyjnego nie występuje konkurencyjność środków nadzwyczajnych weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych. Instytucje te muszą być wykorzystywane w określonej kolejności. Jeżeli zatem doszło już do weryfikacji decyzji przyznającej świadczenie rodzinne w trybach wskazanych w art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4 u.ś.r., to organy bez wszczynania postępowania, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., uruchamiają odrębną procedurę związaną z żądaniem zwrotu nienależnie pobranego świadczenia¹¹².

Jak się wydaje, zbędne jest także wszczynanie postępowania zmierzającego do wydania decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., w przypadku wystąpienia przesłanki nienależnie pobranego świadczenia wymienionej w art. 30 ust. 2 pkt 5 u.ś.r. W świetle tego przepisu, „za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się bowiem świadczenia wypłacone osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej świadczenia rodzinne, z przyczyn niezależnych od organu, który wydał tę decyzję”. Opisana w tym przepisie sytuacja nie dotyczy zatem przesłanek materialno-prawnych warunkujących posiadanie prawa do świadczeń rodzinnych przez adresata decyzji. W tych okolicznościach niecelowe byłoby prowadzenie postępowania zmierzającego do weryfikacji tego prawa w oparciu o art. 32 ust. 1 u.ś.r.

¹¹¹ Zgodnie z art. 28 ust. 2 u.ś.r., wypłata świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego podlega wstrzymaniu, jeżeli osoba otrzymująca to świadczenie lub ten zasiłek uniemożliwiła przeprowadzenie wywiadu, o którym mowa w art. 23 ust. 4aa, 4e lub 4f, lub nie udzieliła podczas tego wywiadu wyjaśnień. W świetle zaś art. 28 ust. 3 u.ś.r., wstrzymuje się wypłatę świadczeń rodzinnych, jeżeli osoba, o której mowa w art. 23 ust. 1, odmówiła udzielenia lub nie udzieliła, w wyznaczonym terminie, wyjaśnień co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych. Stosownie zaś do art. 28 ust. 5 u.ś.r., wstrzymuje się wypłatę świadczeń rodzinnych, jeżeli osoba, o której mowa w art. 23 ust. 1, nie podejmuje świadczeń rodzinnych przez trzy kolejne miesiące kalendarzowe

¹¹² Por. S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne...*, op. cit., s. 182-183.

W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy, że konieczność wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r., z powodu nienależnie pobranego przez osobę świadczenia rodzinnego może zachodzić jedynie wtedy, gdy przesłanka ta będzie wiązała się z zaistnieniem zdarzeń, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.r. Nie dotyczy to jednak wszystkich przypadków opisanych w tym przepisie, stąd zasadne jest bliższe omówienie tej przesłanki. W pierwszej kolejności wskazać jednak należy, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.r., za „nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się świadczenia przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia”¹¹³.

W przepisie tym uregulowano dwa zdarzenia, których wystąpienie pozwala na uznanie świadczeń rodzinnych za nienależnie pobrane - to jest: „przyznanie lub wypłacenie” świadczeń. Zdarzenia te zostały w analizowanym przepisie rozdzielone spójnikiem „lub”, co oznacza, że każde z nich stanowi samodzielną podstawę uznania świadczeń za nienależnie pobrane, o ile tylko wystąpiły pozostałe okoliczności wymienione w tym przepisie. Nie każde z tych zdarzeń będzie jednak uzasadniało wydanie decyzji weryfikującej prawo do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 32 ust. 1 u.s.r. Wymaga bowiem podkreślenia, że wypłata świadczeń, o której mowa w tym przepisie, jako czynność materialno-techniczna wiąże się jedynie z nieprawidłowym wykonaniem decyzji, nie wpływa natomiast na ustalone w tej decyzji prawo do świadczeń rodzinnych. Tym samym, podobnie jak to miało miejsce w przypadku wystąpienia przesłanki nienależnie pobranego świadczenia wymienionej w art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.r., także w przypadku przesłanki określonej w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.r. - w zakresie, w jakim odnosi się ona do wypłacenia świadczeń na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia - niecelowe byłoby prowadzenie postępowania zmierzającego do weryfikacji nabytego prawa do świadczeń rodzinnych w oparciu o art. 32 ust. 1 u.s.r. W takim przypadku zastosowanie znajdzie wyłącznie instytucja zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

Podstawę do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r., z powodu nienależnego pobrania świad-

¹¹³ Zdaniem W. Maciejki, istnienie podstawy zwrotu nienależnie pobranego świadczenia określonej w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.r., wyłącza możliwość dochodzenia przez organ zwrotu tego świadczenia na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.r. wskutek uchylenia decyzji w postępowaniu wznowionym w oparciu o art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., tj. przesłanki wznowienia postępowania opartej na wykryciu, iż dowody stanowiące podstawę decyzji były fałszywe – Tenże, *Nowa przychyna zwrotu nienależnych świadczeń rodzinnych*, „Służba Pracownicza” 2009, nr 4, s. 10.

czeń może zatem stanowić jedynie przyznanie świadczeń na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia (art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r.). Tylko w tym przypadku, nienależne pobranie świadczeń spowodowane jest działaniem strony o charakterze pierwotnym, które doprowadziło do ustalenia przez organ prawa do świadczeń rodzinnych mimo niespełnienia przez świadczeniobiorcę przesłanek podmiotowych lub przedmiotowych warunkujących nabycie tego prawa. W takim zaś ujęciu, wydanie decyzji weryfikującej prawo do świadczeń rodzinnych będzie dotyczyło decyzji wadliwej, co stanowi swoistego rodzaju wyjątek od zasady, że decyzje te wydawane są względem rozstrzygnięć wydanych prawidłowo.

Określenie „fałszywy” dokument obejmuje dokumenty urzędowe (wydane przez podmioty wykonujące szeroko rozumianą władzę publiczną), a także inne dokumenty („prywatne”, tj. np. zaświadczenie sporządzone przez podmioty prywatne, takie jak pracodawca, czy właściciel mieszkania), które zaświadczały stan niezgodny z prawdą. Błąd wywołany przez stronę musi dotyczyć szeroko rozumianego stanu faktycznego, na podstawie którego ustala się prawo do świadczeń rodzinnych. Przesłanką ustalenia odpowiedzialności strony zeznającej w sprawie (przedkładającej dokumenty) będzie więc ustalenie, że przedstawiając stan faktyczny, niezgodny z prawdą, działała świadomie, a nieistotne będzie, czy było jej wiadome, że dane okoliczności są prawnie relewantne. Jedynie w sytuacji, gdy strona wprowadzi organ w błąd poprzez przemilczenie okoliczności prawnie istotnych w sprawie, dla ustalenia, że jej „zaniechanie” miało charakter postępowania wprowadzającego organ w błąd, konieczne będzie stwierdzenie, czy były jej znane odpowiednie przepisy prawa. Odpowiedzialność strony będzie tu bowiem uzależniona od tego, czy była świadoma, że fakty, o których nie powiedziała, były istotne dla sprawy (nie dałoby się bowiem mówić o świadomym wprowadzeniu w błąd sytuacji, gdy strona nie była świadoma prawnego znaczenia określonych faktów)¹¹⁴.

W doktrynie trafnie wskazuje się, że „błąd”, o którym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. stanowi następstwo świadomego działania pobierającego świadczenia, determinowanego wolą wywołania przekonania po stronie organu, że zostały spełnione warunki przyznania do niego prawa. Stosując cywilistyczną konwencję pojęciową, można przyjąć, że świadomym wprowadzeniem w błąd jest umyślne działanie wnioskodawcy przyjmujące postać *dolus directus* lub *dolus eventualis*. Świadomym wprowadzeniem w błąd jest sytuacja, w której osoba ubiegająca się o świadczenia dąży do wywołania mylnego wyobrażenia organu o stanie jego uprawnień lub się na to godzi, podając nieprawdziwe fakty lub zatajając istotne dla sprawy okolicz-

¹¹⁴ J. Ostalski, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych – świadczenia nienależnie pobrane*, ST 2006, nr 4, s. 51.

ności. W tym kontekście doktryna zrównuje pojęcie „świadome wprowadzenie w błąd» z umyślnym działaniem w rozumieniu prawa cywilnego¹¹⁵.

Końcowo podkreślić należy, że uznanie świadczeń rodzinnych, przyznanych w okolicznościach opisanych w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., za nienależnie pobrane, uzależnione jest od stwierdzenia, że okoliczności te mają wpływ na ustalone prawo do świadczeń rodzinnych. Za konstatacją taką przemawia samo brzmienie art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., w którym mowa jest o wprowadzeniu „w błąd”, co należy wiązać z niewłaściwą oceną organu co do spełnienia przez daną osobę przesłanek materialno-prawnych uzyskania prawa do świadczeń rodzinnych. Warto zwrócić także uwagę na art. 30 ust. 1 u.ś.r., w świetle którego, obowiązkowi zwrotu podlegają tylko „nienależnie pobrane świadczenia”.

3.4. Wystąpienie innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń

Ostatnią przesłanką materialną, uzasadniającą weryfikację ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, wymienioną w art. 32 ust. 1 u.ś.r., jest „wystąpienie innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń”. Jak już wspomniano, przesłanka ta została dodana do przepisu art. 32 ust. 1 u.ś.r. stosunkowo niedawno, bo z dniem 18 września 2015 r., na mocy art. 3 pkt 6 ustawy 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 rodzinnych¹¹⁶. W uzasadnieniu projektu wskazanej ustawy nowelizującej nie wyjaśniono jednak motywów wprowadzenia tej przesłanki.

Podobnie, jak w przypadku pozostałych przesłanek wymienionych w art. 32 ust. 1 u.ś.r., prawidłowe odkodowanie znaczenia tej przesłanki jest zabiegiem złożonym. Wymaga przede wszystkim podkreślenia, że przy konstruowaniu tej przesłanki ustawodawca posłużył się tzw. terminem nieostrym (niedookreślonym), uzależniając oparcie decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych od wystąpienia „innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń”. Brak definicji legalnej tego terminu na gruncie przepisów u.ś.r. wymaga jego skonkretyzowania przez organ administracji publicznej w procesie stosowania prawa. Nie oznacza to jednak obowiązku organu tworzenia definicji tego terminu w konkretnej sprawie, ale oceny jego wystąpienia przez pryzmat okoliczności danej sprawy.

¹¹⁵ R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, op. cit., s. 352-353. Pogląd ten został zaakceptowany także w wyroku NSA z 17 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 2234/14, CBOSA.

¹¹⁶ Dz. U. poz. 1302.

Wystąpienie bowiem innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń musi być stwierdzone i ocenione w konkretnej sprawie i musi zyskać zindywidualizowaną treść, wynikającą ze stanu faktycznego i prawnego tej sprawy¹¹⁷.

Z uwagi na otwarty katalog okoliczności mogących wypełnić omawianą przesłankę, możliwe jest wskazanie jedynie przykładowych okoliczności, których wystąpienie będzie aktualizowało kompetencję właściwego organu do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w oparciu o art. 32 ust. 1 *in fine* u.s.r. Do takich okoliczności niewątpliwie zaliczyć należy zmianę przepisów prawa stanowiących podstawę prawną nabytego przez stronę prawa do świadczeń rodzinnych. Ingerencja w tym obszarze musi być jednak postrzegana w kategoriach wyjątku.

W literaturze ukształtował się bowiem pogląd, który znajduje akceptację także w orzecznictwie sądowym, zgodnie z którym nowelizacja lub uchylenie przepisów stanowiących podstawę prawną decyzji administracyjnej z zasady nie oddziałuje bezpośrednio ani na byt, ani na moc wiążącą w czasie decyzji. Zmiana stanu prawnego może jednak prowadzić do utraty przez decyzję mocy wiążącej i tym samym do zniesienia kreowanej przezeń normy indywidualnej, gdy nowe przepisy tak stanowią¹¹⁸. Możliwe jest przy tym skorzystanie przez ustawodawcę albo z generalnej klauzuli wypowiadającej się o losie dotychczas obowiązujących decyzji¹¹⁹, albo z umocowania organu przepisem szczególnym do uchylecia lub zmiany takich decyzji. W sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych, takim przepisem szczególnym jest art. 32 ust. 1 *in fine* u.s.r., który stanowi podstawę prawną do

¹¹⁷ Por. wyroki NSA: z 27 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 930/13 oraz z 21 października 2014 r., sygn. akt II OSK 596/14, CBOSA, a także wyrok WSA w Olsztynie z 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 181/17, CBOSA.

¹¹⁸ Zob. T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 116 i nast.; Tenże, *Glosa do wyroku SN z dnia 3 czerwca 1993 r.*, III ARN 27/93, OSP 1995, z. 3; T. Woś, T. Kielkowski, *Glosa do wyroku SN z dnia 6 lipca 2001 r.*, III RN 116/00, ST 2005, nr 9, s. 61, K. Kotarba, *op.cit.*, s. 44-45; T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 374-375; R. A. Rychter, *Tożsamość podstawy prawnej*, w: *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Lex-el 2014 [dostęp 10-10-2017 r.]. Por. wyrok WSA w Warszawie z 20 maja 2005 r., sygn. akt II SA/WA 2389/04, CBO-SA oraz wyrok NSA z 27 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1227/09, CBOSA.

¹¹⁹ Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w ustawie z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548), która w art. 11 ust. 1 i 3 stanowiła: „Osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013 r., jeżeli spełniają warunki określone w przepisach dotychczasowych (ust. 1). Wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasają z mocy prawa po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1. (ust. 3)”. Przepisy art. 11 ust. 1 i 3 powołanej ustawy zostały jednak uznane za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP na mocy wyroku TK z 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13, OTK-A 2013, nr 9, poz. 134.

uchylenia lub zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, m.in. w sytuacji zmiany kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych oraz wysokości tych świadczeń¹²⁰. Zauważyć przy tym należy, że w sprawach dotyczących zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń, ustawodawca wprowadził uproszczoną formę prowadzenia postępowania weryfikacyjnego, a także natychmiastową wykonalność decyzji w tym przedmiocie (zob. art. 32 ust. 1a-1d u.ś.r.).

Na marginesie zauważyć należy, że zmiana przepisów prawa stanowi, w świetle art. 106 ust. 5 u.p.s., samodzielną przesłankę do zmiany lub uchylenia na niekorzyść strony decyzji przyznającej świadczenia z pomocy społecznej¹²¹. W przepisach u.ś.r. nie wyartykułowano wprost tej przesłanki, gdyż co wynika m.in. z przytoczonego powyżej uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, przepisy u.ś.r. są ujednolicane z regulacjami zawartymi w u.p.a.¹²², a nie z regulacjami zawartymi w u.p.s. Nie zmienia to jednak faktu, że zmiana przepisów prawa w konkretnej sprawie, dotyczącej świadczeń rodzinnych, może uzasadniać wydanie na podstawie art. 32 ust. 1 *in fine* u.ś.r. decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych z powodu wystąpienia okoliczności mającej wpływ na prawo do tych świadczeń.

Do takich okoliczności zaliczyć należy także późniejsze uzyskanie przez świadczeniobiorcę innego uprawnienia, którego posiadanie stanowi przesłankę negatywną nabycia prawa do świadczeń rodzinnych. Tytułem przykładu wskazać należy na regulację zawartą w art. 16 ust. 6 u.ś.r. w świetle której „zasiłek pielęgnacyjny nie przysługuje osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego”. W sytuacji zatem nabycia przez świadczeniobiorcę prawa do dodatku pielęgnacyjnego w okresie pobierania zasiłku pielęgnacyjnego, właściwy organ zobowiązany będzie do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych (w postaci zasiłku pielęgnacyjnego) w oparciu o art. 32 ust. 1 *in fine* u.ś.r.¹²³

¹²⁰ Stosownie do art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 5 u.ś.r., kwoty stanowiące kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych oraz wysokość świadczeń rodzinnych, z wyłączeniem wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin, a następnie ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów, w terminie do dnia 15 sierpnia roku, w którym przeprowadza się weryfikację.

¹²¹ Por. wyrok NSA z 25 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 74/14, CBOSA.

¹²² Przepisy u.p.a. (w art. 24 ust. 1) statuują tożsamą, jak ta zawarta w art. 32 ust. 1 u.ś.r., przesłankę do zmiany lub uchylenia ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, z powodu „wystąpienia innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń”.

¹²³ Por. wyrok NSA z 20 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 1919/11, CBOSA.

Odnosnie zaś świadczeń rodzinnych przyznanych w związku z zastosowaniem przepisów o utracie i uzyskaniu dochodu, okolicznością mającą wpływ na prawo do tych świadczeń jest uzyskanie - przez członka rodziny, osobę uczącą się lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego - w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia utraty dochodu, dochodu u tego samego pracodawcy lub zleceniodawcy, lub zamawiającego dzieło lub ponowne rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 4c u.ś.r. „przepisów o utracie i uzyskaniu dochodu nie stosuje się do dochodu z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej i dochodu z tytułu wyrejestrowania lub rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej, jeżeli członek rodziny, osoba ucząca się lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego utracili dochód z tych tytułów i w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia utraty dochodu, uzyskali dochód u tego samego pracodawcy lub zleceniodawcy, lub zamawiającego dzieło lub ponownie rozpoczęli pozarolniczą działalność gospodarczą”¹²⁴.

Jak się wydaje „inną okolicznością mającą wpływ na prawo do świadczeń”, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., jest rezygnacja przez stronę z nabytego prawa. Rozważenia wymagają przy tym dwie sytuacje – pierwsza, związana z zaprzestaniem pobierania przez stronę świadczenia, a druga, ze zgłoszeniem przez stronę żądania uchylecia z tego powodu decyzji. Pierwsza z opisanych powyżej sytuacji powinna być kwalifikowana z uwzględnieniem regulacji zawartych w art. 28 ust. 5-7 u.ś.r. W świetle bowiem tych przepisów: „wstrzymuje się wypłatę świadczeń rodzinnych, jeżeli osoba, o której mowa w art. 23 ust. 1, nie podejmuje świadczeń rodzinnych przez trzy kolejne miesiące kalendarzowe (ust. 5). W przypadku zgłoszenia się osoby po upływie trzech miesięcy wypłaca się jej świadczenia za cały okres wstrzymania, jeżeli osoba spełnia warunki określone w ustawie (ust. 6). Jeżeli wznowienie wypłaty wstrzymanych świadczeń rodzinnych nie nastąpi do końca okresu zasiłkowego, prawo do świadczeń rodzinnych wygasa (ust. 7)”. Czynność strony polegająca na zaprzestaniu pobierania świadczenia nie stanowi zatem przesłanki do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych.

Wydanie takiej decyzji będzie natomiast możliwe w przypadku zgłoszenia przez stronę żądania uchylecia decyzji z powodu rezygnacji z nabytego prawa. Choć sytuacja ta zdaje się być hipotetyczna, to jednak nie można wykluczyć zgłoszenia takiego żądania. Wówczas też uznać należy, że te żądanie, zawierające w istocie także oświadczenie strony o zrzeczeniu się nabytego prawa, jest okolicznością mającą

¹²⁴ Przepis art. 5 ust. 4c u.ś.r. został dodany ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. poz. 1428) i miał zastosowanie po raz pierwszy przy ustalaniu prawa do świadczeń na okres zasiłkowy rozpoczynający się od 1 listopada 2017 r.

wpływ na prawo do świadczeń. Wymaga bowiem podkreślenia, że w świetle art. 23 ust. 1 u.ś.r., ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują na wniosek uprawnionego podmiotu. Należy zatem przyjąć, że złożenie takiego wniosku stanowi jedną z przesłanek pozytywnych ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. Żądanie uchylecia przez stronę decyzji z powodu rezygnacji z nabytego prawa winno być zatem oceniane w kontekście braku tej właśnie przesłanki do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. Skoro zaś, po złożeniu oświadczenia o rezygnacji z nabytego prawa, strona nie spełnia już wszystkich przesłanek pozytywnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, to decyzja ustalająca to prawo winna być uchylona na podstawie art. 32 ust. 1 *in fine* u.ś.r.

Za „inną okoliczność mającą wpływ na prawo do świadczeń”, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., nie może być natomiast uznana zmiana miejsca zamieszkania, obejmująca zmianę gminy, przez osobę otrzymującą świadczenie rodzinne. Okoliczność ta, choć w świetle art. 3 pkt 11 u.ś.r. skutkuje utratą właściwości miejscowej przez organ właściwy (tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta – przyp. autorki), który wydał decyzję o ustaleniu prawa do świadczenia rodzinnego, pozostaje bez wpływu na nabyte prawo do tego świadczenia. W orzecznictwie sądowym¹²⁵ ukształtował się bowiem pogląd, który należy podzielić, że skoro żaden przepis u.ś.r. nie wskazuje na procesowy tryb działania organu z chwilą podjęcia informacji o zmianie miejsca zamieszkania osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych, to nie ma podstaw do podjęcia jakichkolwiek decyzyjnych rozwiązań nieprzewidzianych przepisami u.ś.r. Akcentuje się przy tym, że kwestia zmiany płatnika zadań zleconych dotyczyła wyłącznie organów uprawnionych do realizacji wypłaty świadczeń rodzinnych a nie prawa do przyznania tych świadczeń. Wskazuje się także, że w takiej sytuacji wystarczy tylko zwykłym pismem informacyjnym, uzasadnionym treścią art. 20 ust. 2 u.ś.r. przekazać do nowego płatnika wcześniejsze ostateczne rozstrzygnięcie, celem kontynuacji przez niego wypłaty świadczenia (jako organu właściwego). Przepis art. 20 ust. 1 i 2 u.ś.r. stanowi bowiem, iż to organ właściwy realizuje zadania w zakresie świadczeń rodzinnych jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, a postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy. Organ, któremu przekazano taką informację występuje tylko o przekazanie środków na ten cel i jest pośrednikiem w ich dotarciu do osoby uprawnionej, co wynika z treści art. 33 u.ś.r.

¹²⁵ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 19 czerwca 2012 r. sygn. akt IV SA/Gl 904/11, CBOSA. Por. wyrok WSA w Szczecinie z 14 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Sz 442/14, CBOSA oraz postanowienie NSA z 6 maja 2008 r. sygn. akt I OW 4/08, CBOSA.

4. Konstrukcja prawna przesłanek procesowych

Literalne brzmienie art. 32 ust. 1 u.ś.r. nie pozostawia wątpliwości, że uchyleniu lub zmianie w trybie tego przepisu podlega wyłącznie „ostateczna decyzja administracyjna, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych”. Zatem, zarówno nieostateczność decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, jak i nienabycie prawa z tej decyzji, muszą być kwalifikowane jako bezwzględne przeszkody do wszczęcia postępowania zmierzającego do wydania decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r.

Jak już wskazywano w rozdziale I niniejszej monografii, decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, których wydanie przewiduje art. 32 ust. 1 u.ś.r., mają charakter konstytutywny i wywołują tylko skutki *ex nunc*, tj. na przyszłość. To zaś oznacza, że w dacie wydania decyzji tego rodzaju musi istnieć decyzja, będąca przedmiotem weryfikacji, a ustalone nią prawo musi być aktualne. Stwierdzić zatem należy, że zarówno uprzednie wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, jak i upływ okresu, na jaki ustalono to prawo, należy zaliczyć do przesłanek negatywnych wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Są to jednocześnie przesłanki bezwzględne, gdyż ich brak stanowi trwałą przeszkodę do wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawie wydania rzeczonych decyzji.

Do przesłanek procesowych negatywnych, a zarazem bezwzględnych zaliczyć należy także: śmierć jedynego świadczeniobiorcy, zawisłość sprawy w postępowaniu wszczętym w trybie pozakodeksowym (*lis pendens*) oraz uprzednie rozstrzygnięcie sprawy w trybie pozakodeksowym decyzją ostateczną weryfikującą nabyte prawo do świadczeń rodzinnych (*res iudicata*)¹²⁶.

Negatywną przesłanką procesową w wydaniu decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych jest wreszcie kwalifikowana wadliwość decyzji ustalającej to prawo, stanowiąca podstawę do wyeliminowania tej decyzji w innym postępowaniu, któremu należy przyznać pierwszeństwo przed pozakodeksowym trybem, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r. W przeciwieństwie jednak do pozostałych przesłanek negatywnych, ta przesłanka ma charakter względny, w tym sensie, że samo wszczęcie takiego postępowania nie czyni trwale niedopuszczalnym prowadzenie postępowania zmierzającego do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Jeżeli w postępowaniu odrębnym nie dojdzie do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadą kwalifikowaną, wówczas możliwe będzie wszczęcie lub kontynuowanie postępowania zmierzają-

¹²⁶ Por. W. Piątek, *Powaga rzeczy osądzonej jako przesłanka procesowa*, w: *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Legalis 2015 [dostęp 09-02-2018 r.].

cego do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Uzależnione to będzie jednak od stwierdzenia przez właściwy organ istnienia przesłanek pozytywnych i braku pozostałych przesłanek negatywnych do wydania tej decyzji.

Podobnie, jak miało to miejsce w przypadku przesłanek materialnych, także każda z wymienionych powyżej przesłanek procesowych ma autonomiczny charakter. Przeszkodę do wszczęcia i kontynuowania postępowania w omawianym trybie pozakodeksowym stanowi zatem brak którejkolwiek z przesłanek pozytywnych lub stwierdzenie wystąpienia w sprawie choć jednej z przesłanek negatywnych. W takiej zaś sytuacji właściwy organ winien przede wszystkim odstąpić od wszczęcia z urzędu postępowania zmierzającego do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. W przypadku zaś wszczęcia takiego postępowania z urzędu, organ ten winien wydać decyzję o umorzeniu postępowania prowadzonego w tej sprawie w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 32 ust. 2 u.ś.r., względnie zawiesić postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w zw. z art. 32 ust. 2 u.ś.r., do czasu zakończenia innego postępowania prowadzonego w trybie nadzwyczajnym, któremu należy przyznać pierwszeństwo¹²⁷.

W przypadku natomiast zgłoszenia przez stronę żądania wszczęcia postępowania w omawianym trybie pozakodeksowym, ujemny wynik badania w obszarze przesłanek procesowych, w zależności od okoliczności sprawy, winien skutkować albo wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania z powodu wystąpienia „innych uzasadnionych przyczyn” (art. 61a § 1 k.p.a. w zw. z art. 32 ust. 2 u.ś.r.)¹²⁸ albo zawieszeniem postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w zw. z art. 32 ust. 2 u.ś.r., do czasu zakończenia innego postępowania prowadzonego w trybie nadzwyczajnym, któremu należy przyznać pierwszeństwo.

5. Katalog przesłanek procesowych pozytywnych

5.1. Ostateczność decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych

Decyzja w sprawie świadczeń rodzinnych ma charakter deklaracyjny, o czym świadczy pełne zdeterminowanie jej treści prawem przedmiotowym oraz działanie ze skutkiem *ex tunc*. Ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych następuje w postępowaniu administracyjnym na skutek wniosku złożonego przez uprawniony podmiot i wymaga skonkretyzowania w drodze decyzji administracyjnej. Oznacza to, że dopóki nie zostanie wydana decyzja administracyjna w tej sprawie, dopóty wnioskodawca nie może się powoływać ani wykonywać prawa do świadczeń

¹²⁷ Por. M. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 22-23.

¹²⁸ Por. wyrok NSA z 7 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2446/12, CBOSA.

rodzinnych¹²⁹. Wymaga przy tym podkreślenia, że korzystanie ze świadczeń rodzinnych uzależnione jest jedynie od wydania decyzji ustalającej prawo do tych świadczeń, gdyż zgodnie z art. 32 ust. 1d u.ś.r., decyzje przyznające świadczenia rodzinne są natychmiast wykonalne. Natomiast wzruszenie decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. może dotyczyć wyłącznie ostatecznej decyzji administracyjnej. Adresat decyzji nabywa bowiem określone w niej prawa w ujęciu materialnym dopiero wtedy, gdy decyzja ta uzyskuje przymiot ostateczności. Natychmiastowa wykonalność decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych pozwala jedynie na jej „warunkowe” wcześniejsze wykonanie w aspekcie formalnym. Z takiej decyzji nieostatecznej nie nabywa się zatem praw w ujęciu materialnym, a tylko te, jako chronione zasadą praw dobrze nabytych, cieszą się przymiotem stabilności w czasie i można je zmienić lub odebrać jedynie w przypadkach przewidzianych prawem. Tymczasem „korzystanie” z uprawnień wynikających z decyzji nieostatecznej może być zmienione bądź przezwane w wyniku postępowania odwoławczego prowadzonego w trybie zwykłym¹³⁰.

W świetle art. 16 § 1 k.p.a., decyzje ostateczne to takie decyzje, od których nie przysługuje odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Są to więc: decyzje organu pierwszej instancji po upływie terminu do wniesienia środka odwoławczego, decyzje w stosunku do których, w trakcie biegu terminu do wniesienia środka odwoławczego, strona złożyła oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia środka odwoławczego (art. 127a k.p.a.), jak również decyzje organu odwoławczego. Dla porządku wskazać należy, że decyzje dotyczące świadczeń rodzinnych wydaje w pierwszej instancji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne, a w sprawach świadczeń rodzinnych realizowanych w związku koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego – wojewoda. Od decyzji wydanych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, zaś od decyzji wojewody – do właściwego ministra¹³¹. Odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od doręczenia decyzji organu pierwszej instancji za pośrednictwem tego organu (art. 129 § 1 i 2 k.p.a.).

¹²⁹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 24 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1312/16, CBOSA. Por. T. Kielkowski, op. cit., s. 229.

¹³⁰ Por. M. Kotulski, *Zmiana lub uchYLENIE decyzji...*, op. cit., s. 39.

¹³¹ Zgodnie jednak z art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. poz. 1428), „w sprawach z wniosków o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, złożonych przed dniem 1 stycznia 2019 r., organem wyższego stopnia jest samorządowe kolegium odwoławcze”.

5. 2. Nabycie prawa do świadczeń rodzinnych z wydanej w sprawie decyzji

Weryfikacji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. podlega jedynie decyzja, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Z uwagi na deklaracyjny charakter decyzji ustalających prawo do świadczeń rodzinnych, użyty w art. 32 ust. 1 u.ś.r. termin „nabycia prawa do świadczeń rodzinnych” należy odczytywać jako nabycie prawa do korzystania ze świadczeń rodzinnych przewidzianych w przepisach u.ś.r. Zgodnie zaś z art. 2 u.ś.r., świadczeniami rodzinnymi są:

- 1) zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego;
- 2) świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne;
- 3) zapomoga wypłacana przez gminy, na podstawie art. 22a;
- 3a) świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b;
- 4) jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka;
- 5) świadczenie rodzicielskie.

Każda decyzja ustalająca prawo do któregoś ze świadczeń rodzinnych wymienionych w cytowanym powyżej przepisie, będzie mogła podlegać weryfikacji na zasadach określonych w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Przepis ten nie będzie miał natomiast zastosowania do decyzji negatywnych (odmownych) oraz decyzji formalnych (o umorzeniu postępowania). Przyjąć także należy, że z uwagi na szczególnie charakter regulacji zawartej w art. 32 ust. 1 u.ś.r., niedopuszczalne jest stosowanie zabiegów interpretacyjnych zmierzających do rozszerzenia zbioru „decyzji, na mocy których strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych” o wszelkie decyzje wydawane w sprawach świadczeń rodzinnych, na mocy których strona nabyła prawo. Do takich decyzji zaliczyć zaś należy decyzje o umorzeniu w całości lub części kwoty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami, odroczeniu terminu ich płatności albo rozłożeniu na raty. Pomimo tego, że na mocy tych decyzji strona nabywa prawa, to jednak zdarzenia te nie mogą być utożsamiane z nabyciem prawa do świadczeń rodzinnych, które ma charakter pierwotny względem instytucji zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Uznać więc należy, że do wzruszenia tego typu decyzji zastosowanie znajdują tylko kodeksowe tryby nadzwyczajne.

6. Katalog przesłanek procesowych negatywnych

6.1. Uprzednie wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych

Postępowania nadzwyczajne, także te prowadzone w trybie pozakodeksowym, pozostają w ścisłej zależności od postępowania zwykłego (głównego). Przedmiotem nadzwyczajnych trybów postępowania jest bowiem – w przeciwieństwie do postę-

powania głównego - przeprowadzenie weryfikacji decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu głównym¹³². Nie może zatem budzić wątpliwości, że uprzednie wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, stanowi negatywną przesłankę do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w oparciu o art. 32 ust. 1 u.s.r.

Wymaga przy tym podkreślenia, że postępowanie prowadzone w trybie art. 32 ust. 1 u.s.r. jest odrębnym postępowaniem od tego, w którym wydana została decyzja podlegająca weryfikacji. Wobec braku zaś odmiennej regulacji szczególnej, właściwy organ podejmuje decyzję kończącą to postępowanie w oparciu o stan prawny i faktyczny istniejący w dniu wydawania rozstrzygnięcia. Oznacza to, że organ musi uwzględniać zmiany w stanie faktycznym i prawnym sprawy, które następują w toku postępowania i to niezależnie od tego, czy minął już termin załatwienia sprawy określony w art. 35 k.p.a.¹³³ Należy bowiem pamiętać, że terminy załatwiania spraw, określone w tym przepisie, mają charakter instrukcyjny dla organu, w takim znaczeniu, że ich upływ nie pozbawia organu kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji¹³⁴. Przedłużanie postępowania weryfikacyjnego może jednak spowodować zmiany w stanie faktycznym i prawnym sprawy, które w niektórych przypadkach będą skutkowały koniecznością umorzenia tego postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 32 ust. 2 u.s.r. Do takich przypadków należy zaliczyć wyeliminowanie z obrotu prawnego – w innym postępowaniu – decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Decyzja ta stanowi bowiem element stanu faktycznego sprawy prowadzonej w trybie art. 32 ust. 1 u.s.r.

6.2. Upływ okresu, na jaki ustalono prawo do świadczeń rodzinnych

Decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawana na podstawie art. 32 ust. 1 u.s.r., może dotyczyć jedynie prawa osoby do świadczeń dotąd przez nią nie otrzymanych. Pozbawienie osoby przyznanego jej świadczenia rodzinnego z mocą wsteczną może bowiem nastąpić wyjątkowo, jedynie w sytuacji, gdy wyraźnie przewiduje to przepis prawa, a art. 32 ust. 1 u.s.r. takiej sytuacji nie regulu-

¹³² Szerzej na temat relacji nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego z postępowaniem głównym zob. B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Prawo procesowe administracyjne...*, op. cit., s. 255-257.

¹³³ Por. wyroki NSA: z 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3128/14 oraz z 16 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 317/10, CBOSA.

¹³⁴ Por. M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego*, Olsztyn 2014, s. 58. Zob. także K. Samulski, *Terminy w przepisach postępowania administracyjnego*, w: *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Legalis 2017 [dostęp 02-08-2017 r.].

je¹³⁵. Jak już wskazywano, taką możliwość przewiduje natomiast art. 23a ust. 5 u.ś.r., w świetle którego „w przypadku gdy wojewoda ustali, że w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, organ właściwy uchyła decyzję przyznającą świadczenia rodzinne za okres, w którym osoba podlega ustawodawstwu w zakresie świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”. Jak się wydaje, w tym przypadku przeszkody do wydania takiej decyzji nie stanowi upływ okresu, na jaki ustalono prawo do świadczeń rodzinnych. Za konstatacją taką przemawia uzależnienie w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.ś.r. uznania świadczenia rodzinnego - wypłaconego w przypadku, o którym mowa w art. 23a ust. 5 u.ś.r. - za nienależnie pobrane od wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że upływ okresu, na jaki ustalono prawo do świadczeń rodzinnych, będzie stanowił przesłankę negatywną do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych we wszystkich tych sprawach, w których wydanie rzeczony decyzji nie będzie wiązało się z nabyciem przez członka rodziny prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W takich sprawach brak jest bowiem podstaw prawnych do uchylenia lub zmiany decyzji z mocą wsteczną. W sprawach tych nie chodzi bowiem o usunięcie konsekwencji prawnych wywołanych przez rozstrzygnięcie, na podstawie którego wypłacono już świadczenia, gdyż temu celowi służy instytucja zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, a o wyeliminowanie decyzji lub jej części z obrotu prawnego. W sytuacji zatem, gdy przyznane uprawnienie zostało już zrealizowane, brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do uchylenia lub zmiany w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. decyzji ustalającej prawo do tych świadczeń¹³⁶.

Należy przy tym zaznaczyć, że weryfikacja prawa do świadczeń rodzinnych może nastąpić w stosunku do decyzji ostatecznej przyznającej świadczenie zarówno na czas określony, jak i na czas nieokreślony. Natomiast skrócenia okresu, na który przyznano świadczenie, nie należy dokonywać poprzez zmianę decyzji, lecz poprzez jej uchylenie we właściwym trybie, z tym że nowa decyzja w sprawie będzie wówczas wywoływać skutki prawne na przyszłość i nie będzie obejmować okresu do jej wydania, z wyjątkiem decyzji, o której mowa w art. 23a ust. 5 u.ś.r.¹³⁷.

¹³⁵ Por. wyrok WSA w Białymstoku z 3 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 171/14, CBOSA.

¹³⁶ Por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 980/13, CBOSA. Zob. także: wyrok WSA Warszawie z 14 marca 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 2711/13, CBOSA; wyroki WSA w Gliwicach: z 16 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 1173/13 oraz z 3 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 859/13, CBOSA oraz wyroki WSA w Łodzi: z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 1114/12 oraz z 29 października 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 797/15, CBOSA.

¹³⁷ Por. M. Rozbicka-Ostrowska, 5.2. *Zmiana lub uchylenie ostatecznej decyzji*, w: *Komen-*

6.3. Śmierć jedynego świadczeniobiorcy

Prawo do świadczeń rodzinnych ma charakter osobisty, a zatem jest prawem niezbywalnym i nie podlegającym dziedziczeniu. Prawo do tych świadczeń ustalane jest na wniosek osoby uprawnionej, która musi spełniać określone warunki, podlegające indywidualnemu badaniu po złożeniu wniosku¹³⁸.

Skoro prawo do świadczeń rodzinnych jest ściśle związane z osobą uprawnioną, to jej śmierć nie rodzi żadnych przekształceń podmiotowych. Prawo do tych świadczeń wygasa więc z chwilą śmierci uprawnionego, co następnie powinno zostać potwierdzone przez organ przez wydanie stosownej decyzji. Podstawę prawną do wydania decyzji w tym przedmiocie stanowi art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., w świetle którego: „organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji (...) leży w interesie społecznym”. Wygaśnięcie decyzji oznacza utratę jej mocy obowiązującej z chwilą zaistnienia pewnego zdarzenia prawnego, którym w tym przypadku jest data zgonu osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych. Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji ma charakter aktu deklaratoryjnego, wywołując skutki prawne *ex tunc*, czyli wstecz, od dnia, w którym powstały przesłanki wygaśnięcia decyzji¹³⁹.

Śmierć świadczeniobiorcy stanowi zatem co do zasady przesłankę negatywną do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w oparciu o art. 32 ust. 1 u.ś.r., choć niewątpliwie zdarzenie to zmienia sytuację rodzinną, która może w niektórych sprawach mieć wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych. Dotyczy to jednak tylko tych spraw, w których jedynym adresatem decyzji (świadczeniobiorcą) była osoba, która zmarła. Z inną sytuacją prawną mamy bowiem do czynienia w tych sprawach, w których prawo do świadczeń rodzinnych zostało ustalone większej ilości osób uprawnionych¹⁴⁰.

tarz do spraw administracyjnych..., op. cit., Lex-el 2015. Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 13 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 986/12, CBOSA oraz wyrok WSA w Lublinie z 12 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 66/13, CBOSA.

¹³⁸ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 24 stycznia 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 1312/16, CBOSA. Por. wyrok NSA z 15 września 2016 r., sygn. akt I OSK 809/16; CBOSA, postanowienie NSA z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 45/11, CBOSA. Zauważyć w tym miejscu należy, że osobisty charakter ma także obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 11 u.ś.r., w przypadku śmierci osoby, która pobrała nienależnie świadczenia rodzinne, należności z tego tytułu wygasają – zob. postanowienie NSA z 24 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 2925/14, CBOSA.

¹³⁹ Por. wyrok WSA w Krakowie z 15 listopada 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 1237/10, CBOSA.

¹⁴⁰ Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 23 ust. 1 u.ś.r. „ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek małżonków, jednego

W takich sprawach śmierć jednej z osób uprawnionych (np. jednego z małżonków lub jednego z rodziców) winna być w pierwszej kolejności rozpatrywana z uwzględnieniem przesłanek wydawania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wymienionych w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Gdyby okazało się, że zdarzenie to ma wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, przykładowo w związku z przekroczeniem kryterium dochodowego rodziny w przeliczeniu na osobę, wówczas wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, a organ oznaczając adresata tej decyzji pomija osobę, która zmarła. W sytuacji natomiast, gdy śmierć jednej ze stron decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych pozostaje bez wpływu na prawo do świadczeń rodzinnych, zasadne wydaje się stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w części dotyczącej osoby zmarłej. Także w tym przypadku podstawę prawną do stwierdzenia przez organ administracji publicznej wygaśnięcia decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych stanowi art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 32 ust. 2 u.ś.r.

6.4. Zawisłość sprawy administracyjnej prowadzonej w trybie pozakodeksowym

Pod pojęciem zawisłości sprawy administracyjnej należy rozumieć stan powstający z momentem wszczęcia postępowania administracyjnego i trwający do ostatecznego zakończenia tego postępowania¹⁴¹. Zawisłość sprawy administracyjnej należy odróżniać od toku postępowania prowadzonego w tej sprawie. Jak słusznie bowiem zauważył Z. R. Kmiecik, „pomimo zawisłości sprawy postępowanie nie toczy się: a) w okresie zawieszenia postępowania; b) w okresie między wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji a wniesieniem odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do organu właściwego lub upływem terminu do jego wniesienia; c) w okresie między wydaniem decyzji kasacyjnej przez organ odwoławczy a otrzymaniem akt sprawy przez organ pierwszej instancji”¹⁴².

Wobec braku szczególnych regulacji prawnych należy przyjąć, że wszczęcie postępowania w trybie pozakodeksowym, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., następuje na zasadach przyjętych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przepisy k.p.a. określają jednak wprost tylko datę wszczęcia postępowania na żądanie strony. Wówczas też wszczęcie postępowania następuje z dniem doręczenia

z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, rodziny zastępczej niezawodowej, osoby uczącej się, pełnoletniej osoby niepełnosprawnej lub innej osoby upoważnionej do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej, a także osób, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny”.

¹⁴¹ Por. J. Mucha, *Zawisłość sprawy w procesie cywilnym*, Warszawa 2014, s. 22.

¹⁴² Z. R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 296.

żądania organowi administracji publicznej (art. 61 § 3 k.p.a.), a w przypadku wniesienia żądania drogą elektroniczną - z dniem wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (art. 61 § 3a k.p.a.).

Określenie daty wszczęcia postępowania z urzędu wymaga natomiast odwołania się do dorobku doktryny i judykatury. W tym zaś obszarze za ugruntowany uznać należy pogląd, że datą wszczęcia postępowania z urzędu jest dzień podjęcia pierwszej czynności w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stronę¹⁴³. W badanym postępowaniu będzie to co do zasady dzień doręczenia stronie lub jednej (pierwszej) ze stron zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu (art. 61 § 4 k.p.a.). Wyjątkiem w tym zakresie jest postępowanie w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń. O wszczęciu tego postępowania, z mocy art. 32 ust. 1c u.s.r., strona nie jest zawiadamiana, a więc pierwszą i ostatnią czynnością postępowania może być doręczenie decyzji o zmianie wysokości świadczenia. W przypadku natomiast wszczęcia tego postępowania przez organ na skutek uwzględnienie wniosku organizacji społecznej, zgłoszonego w trybie art. 31 § 1 k.p.a., za datę wszczęcia postępowania uznać należy dzień doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania pierwszemu z podmiotów, którym postanowienie musi być doręczone, tj. organizacji, która wystąpiła z wnioskiem, bądź stronie (jednej ze stron)¹⁴⁴.

Decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydana w pierwszej instancji, staje się ostateczna po upływie terminu do wniesienia odwołania lub w dacie złożenia przez stronę lub ostatnią ze stron postępowania oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, o którym mowa w art. 127a k.p.a. (dotyczy decyzji organu pierwszej instancji). Ostateczna, i to już w dacie jej wydania, jest natomiast decyzja organu odwoławczego.

Wymaga przy tym zaznaczenia, że zawisłość sprawy trwa nadal w przypadku niezamierzonej niekompletności rozstrzygnięcia zawartego w wydanej w sprawie decyzji administracyjnej. Jak słusznie bowiem stwierdza B. Adamiak, „w takiej sytuacji sprawa winna być traktowana jako niezakończona w danej instancji. Z treści art. 111 § 1 k.p.a. rozpatrywanego w łączności z art. 104 i 105 k.p.a. wynikałoby, że zawisłość sprawy będzie trwać nadal i wobec tego organ administracyjny władny jest w razie potrzeby na zasadzie art. 77 § 1 k.p.a. dokonywać niezbędnych

¹⁴³ Por. B. Adamiak, *Komentarz do art. 61*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., Legalis 2017 [dostęp 11-02-2018 r.]; R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 180. Wyrok NSA z 21 lipca 2016 r. sygn. akt II OSK 2706/15, CBOSA.

¹⁴⁴ Z. R. Kmiciek, *Wszczęcie ogólnego postępowania...*, op. cit., s. 283.

czynności postępowania wyjaśniającego, ażeby ustalić treść uzupełniającego rozstrzygnięcia sprawy. Uzupełnienie rozstrzygnięcia nie stanowi bowiem sprostowania błędów w decyzji, bo do tego jest przewidziany odrębny tryb działania na podstawie art. 113 § 1 k.p.a., lecz dotyczy konkretyzacji praw i obowiązków stron postępowania stosownie do treści obowiązującego prawa”¹⁴⁵.

Wraz z powstaniem stanu zawisłości sprawy niedopuszczalne jest skuteczne wszczęcie postępowania w tożsamej przedmiotowo i podmiotowo sprawie. W odróżnieniu od procedur karnej i cywilnej, gdzie ustawodawca *expressis verbis* wymienia zawisłość sprawy jako negatywną przesłankę procesową, k.p.a. nie zawiera przepisu, który nadawałby takie znaczenie zawisłości sprawy wprost. Niemniej jednak wynika ono pośrednio, ale niedwuznacznie z treści przepisu art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., który wymienia wydanie decyzji w sprawie rozstrzygniętej już decyzją ostateczną jako jedną z okoliczności skutkujących nieważnością ponownej decyzji¹⁴⁶. Powaga rzeczy rozstrzygniętej jest ponadto odrębną, od zawisłości sprawy administracyjnej, przesłanką procesową negatywną do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych.

6.5. Ostateczne rozpatrzenie sprawy administracyjnej w trybie pozakodeksowym

Postępowaniu administracyjnemu ogólnemu, pomimo uznania jego odmienności w porównaniu z postępowaniami sądowymi, znana jest również instytucja powagi rzeczy osądzonej (*rei iudicatae*). Jak słusznie jednak wskazuje R. Rychter, „biorąc pod uwagę specyfikę postępowania prowadzonego przed organami administracji publicznej, należy stwierdzić, że konstrukcja *rei iudicatae* podlega modyfikacji, przybierając postać swoistego stanu powagi rzeczy (sprawy) rozstrzygniętej. Powaga rzeczy rozstrzygniętej w postępowaniu administracyjnym jest gwarantowana przez regułę dopuszczalności jednokrotnego rozstrzygnięcia (o charakterze ostatecznym) określonej kwestii procesowej bądź materialnej”¹⁴⁷. Na aspekt ten zwraca uwagę G. Łaszczyca, wskazując, że „ponowne orzeczenie w tej samej kwestii, niezależnie od poprawności treściowej, ingeruje w stabilność pierwszego rozstrzygnięcia, które już ukształtowało (lub kształtuje) stosunki prawne (procesowe)”¹⁴⁸.

¹⁴⁵ B. Adamiak, *Komentarz do art. 111*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., Legalis 2017 [dostęp 10-02-2018 r.].

¹⁴⁶ Z. R. Kmieciak, *Wszczęcie ogólnego postępowania...*, op. cit., s. 296.

¹⁴⁷ R. Rychter, *2.1. Pojęcie i istota stanu powagi sprawy rozstrzygniętej*, w: *Res iudicata...*, op. cit., Lex-el 2014 [dostęp 10-02-2018 r.].

¹⁴⁸ G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 567.

Pomimo odmienności w rozumieniu i znaczeniu zasady powagi rzeczy osądzonej (rozstrzygniętej) w różnych dziedzinach prawa i rodzajach postępowań sądowych oraz przed organami administracji publicznej, wypracowane zostało wspólne dla wszystkich postępowań jurysdykcyjnych prowadzonych przez sądy i organy administracji publicznej rozumienie stanu powagi rzeczy osądzonej (sprawy rozstrzygniętej). Konstrukcja stanu powagi rzeczy osądzonej w powyższym kontekście jest określana jako „moc prawna prawomocnego orzeczenia co do istoty sprawy wydanego w postępowaniu jurysdykcyjnym, wykluczająca ponowne rozstrzygnięcie tej samej sprawy”¹⁴⁹.

Powaga rzeczy rozstrzygniętej jest zatem instytucją prawa procesowego, składającą się z szeregu powiązanych ze sobą norm prawnych, których zastosowanie prowadzi do nadania zapadłemu ostatecznemu rozstrzygnięciu cechy nieodwołalności przez wykluczenie dopuszczalności ponownego prowadzenia postępowania oraz rozstrzygania co do tego, co w związku ze sprawą stanowiło przedmiot zapadłego już rozstrzygnięcia. W tym ujęciu autorytatywność oraz jednoznaczność ostatecznego rozstrzygnięcia łączy się z jego trwałością, wynikającą z jednorazowości prowadzenia indywidualnej sprawy administracyjnej. Niezależnie od tego, który organ wydał w sprawie ostateczną decyzję administracyjną i kiedy dokładnie ona zapadła, niedopuszczalne jest wszczęcie drugiego, trzeciego oraz kolejnych postępowań administracyjnych mających na celu załatwienie sprawy, która została już rozstrzygnięta przez wydanie tej decyzji¹⁵⁰.

Ustalenie podstawy prawnej *rei iudicatae* decyzji administracyjnej tylko w niewielkim stopniu komplikuje to, że wśród przepisów k.p.a. nie znajduje się taki przepis, który literalnie stwierdza, że decyzji administracyjnej przysługuje powaga rzeczy rozstrzygniętej w zakresie tego, co w związku ze stanem faktycznym i prawnym stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia. Tego rodzaju braki nie wykluczają stanowiska uznającego, że decyzji administracyjnej ostatecznej przysługuje powaga rzeczy rozstrzygniętej na podstawie przepisów k.p.a. Podstawę prawną *rei iudicatae* decyzji administracyjnej tworzą art. 16 § 1 k.p.a., który wyraża (wzruszalny) zakaz ingerencji polegającej na uchyleniu, zmianie lub stwierdzeniu nieważności decyzji, niezależnie od rodzaju aktu stosowania prawa, w drodze którego ona się realizuje, oraz art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., zawierający sankcję stwierdzenia nieważności każdej decyzji administracyjnej, która stanowi ingerencję w stabilność sytuacji prawnej jednostki, niezależnie od rodzaju ingerencji, chyba

¹⁴⁹ M. Bogusz, *Powaga rzeczy osądzonej w nowym postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2004, z. 6, s. 87.

¹⁵⁰ W. Piątek, Rozdział V. *Działanie powagi rzeczy osądzonej wyroku w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Uwagi wstępne*, w: *Powaga rzeczy osądzonej...*, op. cit., Legalis 2015 [dostęp 09-02-2018 r.].

że dopuszcza ją przepis prawa. Podstawa prawna *rei iudicatae* decyzji w szerszym rozumieniu obejmuje, poza art. 16 § 1 i art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., również zasadę ochrony praw nabytych, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwo i stabilność obrotu prawnego, a także inne zasady i wartości o podobnej treści¹⁵¹.

Dodać w tym miejscu należy, że choć *rei iudicatae* decyzji administracyjnej nie jest uzależniona od uzyskania przez tą decyzję przymiotu prawomocności, to jednak wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę na tą decyzję zwiększa jej siłę. Wyrok ten wyłącza bowiem możliwość zastosowania reguł przewidujących od niej wyjątki, które opierają się na przesłance niezgodności z prawem decyzji, a wyrażają je przepisy k.p.a. dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji i wznowienia postępowania administracyjnego. Ten stan rzeczy nie wynika z konstrukcji powagi rzeczy rozstrzygniętej ostateczną decyzją, ale z przepisów p.p.s.a. regulujących skutki prawomocności wyroku sądu administracyjnego¹⁵². Jak wskazano jednak w uchwale NSA z 7 grudnia 2009 r. „żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, od której skargę oddalono prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, powinno zostać załatwione przez wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania (art. 157 § 3 k.p.a. – w aktualnym stanie prawnym postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 61a § 1 k.p.a. – przyp. autorki) wówczas, gdy w rezultacie wstępnego badania zawartości żądania organ administracji publicznej ustali wystąpienie - z uwagi na wydany uprzednio wyrok sądu - przeszkody przedmiotowej czyniącej jego rozpoznanie niedopuszczalnym. W pozostałych przypadkach organ administracji publicznej obowiązany jest rozpoznać żądanie co do istoty stosując art 158 § 1 w zw. z art. 156 § 1 k.p.a.”¹⁵³

Z mocy powagi rzeczy rozstrzygniętej korzystają tylko decyzje załatwiające sprawę co do jej istoty. Stan sprawy rozstrzygniętej w postępowaniu administracyjnym tworzą zaś ostateczność decyzji tego rodzaju i tożsamość sprawy administracyjnej. Tożsamość będzie istniała, gdy występują te same podmioty w sprawie, dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmiennym stanie faktycznym tej sprawy. Przesłanka tożsamości będzie wymagać zawsze analizy konkretnych okoliczności rozpatrywanej sprawy¹⁵⁴.

¹⁵¹ Por. K. Łuczak, *Konstrukcja rei iudicatae decyzji administracyjnej (w Kodeksie postępowania administracyjnego)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 4, s. 98, 100-101.

¹⁵² Ibidem, s. 107-108.

¹⁵³ Uchwała NSA z 7 grudnia 2009 r. sygn. akt I OPS 6/09, ONSAiWSA 2010, nr 2, poz. 18.

¹⁵⁴ Zob. wyrok NSA z 21 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 516/16, CBOSA. Por. postanowienie NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 2316/12, CBOSA oraz postanowienie NSA z 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 1509/12, CBOSA. Zob. także M. Rogalski, *Przesłanka powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Kraków 2005, s. 633.

W sprawach załatwianych w trybie pozakodeksowym, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., powaga rzeczy rozstrzygniętej dotyczyć będzie ostatecznych decyzji, będących prawną formą wypowiedzi organu co do wystąpienia w konkretnej sprawie przesłanek materialnych do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. W zależności od sposobu wszczęcia postępowania w tym trybie może być to decyzja:

- o uchyleniu lub zmianie decyzji dotychczasowej,
- odmowie uchylenia lub zmiany decyzji dotychczasowej lub
- umorzeniu postępowania wszczętego z urzędu z powodu stwierdzenia braku przesłanek materialnych do uchylenia lub zmiany decyzji dotychczasowej¹⁵⁵.

Powaga rzeczy rozstrzygniętej nie obejmie natomiast, wydanych w omawianym trybie, rozstrzygnięć proceduralnych, które nie załatwiają sprawy co do jej istoty. W przypadku bowiem wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, organ nie bada wystąpienia w sprawie przesłanek merytorycznych a jedynie stwierdza istnienie przeszkody formalnej do wszczęcia postępowania. Podobnie rzecz się ma w przypadku umorzenia postępowania z powodu wystąpienia takiej przeszkody w toku postępowania. Z powagi rzeczy rozstrzygniętej nie będą zatem korzystały decyzje o umorzeniu postępowania, o ile przyczyną bezprzedmiotowości postępowania, o której mowa w art. 105 § 1 k.p.a. nie będzie brak przesłanek materialnych do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, a istnienie trwałej przeszkody formalnej do kontynuowania postępowania w sprawie. Prawidłowe odkodowanie przyczyny umorzenia postępowania wymaga jednak analizy uzasadnienia decyzji, które jest integralną częścią tego rodzaju decyzji.

6.6. Kwalifikowana wadliwość ostatecznej decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza przesłanek pozytywnych wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych pozwala na sformułowanie wniosku, że decyzja ta w przeważającej mierze stanowi instrument kontroli przez organ administracyjny prawidłowości wykonywania przez strony decyzji i korzystania z praw z niej płynących. Większość bowiem przesłanek zawartych w art. 32 ust. 1 u.ś.r. umożliwia wzruszenie decyzji niewadliwej, czyli zawierającej w chwili jej podejmowania prawidłowe rozstrzygnięcie. Wyjątkiem w tym obszarze jest przesłanka nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego w okolicznościach określonych w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., a więc przyznanie

¹⁵⁵ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 24 maja 2005 r. sygn. akt II SA/Rz 4/04, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z 21 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 174/08, CBOSA.

świadczenia rodzinnego na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia. W takim bowiem przypadku, weryfikacji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., podlega decyzja wadliwa.

Należy zatem stwierdzić, że co do zasady kwalifikowana wadliwość decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, będzie wyłączała możliwość weryfikacji tej decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r.¹⁵⁶ Wówczas, w zależności od stwierdzonej wady, właściwym trybem wzruszenia takiej decyzji będzie bowiem albo wznowienie postępowania albo stwierdzenie nieważności decyzji. Pamiętać przy tym należy, że wystąpienie przesłanek uzasadniających zastosowanie w sprawie tych trybów badane jest także przez sąd administracyjny na skutek skargi uprawnionego podmiotu. Stąd też, także postępowaniu sądowo-administracyjnemu należy przyznać pierwszeństwo przed pozakodeksowym trybem wzruszania decyzji, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r.

Odmierna sytuacja ma miejsce w przypadku, gdy przyczyną weryfikacji decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, są okoliczności określone w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. W takiej bowiem sytuacji, o czym już wspomniano, weryfikacji w trybie pozakodeksowym podlega decyzja wadliwa, a opisane w powołanym przepisie okoliczności wyczerpują także znamiona podstawy do wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 1 i 5 k.p.a. Pierwszeństwo zastosowania w tym przypadku mają jednak przepisy nakazujące uchylenie lub zmianę decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r.¹⁵⁷ Pogląd ten znajduje akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym wskazuje się, że „ustawodawca wprowadził szczególny tryb dotyczący weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych. Zatem z uwagi na to, że art. 32 u.ś.r. jest przepisem szczególnym względem postanowień k.p.a. jest on stosowany w pierwszej kolejności przed rozwiązaniami zamieszczonymi w k.p.a. Z tego też powodu, zmiana lub uchylenie ostatecznej decyzji możliwa jest w pierwszej kolejności w tych przypadkach, które są przewidziane w tym przepisie, a zatem także wówczas, gdy osoba pobierze nienależne świadczenie. Natomiast uruchomienie trybów nadzwyczajnych weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej, przewidzianych postanowieniami k.p.a., będzie możliwe jedynie wówczas, kiedy zaistnieje przesłanka nie objęta normą prawną zamieszczoną w art. 32 w związku z art. 30 u.ś.r.”¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Por. W. Chróścielewski, A. Korzeniowska, op.cit.

¹⁵⁷ Por. M. Wojciechowska, *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny. Instruktaż postępowania. Wzory*, Gdańsk 2013, s. 101.

¹⁵⁸ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 12 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Gl 682/07, CBOSA.

7. Podsumowanie

Skonstruowanie katalogu przesłanek wydania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wymaga uwzględnienia wielu regulacji prawnych zawartych zarówno w przepisach u.ś.r., jak i w przepisach k.p.a. W tym obszarze konieczne jest także odwołanie się do skutków wydania tych decyzji jak również wzajemnych relacji, jakie zachodzą pomiędzy postępowaniem, w którym te decyzje są wydawane, a kodeksowymi trybami wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych. W przepisach u.ś.r. (w art. 32 ust. 1) wymieniono bowiem wprost jedynie przesłanki pozytywne wydania omawianych decyzji. Natomiast przesłanki negatywne wydania tych decyzji muszą być dekodowane z całokształtu regulacji prawnych znajdujących zastosowanie w sprawie, w których te decyzje są wydawane.

Wymienione w art. 32 ust. 1 u.ś.r. przesłanki pozytywne wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych nie mają jednolitej konstrukcji. W przepisie tym zawarto bowiem zarówno przesłanki materialne (merytoryczne) - związane ze zmianą sytuacji strony lub jej rodziny mającą wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, jak i przesłanki procesowe (formalne) – dopuszczające uchylenie lub zmianę jedynie ostatecznej decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Wszystkie wymienione w tym przepisie przesłanki mają charakter bezwzględny.

W przepisach u.ś.r. nie wskazano żadnych przesłanek negatywnych wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Wobec tego, niemożliwe jest wskazanie przesłanek materialnych tego rodzaju. Odpowiednie zastosowanie przepisów k.p.a. w trybie pozakodeksowym, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., pozwala natomiast na wyodrębnienie katalogu negatywnych przesłanek formalnych wydania omawianych decyzji. W przeciwieństwie do przesłanek pozytywnych wydania tych decyzji, nie wszystkie przesłanki negatywne ich wydania mają charakter bezwzględny. Do negatywnych przesłanek procesowych o charakterze bezwzględnym należy bowiem zaliczyć jedynie przesłanki wymienione w punktach 6.1. do 6.5. niniejszego rozdziału, to jest: uprzednie wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych; upływ okresu, na jaki ustalono prawo do świadczeń rodzinnych; śmierć jedynego świadczeniobiorcy, zawisłość sprawy administracyjnej prowadzonej w trybie pozakodeksowym oraz ostateczne rozpatrzenie sprawy w tym trybie.

Względny charakter ma natomiast negatywna przesłanka procesowa opisana w punkcie 6.6. niniejszego rozdziału jako „kwalifikowana wadliwość ostatecznej decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych”. Okoliczność ta stanowi bowiem podstawę do wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego w innych

postępowaniach prowadzonych w trybach nadzwyczajnym (to jest: w trybie wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji), którym co do zasady należy przyznać pierwszeństwo przed pozakodeksowym trybem, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r. Samo wszczęcie postępowania w trybie nadzwyczajnym, dotyczącym decyzji dotkniętych wadą kwalifikowaną nie czyni jednak trwale niedopuszczalnym prowadzenia postępowania zmierzającego do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Jeżeli w postępowaniu odrębnym nie dojdzie do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadą kwalifikowaną, wówczas możliwe będzie wszczęcie lub kontynuowanie postępowania zmierzającego do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Uzależnione to będzie jednak od stwierdzenia przez właściwy organ istnienia przesłanek pozytywnych i braku pozostałych przesłanek negatywnych do wydania tej decyzji.

Wymaga jednak zaznaczenia, że nie każda kwalifikowana wadliwość ostatecznej decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych będzie stanowiła czasową przeszkodę do wszczęcia lub kontynuowania postępowania zmierzającego do weryfikacji tej decyzji w oparciu o przesłanki materialne wymienione w art. 32 ust. 1 u.s.r. Jak wynika bowiem z przeprowadzonej w niniejszej monografii analizy przesłanek materialnych wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, przesłanki te umożliwiają wzruszenie decyzji niewadliwej, czyli zawierającej w chwili jej podejmowania prawidłowe rozstrzygnięcie. Wyjątkiem w tym obszarze jest przesłanka nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego w okolicznościach określonych w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.r., a więc przyznanie świadczenia rodzinnego na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia. W takim bowiem przypadku, weryfikacji w trybie art. 32 ust. 1 u.s.r., podlega decyzja wadliwa, a postępowanie prowadzone w tej sprawie będzie miało pierwszeństwo przed wznowieniem postępowania z powodu wystąpienia podstawy, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Dostrzeżenie tego wyjątku koniecznym czyni przeprowadzenie oceny w kierunku zasadności utrzymania w art. 32 ust. 1 u.s.r. przesłanki nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego. Bez tej przesłanki, postępowanie w sprawie wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych jednolicie ustępowałoby pierwszeństwa postępowaniom prowadzonym w trybach nadzwyczajnych uruchamianym względem decyzji dotkniętych wadą kwalifikowaną.

Należy ponadto podkreślić, że jak wynika z przeprowadzonej w niniejszym rozdziale analizy przesłanki „nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego”, wystąpienie tej okoliczności w sprawie oceniane powinno być z uwzględnieniem regulacji art. 30 ust. 2 u.s.r. W przepisie tym zawarto bowiem legalną definicję terminu „nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego”. Przepis ten, jak zosta-

ło wykazane, znajdzie jedynie odpowiednie zastosowanie przy wydawaniu decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Większość okoliczności wypełniających definicję tego terminu nie może być bowiem uznana za okoliczność stanowiącą podstawę do wydania decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Przyczyny takiego stanu rzeczy zostały szczegółowo przedstawione w punkcie 3.3. niniejszego rozdziału. Dla sformułowania wniosków zasadne jest jedynie przypomnienie, że jedną z takich przyczyn jest istnienie w art. 32 ust. 1 u.ś.r. samodzielnych podstaw do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, takich jak: zmiana sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych oraz wystąpienie innych okoliczności mających wpływ na prawo do tych świadczeń.

Rozważania zawarte w tej części pracy pozwoliły zaś na konkluzję, że konieczność wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., z powodu nienależnie pobranego przez osobę świadczenia rodzinnego może zachodzić jedynie wtedy, gdy przesłanka ta będzie wiązała się z zaistnieniem jednego ze zdarzeń, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., to jest „przyznania świadczenia na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia”. Ta z kolei przesłanka, jak wskazano powyżej, dotyczy wadliwości powstałej przy wydaniu a nie wykonywaniu decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Tego rodzaju wadliwość ujęta została zaś w ramy podstaw do wznowienia postępowania, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 1 i 5 k.p.a. Możliwa jest zatem weryfikacja ostatecznej decyzji administracyjnej obciążonej taką wadą w innym trybie niż ten przewidziany w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Wymaga przy tym zaznaczenia, że w przypadku stwierdzenia istnienia podstawy wznowienia postępowania, właściwy organ ponownie rozpatruje sprawę co do jej istoty (art. 149 § 2 k.p.a.).

W świetle powyższych argumentów *de lege ferenda* rozważyć należy nowelizację art. 32 ust. 1 u.ś.r. poprzez pominięcie „nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego” jako przesłanki materialnej wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Wraz z dodaniem do przepisu art. 32 ust. 1 u.ś.r. przesłanki „wystąpienia innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych” zbędne stało się bowiem posiłkowe wykorzystywanie w omawianym trybie przesłanek stosowanych w sprawie uznania świadczenia rodzinnego za nienależnie pobrane. Utrzymywanie tej przesłanki wprowadza ponadto niepotrzebny dysonans pomiędzy podstawami wznowienia postępowania a przesłankami uchylecia lub zmiany decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. skutkujący koniecznością zastosowania drugiego z wymienionych trybów względem decyzji wadliwie wydanych, a nie tylko wadliwie wykonywanych.

ROZDZIAŁ III

ZARYS POSTĘPOWANIA PROWADZONEGO W TRYBIE POZAKODEKSOWYM, W KTÓRYM WYDAWANA JEST DECYZJA WERYFIKUJĄCA NABYTE PRAWO DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH

1. Organy właściwe do wydawania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych

W doktrynie prawa administracyjnego pod pojęciem właściwości organu, w sensie prawnym, rozumie się normatywnie wyznaczone ramy przedmiotowe (właściwość rzeczowa), przestrzenne (właściwość miejscowa) i czynnościowe (właściwość funkcjonalna) działania organów administracji publicznej¹⁵⁹. Właściwość organu określana jest także jako zdolność prawna danego organu do rozstrzygania w trybie postępowania administracyjnego określonej kategorii spraw¹⁶⁰.

Różnorodność spraw administracyjnych załatwianych w postępowaniu administracyjnym stawia ustawodawcę przed koniecznością rozłożenia tych spraw między różne organy, podmioty i jednostki organizacyjne. Konieczność ta wynika ze względów organizacyjnych, sprawnościowych i prawnych (ściślej charakteru sprawy) i jest realizowana poprzez równoległe (jednoczesne) zastosowanie przez ustawodawcę trzech kryteriów. Pierwszym kryterium jest przedmiot spraw – stąd właśnie bierze się np. ustawowy podział na działy administracji rządowej i przywoływana w k.p.a. konstrukcja właściwości rzeczowej (art. 20 k.p.a.). Drugim kryterium podziału spraw jest przestrzeń – ustawodawca wprowadza zasadniczy podział terytorialny kraju właśnie w celu realizacji w tych jednostkach podziału admini-

¹⁵⁹ Z. Cieślak, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 94. Por. J. Sługocki, *Prawo administracyjne*, Kraków 2003, s. 55.

¹⁶⁰ Szerzej na temat pojęcia właściwości organu administracji publicznej zob. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej...*, op. cit., s. 67 i n., Tenże, *Organ prowadzący postępowanie*, w: *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania...*, op. cit., s. 146 i n. oraz M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 63-65.

stracji przez organy administracji publicznej; na gruncie prawa administracyjnego procesowego będzie to właściwość miejscowa. Trzecim kryterium podziału spraw składających się na administrację, rozumianą jako funkcje państwa, jest optymalizacja procesów realizacji dobra wspólnego, oznaczająca ustawowe wyznaczenie organu najlepiej spełniającego dane funkcje. W postępowaniu administracyjnym polega to na jednoznacznym rozdzieleniu funkcji orzeczniczych pomiędzy organy struktury organizacyjnej (zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania)¹⁶¹.

Zgodnie z art. 19 k.p.a., organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Naruszenie tego przepisu, polegające na wydaniu decyzji przez organ niewłaściwy, stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. W postępowaniu zwykłym, sposób ustalenia właściwości rzeczowej i miejscowej organu w sprawie regulują przepisy zawarte w art. 20 i art. 21 k.p.a. Natomiast w postępowaniach prowadzonych w trybach nadzwyczajnych, właściwość organu została uregulowana oddzielnie dla każdego z trybów. Stosowne regulacje w tym zakresie zawarte zostały w art. 150, art. 154 § 1, art. 155, art. 157 § 1 i art. 161 § 1 i 2 k.p.a. Na mocy tych przepisów, organem właściwym: do wznowienia postępowania jest organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji (art. 150 § 1 k.p.a.); do uchylenia lub zmiany decyzji niewadliwej lub dotkniętej wadą niekwalifikowaną jest organ administracji publicznej, który ją wydał (art. 154 § 1, art. 155 k.p.a.); do stwierdzenia nieważności jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ (art. 157 § 1 k.p.a.); do uchylenia lub zmiany decyzji w trybie art. 161 k.p.a. – minister lub wojewoda. Organy te pozostają właściwe do załatwienia sprawy w przypisanych im trybach nadzwyczajnych tak długo jak istnieją w strukturze organów administracji publicznej.

Jak słusznie wskazał bowiem NSA w postanowieniu z 13 grudnia 2012 r. „wywiedziona z art. 20 k.p.a. reguła, iż właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania, w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ma zastosowanie wówczas, gdy art. 157 § 1 w zw. z art. 17 k.p.a. są niewystarczające dla ustalenia organu właściwego z uwagi na zmianę we właściwości organów. Przy czym nie chodzi o każdą zmianę właściwości organów, lecz o zmianę związaną z przemianami strukturalnymi, za którymi idzie likwidacja jednych organów i tworzenie innych. Dopóki organ, który wydał decyzję kontrolowaną w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności, wymieniony w art. 157 § 1 i art. 17 k.p.a., pozostaje w strukturze organów administracji publicznej, dopóty organ właściwy do stwierdzenia jej nieważności

¹⁶¹ Z. Cieślak, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 94-95.

winien być określany na podstawie wskazanych przepisów. W sytuacji natomiast zniesienia takiego organu, niezbędne jest ustalenie organu, do którego właściwości sprawy te zostały przekazane i określenie organu wyższego stopnia według nowych przepisów”¹⁶².

Jeśli chodzi natomiast o pozakodeksowe tryby nadzwyczajne, to w przepisie art. 163 k.p.a., w którym wskazano na możliwość ich zastosowania względem decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, mowa jest jedynie o „organie administracji publicznej”. Skoro w przepisie tym ustawodawca nie doprecyzował, jaki konkretnie organ jest właściwy do wydania decyzji weryfikującej prawo nabyte z decyzji na mocy przepisów szczególnych, tak jak uczynił to w odniesieniu do kodeksowych trybów nadzwyczajnych, to przyjąć należy, że właściwość organu w tych sprawach ustalać należy z uwzględnieniem przepisów szczególnych, które w tym zakresie stanowią *lex specialis* względem regulacji zawartych w przepisach k.p.a. W sprawach dotyczących weryfikacji w trybie pozakodeksowym decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, takim przepisem jest art. 32 ust. 1 u.ś.r. W świetle tego przepisu, decyzję w tym trybie mogą wydać „organ właściwy oraz wojewoda”.

Pomimo użycia w art. 32 ust. 1 u.ś.r. spójnika „oraz” nie powinno budzić wątpliwości, że wymienione w tym przepisie organy uprawnione są do wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych tylko w tych sprawach, w których uprzednio wydały decyzję o ustaleniu prawa do tych świadczeń. Konstatacja ta dotyczy jednak tylko właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. W niektórych bowiem sprawach zmiana miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenie rodzinne, która nastąpi po wydaniu decyzji ustalającej prawo do tego świadczenia, skutkować będzie utratą przez organ, który wydał decyzję ustalającą prawo do świadczeń rodzinnych, właściwości miejscowej do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do tych świadczeń. Z taką sytuacją mamy jednak do czynienia tylko w tych sprawach, w których decyzje dotyczące świadczeń rodzinnych wydaje organ właściwy. Dla porządku wskazać należy, że zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 23a ust. 4 i 6 u.ś.r., wojewoda uprawniony jest do wydawania decyzji dotyczących świadczeń rodzinnych jedynie w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W pozostałych sprawach decyzje dotyczące świadczeń rodzinnych wydaje organ właściwy (art. 20 ust. 2, art. 23a ust. 7 pkt 1 u.ś.r.). Zgodnie zaś z definicją legalną, zawartą w art. 3 pkt 11 u.ś.r., organem właściwym jest „wojt,

¹⁶² Postanowienia NSA z 13 grudnia 2012 r. sygn. akt II OW 156/12, CBOSA. Por. postanowienie NSA z 13 września 2012 r. sygn. akt II OW 120/12, CBOSA oraz postanowienie NSA z 21 maja 2012 r. sygn. akt II OW 136/11, CBOSA.

burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne”.

Jak już wspomniano, choć zmiana miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenia rodzinne nie stanowi przesłanki do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., to jednak może wpłynąć na sposób ustalenia właściwości miejscowej organu w sprawach, w których decyzje tego rodzaju są wydawane z innych przyczyn. Dotyczy to tych spraw, w których zmiana miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenie rodzinne połączona jest ze zmianą gminy względem tej, której organ wydał decyzję ustalającą prawo do świadczeń rodzinnych. Wówczas bowiem następuje zmiana płatnika zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jakimi, w świetle art. 20 ust. 1 u.ś.r., są zadania w zakresie świadczeń rodzinnych. Zmiana ta skutkuje zaś utratą właściwości miejscowej w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), który wydał decyzję ustalającą prawo do świadczeń rodzinnych. Wówczas też, właściwość miejscową wójta, burmistrza lub prezydenta miast do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych ustala się według miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenia rodzinne. W takim przypadku organ ten będzie uprawniony do uchylecia lub zmiany decyzji wydanej przez inny organ o tej samej właściwości rzeczowej, lecz innej miejscowej.

Zmiana miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenie rodzinne pozostaje natomiast bez wpływu na właściwość miejscową wojewody w omawianych sprawach. Wojewoda nie jest bowiem płatnikiem zadań zleconych obejmujących świadczenia rodzinne, gdyż zgodnie z art. 21 ust. 3 u.ś.r., „świadczenia rodzinne przyznane decyzją wydaną przez wojewodę wypłaca organ właściwy”. Przepisy u.ś.r. nie wiążą ponadto właściwości wojewody w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych z miejscem zamieszkania osoby otrzymującej te świadczenia. W art. 21 ust. 2 u.ś.r. podano jedynie, że „wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne może, w formie pisemnej, upoważnić pracownika urzędu wojewódzkiego do załatwiania w jego imieniu spraw dotyczących realizacji świadczeń rodzinnych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i wydawania w tych sprawach decyzji”. Należy zatem przyjąć, że właściwym do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., jest wojewoda, który wydał decyzję ustalającą prawo do tych świadczeń.

Zadania z zakresu świadczeń rodzinnych i weryfikacji prawa do tych świadczeń usytuowane zostały zatem co do zasady na najniższym poziomie organizacji administracji publicznej, a mianowicie na szczeblu gminy. Rozwiązanie takie stanowi przejaw respektowania zasady pomocniczości, która zakłada umiejscowie-

nie zadań publicznych na możliwie najniższym poziomie organizacji państwa¹⁶³. Dodatkowo trzeba dostrzec, że powierzone gminom zadania realizowane są jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Jedyny wyjątek związany jest z możliwością realizacji jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka jako zadania własnego gminy. Zadania z omawianego zakresu przypisane wojewodzie obejmują świadczenia rodzinne przyznawane w ramach systemu koordynacji zabezpieczenia społecznego. Z dniem 1 stycznia 2018 r. z realizacji zadań w tym zakresie wyłączone zostały organy samorządu województwa. W omawianej sferze życia publicznego nie biorą udziału także organy powiatu, gdyż obowiązujące przepisy nie przydały im żadnych zadań¹⁶⁴.

Wymaga przy tym wyjaśnienia, że do 31 grudnia 2017 r. organem właściwym do wydawania decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego był marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne. Natomiast od 1 stycznia 2018 r. organem właściwym do wydawania w tych sprawach decyzji jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne¹⁶⁵. Należy zatem uznać, że w aktualnym stanie prawnym, to wojewoda będzie organem właściwym do uchylecia lub zmiany w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. nie tylko własnych decyzji, ale także decyzji marszałka województwa wydanych przed 1 stycznia 2018 r. w sprawach świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Jak słusznie bowiem wywiedziono w postanowieniu NSA z 8 lutego 2018 r. „w sytuacji zmiany przepisów dotyczących właściwości organów administracji publicznej, właściwym do rozpatrzenia sprawy powinien być organ, który jest uprawniony do załatwiania danego rodzaju spraw według obowiązujących aktualnie przepisów o zakresie jego działania (chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej). Przyjęcie koncepcji sukcesji uprawnień z dotychczasowych - aktualnie wprawdzie istniejących organów, lecz już rzeczowo lub miejscowo niewłaściwych – na nowy organ gwarantuje podążanie kompetencji w ślad za nową strukturą organów i ich aktualnymi zadaniami. Akceptacja tej koncepcji ma zalety praktyczne, wyznacza bowiem organ właściwy również w sytuacji likwidacji organu, który wydał zakwestionowaną decyzję”¹⁶⁶.

¹⁶³ Szerzej na temat zasady pomocniczości (subsydiarności) stosowanej przy podziale zadań publicznych zob. J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 338-344. Por. Tenże, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*. Warszawa 2007, s. 328-330.

¹⁶⁴ Por. S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne...*, op. cit., s. 46.

¹⁶⁵ Zob. art. 6 pkt 21 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. poz. 1428).

¹⁶⁶ Postanowienie NSA z 8 lutego 2018 r. sygn. akt II OW 133/17, CBOSA. Por. postanowienie NSA z 27 listopada 2015 r. sygn. akt II OW 101/15, CBOSA.

Za konstatacją o właściwości wojewody do weryfikacji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. także decyzji marszałka województwa wydanych w opisanym powyżej zakresie, przemawia brzmienie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin. W świetle bowiem tego przepisu, „postępowania w sprawie świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego wszczęte przed dniem 1 stycznia 2018 r., w tym wszystkie czynności podjęte w ramach tych postępowań, są kontynuowane przez wojewodę. Dotychczas podjęte przez marszałka województwa czynności w ramach tych postępowań uznaje się za dokonane skutecznie”. Skoro wojewoda, na mocy wskazanego przepisu ustawy nowelizującej, nabył uprawnienie do kontynuowania postępowań wszczętych w tych sprawach przez marszałka województwa, to nie sposób odmówić temu organowi uprawnienia także do zweryfikowania, w przepisany prawem trybie, decyzji wydanych w tych sprawach przez marszałka województwa. Jednym z takich trybów jest ten opisany w art. 32 ust. 1 u.ś.r.

Wobec regulacji zawartych w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin, rozważenia wymaga kwestia ustalenia organów wyższego stopnia w stosunku do wojewodów wydających decyzje weryfikujące nabyte prawa do świadczeń rodzinnych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. W świetle bowiem art. 23 ust. 2 tej ustawy, „w sprawach z wniosków o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, złożonych przed dniem 1 stycznia 2019 r., organem wyższego stopnia jest samorządowe kolegium odwoławcze”. Analizując ten przepis należy przede wszystkim zauważyć, że jego treść została zawężona względem regulacji zawartej w art. 23 ust. 1 u.ś.r. tylko do jednego rodzaju spraw „z wniosków o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych”, podczas gdy w art. 23 ust. 1 u.ś.r. jest mowa o „postępowaniach w sprawie świadczeń rodzinnych”. Oznacza to, że regulacja zawarta w art. 23 ust. 2 u.ś.r. nie znajdzie zastosowania przy ustalaniu organu wyższego stopnia w stosunku do wojewodów wydających decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Taki rodzaj spraw nie został bowiem objęty tą regulacją szczególną ani w sposób wyraźny ani ogólny, tak jak uczynił to ustawodawca w art. 23 ust. 1 u.ś.r. Wymaga przy tym podkreślenia, że właściwości organów nie można domniemywać, chyba że taka konstrukcja celowo wprowadzana jest przez ustawodawcę. W szczególności, w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, zadaniem ustawodawcy jest takie określenie właściwości organów w sprawie, by nie było wątpliwości co do właściwości tych organów. W sytuacji zatem podania w regulacji szczególnej konkretnych spraw, w których właściwy jest dany organ - a taki zabieg legislacyjny

zastosowano w omawianej ustawie nowelizującej z dnia 7 lipca 2017 r. - w sprawach tam nie wyliczonych właściwość organu ustala się na podstawie zasad określonych w przepisach ogólnych¹⁶⁷. W badanym obszarze takie przepisy zawarte są w k.p.a.

W świetle art. 17 pkt 2 k.p.a., organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są w stosunku do wojewodów - właściwi w sprawie ministrowie. W sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego organem takim jest Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który kieruje działem administracji rządowej - zabezpieczenie społeczne¹⁶⁸. Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 1 u.ś.r., „minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego jest władzą właściwą oraz instytucją łącznikową w zakresie świadczeń rodzinnych w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest zatem organem wyższego stopnia w stosunku do wojewodów wydających decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Natomiast samorządowe kolegia odwoławcze, wobec braku regulacji szczególnej, są na zasadach ogólnych (art. 17 pkt 1 k.p.a.) organami wyższego stopnia w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych załatwianych przez organ właściwy w rozumieniu art. 3 pkt 11 u.ś.r., to jest wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Zauważyć ponadto należy, że koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych¹⁶⁹ charakteryzuje się specyficzną regulacją w odniesieniu do właściwości rzeczowej organów administracji. Jak już bowiem podano, wydawanie decyzji w sprawach wniosków o świadczenie rodzinne, do których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, należy do zadań wojewody (art. 21 u.ś.r.). Natomiast w sprawach, w których stosuje się wyłącznie ustawodawstwo polskie - właściwe są odpowiednie organy samorządu gminnego określone na gruncie u.ś.r. mianem „organu właściwego”. Inaczej właściwość tych organów będzie się jednak kształtowała w sytuacji, gdy przesłanki zastosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wystąpią już po wcześniejszym wydaniu przez organ samorządu gminnego decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych.

¹⁶⁷ Por. postanowienie NSA z 24 października 2006 r. sygn. akt II OW 32/06, CBOSA. Zob. także wyrok NSA z 23 kwietnia 2015 r. sygn. akt II FSK 1762/14, CBOSA.

¹⁶⁸ Zob. § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 2329).

¹⁶⁹ Szerzej na ten temat koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w sprawach świadczeń rodzinnych zob. rozważania zawarte w rozdziale II i podaną tam literaturę.

W chwili pojawienia się uprawnienia do świadczeń rodzinnych w innym państwie, właściwość rzeczowa do rozpatrzenia sprawy przechodzi bowiem na wojewodę. Należy jednak wziąć pod uwagę, że decyzja administracyjna ustalająca prawo do świadczeń rodzinnych, wydana przez organ samorządu gminnego, pozostaje w mocy do czasu jej uchylenia przez ten organ na podstawie art. 23a ust. 5 u.s.r. Impulsem do uchylenia tej decyzji jest otrzymanie od wojewody informacji o dacie zaistnienia uprawnienia do świadczeń rodzinnych na podstawie ustawodawstwa innego państwa, która następnie uwzględniana jest przy ustalaniu okresu, za jaki uchylana jest decyzja dotychczasowa (art. 23a ust. 5 u.s.r.). Do kompetencji wojewody należy natomiast wydanie (ze skutkiem od dnia zaistnienia uprawnienia do świadczeń rodzinnych na terytorium innego państwa) decyzji administracyjnej w trybie art. 21 u.s.r., o czym stanowi art. 23a ust. 6 u.s.r. Dzięki temu wnioskodawca ani na chwilę nie traci uprawnień do świadczeń rodzinnych z powodu zmiany właściwości organów do ich przyznawania. Co więcej, decyzja wojewody wydawana jest z urzędu – bez konieczności składania przez stronę dodatkowego wniosku (art. 23a ust. 6 u.s.r.)¹⁷⁰.

W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy, że zasada niezmienności właściwości rzeczowej organów uprawnionych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych i weryfikacji nabytego prawa do tych świadczeń ma także zastosowanie w przypadku, gdy uchylenie decyzji następuje z powodu nabycia przez członka rodziny prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (art. 23a ust. 5 w zw. z art. 32 ust. 1 u.s.r.).

Pewne problemy z ustaleniem organu właściwego do zmiany lub uchylecia decyzji na podstawie art. 32 ust. 1 u.s.r. mogą pojawić się w sprawach, w których merytoryczną decyzję wydał w wyniku rozpatrzenia odwołania organ wyższego stopnia. W takim bowiem przypadku źródłem uprawnień wynikających z decyzji jest ostateczna decyzja organu odwoławczego¹⁷¹. Przyjąć jednak należy, że także w takiej sytuacji organem właściwym do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych będzie organ pierwszej instancji. Za konstatacją taką przemawia przede wszystkim brzmienie przepisu art. 32 ust. 1 u.s.r., w którym wyraźnie właściwość do wydawania decyzji weryfikujących prawo do świadczeń rodzinnych została zastrzeżona na rzecz organów pierwszej instancji, to jest wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz wojewody¹⁷².

¹⁷⁰ Por. P. Gołębiowski, *Wzajemne relacje organów administracji w sprawach świadczeń rodzinnych*, „Służba Pracownicza” 2008, nr 5, s. 20.

¹⁷¹ Por. M. Kotulski, *Zmiana lub uchylenie decyzji...*, op. cit., s. 45.

¹⁷² Por. A. Kawecka, K. Małysa-Sulińska, J. Sapeta, *Komentarz do art. 32, w: Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz...*, op. cit., Lex-el 2015 [dostęp 14-08-2017 r.].

2. Przepisy procesowe znajdujące zastosowanie w trybie pozakodeksowym, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych

2.1. Dezintegracja przepisów procesowych znajdujących zastosowanie w sprawie

Rozważania w tym obszarze należy rozpocząć od przytoczenia brzmienia art. 163 k.p.a. W świetle bowiem tego przepisu, „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”. Regulacje prawne zawarte w tym przepisie wpisują się w bardzo powszechne na gruncie prawa administracyjnego zjawisko dezintegracji przepisów procesowych. Jak słusznie bowiem podnosi J. Filipek, „k.p.a. nie stanowi zbioru przepisów w sensie *corpus iuris clausum*, tj. zbioru przepisów regulujących wyczerpującą pewną dziedzinę prawa”. Zasadnie Autor ten wywodzi również, że ustawodawca nie rezygnuje z dodawania do ustaw prawa materialnego przepisów proceduralnych, które ściśle się z nim wiążą i „ze względu na jego specyfikę powinny być do niego dostosowane i odpowiednio zróżnicowane. Autor uznaje za całkowicie naturalne to, że „szczegółowe przepisy odnoszące się do postępowania administracyjnego wyłączają w zakresie swojego obowiązywania stosowanie przepisów k.p.a. bez wyraźnego uchylania ich mocy wiążącej”. Stwierdza, że niemal w każdej dziedzinie, w której administracja wykonuje nałożone na nią zadania, „w węższym lub szerszym zakresie mamy odmienne przepisy postępowania administracyjnego. Niejednokrotnie urastają one do takich rozmiarów, że pozostawiają przepisom k.p.a. niewiele miejsca”. To zaś powoduje, że „w gruncie rzeczy mamy do czynienia nie tyle z jednym postępowaniem, ile z całym systemem postępowań, które dopiero w swym całkowitałcie dają nam pełne oblicze instytucji formalnego prawa administracyjnego”¹⁷³.

Analiza przepisów ustaw z zakresu prawa materialnego administracyjnego prowadzi do wniosku, że niemal we wszystkich postępowaniach jurysdykcyjnych znajdujemy przepisy odrębne (szczególne), które wyłączają w określonym zakresie stosowanie przepisów k.p.a. Kodeks ten znajduje więc zastosowanie dopiero w drugiej (ostatniej) kolejności. W postępowaniu administracyjnym szczególnym (odrębnym), przepisy k.p.a. znajdują bowiem zastosowanie jako *legi generali*, o ile przepisy szczególne nie wprowadzają odmiennych uregulowań proceduralnych¹⁷⁴.

¹⁷³ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz II*, Kraków 2001, s. 157, 161, 162, cyt. za Z. Kmiecik, *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos*, w: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górznińska, Warszawa 2014, s. 25.

¹⁷⁴ Por. T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński, T. Kielkowski,

Zdarza się jednak i tak, że przepisy szczególne stanowią uzupełnienie regulacji ogólnej zawartej w przepisach k.p.a. Wymaga bowiem podkreślenia, że w przepisach k.p.a. ustawodawca wielokrotnie, regulując daną instytucję procesową, stosuje odwołanie do przepisów szczególnych mogących określać inne (dodatkowe) elementy, które należy uwzględnić stosując daną instytucję procesową w konkretnej sprawie. Tytułem przykładu wskazać można na art. 63 § 2 k.p.a., w świetle którego, „podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych”. Także w art. 107 § 2 k.p.a. wskazano, że „przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja”.

Dezintegracja przepisów procesowych, określana także mianem ich dekoncentracji, jest wynikiem przyjętej polityki legislacyjnej, w której nie dąży się do zwiększania liczby tworzonych od podstaw postępowań szczególnych jako odrębnych od postępowania ogólnego, ale stosuje się pragmatyczne podejście polegające na przystosowywaniu regulacji proceduralnej do wybranej kategorii spraw administracyjnych. Nie można z tego względu kwalifikować tego zjawiska, jako prowadzącego do dekodyfikacji postępowania administracyjnego, bo jest to proces partykularyzacji wymagań prawnych w odniesieniu do czynności procesowych albo postępowania ogólnego, albo szczególnego. Nie podważa się założeń struktury tych postępowań i ich zasad ogólnych, zachowuje podstawowe standardy proceduralne, zmierza się natomiast do różnicowania elementów techniki procesowej i przystosowania jej do cech szczególnych tylko wybranych rodzajów spraw. Chroni to w pewnym stopniu trwałość kodyfikacji postępowania administracyjnego ogólnego oraz szczególnego i jej standardów¹⁷⁵.

Wprowadzenie szczególnych rozwiązań procesowych w prawie materialnym stanowi zatem wyraz uelastycznienia rozwiązań k.p.a. przez uwzględnienie pewnych elementów ruchomych. Przystosowane są one do rozstrzygania specyficznych spraw. Ich zakres jest zróżnicowany, jedne zyskują miano procedur szczególnych o charakterze nieautonomicznym, inne – tylko fragmentów procesowych. Dotykają zazwyczaj elementów formalnych wniosku, jego załączników, rozłożenia ciężaru dowodu i konstrukcji postępowania dowodowego, konstruktywnych cech decyzji, niejednokrotnie zasad i trybu podważania decyzji ostatecznej. Z reguły odpowiadają też one kodeksowym standardom stosowania prawa¹⁷⁶.

Postępowanie administracyjne, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 88. Zob. także H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos*, w: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2014, s. 36,38.

¹⁷⁵ J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne...*, Warszawa 2010, s. 90.

¹⁷⁶ Por. M. Gajda-Durlik, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego*, w: *Koncepcja sys-*

W grupie administracyjnych postępowań szczególnych odnaleźć można jednak także rozwiązania procesowe poważnie odbiegające od wzorców k.p.a., tworzące odmienny zespół postępowań właściwych wyłącznie dla wyodrębnionych dziedzin spraw materialno-prawnych ujmowanych w ramy ustaw specjalnych, zwanych także specustawami. Wprowadzanie takich ustaw prowadzi w konsekwencji do atomizacji procedury administracyjnej¹⁷⁷. Ze zjawiskiem takim nie mamy jednak do czynienia na gruncie postępowania weryfikującego, w którym wydawana jest decyzja, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., stąd zasadnym wydaje się jedynie zasygnalizowanie tej problematyki.

Wymaga podkreślenia, że w wielu systemach prawnych wypracowano konstrukcje i mechanizmy służące utrzymaniu niezbędnego poziomu jednolitości postępowania administracyjnego, wyznaczając ustawowo obszar (granice) dopuszczalnych odstępstw od ogólnie obowiązujących reguł. Tej idei podporządkowane są w szczególności rozwiązania prawne odpowiadające wariantowi związanej regulacji ramowej, obwarowanej określonymi zastrzeżeniami i wyłączeniami. Charakterystyczne dla wyróżnionej techniki unormowania jest posługiwanie się rozbudowanym systemem klauzul odsyłających oraz delegacji. Ustawodawca niejako z góry zakłada czy dopuszcza pewien zakres odrębności proceduralnych wynikających z postanowień innych aktów, niekiedy niższego rzędu niż ustawa. Mamy tu zatem do czynienia ze swoistą repartycją sfer unormowań prawnych, czego rezultatem jest traktowanie uregulowań wprowadzonych przepisami aktu zasadniczego i pozostałych aktów, jako komplementarnych lub zespolonych ze sobą¹⁷⁸.

Z uwagi na odesłanie zawarte w art. 163 k.p.a., w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., konieczne jest zatem uwzględnienie regulacji procesowych zawartych w aktach o różnym stopniu uszczegółowienia. Wśród tych aktów wymienić należy przede wszystkim: przepisy u.ś.r. i wydanego na podstawie delegacji zawartej w tej ustawie rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu

temu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r., red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 538-539. Przeglądu regulacji procesowych zawartych w przepisach szczególnych dotyczących wybranych postępowań administracyjnych dokonano w monografii *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2013.

¹⁷⁷ Szerzej na ten temat zob. M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych*, w: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014, s. 72.

¹⁷⁸ Z. Kmieciak, *Jednolitość procedury...*, op. cit., s. 21. Por. M. Kopacz, *Dezintegracja przepisów procesowych w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego na przykładzie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, w: *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 632 i nast.

w sprawach świadczeń rodzinnych. W postępowaniu tym znajdują jednak zastosowanie także przepisy k.p.a.

2. 2. Odrębności proceduralne wynikające z przepisów szczególnych

Na gruncie u.ś.r. odnaleźć można niewiele regulacji prawnych, które wprost odnoszą się do postępowania, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Przepisy dotyczące tej problematyki są ponadto rozproszone na gruncie u.ś.r. Stosowne regulacje w tym przedmiocie odnaleźć można bowiem zarówno w art. 23a u.ś.r., który znajduje zastosowanie w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jak i w art. 32 u.ś.r. W pierwszej kolejności omówić należy regulacje zawarte w art. 23a u.ś.r.

Jak już wskazywano, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego charakteryzuje się nie tylko specyficzną regulacją w odniesieniu do właściwości organów administracji ale także odrębnym trybem postępowania w przypadku, gdy przesłanki zastosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wystąpią już po wcześniejszym wydaniu przez organ samorządu gminnego decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych. Zasady postępowania w takich przypadkach określają nierozzerwalnie ze sobą połączone przepisy art. 23a ust. 2, 5 i 6 u.ś.r., z których dwa pierwsze adresowane są do samorządu gminnego, a trzeci do wojewody¹⁷⁹.

Zgodnie bowiem z art. 23a ust. 2 u.ś.r., „w przypadku przebywania osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych lub członka rodziny tej osoby w dniu wydania decyzji przyznającej świadczenia rodzinne lub po dniu jej wydania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, organ właściwy występuje do wojewody o ustalenie, czy w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”. W świetle zaś art. 23a ust. 5 u.ś.r., „w przypadku gdy wojewoda ustali, że w tej sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, organ właściwy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta – przyp. autorki) uchyła decyzję przyznającą świadczenia rodzinne za okres, w którym osoba podlega ustawodawstwu w zakresie świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”. Stosownie zaś do art. 23a ust. 6 u.ś.r., „w przypadku, o którym mowa w ust. 5, wojewoda wydaje decyzję w sprawie świadczeń rodzinnych od dnia, w którym osoba podlega ustawodawstwu danego państwa w zakresie świadczeń rodzinnych w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji syste-

¹⁷⁹ Por. P. Gołębiowski, op. cit., s. 17, 20.

mów zabezpieczenia społecznego”. Tryb ten został omówiony szerzej w punkcie 1 niniejszego rozdziału, stąd w tym miejscu zasadne jest poprzestanie jedynie na przytoczeniu przepisów prawa mających zastosowanie w tej kwestii.

Jeśli chodzi natomiast o regulacje zawarte w 32 u.s.r., to postępowaniu weryfikującemu nabyte prawo do świadczeń rodzinnych poświęcono jedynie przepisy ust. 1b–1d, które normują szczególne instytucje procesowe przewidziane na użytek postępowania w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony w zakresie zmiany wysokości świadczeń. Powołane przepisy szczególnie w istotny sposób uprościły postępowanie, w którym wydawane są te decyzje. Po pierwsze, strona została zwolniona z obowiązku czuwania nad zajęciem podstawy do podwyższenia wysokości świadczenia, gdyż postępowanie administracyjne w tej sprawie wszczynane jest przez organ z urzędu (art. 32 ust. 1b u.s.r.). Po drugie, o wszczęciu tego postępowania strona nie jest zawiadamiana (art. 32 ust. 1c u.s.r.), a więc pierwszą i ostatnią czynnością postępowania może być doręczenie decyzji o zmianie wysokości świadczenia. Po trzecie, nowa wysokość świadczenia, ustalona w decyzji zmieniającej decyzję dotychczasową w trybie art. 32 w zw. z art. 163 k.p.a., jest od razu wypłacalna; decyzja podlega bowiem z mocy art. 32 ust. 1d u.s.r. natychmiastowemu wykonaniu bez konieczności nadawania jej rygoru określonego w art. 108 k.p.a.¹⁸⁰

W pozostałych postępowaniach, zmierzających do wydania decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r., wobec braku odmiennych regulacji prawnych, organ winien odpowiednio zastosować przepisy u.s.r., a także rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych, regulujące postępowanie prowadzone w trybie zwykłym. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że weryfikacja nabytego prawa do świadczeń rodzinnych oznacza w istocie ponowne rozpatrzenia sprawy z uwzględnieniem zmian w stanie faktycznym lub prawnym tej sprawy. W tych okolicznościach postępowanie powinno być prowadzone według przepisów o postępowaniu przed organem pierwszej instancji.

Dla porządku wskazać należy, że przepisy procesowe zawarte w u.s.r. i rozporządzeniu z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych, obok właściwości organów oraz możliwości uchylenia lub zmiany decyzji, regulują także: sposób i warunki wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, ocenę formalną wniosku, czynności związane z pozyskiwaniem odpowiednich informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy oraz terminy załatwienia sprawy¹⁸¹.

¹⁸⁰ Por. W. Maciejko, w: *Komentarz...*, op. cit., s. 357. Zob. także A. Kawecka, K. Małysa-Sulińska, J. Sapeta, *Komentarz do art. 32, w: Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz...*, op. cit., Lex-el 2015 [dostęp 13-08-2017 r.].

¹⁸¹ Szerzej na ten temat zob. M. Kopacz, *Pozycja jednostki w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych regulujących problematykę zabezpieczenia społecznego – 5. Dekodifikacja postępo-*

Nie wszystkie wymienione powyżej regulacje szczególne znajdują jednak zastosowanie w postępowaniu, w którym wydawana jest decyzja, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., co wynika z odrębności tego postępowania od postępowania prowadzonego w trybie zwykłym. W tym obszarze zwrócić należy przede wszystkim uwagę na inny cel tych postępowań. Celem postępowania prowadzonego w trybie zwykłym jest bowiem ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych, które w świetle art. 23 ust. 1 u.ś.r., następuje na wniosek uprawnionego podmiotu, podczas gdy celem postępowania prowadzonego w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. jest weryfikacja nabytego prawa do świadczeń rodzinnych. Oznacza to, że w postępowaniu zmierzającym do wydania tej decyzji nie znajdują zastosowanie te przepisy u.ś.r. i rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych, które dotyczą sposobu i warunków wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych oraz oceny formalnej wniosku. Ponadto należy wskazać, że w świetle art. 24 ust. 1 u.ś.r. prawo do niektórych świadczeń rodzinnych ustala się na okres zasiłkowy i w tych sprawach przewidziano w art. 26 u.ś.r. terminy, od których ustalane jest prawo do świadczeń rodzinnych, które są zależne od daty złożenia wniosku. Terminy te nie znajdują zatem zastosowania przy wydawaniu decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Należy jednak pamiętać, że w przypadku świadczeń rodzinnych ustalanych na okres zasiłkowy, zmiana decyzji dotychczasowej w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., musi wskazywać okres, w którym obowiązywać będzie zmieniona decyzja, który nie może jednak przekraczać ustawowo określonego okresu zasiłkowego.

W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy, że obok regulacji zawartej w art. 23a ust. 2, 5, 6 i art. 32 ust. 1b–1d u.ś.r., w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych zastosowanie znajdują te regulacje zawarte w przepisach u.ś.r. i rozporządzeniu z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych, które dotyczą czynności związanych z pozyskiwaniem odpowiednich informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Przepisy te będą przedmiotem bliższej analizy w dalszej części niniejszego rozdziału.

2.3. Zakres stosowania przepisów k.p.a.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 u.ś.r., „w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Odesłanie zawarte w tym przepisie jest wyrazem zastosowanej

wania administracyjnego w sprawach przyznawania świadczeń rodzinnych, w: Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2013, s. 123-133.

techniki prawodawczej zmierzającej do skrócenia rozmiarów aktu prawnego, poprzez pominięcie zbędnych powtórzeń¹⁸². Zamiast wyczerpującego unormowania postępowania, a nawet wielu postępowań prowadzonych w sprawach świadczeń rodzinnych, zamieszczono zatem przepis nakazujący zastosowanie w tych sprawach przepisów regulujących ogólne postępowanie administracyjne, które jest kompleksowo unormowane w przepisach k.p.a.

Wymaga jednak podkreślenia, że przepisy odsyłające formułowane są nie tylko dla zapewnienia zwięzłości prawa ale także dla zachowania jego spójności, o czym wspomniano już przy okazji rozważań nad zjawiskiem dezintegracji przepisów procesowych znajdujących zastosowanie w badanych sprawach. Mogą to być odesłania w obrębie danego aktu prawodawczego, odesłania do innych aktów tej samej lub niższej mocy, bądź odesłania pozasystemowe (np. w postaci klauzul generalnych odsyłających do kodeksów etyki adwokackiej; reguł, np. dobre obyczaje kupiecki, słuszność, a także wartości np. dobro dziecka). Rodzajem przepisów odsyłających są przepisy, które nie określają wzorca postępowania, a uprawniają do takiego działania inny organ w systemie organów państwowych. W sytuacji, gdy przepis taki zawarto w ustawie, jest on delegacją ustawową, która formułuje kompetencję do działania dla konkretnego organu. Przepisy blankietowe są istotnym instrumentem zapewnienia trwałości prawa wyższego rzędu, przy jednoczesnej elastyczności systemu prawa (ustawy się nie zmieniają, a można zmieniać szczegółowe rozwiązania w przepisach niższego rzędu zgodnie z potrzebami praktyki)¹⁸³. Odesłanie zawarte w art. 32 ust. 2 u.ś.r. jest odesłaniem systemowym do innego aktu tej samej mocy (rangi ustawy).

Istotą przepisów odsyłających jest wreszcie i to, że znajdują się one w sekwencji przepisów prawnych stanowiących podstawę rekonstrukcji norm prawnych ze względu na funkcję łączenia poszczególnych przepisów, a nie ze względu na bezpośrednie treściowe odniesienie do przedmiotu regulacji. Stąd też można mówić o dwóch wyodrębnionych sytuacjach:

- 1) za pośrednictwem przepisów odsyłających, z woli ustawodawcy, podstawowe elementy zasygnalizowanej lub częściowo uregulowanej w danym akcie normatywnym normy prawnej są określone w innym akcie normatywnym tej samej lub niższej rangi;
- 2) przepisy tego typu wyznaczają zastosowanie oznaczonych sekwencji przepisów prawnych danego aktu normatywnego (w skład którego mogą wchodzić inne przepisy odsyłające) do wyodrębnionych podmiotów i sytuacji¹⁸⁴.

¹⁸² Por. J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 452.

¹⁸³ A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 152-153.

¹⁸⁴ Z. Cieślak, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 81.

W związku z powyższym, pod względem strukturalnym, przepisy odsyłające możemy pogrupować następująco:

- przepisy zawierające odesłania ogólne do ustaw, obowiązujących przepisów, do przepisów szczególnych itd.;
- przepisy regulujące zastosowanie konkretnych (tzn. wskazanych) przepisów innego aktu;
- przepisy określające zakres zastosowania danego przepisu lub grupy przepisów tego samego aktu normatywnego;
- przepisy odsyłające do aktów normatywnych stanowiących realizację delegacji ustawowej¹⁸⁵.

Pod względem strukturalnym, przepis odsyłający z art. 32 ust. 2 u.ś.r. zawiera odesłanie ogólne do ustawy (k.p.a.). Brzmienie tego przepisu nie pozostawia natomiast wątpliwości, że organ administracji zobowiązany jest do zastosowania przepisów k.p.a. bez żadnych zmian w stosunku do ogólnie przyjmowanych reguł ich stosowania. Należy jednak pamiętać, że przepisy te znajdują zastosowanie dopiero wtedy, gdy dana instytucja procesowa nie będzie uregulowana na gruncie u.ś.r. lub w aktach wykonawczych wydanych na mocy upoważnienia zawartego w tej ustawie. Uwzględniając dotychczasowe rozważania na temat przepisów procesowych stosowanych przy wydawaniu omawianej decyzji stwierdzić można, że przepisy k.p.a. znajdują szerokie zastosowanie w każdym stadium postępowania zmierzającego do wydania tej decyzji.

Wymaga jednak zauważenia, że umieszczenie tego odesłania w art. 32 u.ś.r., który w większości poświęcony jest decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych i postępowaniu, w którym ta decyzja jest wydawana, może powodować pewne zagrożenie dla komunikatywności tekstu prawnego. Mogłoby to bowiem sugerować, że także w sprawach, w których wydawana jest rzeczona decyzja, mamy do czynienia z odesłaniem pełnym, a więc obejmującym także przepisy regulujące kodeksowe tryby nadzwyczajne. Tymczasem tryby nadzwyczajne cechują się swoistą autonomią proceduralną w tym sensie, że prowadzone są zgodnie z przepisami je regulującymi, a w pozostałym zakresie z uwzględnieniem przepisów regulujących postępowanie prowadzone w trybie zwykłym¹⁸⁶. Niedopuszczalne jest więc, bez wyraźnego odesłania, stosowanie w jednym trybie nadzwyczajnym przepisów regulujących inny tryb nadzwyczajny¹⁸⁷. Należy także pamiętać, że przepisy zawarte w art. 32 ust. 1-1d u.ś.r. stanowią uszczegółowienie regulacji zawartej w art. 163 k.p.a. Wprowadzają one zatem odrębny, pozakodeksowy tryb wzruszania decyzji wydanych w sprawach świadczeń rodzinnych.

¹⁸⁵ Ibidem, s. 81

¹⁸⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 19 stycznia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 1865/15, CBOSA.

¹⁸⁷ Por. wyrok NSA z 19 grudnia 2014 r. sygn. akt II OSK 1354/13, CBOSA;

3. Wszczęcie postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych

3.1. Sposoby wszczęcia postępowania weryfikującego

Ustalając sposób wszczęcia postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych należy uwzględnić przede wszystkim regulacje zawarte w art. 32 u.ś.r. O tym bowiem, jaki jest sposób wszczęcia postępowania administracyjnego, decydują najczęściej przepisy proceduralne znajdujące się w ustawach szczególnych, regulujących problematykę konkretnych stosunków prawnych z zakresu administracyjnego prawa materialnego¹⁸⁸. Przepis art. 32 u.ś.r. nie reguluje jednak tej materii w sposób kompleksowy, gdyż stanowi jedynie w ust. 1b o wszczęciu z urzędu jednego rodzaju postępowania, to jest postępowania w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń. Oznacza to, że w pozostałych przypadkach wszczęcie postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych dopuszczalne będzie – na zasadach ogólnych – zarówno z urzędu, jak i na żądanie strony (art. 61 § 1 w zw. z art. 32 ust. 2 u.ś.r.).

W doktrynie prezentowany jest pogląd, że „w przypadku gdy przepis prawa materialnego nie normuje *expressis verbis* inicjatywy wszczęcia postępowania w danej kategorii spraw administracyjnych, należy przyjąć, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest określenie ciążących na jednostce obowiązków, ograniczenia lub cofnięcia uprawnień – wszczęcie postępowania następuje z urzędu. Nie oznacza to jednak bezwzględnego wyłączenia zasady skargowości. W przypadku gdy interes prawny jednostki zostaje naruszony przez działanie innej jednostki, może żądać udzielenia jej ochrony prawnej przez nałożenie na jednostkę działającą z pogwałceniem przepisów prawa materialnego określonego przepisami prawa nakazu, np. nakazu rozbiórki (art. 48 ust. 1 ustawy Prawo budowlane). Jeżeli chodzi zaś o ustalenie sytuacji prawnej jednostki w zakresie jej uprawnień, zgodnie z zasadą, że jednostka rozporządza swoim prawem, wszczęcie postępowania następuje na jej wniosek”¹⁸⁹.

Dodać w tym miejscu należy, że informacja dotycząca prawnie doniosłych przesłanek do zastosowania art. 32 ust. 1 u.ś.r., stanowiąca podstawę faktyczną do wszczęcia z urzędu postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych,

¹⁸⁸ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 115.

¹⁸⁹ B. Adamiak, *Komentarz do art. 61*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., Legalis 2017 [dostęp 16-08-2017 r.]. Pogląd ten znajduje akceptację także w orzecznictwie sądowym – zob. przykładowo: wyrok WSA w Rzeszowie z 20 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 917/13, CBOSA oraz wyrok NSA z 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1573/11, CBOSA.

może pochodzić zarówno od strony, która wypełnia obowiązek z art. 25 ust. 1 u.ś.r., jak i z innych źródeł: od policji, kuratora, sąsiadów. Informacje te mogą pochodzić także z własnych ustaleń organu. Zgodnie bowiem z § 14 rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych, „w przypadku gdy organ właściwy prowadzący postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych poweźmie wątpliwość w sprawie dotyczącej przyznanego świadczenia rodzinnego co do występujących okoliczności mających wpływ na prawo do tego świadczenia, powiadamia niezwłocznie osobę pobierającą to świadczenie o konieczności złożenia w wyznaczonym terminie, nie dłuższym niż 14 dni, licząc od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnień w sprawie lub dostarczenia niezbędnych dokumentów”.

Postępowanie weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wszczynane jest przez organ z urzędu z inicjatywy własnej, w wyniku uwzględnienia żądania organizacji społecznej (art. 31 § 2 k.p.a.), w okolicznościach opisanych w art. 233 i art. 235 k.p.a., a także na skutek żądania lub sprzeciwu prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka (art. 182, art. 184 § 1 k.p.a., art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁹⁰, art. 10 pkt 5 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka¹⁹¹).

W przypadku zaś zgłoszenia żądania wszczęcia postępowania weryfikującego przez podmiot, który uważa, że ma status strony postępowania, należy pamiętać, że w aktualnym stanie prawnym, wobec brzmienia art. 61a k.p.a., ocena prawnej sytuacji takiego podmiotu, jest przeniesiona ze stadium orzeczniczego do stadium wstępnej czynności procesowej, bez powodowania zawisłości sprawy dotyczącej interesu prawnego lub obowiązku podmiotów objętych zakresem obowiązywania przepisów art. 28 k.p.a. Zbliża to działanie organu administracji do tego, które podejmuje w stadium wstępnym sąd administracyjny lub cywilny, dokonując czynności odrzucenia skargi albo pozwu. Rozwiązanie to może więc w niektórych przypadkach zapobiegać powstaniu wady pociągającej za sobą zastosowanie sankcji nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.¹⁹²

W omawianych sprawach nie znajduje natomiast zastosowania art. 61 § 2 k.p.a. W świetle bowiem tego przepisu, „organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony”.

Sposób wszczęcia postępowania administracyjnego determinuje ustalenie momentu, od którego postępowanie w danej sprawie jest wszczęte. Zgodnie bowiem z art. 61 § 3 i 3a k.p.a., „datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień

¹⁹⁰ T. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2179.

¹⁹¹ T. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 922 ze zm.

¹⁹² B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Prawo procesowe administracyjne...*, op. cit., s. 382

doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej”. Wobec zaś faktu, że przepisy k.p.a. nie rozstrzygają sposobu ustalania daty wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, za datę taką można uznać dzień pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stronę¹⁹³. W omawianych sprawach taką czynnością jest doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a.

3.2. Czynności podejmowane przez organ w stadium wstępnym (wszczęcia) postępowania weryfikującego

Sposób wszczęcia postępowania administracyjnego determinuje także zakres czynności, jakie organ podejmuje w tym stadium postępowania. W przypadku zgłoszenia żądania wszczęcia postępowania, pierwszą czynnością organu winno być zbadanie swojej właściwości w sprawie, do czego organ administracji publicznej jest zobligowany z mocy art. 19 k.p.a. W omawianych sprawach, badanie w tym obszarze winno przebiegać z uwzględnieniem zasad i regulacji prawnych omówionych szczegółowo w punkcie 1 niniejszego rozdziału. W tym miejscu przypomnieć należy jedynie, że do wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych właściwe są wyłącznie organy administracji publicznej, takie jak: wójt, burmistrz, prezydent miasta oraz wojewoda.

W przypadku skierowania żądania wszczęcia postępowania w omawianym trybie do organu niewłaściwego, organ ten, zgodnie z art. 65 § 1 k.p.a., „niezwłocznie przekazuje podanie do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie”. Z treści tego przepisu wynika, że przekazanie podania organowi właściwemu nie wymaga wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej, postanowienia, czy też innego aktu z zakresu administracji publicznej. Następuje ono w formie czynności materialno-technicznej, o podjęciu której organ ma obowiązek zawiadomić wnoszącego podanie i która nie podlega zaskarżeniu. Czynność ta nie ma jednak cech czynności z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Tym samym nie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego¹⁹⁴. Możliwe jest natomiast wniesienie skargi do sądu administracyjnego na

¹⁹³ Zob. postanowienie NSA z 4 marca 1981 r., sygn. akt SA 654/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 15.

¹⁹⁴ Zob. postanowienie NSA z 18 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 38/12, CBOSA, posta-

bezczynność organu w przekazaniu podania według właściwości (art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a.)¹⁹⁵.

Jeżeli organ administracji publicznej, któremu inny organ przekazał podanie w trybie art. 65 § 1 k.p.a., uznaje się za niewłaściwy do załatwienia danej sprawy, to powinien wystąpić o rozstrzygnięcie sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego¹⁹⁶. W zależności od okoliczności danej sprawy w postępowaniach prowadzonych w trybie, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r., organem właściwym do rozstrzygnięcia sporu o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego będzie wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu – sąd administracyjny (art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a.). W świetle jednak art. 22 § 1 pkt 4 k.p.a., spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach, w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej (do których zalicza się także sprawy dotyczące świadczeń rodzinnych) rozstrzyga minister właściwy do spraw administracji publicznej. Natomiast spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej rozstrzyga sąd administracyjny (art. 22 § 2 k.p.a.).

Kolejną czynnością podejmowaną przez organ w stadium wstępnym postępowania wszczętego na żądanie jest ocena zachowania przez wnoszącego wymagań formalnych podania. Wobec braku regulacji szczególnych w tym zakresie, żądanie wszczęcia postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych winno zawierać elementy wymienione w art. 63 § 2-3a k.p.a. Do tych elementów należy zaś: wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz podpis. Dodać w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 33 § 3 k.p.a., w przypadku złożenia podania przez pełnomocnika, do akt sprawy dołącza się oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Zaniechanie realizacji tego obowiązku należy zakwalifikować jako brak formalny podania.

W razie zaś stwierdzenia braków formalnych podania, organ winien podjąć czynności opisane w art. 64 k.p.a., które zmierzają do ich uzupełnienia, a w razie braku takiej możliwości – pozostawić podanie bez rozpoznania. Pozostawienie podania bez rozpoznania, podobnie jak przekazanie podania według właściwości, następuje w drodze czynności materialno-technicznej, o podjęciu której należy powiadomić wnoszącego podanie na piśmie. Jeżeli jednak organ prowadzący postępowanie pozostawia podanie bez rozpoznania, mimo że nie zachodzą przesłanki warunkujące podjęcie tej czynności materialno-technicznej (np. wezwanie

nowienie NSA z 14 kwietnia 2015 r. sygn. akt I OZ 318/15, CBOSA oraz postanowienie WSA w Krakowie z 12 lutego 2018 r. sygn. akt III SA/Kr 63/18, CBOSA.

¹⁹⁵ Por. postanowienie WSA w Rzeszowie z 29 grudnia 2017 r. sygn. akt II SAB/Rz 181/17, CBOSA.

¹⁹⁶ Postanowienie NSA z 2 marca 2012 r. sygn. akt II GW 15/11, CBOSA.

organu wystosowane na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. było wadliwe), to pozostaje on w bezczynności, bo odmawia rozpatrzenia sprawy i wydania decyzji. Stąd też, w uchwale NSA z 3 września 2013 r. uznano, że „na pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) przysługuje skarga na bezczynność organu, stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.)”¹⁹⁷.

W doktrynie słusznie podnosi się, że do braków formalnych, które rodzą obowiązki organu do wezwania wnioskodawcy celem ich usunięcia pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania, należy zaliczyć tylko te braki, które uniemożliwiają nadanie podaniu właściwego biegu¹⁹⁸. W omawianych sprawach, do takich braków niewątpliwie należy zaliczyć brak adresu (przy jednoczesnym braku możliwości jego ustalenia przez organ z urzędu), brak podpisu na podaniu oraz niedołączenie do podania pełnomocnictwa w przypadku, gdy wnoszący podanie nie działa osobiście. Jeśli chodzi natomiast o żądanie zawarte w podaniu o wszczęcie postępowania w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., to powinno być ono skonstruowane w sposób pozwalający na jednoznaczne odkodowanie woli wnoszącego podanie co do wszczęcia postępowania właśnie w tym trybie. Jako błąd formalny podania w tym przedmiocie nie powinno być natomiast kwalifikowane niewskazanie przez wnoszącego podanie przesłanek materialnych do uchylenia lub zmiany decyzji we wskazanym trybie. Istnienie przesłanek materialnych, wymienionych w art. 32 ust. 1 u.ś.r., jest bowiem badane dopiero w stadium wyjaśniającym postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych¹⁹⁹.

Kolejną czynnością podejmowaną przez organ w stadium wstępnym postępowania wszczętego na żądanie jest ocena posiadania przez wnoszącego legitymacji strony. Ocena ta winna być przeprowadzona z uwzględnieniem tych regulacji u.ś.r., które wskazują krąg podmiotów uprawnionych do danego rodzaju świadczeń rodzinnych. Nie chodzi tu jednak o art. 23 ust. 1 u.ś.r., który ogranicza się jedynie do zakreslenia katalogu osób, które po spełnieniu licznych dodatkowych warunków materialnoprawnych, mogą ubiegać się o właściwe dla siebie, odpowiednio rodzajowo świadczenie rodzinne. W świetle bowiem tego przepisu, „ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek mał-

¹⁹⁷ Zob. uchwałę NSA z 3 września 2013 r. sygn. akt I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 1, poz. 2. Należy przy tym zauważyć, że wyrażone w tej uchwale stanowisko NSA jest akceptowane w doktrynie, zob. np. aprobowane glosy do tej uchwały K. Łuczaka i A. Jakubowskiego, OSP 2014, nr 5, poz. 53, odpowiednio s. 699 i n. oraz s. 708 i n.

¹⁹⁸ Por. B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2016, s. 901.

¹⁹⁹ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 30 stycznia 2018 r. sygn. akt II SAB/OI 131/17, CBOSA oraz wyrok NSA z 28 października 2010 r. sygn. akt II OSK 917/10, CBOSA.

żonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, rodziny zastępczej niezawodowej, osoby uczącej się, pełnoletniej osoby niepełnosprawnej lub innej osoby upoważnionej do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej, a także osób, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny”. Funkcja informacyjna i systematyzująca tego przepisu wynika z użytego przez ustawodawcę terminu „odpowiednio”. Każde ze świadczeń rodzinnych przysługuje więc „odpowiednio” tej osobie z katalogu cytowanego przepisu, która czyni zadość wymaganiom właściwych przepisów prawa materialnego oraz naturze danego świadczenia rodzinnego²⁰⁰.

Gdy żądanie wszczęcia postępowania weryfikującego zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Takie samo rozstrzygnięcie wydawane jest w przypadku stwierdzenia przez organ istnienia innych uzasadnionych przyczyn z powodu których postępowanie nie może być wszczęte. Jak już podawano, uzasadnioną przeszkodą do wszczęcia omawianego postępowania będzie ujemny wynik badania w obszarze przesłanek procesowych (pozytywnych i negatywnych) do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Natomiast badanie wystąpienia w sprawie przesłanek materialnych (merytorycznych) winno nastąpić w stadium wyjaśniającym.

Ostatnią czynnością podejmowaną przez organ w stadium wstępnym postępowania wszczętego na żądanie jest zawiadomienie wszystkich osób będących stronami w sprawie o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron (art. 61 § 4 k.p.a.). Czynność ta podejmowana jest także w postępowaniu wszczętym z urzędu, przy czym w postępowaniu wszczętym w ten sposób jest to zarazem co do zasady jedyna czynność podejmowana przez organ w stadium wstępnym postępowania weryfikacyjnego. Czynność ta stanowi konkretyzację zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu, wyrażonej w art. 10 § 1 k.p.a., Jak już wspomniano, z obowiązku tego organ zwolniony jest w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń (art. 32 ust. 1c u.ś.r.), w której pierwszą i ostatnią czynnością postępowania może być doręczenie decyzji o zmianie wysokości świadczenia. Inaczej sytuacja przedstawia się także w sprawach, w których wszczęcie postępowania z urzędu następuje w wyniku uwzględnienia przez organ żądania w tym przedmiocie zgłoszonego przez organizację społeczną.

²⁰⁰ Por. W. Maciejko, w: A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 338. Zob. także wyrok WSA w Olsztynie z 21 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Ol 802/13, CBOSA.

Wówczas bowiem organ, stosownie do art. 31 § 2 k.p.a., zamiast zawiadomienia o wszczęciu postępowania wydaje w tym przedmiocie postanowienie.

Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że także w sytuacji wszczęcia postępowania z urzędu, organ nie jest zwolniony z obowiązku przestrzegania swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 19 k.p.a.). Badanie to powinno jednak poprzedzać wszczęcie postępowania w sprawie. Oczywistym jest bowiem, że organ nie może wszczynać postępowania w sprawach, które nie należą do jego właściwości. Nie można jednak wykluczyć sytuacji wszczęcia postępowania przez organ niewłaściwy w sprawie. Wówczas jednak właściwym działaniem jest wydanie decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Przekazanie podania według właściwości, o którym mowa w art. 65 § 1 k.p.a., możliwe jest bowiem wyłącznie w postępowaniu wszczynanym na żądanie strony.

Wydanie decyzji o umorzeniu postępowania z powodu braku właściwości w sprawie nie będzie jednak uprawnione w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, które od 1 stycznia 2018 r. nie pozostają już we właściwości marszałków województw, lecz wojewodów. Jak już bowiem wspomniano, na mocy przepisów przejściowych, zawartych w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin, „postępowania w sprawie świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego wszczęte przed dniem 1 stycznia 2018 r., w tym wszystkie czynności podjęte w ramach tych postępowań, są kontynuowane przez wojewodę. Dotychczas podjęte przez marszałka województwa czynności w ramach tych postępowań uznaje się za dokonane skutecznie”.

3.3. Wszczęcie postępowania weryfikującego a uruchomienie innych postępowań zmierzających do wzruszenia decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych

Ze wszczęciem postępowania w trybie nadzwyczajnym nierozdzielnie wiąże się zagadnienie zbiegu przesłanek umożliwiających uruchomienie dwóch lub więcej postępowań zmierzających do wzruszenia decyzji administracyjnej i to zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądownoadministracyjnej. Zagadnienie to należy rozważać przede wszystkim z uwzględnieniem zasady niekonkurencyjności trybów nadzwyczajnych, która wyklucza zamienne stosowanie tych trybów w zakresie weryfikacji konkretnej decyzji administracyjnej. Jak słusznie wywiódł bowiem NSA w wyroku z 4 października 2002 r. „zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a.) wymaga ścisłego przestrzegania granic rozpoznania sprawy dla konkretnego, przewidzianego przez Kodeks postępowania

administracyjnego, trybu eliminacji z obrotu prawnego ostatecznej decyzji administracyjnej. Przesłanki stosowania każdego z tych trybów nie mogą być stosowane zamiennie bądź łącznie w ramach jednego nadzwyczajnego postępowania²⁰¹.

W sprawach, w których występują przesłanki do zastosowania dwóch lub więcej trybów nadzwyczajnych, konieczne jest zatem skorzystanie z reguł kolizyjnych. Wówczas też, jak słusznie zauważył Z. R. Kmiecik, „przy wyborze jednego z trybów nadzwyczajnych organ powinien kierować się nie zasadą trwałości decyzji, lecz zasadą szybkości postępowania. (...) Dokonując wyboru środka prawnego w pierwszej kolejności organ powinien rozważyć, który z nich wywołuje najdalej idące skutki prawne, a jeżeli pod tym względem wchodzące w grę środki nie różnią się - ten, którego przesłanka zastosowania występuje w sposób najbardziej oczywisty w świetle okoliczności sprawy. Takimi względami organ powinien jednak kierować się tylko wtedy, gdy wszczyna postępowanie z urzędu oraz gdy strona żąda weryfikacji decyzji ostatecznej nie określając - nawet, mimo wezwania organu - trybu, w jakim ma to nastąpić”²⁰². W przypadku natomiast skierowania przez stronę konkretnego żądania, podawane przez nią okoliczności należy ocenić z uwzględnieniem przesłanek tego trybu nadzwyczajnego, który wskazała strona.

Jeśli chodzi o reguły kolizyjne stosowane przy wyborze nadzwyczajnych środków prawnych, to w pierwszej kolejności stosuje się tryby służące weryfikacji decyzji administracyjnych dotkniętych kwalifikowanymi wadami prawnymi (stwierdzenie nieważności decyzji i wznowienie postępowania administracyjnego), przy czym w przypadku zbiegu przesłanek tych trybów pierwszeństwo należy przyznać postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, ponieważ skutek tego postępowania jest dalej idący (*ex tunc*). Natomiast przewidziany w art. 161 k.p.a. nadzwyczajny tryb postępowania w stanie nagłej konieczności administracyjnej jest stosowany zawsze w ostatniej kolejności, w sytuacji gdy za pomocą innych trybów nadzwyczajnych nie można stwierdzić nieważności, uchylić lub zmienić decyzji ostatecznej, aby usunąć zagrożenie dla szczególnie cennych wartości, takich jak np. życie lub zdrowie ludzkie²⁰³.

Pozakodeksowy tryb wzruszania decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, do którego odesłanie zawarto w art. 163 k.p.a., będzie miał natomiast pierwszeństwo przed kodeksowymi trybami wzruszania decyzji prawidłowych lub dotkniętych wadą niekwalifikowaną. Tym samym, zamieszczone w art. 32 ust. 1 u.s.r. unormowania o charakterze procesowym posiadają pierwszeństwo przed regula-

²⁰¹ Wyrok NSA z 4 października 2002 r., sygn. akt IV SA 1206/02, ONSA 2003, Nr 4, poz. 140.

²⁰² Z. R. Kmiecik, *Zbieg środków prawnych przysługujących od decyzji organów administracji publicznej*, „Casus” 2008, nr 1, s. 20-28.

²⁰³ R. Kędziora, *Komentarz do art. 16, w: Kodeks postępowania...*, op. cit., Legalis 2017 [dostęp 18-07-2018 r.].

cjami znajdującymi się w k.p.a., a tym samym je wyłączają. Za przyjęciem takiej wykładni, o czym już wspomniano, przemawia fakt, że k.p.a. jest aktem poświęconym procedurze administracyjnej, czyli z punktu widzenia procesowego, przepisem o charakterze generalnym, natomiast u.ś.r. jest aktem prawa materialnego, w którym w sposób incydentalny zamieszczone są regulacje o charakterze procesowym, a zatem jest przepisem szczególnym. Dlatego też, kierując się przyjmowaną powszechnie na gruncie prawa zasadą interpretacyjną *lex specialis derogat legi generali*, należy przyznać postanowieniom u.ś.r. pierwszeństwo przez rozwiązaniami zamieszczonymi w k.p.a.²⁰⁴

Powyższa uwaga dotyczy także sytuacji, gdy weryfikacji w trybie pozakodeksowym podlega decyzja wadliwa. W badanym trybie pozakodeksowym ma to miejsce w przypadku, gdy przyczyną weryfikacji decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, są okoliczności określone w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. W takiej bowiem sytuacji, o czym już wspomniano, weryfikacji w trybie pozakodeksowym podlega decyzja wadliwa, a opisane w powołanym przepisie okoliczności wyczerpują także znamiona podstawy do wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Pierwszeństwo zastosowania w tym przypadku mają jednak przepisy nakazujące uchylenie lub zmianę decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r.²⁰⁵ Pogląd ten znajduje akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym wskazuje się, że „ustawodawca wprowadził szczególny tryb dotyczący weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych. Zatem z uwagi na to, że art. 32 u.ś.r. jest przepisem szczególnym względem postanowień k.p.a., jest on stosowany w pierwszej kolejności przed rozwiązaniami zamieszczonymi w k.p.a. Z tego też powodu zmiana lub uchylenie ostatecznej decyzji możliwe jest w pierwszej kolejności w tych przypadkach, które są przewidziane w tym przepisie, a zatem także wówczas, gdy osoba pobierze nienależnie świadczenie. Natomiast uruchomienie trybów nadzwyczajnych weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej, przewidzianych postanowieniami k.p.a., będzie możliwe jedynie wówczas, gdy zaistnieje przesłanka nie objęta normą prawną zamieszczoną w art. 32 w związku z art. 30 u.ś.r.”²⁰⁶.

Choć stosowanie omówionych powyżej reguł kolizyjnych wydaje się ze wszech miar uzasadnione, to jednak nie sposób pominąć okoliczności, że wszczęcie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego w trakcie trwania innego postępowania zmierzającego do wzruszenia decyzji, na mocy której strona nabyła prawo

²⁰⁴ Por. S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne...*, op. cit., s. 19. Zob. J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1999, s. 156-157.

²⁰⁵ Por. M. Wojciechowska, op. cit., s. 101.

²⁰⁶ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 12 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Gl 682/07, CBOSA.

do świadczeń rodzinnych, nie jest przez ustawodawcę wyraźnie wykluczone. W tych okolicznościach przyjąć należy, że wszczęcie postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w trybie art. 32 ust. 1 u.s.r. stanowi jedynie czasową przeszkodę do prowadzenia innego postępowania w trybie nadzwyczajnym, przed którym ma ono pierwszeństwo. Z takim samym rodzajem przeszkody mamy do czynienia w sytuacji uruchomienia postępowania w trybie nadzwyczajnym, któremu należy przyznać pierwszeństwo przed postępowaniem weryfikującym nabyte prawo do świadczeń rodzinnych prowadzonym w trybie pozakodeksowym. W obu przypadkach uprawnione będzie zatem skorzystanie z instytucji zawieszenia postępowania do czasu ostatecznego zakończenia postępowania, któremu należy w danej sytuacji przyznać pierwszeństwo. Podstawę prawną do wydania postanowienia w tym przedmiocie stanowi art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.²⁰⁷

W świetle dotychczasowych rozważań należy stwierdzić, że postępowanie weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, prowadzone w trybie pozakodeksowym, zawiesza się w razie wszczęcia w trybie kodeksowym postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych lub wznowienia postępowania w sprawie zakończonej wydaniem tej decyzji, za wyjątkiem sytuacji opisanej w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.r. w zw. z art. 32 ust. 1 u.s.r. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że okoliczność czy decyzja, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, dotknięta jest kwalifikowaną wadą, uzasadniającą wyeliminowanie tej decyzji z obrotu prawnego w trybie stwierdzenia jej nieważności lub po wznowieniu postępowania, jest zagadnieniem wstępnym w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 32 ust. 1 u.s.r. Jak już bowiem wskazano w rozdziale II niniejszej monografii, kwalifikowana wadliwość rzeczowej decyzji jest co do zasady przesłanką negatywną uchylenia lub zmiany tej decyzji we wskazanym trybie.

Nie stanowi natomiast zagadnienia wstępnego w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 32 ust. 1 u.s.r. późniejsze zaskarżenie do sądu administracyjnego decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych. Zgodnie bowiem z art. 56 p.p.s.a., „w razie wniesienia skargi do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, postępowanie sądowe podlega zawieszeniu”. Z odmienną sytuacją mamy zaś do czynienia, gdy postępowanie weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych zostanie wszczęte po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. W uchwale z 5 czerwca 2017 r. NSA przyjął bowiem, że „co prawda w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego można wszcząć postępowanie administracyjne w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania

²⁰⁷ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 6 grudnia 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1021/17, CBOSA oraz wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2017 r. sygn. akt VII SA/Wa 859/16, CBOSA.

w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia, to jednak organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego”²⁰⁸.

4. Zarys postępowania dowodowego prowadzonego w sprawie

Stadium dowodowe postępowania zmierzającego do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wykazuje znaczne odrębności względem postępowania dowodowego prowadzonego w sprawie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w momencie wszczęcia tego postępowania organ administracji publicznej z reguły dysponuje już informacjami wskazującymi na konieczność dokonania weryfikacji nabytego prawa do świadczeń rodzinnych. Informacje te mogą pochodzić od osoby, na której wniosek ustalono prawo do świadczeń rodzinnych, która zgodnie z art. 25 ust. 1 u.ś.r. „w przypadku wystąpienia zmian w liczbie członków rodziny, uzyskania dochodu lub innych zmian mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, w tym na wysokość otrzymywanych świadczeń, jest obowiązana do niezwłocznego powiadomienia o tym organu właściwego wypłacającego świadczenia rodzinne”.

Informacje, co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, mogą być także pozyskane przez właściwe organy administracji publicznej na skutek działań podejmowanych z urzędu (z inicjatywy własnej, bądź na skutek informacji uzyskanej od osób trzecich lub innych podmiotów, np. sąsiadów, policji, dyrektora szkoły, prokuratora). Wymaga bowiem podkreślenia, że przepisy u.ś.r. przyznają tym organom wiele uprawnień w tym obszarze. W tej grupie wymienić należy przede wszystkim:

- możliwość zwrócenia się do kierownika ośrodka pomocy społecznej o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego w celu weryfikacji wątpliwości co do sprawowania opieki, o której mowa w przepisach art. 17 ust. 1 i art. 16a ust. 1 u.ś.r., przez osoby pobierające odpowiednio świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 23 ust. 4aa, 4b, 4f u.ś.r.);
- dostęp do informacji (danych) zawartych w rejestrze centralnym utworzonym przez ministra właściwego do spraw rodziny (art. 23 ust. 10 pkt 1 u.ś.r.);
- możliwość wystąpienia do wojewody o ustalenie, czy w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (art. 23a ust. 2 u.ś.r.);
- uprawnienie do żądania od osób otrzymujących świadczenia rodzinne, instytucji publicznych i organizacji pozarządowych udzielenia wyjaśnień

²⁰⁸ Uchwała NSA z 5 czerwca 2017 r., sygn. akt II GPS 1/17, CBOSA.

oraz informacji co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych (art. 25 ust. 3 u.ś.r.).

O sposobie pozyskania tych informacji i ich treści, organ zobowiązany jest zakomunikować stronie po wszczęciu postępowania w sprawie. Należy bowiem uznać, że w ujęciu procesowym, informacje te stanowią fakty znane organowi z urzędu, o których mowa w art. 77 § 4 k.p.a. Fakty znane organowi z urzędu to takie, o których organ dowiedział się wykonując swoje obowiązki, czy też sprawując swoją funkcję w ramach swoich kompetencji przyznanych przez przepisy prawa. Proceduralne znaczenie faktów znanych organowi z urzędu polega na tym, że organ administracji publicznej, jak i strona, nie są obowiązane dowodzić istnienia tych faktów, co oczywiście nie wyklucza przeprowadzenia przeciwdowodu w tym zakresie. Wskazać przy tym należy, że ustawodawca nie unormował kwestii co do sposobu i formy zakomunikowania stronie faktów znanych organowi z urzędu, co świadczy, że każda forma jest dozwolona i powinna nastąpić przed rozstrzygnięciem sprawy²⁰⁹.

Z wymienionych powyżej uprawnień do pozyskiwania informacji organ może skorzystać także w toku postępowania administracyjnego, dążąc do wszechstronnego i wyczerpującego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Wówczas także zobowiązany jest do komunikowania stronie tych faktów. Dodać w tym miejscu należy, że także przepisy rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych, o czym już wspomniano, zawierają regulacje umożliwiające organowi administracji publicznej pozyskanie odpowiednich informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Zgodnie bowiem z § 14 tego rozporządzenia, „w przypadku gdy organ właściwy prowadzący postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych poweźmie wątpliwość w sprawie dotyczącej przyznanego świadczenia rodzinnego co do występujących okoliczności mających wpływ na prawo do tego świadczenia, powiadamia niezwłocznie osobę pobierającą to świadczenie o konieczności złożenia w wyznaczonym terminie, nie dłuższym niż 14 dni, licząc od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnień w sprawie lub dostarczenia niezbędnych dokumentów”.

Ponadto należy pamiętać, że z mocy art. 32 ust. 2 u.ś.r., w stadium dowodowym postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych zastosowanie znajdują także przepisy k.p.a. Analiza regulacji zawartych w rozdziale 4 Działu II k.p.a. zatytułowanym „Dowody” pozwala zaś na wyodrębnienie kilku podstawowych zasad prowadzenia czynności dowodowych. Należą do nich:

- 1) zasada otwartego systemu środków dowodowych i ich równej mocy dowodowej (art. 75 § 1 k.p.a.);
- 2) zasada oficjalności postępowania dowodowego (art. 77 § 1 i 2 k.p.a.);

²⁰⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z 5 lutego 2015 r., sygn. akt I SA/Sz 1310/14, CBOSA.

- 3) zasada czynnego udziału strony w czynnościach dowodowych (art. 78 § 1 k.p.a., art. 79 k.p.a., art. 90 § 2, art. 95 § 1 k.p.a. i art. 81 k.p.a.);
- 4) zasada swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.);
- 5) zasada rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony (art. 81a k.p.a.).

Postępowanie dowodowe może być prowadzone w dwóch formach prawnych, to jest: rozprawy lub postępowania gabinetowego. Przesłanki przeprowadzenia rozprawy zostały uregulowane w art. 89 k.p.a. Obligatoryjnie rozprawę przeprowadza się, z urzędu lub na wniosek strony, w każdym przypadku gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa. Fakultatywnie organ powinien natomiast przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. Czynności niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia rozprawy zostały opisane w art. 90-96 k.p.a. Z rozprawy sporządza się protokół, który powinny następnie podpisać wszystkie osoby obecne na posiedzeniu (art. 67 § 2 pkt 4 i art. 68 k.p.a.).

W sprawach, w których nie jest przeprowadzana rozprawa administracyjna, stadium wyjaśniające przybiera formę postępowania gabinetowego. Postępowanie to, wobec braku szczególnej regulacji prawnej, winno być przeprowadzane z uwzględnieniem ogólnych zasad przeprowadzania czynności dowodowych oraz z poszanowaniem zasad ogólnych k.p.a. Ta forma postępowania wyjaśniającego stosowana jest najczęściej w tych sprawach, w których stan faktyczny ustalany jest przede wszystkim w oparciu o dokumenty, a także fakty znane organowi z urzędu. Do tego rodzaju spraw, jak wykazano w niniejszym rozdziale, należą zaś także te sprawy, w których wydawana jest decyzja, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r. Oczywiście nie można wykluczyć przeprowadzenia w tego rodzaju postępowaniu także innych środków dowodowych, wszak w postępowaniu tym obowiązuje zasada otwartego systemu środków dowodowych. Dlatego też w postępowaniu tym możliwe jest zastosowanie wszystkich kodeksowych form prawnych prowadzenia postępowania dowodowego.

Nie sposób także kategorycznie wykluczyć możliwości przeprowadzenia w omawianych sprawach mediacji. Wymaga bowiem podkreślenia, że wprowadzenie do k.p.a. z dniem 1 czerwca 2017 r. instytucji mediacji stanowiło odpowiedź na podkreślany w doktrynie problem niedostatku form umożliwiających większą aktywność stron w ustaleniu treści rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym²¹⁰.

²¹⁰ K. Celińska-Grzegorzczak, *Komentarz do art. 96a*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, R. Hauser, Warszawa 2018, Legalis [dostęp 22-07-2018 r.]. Postulat wprowadzenia do postępowania administracyjnego instytucji mediacji zgłaszany był m.in. przez T. Freya (*Relacja urząd-obywatel a standardy dobrej administracji*, *Biuletyn RPO – Materiały*, Warszawa 2007, s. 173 i n.), Z. Kmiecika (*Mediacja i koncyliacja w prawie*

Jak wynika zaś z uzasadnienia ustawy nowelizującej²¹¹, wprowadzenie instytucji mediacji ma przyczynić się do „bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli” oraz zapewnić partycypację „społeczeństwa we władztwie administracyjnym”²¹². Kryterium umożliwiającym skorzystanie w postępowaniu administracyjnym z instytucji mediacji jest charakter sprawy (art. 96a § 1 k.p.a.). W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej podane zostały przykłady sytuacji, określanych jako konfliktowe. Wśród nich wymieniono także sprawy, w których organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata i może się spodziewać odwołania (organ będzie wówczas także stroną mediacji)²¹³. Zgodnie z art. 96a § 3 k.p.a., celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji. Zasady i tryb przeprowadzania mediacji zawarte są w rozdziale 5a Działu II k.p.a.

5. Podsumowanie

W postępowaniu, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., mamy do czynienia ze zjawiskiem dezintegracji (dekoncentracji) przepisów procesowych. W postępowaniu tym konieczne jest bowiem uwzględnienie regulacji procesowych zawartych w aktach o różnym stopniu uszczegółowienia. Wśród tych aktów wymienić należy przede wszystkim: przepisy u.ś.r. i wydanego na podstawie delegacji zawartej w tej ustawie rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych. W postępowaniu tym znajdują zastosowanie także przepisy k.p.a.

Na gruncie u.ś.r. odnaleźć można niewiele regulacji prawnych, które wprost odnoszą się do postępowania, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Przepisy dotyczące tej problematyki są ponadto rozproszone na gruncie u.ś.r. Stosowne regulacje w tym przedmiocie

administracyjnym, Warszawa 2004, s. 173 i n.; Tenże, *Mediacja w polskim prawie administracyjnym*, w: *Mediacja w sprawach administracyjnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2007, s. 41–42) oraz W. Federczyka (*Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 225 i n.).

²¹¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

²¹² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, druk nr 1183, s. 5 i 36, dostępne pod adresem www.sejm.gov.pl [dostęp 01-08-2018 r.].

²¹³ Ibidem, s. 36.

odnaleźć można bowiem zarówno w art. 23a u.ś.r., który znajduje zastosowanie w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jak i w art. 32 u.ś.r. normującym szczególne instytucje procesowe przewidziane na użytek postępowania w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń.

W pozostałych postępowaniach zmierzających do wydania decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., wobec braku odmiennych regulacji prawnych, organ winien odpowiednio zastosować przepisy u.ś.r., a także rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych, regulujące postępowanie prowadzone w trybie zwykłym. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że weryfikacja nabytego prawa do świadczeń rodzinnych oznacza w istocie ponowne rozpatrzenie sprawy z uwzględnieniem zmian w stanie faktycznym lub prawnym tej sprawy. W tych okolicznościach postępowanie powinno być prowadzone według przepisów o postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Nie wszystkie regulacje szczególne zawarte w podanych aktach prawnych znajdują jednak zastosowanie w postępowaniu, w którym wydawana jest decyzja, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., co wynika z odrębności tego postępowania od postępowania prowadzonego w trybie zwykłym. W tym obszarze zwrócić należy przede wszystkim uwagę na inny cel tych postępowań. Celem postępowania prowadzonego w trybie zwykłym jest bowiem ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych, które w świetle art. 23 ust. 1 u.ś.r., następuje na wniosek uprawnionego podmiotu, podczas gdy celem postępowania prowadzonego w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. jest weryfikacja nabytego prawa do świadczeń rodzinnych. Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza regulacji szczególnych zawartych we wskazanych powyżej aktach prawnych wykazała, że obok regulacji zawartych w art. 23a ust. 2, 5, 6 i art. 32 ust. 1b–1d u.ś.r., w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych zastosowanie znajdują te regulacje zawarte w przepisach u.ś.r. i rozporządzeniu z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych, które dotyczą czynności związanych z pozyskiwaniem odpowiednich informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Na mocy odesłania zawartego w art. 32 ust. 2 u.ś.r., w postępowaniu, w którym wydawana jest badana decyzja, w kwestiach nieuregulowanych, znajdują zastosowanie także przepisy k.p.a. Należy jednak pamiętać, że tryby nadzwyczajne cechują się swoistą autonomią proceduralną, w tym sensie, że prowadzone są zgodnie z przepisami je regulującymi, a w pozostałym zakresie z uwzględnieniem przepisów regulujących postępowanie prowadzone w trybie zwykłym. Niedopuszczalne jest więc, bez wyraźnego odesłania, stosowanie w jednym trybie nadzwyczajnym przepisów regulujących inny tryb nadzwyczajny. Skoro zaś w przepisach u.ś.r., re-

gulujących postępowanie, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, brak jest wyraźnego odesłania do któregoś z kodeksowych trybów nadzwyczajnych, to stosowanie w tym postępowaniu przepisów regulujących tamte tryby uznać należy za niedopuszczalne. Tym samym, w sprawach, w których wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, odesłanie, o którym mowa w art. 32 ust. 2 u.s.r., należy ograniczyć do przepisów k.p.a. regulujących postępowanie prowadzone w trybie zwykłym.

Wymaga także zaznaczenia, że przepisy k.p.a. znajdą zastosowanie dopiero wtedy, gdy dana instytucja procesowa nie będzie uregulowana na gruncie u.s.r. lub w aktach wykonawczych wydanych na mocy upoważnienia zawartego w tej ustawie. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia między innymi przy ustalaniu organu właściwego do wydania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Skoro w art. 163 k.p.a. ustawodawca nie doprecyzował, jaki konkretnie organ jest właściwy do wydania decyzji weryfikującej prawo nabyte z decyzji na mocy przepisów szczególnych, tak jak uczynił to w odniesieniu do kodeksowych trybów nadzwyczajnych, to przyjąć należy, że właściwość organu w tych sprawach ustalać należy z uwzględnieniem przede wszystkim przepisów szczególnych, które w tym zakresie stanowią *lex specialis* względem regulacji zawartych w przepisach k.p.a. Nie oznacza to jednak, że przepisy k.p.a. w ogóle nie znajdują zastosowania przy ustalaniu organów właściwych do wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Przepisy k.p.a. stosuje się bowiem w rzeczonych sprawach przy ustalaniu organów wyższego stopnia, którymi na zasadach ogólnych, (określonych w art. 17 pkt 1 i 2 k.p.a.) w stosunku do wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast są samorządowe kolegia odwoławcze, a w stosunku do wojewodów - właściwy minister (tu Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).

Przepisy szczególne (zawarte w u.s.r.) stanowią natomiast wyłączną podstawę prawną do ustalenia właściwości rzeczowej i miejscowej organu administracji publicznej w badanych sprawach. Analiza tych przepisów pozwala zaś na wyodrębnienie zasady niezmienności właściwości organów do wydawania decyzji dotyczących świadczeń rodzinnych w trybie zwykłym i nadzwyczajnym. Pomimo bowiem użycia w art. 32 ust. 1 u.s.r. spójnika „oraz” nie powinno budzić wątpliwości, że wymienione w tym przepisie organy (to jest wójt burmistrz, prezydent miasta oraz wojewoda) uprawnione są do wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych tylko w tych sprawach, w których uprzednio wydały decyzję o ustaleniu prawa do tych świadczeń. Konstatacja ta dotyczy jednak tylko właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. W niektórych bowiem sprawach zmiana miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenie rodzinne, która nastąpi po wydaniu decyzji ustalającej prawo do tego świadczenia, skutkować będzie utratą przez organ, który wydał decyzję ustalającą prawo do

świadczenia rodzinnego, właściwości miejscowej do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do tego świadczenia. Z taką sytuacją mamy jednak do czynienia tylko w tych sprawach, w których decyzje dotyczące świadczeń rodzinnych wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Zasada niezmienności właściwości organów uprawnionych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych i weryfikacji nabytego prawa do tych świadczeń ma także zastosowanie w przypadku, gdy uchylenie decyzji następuje z powodu nabycia przez członka rodziny prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (art. 23a ust. 5 w zw. z art. 32 ust. 1 u.ś.r.). Z odstępstwem od tej zasady mamy natomiast do czynienia w sprawach, w których merytoryczną decyzję wydał w wyniku rozpatrzenia odwołania organ wyższego stopnia. W tych bowiem sprawach, pomimo tego, że źródłem uprawnień wynikających z decyzji jest ostateczna decyzja organu odwoławczego, organem właściwym do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych będzie organ pierwszej instancji. Za konstatacją taką przemawia przede wszystkim brzmienie przepisu art. 32 ust. 1 u.ś.r., w którym wyraźnie właściwość do wydawania decyzji weryfikujących prawo do świadczeń rodzinnych została zastrzeżona na rzecz organów pierwszej instancji, to jest wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz wojewody²¹⁴.

Ponadto, w związku ze zmianą właściwości organów w sprawach świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, wojewoda będzie organem właściwym do uchylenia lub zmiany w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. nie tylko własnych decyzji, ale także decyzji marszałka województwa wydanych w tych sprawach przed 1 stycznia 2018 r.

Jak już wspomiano, zasada niezmienności właściwości doznaje pewnych ograniczeń, gdy po wydaniu decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, osoba otrzymująca te świadczenia zmieni miejsce zamieszkania. Dotyczy to tych spraw, w których zmiana miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenie rodzinne połączona jest ze zmianą gminy względem tej, której organ wydał decyzję ustalającą prawo do świadczeń rodzinnych. Wówczas bowiem następuje zmiana płatnika zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jakimi w świetle art. 20 ust. 1 u.ś.r. są zadania w zakresie świadczeń rodzinnych. Zmiana ta skutkuje zaś utratą właściwości miejscowej w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), który wydał decyzję ustalającą prawo do świadczeń rodzinnych. Wówczas też, właściwość miejscową wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do

²¹⁴ Por. A. Kawecka, K. Małysa-Sulińska, J. Sapeta, *Komentarz do art. 32, w: Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Lex 2015 [dostęp 14-08-2017 r.].

świadczeń rodzinnych ustala się według miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenie rodzinne. W takim przypadku organ ten będzie uprawniony do uchylecia lub zmiany decyzji wydanej przez inny organ o tej samej właściwości rzeczowej, lecz innej miejscowej.

Zmiana miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenie rodzinne pozostaje natomiast bez wpływu na właściwość miejscową wojewody w omawianych sprawach. Wojewoda nie jest bowiem płatnikiem zadań zleconych obejmujących świadczenia rodzinne, gdyż zgodnie z art. 21 ust. 3 u.s.r., „świadczenia rodzinne przyznane decyzją wydaną przez wojewodę wypłaca organ właściwy”. Przepisy u.s.r. nie wiążą ponadto właściwości wojewody w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych z miejscem zamieszkania osoby otrzymującej świadczenie rodzinne. Należy zatem przyjąć, że właściwym do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r., jest wojewoda, który wydał decyzję ustalającą prawo do tych świadczeń.

Jeśli chodzi natomiast o organy wyższego stopnia, to wobec braku regulacji szczególnej, należy je ustalać z uwzględnieniem przepisów art. 17 pkt 1 i 2 k.p.a. Samorządowe kolegia odwoławcze są zatem organami wyższego stopnia w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych załatwianych przez organ właściwy w rozumieniu art. 3 pkt 11 u.s.r., to jest wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Natomiast Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest organem wyższego stopnia w stosunku do wojewodów wydających decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

Przeprowadzone w niniejszym rozdziale rozważania pozwoliły także na nakreślenie czynności procesowych podejmowanych w stadium wszczęcia oraz w stadium wyjaśniającym postępowania, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r. Ustalono, że postępowanie w tej sprawie, poza postępowaniem, o którym mowa w art. 32 ust. 1b u.s.r. (tj. postępowaniem w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń, które wszczynane jest z urzędu), może być wszczęte – na zasadach ogólnych - zarówno na żądanie strony, jak i z urzędu, (art. 61 § 1 w zw. z art. 32 ust. 2 u.s.r.). W omawianych sprawach nie znajduje natomiast zastosowania art. 61 § 2 k.p.a. dopuszczający warunkowe wszczęcie z urzędu postępowanie w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony.

Sposób wszczęcia postępowania w badanych sprawach determinuje zakres czynności, jakie organ podejmuje w tym stadium postępowania. Czynności te, wobec fragmentarycznej regulacji szczególnej, są niemal tożsame z tymi, jakie podejmuje organ w stadium wszczęcia postępowania regulowanego przepisami k.p.a. W postępowaniu wszczętym na żądanie strony są to zatem czynności polegające

na: badaniu swojej właściwości w sprawie, ocenie zachowania przez wnoszącego wymagań formalnych podania oraz posiadania przez ten podmiot legitymacji strony, stwierdzeniu, czy w sprawie występują inne uzasadnione przyczyny z powodu których postępowanie nie może być wszczęte (w omawianych sprawach stwierdzenie to odnosi się do przesłanek procesowych – pozytywnych i negatywnych – wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych), jak również zawiadomieniu wszystkich osób będących stronami w sprawie o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron.

Zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania jest czynnością podejmowaną także w stadium wszczęcia postępowania z urzędu, z tym jednak zastrzeżeniem, że przy takim sposobie wszczęcia postępowania jest to zarazem jedyna czynność podejmowana przez organ w tym stadium postępowania. Z obowiązku tego organ zwolniony jest w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń (art. 32 ust. 1c u.ś.r.), w której pierwszą i ostatnią czynnością postępowania może być doręczenie decyzji o zmianie wysokości świadczenia. Inaczej sytuacja przedstawia się także w sprawach, w których wszczęcie postępowania z urzędu następuje w wyniku uwzględnienia przez organ żądania w tym przedmiocie zgłoszonego przez organizację społeczną. Wówczas bowiem organ, stosownie do art. 31 § 2 k.p.a., zamiast zawiadomienia o wszczęciu postępowania wydaje w tym przedmiocie postanowienie.

W niniejszym rozdziale rozważano także zagadnienie zbiegu przesłanek umożliwiających uruchomienie dwóch lub więcej postępowań (zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądownoadministracyjnej) zmierzających do wzruszenia ostatecznej decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Rozważania te pozwoliły na nakreślenie reguł kolizyjnych, które winny znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy istnieją przesłanki do weryfikacji tej decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. i przesłanki do uruchomienia innego kodeksowego trybu wzruszenia tej decyzji lub wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego. W tym obszarze uznano, że co do zasady, w pierwszej kolejności stosuje się kodeksowe tryby służące weryfikacji decyzji administracyjnych dotkniętych kwalifikowanymi wadami prawnymi (stwierdzenie nieważności decyzji i wznowienie postępowania administracyjnego). Wynika to z przyjętego w monografii założenia, że kwalifikowana wadliwość decyzji stanowi, co do zasady, przesłankę negatywną do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy weryfikacji w trybie pozakodeksowym podlega decyzja wadliwa. W badanym trybie pozakodeksowym ma to miejsce w przypadku, gdy przyczyną weryfikacji decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, są okoliczności określone w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r.

Wówczas bowiem, jak dowiedziono, weryfikacji w trybie pozakodeksowym podlega decyzja wadliwa, a opisane w powołanym przepisie okoliczności wyczerpują także znamiona podstawy do wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Pierwszeństwo zastosowania w tym przypadku mają jednak przepisy nakazujące uchylenie lub zmianę decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Tryb ten będzie miał także pierwszeństwo przed kodeksowymi trybami wzruszania decyzji prawidłowych lub dotkniętych wadą niekwalifikowaną, o których mowa w art. 155 i art. 161 k.p.a.

Opisany w art. 32 ust. 1 u.ś.r. tryb wzruszania decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, będzie miał także pierwszeństwo przed postępowaniem sądownoadministracyjnym, o ile wniesienie skargi do sądu nastąpiło po wszczęciu postępowania w tym trybie (art. 56 p.p.s.a.). Z odmienną sytuacją mamy natomiast do czynienia, gdy postępowanie weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych zostanie wszczęte po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. Wówczas bowiem organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego.

Jeśli chodzi natomiast o stadium wyjaśniające postępowania prowadzonego w sprawach, w których wydawana jest decyzja, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., to przeprowadzone w tym obszarze badania wykazały, że stadium to cechują znaczne odrębności względem postępowania dowodowego prowadzonego w sprawie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w momencie wszczęcia tego postępowania organ administracji publicznej z reguły dysponuje już informacjami wskazującymi na konieczność dokonania weryfikacji nabytego prawa do świadczeń rodzinnych. Informacje te mogą pochodzić od osoby, na której wniosek ustalono prawo do świadczeń rodzinnych, która wypełnia swój obowiązek z art. 25 ust. 1 u.ś.r. lub składa wyjaśnienia, czyniąc zadość wezwaniu organu skierowanemu do niej w trybie § 14 rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych. Informacje te mogą być także pozyskane przez właściwe organy administracji publicznej na skutek działań podejmowanych z urzędu. O sposobie pozyskania tych informacji i ich treści organ zobowiązany jest zakomunikować stronie po wszczęciu postępowania w sprawie. W stadium dowodowym postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, z mocy art. 32 ust. 2 u.ś.r., znajdują zastosowanie przepisy k.p.a.

ROZDZIAŁ IV

STRUKTURA DECYZJI WERYFIKUJĄCYCH NABYTE PRAWO DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH WYDAWANYCH W TRYBIE POZAKODEKSOwym

1. Elementy tworzące tzw. minimum decyzyjne

W doktrynie prawa administracyjnego dla kwalifikacji czynności organu administracji publicznej do decyzji administracyjnej wyróżnia się elementy materialne i elementy formalne. Element materialny to rozstrzygnięcie o uprawnieniach lub obowiązkach prawnych jednostki przez organ administracji publicznej. Elementy formalne to forma i struktura czynności prawnej oraz forma uzewnętrznienia czynności prawnej. Wymogi formy czynności prawnej rozstrzygającej sprawę indywidualną reguluje w ogólnym postępowaniu administracyjnym zasada ogólna pisemności (art. 14 k.p.a.). Natomiast elementy struktury czynności prawnej kwalifikowanej do decyzji administracyjnej należy rozważać w oparciu o regulację art. 107 § 1 k.p.a., zaś uzewnętrznienie tej czynności prawnej następuje poprzez doręczenie decyzji (art. 109 k.p.a.)²¹⁵.

Rozważania zawarte w niniejszym rozdziale poświęcone zostaną strukturze decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Decyzja ta powinna zawierać przede wszystkim elementy wymienione w art. 107 § 1 k.p.a. Wymaga przy tym podkreślenia, że w orzecznictwie sądowym na tle tej regulacji prawnej wyodrębniono te elementy decyzji, które mają charakter konstytuujący. W wyroku NSA z 20 lipca 1981 r. przyjęto bowiem, że „pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt,

²¹⁵ B. Adamiak, *Elementy formalne czynności prawnej organu administracji publicznej podstawą kwalifikacji czynności do decyzji administracyjnej*, w: *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Lex-el 2014 [dostęp 18-09-2017 r.].

wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji”²¹⁶. Takie też stanowisko zajął SN w wyroku z 28 listopada 1990 r. uznając, że „brak niektórych składników decyzji, w określonym rozstrzygnięciu powziętym przez organ upoważniony do wykonywania czynności zleconych z zakresu administracji, a określonych w art. 107 § 1–3 k.p.a., nie uzasadnia traktowania takiego rozstrzygnięcia jako innej formy działania administracji, gdyż w wypadkach spornych należy przyjąć ogólne domniemanie działania w formie decyzji”²¹⁷. Przedstawione poglądy znajdują akceptację także w nowszym orzecznictwie sądowym oraz w doktrynie²¹⁸.

Należy także zauważyć, że wymienione powyżej minimalne składniki, pozwalające na uznanie pisma za decyzję administracyjną, nawiązują do istoty tej prawnej formy działania organu administracji publicznej. Wymaga bowiem podkreślenia, że decyzja administracyjna może być wydana tylko w sprawie administracyjnej oraz skierowana do konkretnie wskazanej strony i rozstrzygać władczo o jej prawach lub o obowiązkach. Decyzja jest zatem formą rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej i zapada w postępowaniu administracyjnym; konkretyzuje autorytatywnie wypowiedzianą normę prawa administracyjnego²¹⁹. Przyjąć więc należy, że pogląd o istnieniu tzw. minimum decyzyjnego zachowuje swoją aktualność, pomimo zmiany z dniem 1 czerwca 2017 r.²²⁰ brzmienia przepisu art. 107 § 1 k.p.a. Należy bowiem zauważyć, że w wyniku nowelizacji, użyty w art. 107 § 1 k.p.a. zwrot „decyzja powinna zawierać” zastąpiono zwrotem „decyzja zawiera”. Jak słusznie jednak stwierdza B. Adamiak: „W art. 107 § 1 wymienione są składniki decyzji, które służą pełnemu określeniu elementów stosunku prawnego zarówno materialnego, jak też procesowego. Nie wszystkie z nich mają jednakowe znaczenie w określeniu tych elementów, niektóre są bardziej istotne niż pozostałe i ich pominięcie pozbawia akt pisemny charakteru decyzji administracyjnej”²²¹.

²¹⁶ wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81, OSP 1982, nr 9, poz. 169.

²¹⁷ Wyrok SN z 28 listopada 1990 r., sygn. akt III ARN 30/90, LEX nr 10764.

²¹⁸ Zob. przykładowo wyroki NSA: z 9 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 889/16, CBOSA oraz z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 1144/17, CBOSA, a także postanowienie NSA z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II GSK 911/17, CBOSA. Por. M. Dyl, *Komentarz do art. 107, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2017 [dostęp 29-09-2017 r.]; B. Adamiak, *Komentarz do art. 107, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Komentarz*, Legalis 2017 [dostęp 29-09-2017 r.].

²¹⁹ Por. wyrok NSA z 6 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 2766/13, CBOSA.

²²⁰ W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

²²¹ B. Adamiak, *Komentarz do art. 107, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Komentarz*, Legalis 2017 [dostęp 29-09-2017 r.].

Decyzja administracyjna, która nie zawiera wszystkich elementów wymienionych w art. 107 § 1 k.p.a. jest decyzją wadliwą. Wady te usuwane są przy zastosowaniu zwykłych, bądź nadzwyczajnych środków prawnych, a także w trybie rektyfikacji decyzji (art. 111-113 k.p.a.).

1.1. Oznaczenie organu administracji publicznej

Ten element struktury decyzji administracyjnej umożliwia dokonanie oceny co do wydania decyzji przez organ właściwy w sprawie. Zgodnie bowiem z art. 19 k.p.a., „organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej”. W świetle zaś art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności tej decyzji. Reguły dotyczące ustalania organu właściwego do wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych zostały szczegółowo omówione w rozdziale III niniejszej monografii. W tym miejscu, jedynie dla porządku, należy więc przypomnieć, że zgodnie z art. 32 ust. 1 u.s.r., decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydają wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby otrzymującej świadczenia rodzinne oraz wojewoda.

Oznaczenie organu polega na podaniu jego nazwy oraz siedziby i powinno nastąpić w pierwszej części decyzji, przed uzasadnieniem. Możliwe jest zatem oznaczenie organu w nagłówku decyzji, jej tytule, bądź po powołaniu podstawy prawnej. Dodać w tym miejscu należy, że oznaczenia urzędu, przy pomocy którego organ realizuje powierzone zadania, nie zwalnia z obowiązku oznaczenia także organu, w którego właściwości pozostaje wydawanie decyzji danego rodzaju. Z kolei brak oznaczenia organu pozbawia dany akt charakteru decyzji administracyjnej. Wydaje się jednak, że brak oznaczenia organu w części tzw. nagłówkowej decyzji nie powoduje takiego skutku, jeżeli podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji został opatrzony pieczęcią dostatecznie identyfikującą konkretny organ administracji publicznej²²².

1.2. Oznaczenie strony lub stron

Wobec braku odmiennej regulacji prawnej, legitymację procesową strony w sprawach świadczeń rodzinnych należy rozpatrywać z uwzględnieniem regulacji art. 28 k.p.a. W świetle zaś tego przepisu, „stroną jest każdy, czyjego interesu

²²² A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego*. Lex-el 2016 [dostęp 20-09-2017 r.].

prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Warunkiem zatem uzyskania przez podmiot legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym jest posiadanie interesu prawnego lub obowiązku. Ponieważ decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych nie dotyczą obowiązków, dalsze rozważania na temat strony postępowania należy ograniczyć do legitymacji procesowej opartej o kryterium posiadania w postępowaniu interesu prawnego.

Wymaga podkreślenia, że termin „interes prawny” należy do kategorii tzw. terminów nieostrych, którym organ nadaje treść w procesie stosowania norm prawa materialnego w konkretnej sprawie. Interes prawny nie jest zatem kategorią abstrakcyjną i nie można wypowiedzieć się co do jego istnienia, bądź nieistnienia, bez wszechstronnego zbadania prawdopodobnego wpływu decyzji na sferę praw określonego podmiotu²²³. Za ustalone w doktrynie i judykaturze można jednak przyjąć cechy, jakie powinien posiadać interes prawny. Zważywszy na otwarty (nieostry) charakter tego terminu, cechy te wyznaczają granice, których organ rozstrzygający sprawę i stosujący w związku z tym art. 28 k.p.a. nie może przekroczyć. Przyjmuje się więc, że interes prawny powinien być osobisty, własny, indywidualny, konkretny i aktualny, a ponadto powinien być oparty na normie prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim administracyjnego, choć dopuszcza się również, aby była to norma prawa cywilnego²²⁴.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt postępowania, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wymaga przypomnienia, że prawo do świadczeń rodzinnych ma charakter osobisty²²⁵. Prawo to nie podlega więc dziedziczeniu, a co za tym idzie, decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych nie może dotyczyć interesu prawnego innej osoby niż tej, będącej adresatem decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych.

Dla porządku należy wskazać, że zgodnie z art. 23 ust. 1 u.s.r. „ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek małżonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, rodziny zastępczej niezawodowej, osoby uczącej się, pełnoletniej osoby niepełnosprawnej lub innej osoby upo-

²²³ Por. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 177/09, CBOSA.

²²⁴ P. Gołaszewski, K. Wąsowski w: *Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2014, s. 126. Szerzej D. Całkiewicz, *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 83-90. Por. M. Kopacz, *Podmioty uprawnione do wniesienia skargi na decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, red. B. Dobkowska, P. Sobotko, M. A. Ziniewicz, Olsztyn 2015, s. 207.

²²⁵ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 24 stycznia 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 1312/16, CBOSA.

ważnionej do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej, a także osób, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny”. Wymaga przy tym podkreślenia, o czym już wspomniano, że powołany przepis nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do uzyskania przez podmiot w nim wymieniony legitymacji strony w postępowaniu o ustalenie prawa do konkretnego świadczenia rodzinnego. Przepis ten ogranicza się jedynie do zakreslenia katalogu osób, które po spełnieniu licznych, dodatkowych warunków materialnoprawnych, mogą ubiegać się o właściwe dla siebie, odpowiednio rodzajowo, świadczenie rodzinne²²⁶.

Oznaczenie strony lub stron w decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych powinno zatem co do zasady, polegać na wskazaniu tej samej osoby lub osób, które uprzednio były adresatami decyzji ustalającej prawo do tych świadczeń. W niektórych przypadkach dopuszczalne jest jednak ograniczenie kręgu adresatów decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych względem ilości stron postępowania głównego. Dotyczy to spraw, w których decyzja o ustaleniu prawa do świadczeń rodzinnych została wydana na więcej niż jedną osobę, a weryfikacja tej decyzji następuje w związku ze śmiercią którejś ze stron. Jeżeli okoliczność ta ma wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, co należy ocenić przez pryzmat przesłanek zawartych w art. 32 ust. 1 u.ś.r., to wówczas oznaczając adresata decyzji weryfikującej to prawo należy pominąć osobę, która zmarła²²⁷.

Oznaczenie strony lub stron decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych powinno nastąpić w pierwszej części decyzji (przed uzasadnieniem). Jako niewłaściwą ocenić należy przy tym praktykę oznaczania stron, będących adresatem rozstrzygnięcia, dopiero w tzw. rozdzielniku do decyzji. Z samego faktu, że ktoś otrzymuje decyzję nie sposób przecież wywieść, że jest on adresatem rozstrzygnięcia. W rozdzielniku do decyzji wymieniane są bowiem podmioty, które otrzymują tą decyzję jedynie do wiadomości, a w niektórych sprawach także strony niebędące adresatem rozstrzygnięcia, a posiadające legitymację strony w danym postępowaniu, gdyż dotyczy ono ich interesu prawnego lub obowiązku.

²²⁶ W. Maciejko, w: A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Komentarz*, s. 338. Por. M. Kopacz, *Pozycja jednostki w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych...*, op. cit., s. 123-124. Zob. także wyrok NSA z 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OSK 177/09, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z 21 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 802/13, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z 15 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 276/09, CBOSA oraz wyrok WSA w Gliwicach z 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 228/08, CBOSA.

²²⁷ Jak już wspomniano, w sytuacji, gdy śmierć jednej ze stron decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych pozostaje bez wpływu na prawo do świadczeń rodzinnych, zasadne wydaje się stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w części dotyczącej osoby zmarłej. Podstawę prawną działania organu administracji publicznej stanowi wówczas art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.

W orzecznictwie sądowym odnaleźć można jednak pogląd, że w sytuacji, gdy stroną postępowania jest jeden podmiot, oznaczenie go jako adresata decyzji wyłącznie w rozdzielniku decyzji, nie stanowi istotnego naruszenia art. 107 § 1 k.p.a.²²⁸

Oznaczenie strony powinno być podane w decyzji w taki sposób i w takim zakresie, aby umożliwiło jej jednoznaczną identyfikację. Wiąże się to z podwójną konkretnością tego aktu administracyjnego, w ramach której konieczne jest zindywidualizowanie podmiotowego elementu aktu administracyjnego²²⁹. Ponieważ adresatem decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydanej w trybie pozakodeksowym, tak jak i decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, mogą być wyłącznie osoby fizyczne, ich oznaczenie powinno polegać na podaniu imienia i nazwiska oraz adresu zamieszkania. Należy przy tym podkreślić, że adresatem decyzji administracyjnej musi być strona postępowania administracyjnego, a nie jej przedstawiciel ustawowy, czy pełnomocnik. Podmioty te działają bowiem w imieniu strony w postępowaniu, natomiast prawa i obowiązki wynikające z decyzji dotyczą strony postępowania²³⁰.

Zgodnie zaś z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji. W orzecznictwie sądowym ugruntował się pogląd, który należy podzielić, że skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną, o którym mowa w powołanym przepisie, polega na nieprawidłowym określeniu adresata rozstrzygnięcia, a więc wadliwym ustaleniu praw lub obowiązków zawartych w decyzji administracyjnej względem podmiotu, który nie dysponuje interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. Jednocześnie podkreśla się, że czym innym od skierowania decyzji do podmiotu niebędącego stroną postępowania jest jej doręczenie takiemu podmiotowi. To ostatnie ma charakter ściśle procesowy. Wobec powyższego błędne określenie kręgu podmiotów, którym decyzja jest doręczana, może być rozważane jedynie w kontekście naruszenia przez organ administracji art. 109 § 1 i 2 k.p.a., nie oznacza zaś, że decyzja dotknięta jest kwalifikowaną wadą prawną²³¹.

²²⁸ Zob. wyrok NSA z 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 674/07, CBOSA.

²²⁹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 19 listopada 2008 r., sygn. akt I SA/Lu 435/08, CBOSA. Por. M. Dyl, *Komentarz do art. 107*, w: *Komentarz*, op. cit., red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2017 [dostęp 29-09-2017 r.].

²³⁰ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 2 lipca 2013 r., sygn. akt III SA/Po 606/13, CBOSA.

²³¹ Zob. wyroki NSA: z 11 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 951/14, CBOSA oraz z 10 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1113/12, CBOSA, a także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Go 124/17, CBOSA.

1.3. Rozstrzygnięcie

Niezbędnym elementem prawidłowo wydanej decyzji administracyjnej jest jej rozstrzygnięcie, czyli władcze ukształtowanie określonego stosunku administracyjnoprawnego. Jest to jeden z tych elementów składowych decyzji, bez którego decyzja nie może istnieć. Treść rozstrzygnięcia jest zawsze związana z przedmiotem postępowania i w sposób władczy ingeruje w sferę praw i obowiązków adresata. Rozstrzygnięcie powinno być zatem sformułowane precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji²³².

Wymaga podkreślenia, że postępowania nadzwyczajne pozostają w ścisłej zależności od postępowania przeprowadzonego w trybie zwykłym. Przedmiotem nadzwyczajnych trybów postępowania jest bowiem weryfikacja decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym i z tego względu przypisuje im się charakter „służebny”. Byt prawny tych postępowań uzależniony jest zatem od uprzedniego przeprowadzenia postępowania głównego zakończonego decyzją administracyjną. Zakres rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu nadzwyczajnym jest zaś wyznaczony zakresem załatwienia sprawy weryfikowaną decyzją, co oznacza związanie materialną podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym. W trybie tym nie jest więc dopuszczalna zmiana podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia, co nie wyklucza oczywiście oceny przez organ prawidłowości zastosowanej podstawy prawnej. W razie braku jednak podstawy prawnej do wydania danego rozstrzygnięcia, jak i kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa przy jego wydawaniu, nie jest dopuszczalne połączenie weryfikacji decyzji z merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy²³³.

Rozstrzygnięcie zawarte w decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych powinno mieścić się w granicach wyznaczonych zakresem regulacji art. 32 ust. 1 u.s.r. Przepis ten dopuszcza zaś „zmianę” lub „uchylenie” ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. W razie gdy decyzja administracyjna, wydana w postępowaniu głównym, nie przeszła toku instancji, przedmiotem weryfikacji jest decyzja organu pierwszej instancji. W przypadku zaś, gdy sprawa była przedmiotem ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia w toku instancji, obowiązuje w obrocie prawnym decyzja ostateczna wydana przez organ odwoławczy. Należy bowiem podkreślić, że nawet w przypadku utrzymania w mocy decyzji organu pierwszej instancji nie

²³² Por. wyroki NSA z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 1144/17 oraz z 9 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 889/16, CBOSA.

²³³ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Prawo procesowe administracyjne...*, op. cit., s. 234-235.

oznacza to, że to ta decyzja kształtuje uprawnienia lub obowiązki prawne jednostki. Źródłem ich ukształtowania jest wówczas decyzja organu odwoławczego, co oznacza, że przedmiotem weryfikacji w trybie nadzwyczajnym może być wyłącznie decyzja wydana przez organ odwoławczy, której wzruszenie może mieć także konsekwencje dla mocy obowiązującej decyzji organu pierwszej instancji. W takiej sytuacji, nawet w przypadku utrzymania w mocy przez organ odwoławczy decyzji organu pierwszej instancji, prowadzenie trybu nadzwyczajnego względem decyzji organu pierwszej instancji jest rażącym naruszeniem prawa i nie ma znaczenia dla mocy obowiązującej decyzji ostatecznej organu odwoławczego²³⁴.

Warto zauważyć, że przepis art. 32 ust. 1 u.ś.r. nie uprawnia organu do podania terminu, z jakim następuje zmiana lub uchylenie ostatecznej decyzji administracyjnej. Decyzja wydana w tym trybie będzie zatem wywoływać skutki prawne na przyszłość i nie będzie obejmować okresu do jej wydania²³⁵. Możliwość określenia terminu (okresu), za jaki następuje uchylenie decyzji dotychczasowej przewidziano natomiast w art. 23a ust. 5 u.ś.r. W świetle tego przepisu, „w przypadku gdy wojewoda w sytuacji, o której mowa w ust. 2, ustali, że mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, organ właściwy uchyla decyzję przyznającą świadczenia rodzinne za okres, w którym osoba podlega ustawodawstwu w zakresie świadczeń rodzinnych w innym państwie, o którym mowa w ust. 1, w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”. W tym przypadku, określenie okresu, za jaki następuje uchylenie decyzji przyznającej świadczenie rodzinne, następuje w oparciu o informację uzyskaną od wojewody na skutek zapytania, o którym mowa w art. 23a ust. 2 u.ś.r.

Elementy zawarte w rozstrzygnięciu decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych różnicuje jednak nie tylko podstawa prawna ich wydawania, ale także zakres dokonywanej przez organ weryfikacji. W przypadku bowiem uchylenia ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, organ w rozstrzygnięciu poprzestaje, poza przypadkiem opisanym w cytowanym powyżej art. 23a ust. 5 u.ś.r., na konkretnym oznaczeniu uchylanej decyzji (z podaniem organu, który wydał tą decyzję, daty jej wydania oraz numeru i przedmiotu). Natomiast w rozstrzygnięciu decyzji o zmianie ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, konieczne jest także określenie zakresu tej zmiany i podanie nowego rozstrzygnięcia w tym zakresie.

²³⁴ Ibidem, s. 235-236.

²³⁵ W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, który należy podzielić, że podawanie w rozstrzygnięciu decyzji terminu, w sytuacji gdy przepis prawa, stanowiący podstawę wydania tej decyzji, nie przewiduje takiej możliwości, jest działaniem bez podstawy prawnej – zob. przykładowo wyrok NSA z 24 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2319/14, CBOSA.

Należy także wskazać, że postępowanie w sprawie weryfikacji nabytego prawa do świadczeń rodzinnych nie zawsze musi zakończyć się wydaniem decyzji o uchyleniu lub zmianie dotychczasowej decyzji. Wydanie takiej decyzji możliwe jest bowiem tylko wtedy, gdy organ stwierdzi wystąpienie choć jednej przesłanki pozytywnej do wydania takiej decyzji, przy jednoczesnym braku przesłanek negatywnych do wydania tej decyzji. W przeciwnym przypadku winien wydać decyzję negatywną w tym przedmiocie. Treść rozstrzygnięcia w takiej decyzji nie jest jednak jednolita i zależy od sposobu, w jaki wszczęto postępowania w tej sprawie. Jeżeli postępowanie zostało bowiem wszczęte na żądanie strony, to właściwą formą rozstrzygnięcia w takim przypadku jest odmowa uchylenia lub odmowa zmiany dotychczasowej decyzji. W sytuacji natomiast wszczęcia postępowania z urzędu właściwym rozstrzygnięciem jest umorzenie postępowania.

Brak rozstrzygnięcia w decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych pozbawia dane pismo charakteru decyzji. Natomiast błędne sformułowanie rozstrzygnięcia może wypełnić przesłanki stwierdzenia nieważności tej decyzji, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a. Należy przy tym zaznaczyć, że rozstrzygnięcie zawarte w decyzji może być uzupełnione w trybie art. 111 k.p.a. Możliwe jest także zastosowanie względem tego składnika decyzji trybu sprostowania, o którym mowa w art. 113 § 1 k.p.a.

1.4. Podpis z oznaczeniem osoby uprawnionej do wydania decyzji

W świetle art. 107 § 1 k.p.a., decyzja zawiera także podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny. Podpis służy przede wszystkim do zidentyfikowania osoby składającej podpis oraz do ustalenia treści złożonego przez nią oświadczenia woli. Dlatego też sposób złożenia podpisu pod decyzją uzależniony jest od formy, w jakiej następuje wydanie decyzji.

Jeżeli decyzja przyjmuje formę pisemną, wówczas opatrywana jest własnoręcznym podpisem osoby uprawnionej do wydania decyzji z podaniem jej imienia i nazwiska, a w przypadku, gdy decyzja nie jest podpisywana przez osobę piastującą funkcję organu administracji publicznej – także stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji. Pomimo tego, że podpis ten nie musi być czytelny, za ugruntowany należy uznać pogląd, że niedopuszczalne jest stosowanie tzw. facsimile podpisu, czyli odcisku pieczęci z kopią wzoru podpisu²³⁶. Jeżeli

²³⁶ Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 11 marca 2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 114/13, CBO-SA oraz postanowienie WSA w Poznaniu z 27 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 549/13, CBOSA.

decyzja wydawana jest przez pracownika organu, przy formułowaniu tego składnika decyzji, należy zaznaczyć, że decyzja wydawana jest z upoważnienia organu, a w aktach sprawy powinien znajdować się dokument wskazujący na upoważnienie tego organu do wydawania decyzji.

W przypadku decyzji wydawanej w formie dokumentu elektronicznego indywidualizacja osoby wydającej decyzję następuje poprzez złożenie przez nią kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Według art. 3 pkt 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznej na rynku wewnętrznym oraz uchylający dyrektywę 1999/93/WE²³⁷, kwalifikowanym podpisem elektronicznym jest „zaawansowany podpis elektroniczny, który jest składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego i który opiera się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego”. Zgodnie z art. 25 ust. 2 powołanego rozporządzenia, „kwalifikowany podpis elektroniczny ma skutek prawny równoważny podpisowi własnoręcznemu”.

Co do skutków braku podpisu pod decyzją pojawiają się dwie koncepcje. Pierwsza wychodzi z założenia, że brak podpisu pod decyzją powoduje, iż pismo takie traci charakter decyzji, gdyż decyzja w ogóle nie powstaje; w tym przypadku próba weryfikacji takiego aktu dokonuje się wyłącznie od strony formalnej – organ odwoławczy w sytuacji braku w aktach sprawy decyzji opatrzonej podpisem, nie może przejść do postępowania rozpoznawczego i wydać rozstrzygnięcia na podstawie art. 138 k.p.a. W takiej sytuacji prowadzone będzie wyłącznie postępowanie wstępne, w ramach którego organ odwoławczy podejmuje czynności mające na celu ustalenie, czy odwołanie jest dopuszczalne (art. 134 k.p.a.). Druga koncepcja zakłada, że brak podpisu albo podpis niepełny (w przypadku organów kolegialnych) należy uznać za rażące naruszenie prawa, dające podstawę do stwierdzenia nieważności takiej decyzji²³⁸.

Powyższe rozważania należy odnieść także do decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawanych w trybie pozakodeksowym. Wobec braku odmiennych regulacji prawnych w tym zakresie, dopuszczalne jest bowiem wydanie tej decyzji zarówno w formie pisemnej, jak i w formie dokumentu elektronicznego. Wymaga przy tym podkreślenia, że decyzja ta wydawana jest przez organ monokratyczny, co oznacza, że decyzja ta podpisywana jest przez jedną osobę. Na podstawie art. 20 ust. 3 u.ś.r., „organ właściwy może upoważnić, w formie pisemnej, swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka

²³⁷ Dz. Urz. UE L 257 z 2014 r., s. 73

²³⁸ Zob. M. Dyl, *Komentarz do art. 107*, w: *Komentarz*, op. cit., red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2017 [dostęp 01-10-2017 r.] i powołane tam orzecznictwo sądowe i literaturę.

pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych, a także do wydawania w tych sprawach decyzji”. Takie uprawnienia posiada także wojewoda, który na podstawie art. 21 ust. 2 u.s.r., „może, w formie pisemnej, upoważnić pracownika urzędu wojewódzkiego do załatwiania w jego imieniu spraw dotyczących realizacji świadczeń rodzinnych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i wydawania w tych sprawach decyzji”.

Należy w tym miejscu dodać, że z dniem zaprzestania sprawowania funkcji organu przez daną osobę nie wygasają udzielone przez nią pełnomocnictwa administracyjne. Ważność takich pełnomocnictw należy oceniać na dzień ich wydania, chyba, że zostały one odwołane przez osobę, która je udzieliła lub przez następcę tej osoby. Przyjęcie przeciwnego stanowiska od wyżej prezentowanego prowadziłoby do sytuacji, w której wakat na stanowisku organu oznaczałby paraliż w wykonywaniu kompetencji tego organu do czasu powołania na nie nowej osoby²³⁹.

2. Pozostałe składniki decyzji

Obok elementów decyzji, które mają charakter konstytuujący, w art. 107 § 1 k.p.a. przewidziano także inne składniki decyzji, takie jak: datę wydania decyzji; powołanie podstawy prawnej; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Składniki te w mniejszym stopniu, niż te omówione powyżej, nawiązują do istoty decyzji administracyjnej jako prawnej formy działania organu administracji publicznej. Niemniej jednak, ich prawidłowe zredagowanie ma doniosłe znaczenie przy ocenie realizacji przez organ ciążących na nim obowiązków w postępowaniu administracyjnym. Wymaga bowiem podkreślenia, że art. 107 k.p.a. stanowi uszczegółowienie wielu zasad ogólnych k.p.a., wśród których należy wymienić przede wszystkim: zasadę legalności (art. 6 k.p.a.), zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), zasadę informowania (art. 9 k.p.a.), zasadę przekonywania (art. 11 k.p.a.) oraz zasadę szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.).

Należy także dodać, że zgodnie z art. 107 § 2 k.p.a., przepisy szczególne mogą określać inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Przepisy u.s.r. nie zawierają jednak regulacji w tym przedmiocie w odniesieniu do wydawanych na mocy tych przepisów decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych.

²³⁹ Zob. wyrok NSA z 20 czerwca 2013 r., sygn. akt II GSK 476/12, CBOSA oraz wyrok WSA w Opolu z 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SAB/Op 48/15, CBOSA.

W art. 32 ust. 1d u.ś.r. przewidziano jednak natychmiastową wykonalność decyzji przyznających świadczenia rodzinne oraz decyzji w sprawie zmiany wysokości świadczeń rodzinnych na korzyść strony. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności pozostałym decyzjom wydawanym na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. jest zaś możliwe w oparciu o art. 108 § 1 k.p.a. Stąd też, do pozostałych składników badanych decyzji należy zaliczyć także klauzulę dotyczącą wykonalności decyzji z tym jednak zastrzeżeniem, że nie jest to obligatoryjny składnik wszystkich decyzji wydawanych w oparciu o art. 32 ust. 1 u.ś.r.

2.1. Data wydania decyzji

Ten składnik decyzji jest niezbędny do ustalenia, w oparciu o jaki stan faktyczny i prawny wydano decyzję. Przepisy k.p.a. nie wiążą bowiem z datą wszczęcia postępowania podstawy faktycznej i prawnej rozpoznania sprawy. Miarodajny w tym zakresie jest stan obowiązujący w dacie wydawania decyzji. Organ administracji orzeka według stanu faktycznego na dzień wydania decyzji. Według stanu prawnego przypadającego na ten dzień ustalana jest także podstawa prawna decyzji²⁴⁰.

Zasadą jest zatem, że organy rozstrzygają indywidualne sprawy administracyjne w oparciu o stan faktyczny i prawny obowiązujący w dacie wydania decyzji administracyjnej. Tym samym, jeśli stan prawny ulegnie zmianie w okresie między wydaniem decyzji przez organ pierwszej i drugiej instancji – organ odwoławczy powinien uwzględnić nowe przepisy, jeżeli z przepisów tych nie wynika nic innego²⁴¹. Wyjątki w tym zakresie mogą przewidywać także przepisy szczególne (np. przejściowe)²⁴². Z taką jednak sytuacją nie mamy do czynienia w sprawach, w których

²⁴⁰ Por. E. Śladkowska, 2.4. *Moment ustalania podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej*, w: *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex-el 2013 [dostęp 09-10-2017 r.].

²⁴¹ A. Zieliński, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, PiP 1984, z. 3, s. 42

²⁴² Tytułem przykładu wskazać można art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2018, poz. 1202 ze zm.), w świetle którego, „Przepisu art. 48 nie stosuje się do obiektów, których budowa została zakończona przed dniem wejścia w życie ustawy (1 stycznia 1995 r. – przyp. autorki) lub w stosunku do których przed tym dniem zostało wszczęte postępowanie administracyjne. Do takich obiektów stosuje się przepisy dotychczasowe”. Wyjątek w badanym obszarze przewidziano także w art. 226 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 998 ze zm.), zgodnie z którym, „Sprawy o wynagrodzenia, dodatki oraz świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka lub osoby przebywającej w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, do których prawo powstało przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają, z zastrzeżeniem ust. 9, rozpatrzeniu na zasadach i w trybie określonych w przepisach dotychczasowych, na wniosek osoby otrzymującej te świadczenia, dodatki i wynagrodzenia”.

- w trybie pozakodeksowym - wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Oznacza to, że w toku postępowania prowadzonego w tych sprawach, organ winien uwzględniać ewentualne zmiany w stanie faktycznym, które miały miejsce od momentu jego wszczęcia aż do wydania decyzji. Zmiany te winny być oceniane przez organ z uwzględnieniem przesłanek pozytywnych i negatywnych wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Wpływ na rozstrzygnięcie zawarte w tej decyzji mają także zmiany w stanie prawnym tej sprawy, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, wszak decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych może w inny sposób kształtować sytuację prawną świadczeniobiorcy. Przed wydaniem decyzji organ powinien także dokonać ponownego sprawdzenia swojej właściwości w sprawie²⁴³.

Poprzez umieszczenie daty wydania decyzji organ realizuje przede wszystkim obowiązek informowania stron, statutowany zasadą ogólną, o której mowa w art. 9 k.p.a. Dzięki temu składnikowi decyzji możliwe jest także przeprowadzenie kontroli sądowoadministracyjnej decyzji. Należy bowiem pamiętać, że sąd administracyjny kontroluje zgodność z prawem decyzji według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jej wydania (zasada *tempus regit actum*). Takiej kontroli nie przeprowadza natomiast organ odwoławczy, który realizując zasadę ogólną dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.), na skutek odwołania strony, zobowiązany jest do ponownego rozpatrzenia sprawy według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego na dzień wydania własnej decyzji. Data wydania decyzji jest wreszcie dniem, w którym następuje załatwienie sprawy. Po tej dacie możliwe jest zatem dokonanie także oceny, czy sprawa została załatwiona w ustawowym terminie.

Wobec braku odmiennych regulacji prawnych należy przyjąć, że załatwienie sprawy dotyczącej weryfikacji w trybie pozakodeksowym nabytego prawa do świadczeń rodzinnych powinno nastąpić z uwzględnieniem terminów załatwiania spraw określonych w art. 35 k.p.a. Wymaga jednak podkreślenia, że terminy załatwiania spraw, określone w tym przepisie, mają charakter instrukcyjny dla organu w takim znaczeniu, że ich upływ nie pozbawia organu kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji. Nie oznacza to oczywiście, że upoważniony pracownik organu nie ponosi żadnej odpowiedzialności za nieterminowe załatwienie sprawy, które pozostaje przecież w sprzeczności z zasadą ogólną szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.). Zgodnie bowiem z art. 38 k.p.a. „pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa,

²⁴³ Por. wyrok NSA z 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3128/14, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 462/17, CBOSA.

jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy”.

Umieszczenie w decyzji daty jej wydania ma zatem przede wszystkim walor informacyjny, umożliwiając ustalanie podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia, a także zrealizowanie uprawnień kontrolnych przez uprawnione podmioty i sądy. Datą wydania decyzji jest dzień jej podpisania przez osobę do tego upoważnioną, a więc piastuna funkcji organu lub osobę posiadającą pisemne upoważnienie organu do wydawania w jego imieniu decyzji. Stąd też, w praktyce spotkać można przypadki umieszczania tej daty przy podpisie; częściej jednak data wydania decyzji umieszczana jest na początku decyzji, bądź w jej tytule. Dopóty decyzja nie zostanie podpisana przez osobę do tego upoważnioną, dopóty stanowi jedynie projekt decyzji, który w każdym czasie może być zmieniony. Należy przy tym dodać, że wydanie decyzji nie jest tożsame z jej doręczeniem stronie. Wydanie decyzji jest bowiem czynnością procesową organu administracji publicznej polegającą na podpisaniu decyzji, zawierającej prawem wymagane elementy, wywołującą oznaczone skutki prawne. Nie może być zatem rozumiane jako wydanie decyzji adresatowi w znaczeniu, w jakim używa się go w odniesieniu do wydania rzeczy. Za konstatacją taką przemawia brzmienie art. 110 k.p.a., w którym wyrażnie dokonano rozróżnienia wydania decyzji od jej doręczenia²⁴⁴.

2.2. Powołanie podstawy prawnej

Wynikający z art. 107 § 1 k.p.a. obowiązek powołania w decyzji podstawy prawnej „ma jedynie na celu podkreślenie szczególnego znaczenia podstawy prawnej w procesie decyzyjnym, wprowadzenie elementu jawności do tego procesu, wreszcie ułatwienie następcej kontroli prawidłowości działania organu administracyjnego w toku dalszych czynności. Jest to wszakże w ostatecznym rezultacie jeden z przepisów postępowania administracyjnego, którego naruszenie podlega ocenie zgodnie z zasadami oceny naruszenia przepisów proceduralnych w ogóle”²⁴⁵.

W doktrynie i orzecznictwie sądowym ugruntował się jednak pogląd, który należy podzielić, że powołania w decyzji podstawy prawnej nie można utożsamiać z istnieniem podstawy prawnej do wydania decyzji, której brak stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Oznacza to, że błędne powołanie przez organ podstawy prawnej, a nawet pominięcie tego składnika decyzji, nie stanowi kwalifikowanej wady decyzji, o ile tylko, w dacie

²⁴⁴ Zob. wyroki NSA: z 10 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2445/14 i z 15 października 2014 r., sygn. akt I OSK 504/13, CBOSA oraz wyrok WSA w Szczecinie z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 254/17, CBOSA.

²⁴⁵ A. Zieliński, op. cit., s. 41

wydania decyzji, istniała podstawa prawna do rozstrzygnięcia danej sprawy przez organ w tej właśnie formie prawnej²⁴⁶.

W doktrynie i orzecznictwie sądownoadministracyjnym konsekwentnie przyjmuje się zaś, że wydanie decyzji administracyjnej dopuszczalne jest tylko na podstawie przepisów stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązującego²⁴⁷. Taki pogląd prezentowany jest także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo w wyroku z 12 grudnia 2011 r. Trybunał wskazał, że „konstytucyjny system źródeł prawa ma charakter dualistyczny. Opiera się na podziale źródeł prawa na źródła prawa powszechnie obowiązującego (czemu dano wyraz w szczególności w art. 87 Konstytucji) i źródła prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji). (...) Akty powszechnie obowiązujące to akty, do stanowienia których prawodawca musi się legitymować kompetencją udzieloną mu przez Konstytucję (lub - w wypadku rozporządzeń - przez przepis ustawy spełniający wymagania wskazane w art. 92 ust. 1 Konstytucji), mające formę przewidzianą w ustawie zasadniczej, ustanowione w procedurze określonej w Konstytucji lub ustawie i takie, których normy mogą być adresowane do każdego podmiotu: osób fizycznych, organów władzy publicznej, organizacji publicznych i prywatnych oraz mogą wyznaczać im prawa i obowiązki. Dla działalności prawotwórczej wynika z tego bezwzględnie wiążący wniosek: jeżeli prawodawca zamierza unormować sytuację prawną wskazanych wyżej podmiotów, musi legitymować się kompetencją udzieloną przez Konstytucję i uczynić to w formie aktu normatywnego wskazanego w Konstytucji (np. w ustawie, rozporządzeniu z mocą ustawy, rozporządzeniu, akcie prawa miejscowego), a ponadto - należycie go ogłosić (por. art. 88 Konstytucji). (...) Natomiast akty prawa wewnętrznego są to akty wydawane wyłącznie na podstawie ustawy, które mogą wiązać jedynie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt, podlegają kontroli pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem oraz nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”²⁴⁸.

²⁴⁶ Zob. M. Jaśkowska, *Komentarz do art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz*, op. cit., Lex-el 2013 [dostęp 04-10-2017 r.], J. Borkowski, *Komentarz do art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz*, op. cit., Legalis 2017 [dostęp 04-10-2017 r.]. Por. wyrok WSA w Warszawie z 8 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1105/17, CBOSA oraz wyrok WSA w Rzeszowie z 10 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1620/16, CBOSA.

²⁴⁷ Zob. A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz*, op. cit., Kraków 2005, s. 138 oraz Cz. Martysz, (w:) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Komentarz*, t. I, op. cit., s. 120. Por. wyrok WSA w Krakowie z 19 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1060/12, CBOSA oraz wyrok NSA z 18 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 401/07, CBOSA.

²⁴⁸ Wyrok TK z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, OTK 2011, nr 10, poz. 115. Por. M. Korpacz, *Legalność działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym a kontrola tej legalności sprawowana przez sądy administracyjne*, ZNSA 2014, nr 2, s. 42.

Pierwotne umocowanie do wydania decyzji powinno wynikać z aktu co najmniej rangi ustawy. Rozporządzenia lub akty prawa miejscowego mogą mieć wpływ na kształtowanie treści rozstrzygnięcia, stanowić uszczegółowienie treści wynikających z ustaw, ale nie powinny kształtować nowych zasad, reguł²⁴⁹.

Wymaga przy tym podkreślenia, że organy administracji publicznej, stosując prawo w celu wydania decyzji administracyjnej, nie dysponują środkami prawnymi zmierzającymi do korygowania stanu prawnego rozpoznawanej sprawy. Trudno bowiem za takie środki uznać rozstrzyganie sprawy w oparciu o stan prawny obowiązujący w dniu wydania decyzji a nie w dniu wszczęcia postępowania. Organy administracji publicznej, w przeciwieństwie więc do sądów administracyjnych, są związane wszystkimi normami zawartymi w aktach stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązujące. Niemniej jednak, przed ich zastosowaniem w konkretnej sprawie, organy te, podobnie jak sądy administracyjne, powinny ustalić, czy mają do czynienia ze skuteczną normą prawną zarówno w świetle prawa krajowego, jak i unijnego.

Zrównanie obowiązków sądów i organów administracji państw członkowskich w zakresie zapewnienia efektywności prawa wspólnotowego jest zgodne ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunału Sprawiedliwości UE) zapoczątkowanym wyrokiem z 22 czerwca 1989 r. wydanym w sprawie 103/88, *Fratelli Constanzo SpA v. Comune di Milano*. W wyroku tym Trybunał uznał, że „na organach administracji, w takim samym stopniu, jak na organach sądowych, spoczywa obowiązek stosowania prawa wspólnotowego wtórnego (w rozważanym przypadku - postanowień dyrektywy), a jednocześnie obowiązek powstrzymywania się od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych”. Według ETS, w razie spełnienia warunków bezpośredniej skuteczności dyrektywy jednostki mogą powoływać się na jej przepisy nie tylko przed sądem krajowym, ale i wszystkimi organami administracyjnymi, również zdecentralizowanymi. Organy te mają w takiej sytuacji obowiązek zastosować postanowienia dyrektywy²⁵⁰.

Przychylić należy się więc do poglądu, prezentowanego w literaturze i orzecznictwie sądowym, że organ administracji publicznej, prowadząc sprawę, w której znajduje zastosowanie prawo unijne (a do takich spraw należą także sprawy dotyczące świadczeń rodzinnych w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego), powinien zważyć, czy przepisy prawa kra-

²⁴⁹ Por. P. P. Majczak, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Ius Novum” 2016, nr 4, s. 379. Zob. także Cz. Martysz, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, w: *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, L. Zacharko, Warszawa 2008, s. 214.

²⁵⁰ Por. Z. Kmiecik, *Rozdział I Związanie organów stosujących prawo zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie*, Lex-el 2009 [dostęp 07-10-2017 r.].

jowego są zgodne z tym prawem. W razie zaś stwierdzenia, że prawo krajowe jest z nim sprzeczne, organ powinien odmówić zastosowania przepisu prawa krajowego i wydać orzeczenie oparte na normach prawa unijnego. W uzasadnieniu tego poglądu akcentuje się bowiem zasadę pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym i obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawu unijnemu przez wszystkie organy Państw Członkowskich²⁵¹.

Powołując podstawę prawną w decyzji należy wskazać konkretne przepisy prawa, a w przypadku ich podziału na jednostki redakcyjne, tylko te jednostki redakcyjne przepisu, które znajdują zastosowanie w danej sprawie. Konieczne jest także powołanie pełnej nazwy aktu normatywnego obejmującej także datę jego uchwalenia, tytuł oraz miejsce publikacji według stanu na dzień wydania decyzji. W przypadku, gdy podstawę prawną wydania decyzji stanowią przepisy zawarte w aktach normatywnych o różnej randze, przy ich powoływaniu należy uwzględnić miejsce danego aktu w hierarchicznej strukturze aktów powszechnie obowiązujących i najpierw powoływać przepisy zawarte w aktach wyższego rzędu.

Podstawę prawną decyzji stanowią przepisy zawierające normy kompetencyjne, materialne i procesowe. W sprawach dotyczących weryfikacji nabytego prawa do świadczeń rodzinnych przepisy te zawarte są w u.ś.r. i k.p.a. Inna jest jednak podstawa prawna do wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych przez organ właściwy, to jest wójta, burmistrza lub prezydenta

²⁵¹ Tak m.in. P. Krzykowski, A. Brzuz, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009, s. 29. Por. M. Kopacz, *Legalność działania organów...*, op. cit., s. 44. Zob. także wyrok NSA z 20 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 463/11, CBOSA oraz wyroki NSA z 18 czerwca 2013 r., sygn. akt II GSK 1407/11 i sygn. akt II GSK 1408/11, CBOSA. Odmienny pogląd został sformułowany w wyroku WSA w Gliwicach z 20 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Gl 2026/11, CBOSA oraz w wyroku WSA w Gliwicach z 14 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Gl 1213/12, CBOSA. W orzeczeniach tych stwierdzono bowiem, że „organy administracji publicznej nie są uprawnione do odmowy zastosowania przepisów prawa krajowego w przypadku stwierdzenia ich sprzeczności z prawem wspólnotowym (unijnym). Podzielono przy tym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowym, że tylko sąd krajowy ustalając, czy przepisy prawa krajowego są sprzeczne z przepisami prawa wspólnotowego (unijnego), może korzystać z dorobku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) i kierować się ustaloną w jego orzecznictwie wykładnią przepisów prawa unijnego. Organ administracji publicznej powinien zatem założyć, iż regulacje prawne zawarte w przepisach krajowych są, co do zasady zgodne z prawem wspólnotowym, ponieważ według ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, to na władzy ustawodawczej, którą sprawują Sejm i Senat, a nie na władzy wykonawczej, ciąży konstytucyjny obowiązek takiego stanowienia prawa, aby było ono zgodne z prawem wspólnotowym (unijnym). Skoro zaś te organy nie są uprawnione do niestosowania obowiązującego prawa krajowego, to tym bardziej nie mogą tego niestosowanego prawa krajowego zastępować bezpośrednim stosowaniem prawa wspólnotowego (unijnego) w konkretnej sprawie”.

miasta, a inna do wydawania decyzji w tym przedmiocie przez wojewodę. Podstawę prawną do wydania omawianej decyzji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta stanowią co do zasady przepisy zawarte w: art. 3 pkt 11, art. 32 ust. 1-1a u.ś.r. oraz w art. 163 k.p.a. Należy jednak pamiętać, że w przypadku nabycia przez członka rodziny prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, uchylenie przez ten organ decyzji przyznającej świadczenia rodzinne następuje w oparciu o art. 23a ust. 5 u.ś.r., który stanowi w tym przypadku *lex specialis* względem ogólnej regulacji zawartej w art. 32 ust. 1 u.ś.r. W podstawie prawnej decyzji należy wówczas powołać: art. 3 pkt 11, art. 23a ust. 5 u.ś.r. oraz w art. 163 k.p.a. Natomiast podstawę prawną do wydawania przez wojewodę decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych stanowią przepisy zawarte w art. 32 ust. 1-1a u.ś.r. oraz w art. 163 k.p.a. Jeżeli weryfikacja nabytego prawa do świadczeń rodzinnych następuje na skutek zmiany przepisów prawa lub polega na zmianie dotychczasowej decyzji, wówczas konieczne jest powołanie w podstawie prawnej omawianej decyzji także przepisów stanowiących podstawę materialnoprawną nowego ukształtowania sytuacji prawnej strony.

2.3. Uzasadnienie faktyczne i prawne

Uzasadnienie decyzji jest odzwierciedleniem przeprowadzonej subsumcji w procesie stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym. Na proces ten składają się zasadniczo trzy elementy: ustalenie faktów w sprawie, ustalenie normy prawnej, która obowiązuje w świetle ustalonych faktów, oraz subsumcja pod normę prawną, kończąca się określeniem skutków dla strony postępowania. Te trzy etapy postępowania są nierozzerwalnie powiązane, co prowadzi do budowania decyzji administracyjnej na trzech elementach odpowiadających tym etapom: uzasadnienia prawnego, uzasadnienia faktycznego oraz rozstrzygnięcia. Wspomniane etapy stosowania prawa są określonym procesem myślowym podlegającym nie tylko regułom prawa (a w tym przede wszystkim zasadom ogólnym k.p.a.), ale także regułom logiki²⁵².

W literaturze podkreśla się, że uzasadnienie decyzji spełnia następujące funkcje: realizuje prawny obowiązek wykazania, na jakiej podstawie decyzja została podjęta, daje podstawę kontroli poprawności decyzji, może odgrywać rolę perswazyjną w stosunku do adresatów decyzji oraz innych podmiotów, oraz wobec organów orzekających, przed którymi sprawa może się toczyć w trybie odwoławczym, może stanowić element wpływający na kształtowanie praktyki precedensowej

²⁵² P. Chałas, *Zastosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w formułowaniu uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1, s. 58.

i przewidywalności decyzji oraz na kształtowanie się postaw oceniających wśród organów orzekających, może stanowić materiał, który uwzględniony przez prawodawcę, będzie wpływał na zmiany stanu prawnego oraz pełni funkcję opisową, gdy ma odpowiadać procesowi podjęcia decyzji przez organ orzekający²⁵³. Akcentuje się także, że „uzasadnienie decyzji realizuje szereg zasad ogólnych postępowania administracyjnego. W szczególności można je odnieść do zasady przekonywania (art. 11 k.p.a.), zasady budzenia zaufania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), zasady informowania (art. 9 k.p.a.) oraz zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.). Wszystkie wyżej wymienione zasady służą ochronie praw strony w postępowaniu administracyjnym, zatem duża rola uzasadnienia decyzji dla zapewnienia tejże ochrony nie budzi wątpliwości”²⁵⁴.

Prawidłowe zredagowanie treści uzasadnienia decyzji pozostaje także w ścisłym związku z zasadą szybkości postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.). Jak słusznie bowiem zauważył G. Łaszczyca, „niektórym konstrukcjom kodeksowym prawodawca nadaje pośrednio wymiar przyszłościowy, związany z etapem wykonania podjętego w postępowaniu aktu administracyjnego. Względ na wartość sprawnego (zatem także szybkiego) wykonania wydanej decyzji legł u podstaw kodeksowej zasady przekonywania. W dążeniu, w miarę możliwości, do zapewnienia wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu, podstawowe znaczenie odgrywa obowiązek organu wyjaśniania stronom zasadności przesłanek uwzględnionych przy załatwieniu sprawy (art. 11 k.p.a.). W tym ujęciu wymogowi szybkości sprzyja prawidłowe uzasadnienie decyzji administracyjnej. Jej funkcja perswazyjna ma swój wymiar prakseologiczny - przekonuje strony postępowania i inne jego podmioty (w tym organy kontrolne) o jej poprawności, zwiększając znacznie szybkość postępowania, zapobiegając trybom weryfikacyjnym, a przez to skracając czas osiągnięcia cechy ostateczności decyzji”²⁵⁵. Dlatego też, jak trafnie podnosi J. Zimmermann, „uzasadnienie decyzji powinno uzewnętrzniać motywy zapadłego rozstrzygnięcia, przedstawiać sposób rozumowania organu, a nie tylko zawierać wykaz zebranych faktów i norm”²⁵⁶.

²⁵³ Zob. H. Knysiak Molczyk, *Prawo do poznania motywów rozstrzygnięcia*, w: *Uprawnienia strony...*, op. cit., Lex-el [dostęp 11-10-2017 r.] i podaną tam literaturę. Por. P. Dańczak, *Elementy decyzji – Uzasadnienie*, w: *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Lex-el 2015 [dostęp 11-10-2017 r.].

²⁵⁴ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do poznania motywów rozstrzygnięcia*, w: *Uprawnienia strony...*, op. cit., Lex-el [dostęp 11-10-2017 r.].

²⁵⁵ G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 221-222. Por. M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości...*, op. cit., s. 77.

²⁵⁶ Szerzej zob. J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, ZNSA 2010, nr 5-6, s. 513.

Znaczenie uzasadnienia decyzji w realizacji obowiązków organów wynikających z zasad ogólnych postępowania administracyjnego eksponowane jest także w orzecznictwie sądowym. Tytułem przykładu wskazać można na wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2015 r., w którym wskazano, że „uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część decyzji. Obowiązek jego sporządzenia wiąże się, z wyrażoną w art. 11 k.p.a., zasadą przekonywania, która zobowiązuje organy administracji publicznej do dołożenia szczególnej staranności w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć tak, aby strony poznały argumenty i przesłanki podejmowanych decyzji. Motywy decyzji winny wyjaśnić tok rozumowania organu prowadzący do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej”²⁵⁷.

W wyroku z dnia 14 stycznia 2015 r. NSA wskazał zaś, że „decyzje odmowne (negatywne) lub częściowo odmowne dla wnioskodawcy powinny być przekonująco i jasno uzasadnione zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Z decyzji musi wynikać m.in., że organ nie pozostawił poza swoimi rozważaniami argumentów podnoszonych przez stronę, pominął istotne dla rozstrzygnięcia sprawy materiały dowodowe lub nie dokonał oceny tych materiałów wbrew zasadom logiki lub doświadczenia życiowego. Nieuzasadnienie decyzji w sposób właściwy narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego i stanowi podstawę uchylenia przez sąd administracyjny zaskarżonej decyzji”²⁵⁸.

Aby uzasadnienie decyzji administracyjnej mogło pełnić określone powyżej funkcje i cele, musi zostać prawidłowo sporządzone. Prawidłowe uzasadnienie decyzji to zespół elementów prawa i faktów, które legły u podstaw danego rozstrzygnięcia²⁵⁹. Dlatego też, składnikiem decyzji w myśl art. 107 § 1 k.p.a. jest uzasadnienie faktyczne i prawne. Wymogi takiego zaś uzasadnienia decyzji zostały określone w art. 107 § 3 k.p.a., zgodnie z którym, „uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”.

Uwzględniając wskazane powyżej funkcje i cele uzasadnienia, a także treść art. 107 § 3 k.p.a., można przyjąć, że uzasadnienie decyzji powinno zawierać następujące elementy:

²⁵⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 1083/14, CBOSA.

²⁵⁸ Wyrok NSA z 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 1923/13, CBOSA.

²⁵⁹ J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 116-117.

- 1) opis stanu faktycznego sprawy, ze szczególnym uwzględnieniem środków dowodowych przeprowadzonych w toku postępowania,
- 2) ocenę materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie,
- 3) przytoczenie brzmienia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia,
- 4) wykładnię tych przepisów oraz
- 5) subsumpcję ustalonego stanu faktycznego w sprawie pod normy prawne stanowiące podstawę prawną rozstrzygnięcia.

Opis stanu faktycznego sprawy powinien być przedstawiony w sposób zwięzły, ale czytelny i przejrzysty (pozwalający prześledzić tok rozumowania organu), tak aby stworzyć rzeczywisty obraz dla uzyskania podstawy do trafnego zastosowania przepisu prawa materialnego²⁶⁰. W tym elemencie uzasadnienia należy wskazać sposób wszczęcia postępowania, a także przedstawić przebieg postępowania dowodowego w sprawie. W przypadku zgłoszenia żądania wszczęcia postępowania, w uzasadnieniu decyzji należy podać zakres żądania, twierdzenia strony, a także dowody, jakie strona przedstawiła na poparcie tych twierdzeń. W przypadku natomiast wszczęcia postępowania z urzędu, w uzasadnieniu decyzji organ winien wskazać przyczyny, z powodu których postępowanie zostało wszczęte. Relacjonując przebieg postępowania dowodowego, oprócz opisu podjętych przez organ administracji publicznej czynności dowodowych, zasadne wydaje się wskazanie z czyjej inicjatywy i na jaką okoliczność organ przeprowadził poszczególne środki dowodowe. W taki też sposób należy opisywać stan faktyczny sprawy w uzasadnieniu decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawanej w trybie pozakodeksowym. Postępowanie zmierzające do wydania tej decyzji może być bowiem wszczęte zarówno na żądanie strony, jak i z urzędu, a inicjatywa dowodowa w tym postępowaniu na zasadach ogólnych przysługuje stronie i organowi administracji publicznej.

Dokonując natomiast oceny materiału dowodowego zgromadzonego w tej sprawie organ realizuje ciążący na nim w postępowaniu administracyjnym obowiązek dowodzenia istotnych dla sprawy okoliczności. W świetle bowiem art. 77 § 1 k.p.a. „organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy”. Prawidłowo dokonana zaś ocena materiału dowodowego polega na odniesieniu się przez organ administracji publicznej do wszystkich zebranych w sprawie dowodów zarówno osobno, jak i we wzajemnym powiązaniu²⁶¹. Wymaga bowiem podkreślenia, że materiał dowodowy sprawy mogą tworzyć tylko dowody spełniające warunki określone w art. 75

²⁶⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z 8 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2194/16, CBOSA.

²⁶¹ Por. wyrok NSA z 12 maja 2017 r., sygn. akt I FSK 1892/15, CBOSA.

§ 1 k.p.a., a więc dowody legalne i przyczyniające się do wyjaśnienia sprawy. W pierwszej kolejności organ powinien zatem stwierdzić, czy wszystkim dowodom zgromadzonym w sprawie można nadać moc dowodową i ewentualnie wskazać, z jakich powodów niektórym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Następnie zaś organ winien ocenić, na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.). W niektórych sprawach, a w tym i w sprawach dotyczących weryfikacji nabytego prawa do świadczeń rodzinnych, przy ocenie tej organ winien także pamiętać o statuowanej w art. 81a k.p.a. zasadzie rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony (zasada *in dubio pro libertate*). Zgodnie bowiem z art. 81a k.p.a., „jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony. Zasada ta nie znajduje jednak zastosowania: 1) jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich; 2) jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów; 3) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 4) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych”.

Jak wynika z art. 107 § 3 k.p.a., jednym z elementów uzasadnienia decyzji jest także przytoczenie przepisów prawa. Nie chodzi tu jednak o wskazywanie brzmienia wszystkich przepisów powołanych w podstawie prawnej decyzji, a jedynie tych, w których zawarto przesłanki warunkujące wydanie rozstrzygnięcia w sprawie. W sprawach dotyczących weryfikacji nabytego prawa do świadczeń rodzinnych takie przesłanki zawarto w art. 32 ust. 1 u.ś.r. i w art. 23a ust. 5 u.ś.r. W zależności zatem od przyczyny wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawanej w trybie pozakodeksowym, w tej części uzasadnienia decyzji należy przytoczyć treść art. 32 ust. 1 u.ś.r. lub art. 23a ust. 5 u.ś.r. Ponieważ w art. 32 ust. 1 u.ś.r. zawarto kilka odrębnych przesłanek pozytywnych wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, za dopuszczalne należy uznać przytoczenie treści art. 32 ust. 1 u.ś.r. jedynie w tym fragmencie, który zawiera przesłankę znajdującą zastosowanie w danej sprawie. Natomiast, w sprawach, w których weryfikacja nabytego prawa do świadczeń rodzinnych polega na zmianie dotychczasowej decyzji, a nie jej uchyleniu, w tej części uzasadnienia decyzji weryfikującej należy przytoczyć także treść przepisów stanowiących podstawę materialnoprawną nowego ukształtowania sytuacji prawnej strony.

Dokonując wykładni przepisów przytoczonych w uzasadnieniu decyzji organ winien zastosować przede wszystkim reguły wykładni gramatycznej (językowej)

tych przepisów, a dopiero w dalszej kolejności reguły wykładni dynamicznej (np. systemowej, celowościowej, historycznej). Należy przy tym zauważyć, że wprowadzenie innych reguł wykładni prawa przez organy administracji publicznej ma miejsce najczęściej w związku z uzyskaniem stanowiska organu sprawującego zwierzchni nadzór nad realizacją określonych zadań²⁶². Na aspekt ten zwrócił uwagę NSA w wyroku z 27 lutego 2013 r., w którym podał, że „wyjaśnienia, instrukcje i pisma resortowe nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zatem nie mogą stanowić podstawy dla wydania decyzji administracyjnej. Nie oznacza to jednak, że organ administracji publicznej, rozstrzygając indywidualną sprawę administracyjną, nie może w ogóle posługiwać się przy wykładni przepisów prawnych budzących wątpliwości bądź w przypadku, gdy jakaś kwestia nie jest wprost uregulowana w przepisach, wskazówkami interpretacyjnymi organów nadrzędnych nad organem rozstrzygającym sprawę, zwłaszcza organów centralnych”²⁶³.

Ostatnim elementem uzasadnienia decyzji jest subsumpcja ustalonego stanu faktycznego w sprawie pod normy prawne stanowiące podstawę prawną rozstrzygnięcia. W tej części uzasadnienia organ administracji publicznej powinien stwierdzić, że elementy ustalonego stanu faktycznego wyczerpują zakres normowania oraz zakres zastosowania zrekonstruowanej, a następnie zredukowanej do właściwości ustalonego stanu faktycznego podstawy decyzji. Operacja ta wiąże się z opisem elementów stanu faktycznego w języku normatywnej podstawy decyzji. Efektem jest kwalifikacja pozytywna, wskazująca na obejmowanie stanu faktycznego w danej sprawie zakresem normowania i zakresem zastosowania podstawy normatywnej decyzji, lub kwalifikacja negatywna, wskazująca, że stan faktyczny wychodzi poza jedno z zakresów lub oba zakresy, w związku z czym nie można ustalić konsekwencji prawnych²⁶⁴.

W tym elemencie uzasadnienia decyzji organ winien także zdefiniować, z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy, tzw. terminy nieostre, jeżeli stanowią one treść normatywną tworzącą podstawę prawną rozstrzygnięcia. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w przypadku wydania na podstawie art. 32 ust. 1 u.s.r. decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w związku z „wystąpieniem innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń”²⁶⁵. Należy przy tym dodać, że konieczność wykazania przez organ wpływu danego zdarzenia na prawo do świadczeń rodzinnych ma miejsce także w przypadku wy-

²⁶² Por. M. Kopacz, *Legalność działania organów...*, op. cit., s. 43.

²⁶³ Wyrok NSA z 27 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 1313/12, CBOSA.

²⁶⁴ Por. L. Leszczyński, *Decyzja stosowania prawa i jej uzasadnienie*, w: *Wykładowa w prawie administracyjnym, t. 4 Systemu Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 46.

²⁶⁵ Przykłady takich okoliczności zostały podane w rozdziale II (3.4).

dania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w związku ze zmianą sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny.

W literaturze opisywane są różne style uzasadniania decyzji. Z punktu widzenia stosunku do argumentów płynących z przepisów prawnych wyróżnia się styl legalistyczny (odwoływanie się wyłącznie do przepisów prawnych i właściwości ich systemu) oraz styl substancjalny (dopuszczający korzystanie przy argumentowaniu z innych decyzji stosowania prawa, np. orzeczeń sądów administracyjnych oraz kryteriów pozasystemowych, akcentujący ponadto wartość porządku prawnego). Z punktu widzenia sposobu argumentowania, tj. przekazywania treści decyzji adresatowi uzasadnienia, wyróżnia się styl magisterialny (decyzja jako akt władzy państwowej) oraz identyfikacyjny, odwołujący się do faktu, iż decyzja pochodzi od konkretnego organu. Według tego kryterium wyróżnia się także styl dedukcyjny oraz styl dyskursywny, w ramach którego podmiot uzasadniający formułuje argumenty wskazujące na to, że podjęta decyzja jest najlepszą z możliwych, czemu może towarzyszyć precyzowanie podstaw wyboru przyjętego rozwiązania, a także – podstaw nieprzyjęcia rozwiązań alternatywnych²⁶⁶. Podaje się także, że w uzasadnieniach decyzji administracyjnych dominują style: legalistyczny, magisterialny i dedukcyjny, a w uzasadnieniach orzeczeń sądowych częściej wykorzystywany jest styl dyskursywny²⁶⁷.

Końcowo należy wskazać, że w badanych decyzjach nie jest wykluczone odstępnie od sporządzenia ich uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. Skoro bowiem dopuszczalne jest wszczęcie postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych na żądanie strony, to możliwe jest także wydanie w tym postępowaniu decyzji w całości uwzględniającej żądanie strony.

2.4. Pouczenie o trybie wniesienia odwołania oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania

Postępowanie weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w oparciu o przesłanki określone w art. 32 ust. 1 u.ś.r. jest dwuinstancyjne. Wobec braku regulacji szczególnej, od decyzji wydanej w tej sprawie przez organ pierwszej instancji służy stronie zatem na zasadach ogólnych odwołanie do organu wyższego stopnia (art. 127 § 1 i 2 k.p.a.). Stosownie do art. 17 pkt 1 i 2 k.p.a. organem wyż-

²⁶⁶ J. Zimmermann, *Motywy decyzji...*, op. cit., s. 94-95.

²⁶⁷ Por. L. Leszczyński, *Decyzja stosowania prawa i jej uzasadnienie*, w: *Wykłady z prawa administracyjnego, t. 4 Systemu Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 50-51. Szerzej na temat stylów uzasadniania orzeczeń sądów administracyjnych zob. I. Rzucidło-Grochowska, *Strategie i techniki formułowania uzasadnień orzeczeń sądowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 2, s. 59 i n.

szego stopnia w stosunku do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jest samorządowe kolegium odwoławcze, zaś w stosunku do wojewody – właściwy minister, którym w zakresie świadczeń rodzinnych w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej)²⁶⁸. Zgodnie zaś z art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych²⁶⁹, „obszar właściwości miejscowej kolegium określa, w drodze rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów, na wniosek Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych”.

Zgodnie z art. 129 § 1 i 2 k.p.a., odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Stosownie zaś do art. 127a k.p.a., „w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna”.

Formułując pouczenie o przysługującym stronie odwołaniu organ pierwszej instancji winien zatem wskazać zarówno właściwy organ odwoławczy, jak i sposób oraz termin wniesienia odwołania. Jeśli zaś chodzi o pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, za wystarczające należy uznać, co do zasady, poprzestanie przez organ pierwszej instancji na przytoczeniu brzmienia art. 127a k.p.a. Jednak w tych sprawach, w których występuje jedna strona, należy podać, że z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Pouczenie zawarte w decyzji może być uzupełnione i sprostowane na zasadach określonych w art. 111 k.p.a. Do tej części decyzji zastosowanie znajduje także tryb sprostowania, o którym mowa w art. 113 k.p.a. Należy przy tym dodać, że w świetle art. 112 k.p.a., „błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia”.

²⁶⁸ Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 1 u.s.r., „minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego jest władzą właściwą oraz instytucją łącznikową w zakresie świadczeń rodzinnych w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”.

²⁶⁹ T. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 570 ze zm.

2.5. Klauzula dotycząca wykonalności decyzji

Zgodnie z art. 107 § 2 k.p.a., „przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja”. Przepisy u.ś.r., a także przepisy rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych, nie zawierają regulacji w tym przedmiocie. Za tego rodzaju regulację nie może być bowiem uznana ta, zawarta w art. 23a ust. 5 u.ś.r., dopuszczająca oznaczenie okresu, za który następuje uchylenie decyzji przyznającej świadczenia rodzinne w przypadku ustalenia przez wojewodę, że w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Regulacja ta odnosi się bowiem do podstawowego elementu decyzji administracyjnej, jakim jest rozstrzygnięcie.

Na zasadach ogólnych, określonych w art. 108 k.p.a., decyzjom weryfikującym nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydanych w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., może być jednak nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Wymaga jednak podkreślenia, że w świetle art. 32 ust. 1d u.ś.r., decyzje w sprawie zmiany wysokości świadczeń rodzinnych na korzyść strony są natychmiast wykonalne. Tego rodzaju decyzjom nie nadaje się zatem rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 k.p.a., gdyż stan ten powstaje z mocy samego prawa. Niemniej jednak, w świetle obowiązującej także w postępowaniu weryfikującym nabyte prawo do świadczeń rodzinnych - zasady ogólnej informowania stron (art. 9 k.p.a. w zw. z art. 32 ust. 2 u.ś.r.), zasadne wydaje się umieszczenie w tego rodzaju decyzjach informacji o natychmiastowej ich wykonalności i wyjaśnienia, jakie skutki się z tym wiążą w kontekście art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a. Elementy te mogłyby zostać umieszczone po pouczeniu o trybie wniesienia odwołania oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

Natomiast pozostałym decyzjom weryfikującym nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawanym na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r., rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany w przypadkach określonych w art. 108 § 1 k.p.a. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że decyzje te, z uwagi na ingerencję w sferę praw nabytych strony, są zdadne do zaopatrzenia ich rygorem natychmiastowej wykonalności, pomimo tego, że ich wykonanie nie jest zabezpieczone środkami przymusu stosowanymi w egzekucji administracyjnej. Wykonanie tych decyzji wiąże się bowiem z pozbawieniem, względnie ograniczeniem, stronie możliwości wykonywania uprawnień, które niegdyś nabyła, na mocy wcześniej uzyskanej decyzji²⁷⁰.

²⁷⁰ W orzecnictwie sądowym na możliwość zaopatrzenia rygorem natychmiastowej wykonalności także decyzji, których wykonanie nie jest zabezpieczone środkami przymusu stosowanymi w egzekucji administracyjnej zwrócono uwagę m.in. w wyrokach NSA: z 29 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 335/13, CBOSA oraz z 9 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 1806/11, CBOSA, a także w wyroku WSA w Warszawie z 29 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 2036/07, CBOSA.

Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji wydanej w tym przedmiocie, przed uzyskaniem przez nią przymiotu ostateczności, uzależnione jest jednak od stwierdzenia przez organ wystąpienia przesłanek wymienionych w art. 108 § 1 k.p.a. W świetle zaś tego przepisu, „decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia”.

Wykonanie decyzji nieostatecznej ma charakter wyjątkowy, dlatego też przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie mogą być interpretowane rozszerzająco, lecz muszą być poddawane wykładni ścisłej. Jedną z tych przesłanek jest „niezbędność” niezwłocznego wprowadzenia rozstrzygnięcia decyzji w życie. Odwołując się do pojęcia „niezbędności” niezwłocznego działania, ustawodawca uznaje, że może to nastąpić wówczas, gdy w danym czasie i w danej sytuacji nie można się obejść bez wykonania praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, ponieważ zwłoka w ich wykonaniu zagraża dobrom chronionym, określonym w art. 108 § 1 k.p.a. Zagrożenie to musi mieć realny charakter i nie może być tylko prawdopodobne, a okoliczność ta musi być uwidocznioma w uzasadnieniu decyzji opatrzonej tym rygorem lub w uzasadnieniu postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności, podjętego po wydaniu decyzji w sprawie (art. 108 § 2 k.p.a.)²⁷¹.

Jak się wydaje w przypadku nieostatecznych decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawanych na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r., a niewymienionych w art. 32 ust. 1d u.ś.r., nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności może być niezbędne ze względu zarówno na interes społeczny, jak też na wyjątkowo ważny interes strony. W pierwszym przypadku chodzi o zatrzymanie nieuprawnionego wpływu środków publicznych, w drugim zaś o zabezpieczenie strony przed nadmiernymi, negatywnymi skutkami związanymi z wydaniem tej decyzji. Chodzi tu przede wszystkim o obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, którego okres pobierania może być właśnie skrócony poprzez nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji uchylającej decyzję o ustaleniu prawa do świadczeń rodzinnych lub decyzji zmieniającej tą decyzję na niekorzyść strony, np. poprzez zmniejszenie kwoty świadczeń.

²⁷¹ Wyrok NSA z 15 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1134/09, CBOSA. Por. B. Adamiak, *Komentarz do art. 108, w: Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., Legalis 2017 [dostęp 10-12-2018 r.].

W tym ostatnim przypadku, jako wyjątkowo ważny interes strony, może być także zakwalifikowana okoliczność, że strona nadal będzie otrzymywać świadczenie i choć będzie ono wypłacane w zmniejszonej wysokości, to jednak strona nie zostanie pozbawiona należnych jej środków.

Jak słusznie podnosi M. Romańska, „zaopatrzenie decyzji rygorem natychmiastowej wykonalności sprawia, że obowiązki i uprawnienia, które zostały w niej ustalone, mogą być wykonane, zanim jeszcze decyzja zyska trwałość właściwą decyzjom ostatecznym. Klauzula natychmiastowej wykonalności ma charakter proceduralny, z uwagi na charakter normy będącej podstawą jej zastosowania, ale też z uwagi na to, że pozostaje ona bez znaczenia dla treści rozstrzygnięcia co do istoty sprawy i jego trwałości”²⁷². Autorka ta zwraca ponadto uwagę, że „rygor natychmiastowej wykonalności zastrzegany w decyzji powszechnie postrzega się jako element decyzji, chociaż charakter tego rozstrzygnięcia jest właściwy postanowieniu (art. 123 k.p.a.), gdyż nie odnosi się ono do istoty sprawy. W procedurach sądowych takiemu rozstrzygnięciu, nawet gdy zostanie zamieszczone w wyroku, nie przypisuje się cech wyroku, z uwagi na właściwości i skutki przedmiotu, do którego się odnosi. Traktowanie tej klauzuli jako elementu decyzji ma i taką konsekwencję, że orzeczenie o rygorze natychmiastowej wykonalności zaskarżalne jest odwołaniem (wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy), tak jak decyzja, a nie zażaleniem. Termin do zaskarżenia tego rozstrzygnięcia wydłuża się zatem do 14 dni. Podniesienie w odwołaniu zarzutów przeciwko zastosowaniu w decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności sprawia, że organ odwoławczy powinien rozważyć zastosowanie w sprawie art. 135 k.p.a.”

Wymaga jednak zaznaczenia, że choć wniosek o uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności zawartego w decyzji może być rozpatrzony wyłącznie w toku postępowania odwoławczego, to jego rozpoznanie nie może zmierzać do uchylenia decyzji jako takiej w całości²⁷³. Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 k.p.a. wywołuje skutki wyłącznie w sferze tymczasowej wykonalności decyzji, a nie w zakresie jej ostateczności i nie powoduje żadnych skutków dla trybu i sposobu przeprowadzenia postępowania przez organ odwoławczy na skutek wniesionego przez stronę odwołania²⁷⁴. Rozpoznanie jednak odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, w części dotyczącej zaopatrzenia jej rygorem natychmiastowej wykonalności, dopiero przy okazji orzekania co do istoty sprawy jest z założenia spóźnione, gdyż w momencie wydania przez

²⁷² M. Romańska, *Komentarz do art. 108*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Lex-el 2015 [dostęp 20-12-2018 r.].

²⁷³ Por. wyrok NSA z 15 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1134/09, CBOSA.

²⁷⁴ Wyrok NSA z 12 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 348/13, CBOSA.

organ odwoławczy decyzji kończącej postępowanie odwoławcze, rygor natychmiastowej wykonalności nadany decyzji organu pierwszej instancji wygaśnie²⁷⁵.

Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wymaga wskazania w podstawie prawnej decyzji art. 108 § 1 k.p.a., a następnie podania przesłanek, w oparciu o które rygor ten został nadany (jak się wydaje mogłoby to nastąpić po rozstrzygnięciu, a przed uzasadnieniem decyzji), wyjaśnienia jakie okoliczności sprawy stanowią wypełnienie tych przesłanek (to w uzasadnieniu decyzji) oraz poinformowania, co oznacza nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności w kontekście art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a.

3. Podsumowanie

Przeprowadzone w niniejszym rozdziale rozważania pozwalają na stwierdzenie, że struktura decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawanych na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r., nie różni się od struktury decyzji wydawanych w postępowaniu administracyjnym prowadzonym wyłącznie w oparciu o przepisy k.p.a. W strukturze tych decyzji można przy tym wyodrębnić elementy tworzące tzw. minimum decyzyjne oraz pozostałe składniki decyzji. Do pierwszej grupy należą takie składniki decyzji jak: oznaczenie organu administracji publicznej, oznaczenie strony lub stron, rozstrzygnięcie oraz podpis osoby uprawnionej do wydania decyzji.

Oznaczając organ administracji publicznej należy wskazać jego nazwę i siedzibę. Te elementy są bowiem wystarczające do oceny przestrzegania przez organ swojej właściwości rzeczowej i miejscowej.

Oznaczenie strony lub stron w decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych powinno co do zasady polegać na wskazaniu tej samej osoby lub osób, które uprzednio były adresatami decyzji ustalającej prawo do tych świadczeń. W niektórych przypadkach dopuszczalne jest jednak ograniczenie kręgu adresatów decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych względem ilości stron postępowania głównego. Dotyczy to spraw, w których decyzja o ustaleniu prawa do świadczeń rodzinnych została wydana na więcej niż jedną osobę, a weryfikacja tej decyzji następuje w związku ze śmiercią którejś ze stron. Jeżeli okoliczność ta ma wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, co należy ocenić przez pryzmat przesłanek zawartych w art. 32 ust. 1 u.ś.r., to wówczas oznaczając adresata decyzji weryfikującej to prawo należy pominąć osobę, która zmarła.

Jeśli chodzi o rozstrzygnięcie zawarte w decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych to powinno się ono mieścić w granicach wyznaczonych za-

²⁷⁵ M. Romańska, op. cit.

kresem regulacji art. 32 ust. 1 u.ś.r. Przepis ten dopuszcza zaś „zmianę” lub „uchylenie” decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Nie uprawnia on natomiast organu do podania terminu, w jakim następuje zmiana lub uchylenie rzeczony decyzji. Wyjątkiem w tym zakresie jest art. 23a ust. 5 u.ś.r. dopuszczający uchylenie decyzji przyznającej świadczenia rodzinne za okres, w którym osoba podlega ustawodawstwu w zakresie świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Należy także wskazać, że postępowanie w sprawie weryfikacji nabytego prawa do świadczeń rodzinnych nie zawsze musi zakończyć się wydaniem decyzji o uchyleniu lub zmianie dotychczasowej decyzji. Wydanie takiej decyzji możliwe jest bowiem tylko wtedy, gdy organ stwierdzi wystąpienie choć jednej przesłanki pozytywnej do wydania takiej decyzji, przy jednoczesnym braku przesłanek negatywnych do wydania tej decyzji. W przeciwnym przypadku winien wydać decyzję negatywną w tym przedmiocie. Treść rozstrzygnięcia w takiej decyzji nie jest jednak jednolita i zależy od sposobu, w jaki wszczęto postępowania w tej sprawie. Jeżeli postępowanie zostało bowiem wszczęte na żądanie strony, to właściwą formą rozstrzygnięcia w takim przypadku jest odmowa uchylenia lub odmowa zmiany dotychczasowej decyzji. W sytuacji natomiast wszczęcia postępowania z urzędu właściwym rozstrzygnięciem jest umorzenie postępowania.

Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych mogą być wydawane zarówno w formie pisemnej, jak i w formie dokumentu elektronicznego. Jeżeli decyzja przyjmuje formę pisemną, wówczas opatrywana jest własnoręcznym podpisem osoby uprawnionej do wydania decyzji z podaniem jej imienia i nazwiska, a w przypadku, gdy decyzja nie jest podpisywana przez osobę piastującą funkcję organu administracji publicznej – także stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji. W przypadku decyzji wydawanej w formie dokumentu elektronicznego indywidualizacja osoby wydającej decyzję następuje poprzez złożenie przez nią kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

Obok elementów decyzji, które mają charakter konstytuujący, w art. 107 § 1 k.p.a. przewidziano także inne składniki decyzji, takie jak: datę wydania decyzji; powołanie podstawy prawnej; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. W niektórych decyzjach takim składnikiem jest także klauzula dotycząca ich wykonalności (zob. art. 32 ust. 1d u.ś.r., art. 108 § 1 k.p.a. w zw. z art. 107 § 2 k.p.a.).

Umieszczenie w decyzji daty jej wydania ma przede wszystkim walor informacyjny, umożliwiający ustalenie podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia, a także zrealizowanie uprawnień kontrolnych przez właściwe podmioty i sądy. Datą wydania decyzji jest dzień jej podpisania przez osobę do tego upoważnioną,

a więc piastuna funkcji organu lub osobę posiadającą pisemne upoważnienie organu do wydawania w jego imieniu decyzji. Weryfikacja nabytego prawa do świadczeń rodzinnych w trybie art. 32 ust. 1 u.s.r. następuje w oparciu o stan faktyczny i prawny obowiązujący w dacie wydania decyzji w tym przedmiocie. Podstawę prawną decyzji stanowią przepisy zawierające normy kompetencyjne, materialne i procesowe. W badanych sprawach przepisy te zawarte są w u.s.r. i k.p.a. i w zależności od organu wydającego rzeczoną decyzję oraz przyczynę jej wydania ujęte w ramy: art. 3 pkt 11, art. 23a ust. 5, art. 32 ust. 1-1a u.s.r. oraz art. 163 k.p.a. Jeżeli weryfikacja nabytego prawa do świadczeń rodzinnych następuje na skutek zmiany przepisów prawa lub polega na zmianie dotychczasowej decyzji, wówczas konieczne jest powołanie w podstawie prawnej omawianej decyzji także przepisów stanowiących podstawę materialnoprawną nowego ukształtowania sytuacji prawnej strony.

Uzasadnienie decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r., powinno zawierać elementy wymienione w art. 107 § 3 k.p.a. Uwzględniając treść tego przepisu, a także funkcje i cele uzasadnienia można wyodrębnić następujące części tego składnika decyzji: 1) opis stanu faktycznego sprawy, ze szczególnym uwzględnieniem środków dowodowych przeprowadzonych w toku postępowania; 2) ocenę materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie; 3) przytoczenie brzmienia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia; 4) wykładnię tych przepisów oraz 5) subsumpcję ustalonego stanu faktycznego w sprawie pod normy prawne stanowiące podstawę prawną rozstrzygnięcia. W przypadku istnienia przesłanek do odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia rzeczonych decyzji należy informacyjnie podać podstawę prawną (art. 107 § 4 k.p.a.) oraz przyczyny takiego działania organu administracji publicznej.

Formułując natomiast pouczenie o przysługującym stronie odwołaniu organ pierwszej instancji winien wskazać zarówno właściwy organ odwoławczy, którym w badanych sprawach jest odpowiednio samorządowe kolegium odwoławcze oraz Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jak i sposób oraz termin wniesienia odwołania. Jeśli zaś chodzi o pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, za wystarczające należy uznać co do zasady poprzestanie przez organ pierwszej instancji na przytoczeniu brzmienia art. 127a k.p.a.

Powołanie stosownej podstawy prawnej (art. 32 ust. 1d u.s.r. lub art. 108 § 1 k.p.a.) będzie także elementem dodatkowego składnika niektórych z badanych decyzji, jakim jest klauzula dotycząca wykonalności tych decyzji. W sytuacji jednak skorzystania przez organ administracji publicznej z art. 108 § 1 k.p.a. konieczne będzie także wskazanie przesłanek, których wystąpienie w danej sprawie, w ocenie organu, umożliwiło nadanie decyzji, od której służy odwołanie, rygoru natychmiastowej wykonalności oraz podanie okoliczności, które stanowią wypełnienie tych przesłanek.

ROZDZIAŁ V

SKUTKI WPROWADZENIA DO OBROTU PRAWNEGO DECYZJI WERYFIKUJĄCYCH NABYTE PRAWO DO ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH WYDAWANYCH W TRYBIE POZAKODEKSOWYM

1. Określenie momentu wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji administracyjnej

Postępowanie administracyjne toczy się od daty jego wszczęcia aż do momentu doręczenia decyzji organu pierwszej instancji, a w przypadku jej zaskarżenia, od daty wniesienia odwołania do doręczenia decyzji ostatecznej. Obowiązek doręczenia stronom decyzji na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, względnie jej ogłoszenia ustnie, wynika z art. 109 k.p.a. Od chwili wydania do momentu doręczenia decyzja już istnieje, ale nie wywołuje skutków prawnych i może być jeszcze zmieniona w dowolnej formie. Organ jest bowiem związany wydaną przed siebie decyzją dopiero od chwili jej doręczenia. W wyniku doręczenia decyzja zostaje zaś wprowadzona do obrotu prawnego, a organ jest nią związany aż do ustania jej mocy obowiązującej. Wydanie decyzji i wprowadzenie jej do obrotu prawnego to dwie różne kwestie²⁷⁶.

W tym kontekście należy podnieść, że „doręczenie (ogłoszenie) decyzji (odpowiednio postanowienia) jest nie tylko warunkiem jej bytu prawnego, ale od momentu uzewewnętrznienia woli organu przez doręczenie (ogłoszenie), rozpoczyna się dopiero byt prawny decyzji (postanowienia); decyzja nabiera z tą chwilą mocy prawnej. Decyzja nie doręczona (ogłoszona) stronie jest decyzją nie istniejącą, co oznacza, że nie wchodzi ona do obrotu prawnego, a stwierdzenie jej nieistnienia może nastąpić w dowolnej formie i w każdym czasie”²⁷⁷.

²⁷⁶ Por. B. Dolnicki, *Materiałnoprawne i procesowe skutki wydania decyzji w postępowaniu ogólnym i podatkowym*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 163.

²⁷⁷ G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenia w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 22-23.

Rozróżnienie terminów „wydania” i „doręczenia decyzji” jest zatem istotne, gdyż przepisy prawa wiążą z nimi powstanie różnych skutków. Przepisy k.p.a., w związku z unormowaniami p.p.s.a, z datą wydania decyzji łączą następujące skutki prawne:

- 1) określenie momentu czasowego, w którym będzie oceniana legalność decyzji. Podstawa prawna decyzji powinna odpowiadać stanowi prawnemu obowiązującemu w dniu jej wydania, a ustalony w toku postępowania wyjaśniającego stan faktyczny sprawy powinien odpowiadać stanowi rzeczywistości z dnia wydania decyzji, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej;
- 2) wyznaczenie terminu, w którym sprawa powinna być załatwiona;
- 3) skutki wynikające z przepisów szczególnych, na przykład: określenie momentu czasowego, w którym będą oceniane przesłanki uzasadniające wznowienie postępowania (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.)²⁷⁸.

Inne natomiast skutki związane są z doręczeniem decyzji. Po pierwsze, doręczenie powoduje wejście decyzji do obrotu prawnego. Po drugie, rozpoczynają bieg terminy do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), powództwa do sądu powszechnego, skargi do sądu administracyjnego. Ponadto, od daty doręczenia decyzji zaczynają biec terminy, po upływie których organ odmawia uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania (art. 146 § 1 k.p.a.), jak również od tej daty zaczyna biec termin, po upływie którego nie stwierdza się nieważności decyzji (art. 156 § 2 k.p.a.)²⁷⁹.

Takie też skutki wywołuje doręczenie stronie decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydanej w trybie pozakodeksowym. Skuteczność doręczenia tej decyzji należy oceniać na zasadach ogólnych z uwzględnieniem przepisów zawartych w rozdziale 8 Działu I k.p.a. Wymaga jednak podkreślenia, że wprowadzenie decyzji administracyjnej do obrotu prawnego wywołuje nie tylko skutki o charakterze procesowym, ale także materialnoprawnym. Stąd też, rozważania zawarte w niniejszym rozdziale poświęcone zostały też takim zagadnieniom, jak zmiana w sferze praw nabytych strony, czy wpływ decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych na dopuszczalność prowadzenia innych postępowań administracyjnych.

²⁷⁸ B. Dolnicki, op. cit., s. 170. Por. wyrok WSA w Warszawie z 19 maja 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 3432/14, CBOSA oraz wyrok WSA w Lublinie z 6 września 2017 r., sygn. akt I SA/Lu 469/17, CBOSA.

²⁷⁹ B. Dolnicki, op. cit., s. 171. Por. uchwała NSA z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt FPS 10/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 56 oraz wyrok NSA z 15 marca 2017 r., sygn. akt II FSK 3336/16, CBOSA.

2. Możliwość poddania decyzji kontroli instancyjnej organu odwoławczego oraz kontroli sądowoadministracyjnej

Wobec braku odmiennych regulacji szczególnych, decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, jako wydana przez organ pierwszej instancji, podlega na ogólnych zasadach kontroli instancyjnej organu odwoławczego, a następnie kontroli sądowoadministracyjnej. W obu tych przypadkach obowiązuje zasada skargowości, co oznacza, że przeprowadzenie każdego z tych postępowań uzależnione jest od skutecznego wniesienia przez uprawniony podmiot odpowiedniego środka zaskarżenia²⁸⁰.

W postępowaniu odwoławczym takim środkiem jest odwołanie, które przysługuje stronie. Zgodnie z art. 129 § 1 i 2 k.p.a. odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Odwołanie jest odformalizowanym środkiem zaskarżenia. W świetle bowiem art. 128 k.p.a., odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, a wystarczające jest, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Odwołanie winno także odpowiadać warunkom określonym dla podania (art. 63 § 2-3a k.p.a.).

Postępowanie sądowoadministracyjne uruchamiane jest natomiast na skutek skargi wniesionej przez uprawniony podmiot. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że z mocy art. 64a p.p.s.a., od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw. Zarówno skarga, jak i sprzeciw od decyzji, są pismami procesowymi kwalifikowanymi, gdyż obok elementów przewidzianych dla każdego pisma w postępowaniu sądowym, określonych w art. 46 p.p.s.a., powinny zawierać także elementy charakterystyczne dla danego środka zaskarżenia. Takie elementy w odniesieniu do skargi zawarte zostały w art. 57 § 1 p.p.s.a.²⁸¹, zaś w odniesieniu do sprzeciwu od decyzji w art. 64b § 2 p.p.s.a. Skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji (art. 53 § 1 p.p.s.a.), zaś sprzeciw od decyzji - w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji (art. 64c § 1 p.p.s.a.). W przypadku obu tych środków zaskarżenia przewidziano pośrednictwo organu, który wydał decyzję, przy ich wnoszeniu. Uprawnionym do ich wniesienia jest natomiast każdy kto ma w tym interes prawny, a ponadto prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna

²⁸⁰ Por. wyrok NSA z 12 października 2017 r., sygn. akt II GSK 3658/15, CBOSA.

²⁸¹ Szerzej na temat elementów, jakie powinna zawierać skarga na decyzję administracyjną zob. M. Kopacz, *Wymagania formalne skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym i ich ocena*, ZNSA 2016, nr 4, s. 21-34.

w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym (zob. art. 64a oraz art. 50 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.). Postępowanie sądowoadministracyjne zainicjowane w sprawach, w których wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń sądowych, jest wolne od kosztów sądowych. Sprawy dotyczące świadczeń rodzinnych zaliczane są bowiem do spraw z zakresu pomocy i opieki społecznej, o których mowa w art. 239 pkt 1 lit. a) p.p.s.a.²⁸²

Należy także dodać, że przedmiotem skargi wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie może być co do zasady decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydana przez organ pierwszej instancji. Zgodnie bowiem z art. 52 § 1, 2 p.p.s.a., „skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie”. Jak już wskazywano, zarówno od decyzji wydanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak i wojewodę, przysługuje odwołanie do właściwego organu wyższego stopnia.

Skuteczne wniesienie omówionych powyżej środków zaskarżenia umożliwia dokonanie kontroli prawidłowości wydanej w sprawie decyzji. Kontrola ta w zależności od rodzaju postępowania, w którym jest przeprowadzana (administracyjnym, czy sądowoadministracyjnym), przebiega w innym zakresie. Stąd zasadne jest odrębne omówienie kontroli decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych przeprowadzanej w administracyjnym toku instancji i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2.1. Kontrola instancyjna decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydanych w trybie pozakodeksowym

Skuteczne wniesienie odwołania od decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych uruchamia w pierwszej kolejności postępowanie międzyinstancyjne. Na tym etapie organ pierwszej instancji zobowiązany jest do zawiadomienia stron o wniesieniu odwołania (art. 131 k.p.a.), a ponadto uprawniony jest do skorzystania z instytucji tzw. autokontroli decyzji administracyjnej, określanej też mianem samokontroli (art. 132 k.p.a). Do zastosowania autokontroli konieczne jest jednak zaistnienie łącznie dwóch przesłanek o odrębnym charakterze:

²⁸² Zob. postanowienie WSA w Lublinie z 28 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 719/17, CBOSA.

formalnym i materialnym. Przesłanka formalna jest ustanowiona w pierwszym zdaniu art. 132 § 1 i w art. 132 § 2 k.p.a. Jest nią wymóg wniesienia odwołania przez wszystkie strony lub wniesienie odwołania przez jedną ze stron, przy zgodzie pozostałych na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania. Natomiast przesłankę materialną stanowi uznanie przez organ pierwszej instancji, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Organ pierwszej instancji może więc uchylić lub zmienić zaskarżoną decyzję tak, jak tego oczekuje strona, a więc wówczas, gdy rozstrzygnięcie organu pokrywa się z żądaniem zawartym w odwołaniu co do jego treści i zakresu²⁸³.

Nieskorzystanie przez organ pierwszej instancji z uprawnień autokontrolnych aktualizuje natomiast obowiązek tego organu, określony w art. 133 k.p.a., do przekazania odwołania wraz z aktami sprawy organowi administracji publicznej wyższego stopnia, który w świetle art. 127 § 2 k.p.a., jest organem właściwym do rozpatrzenia odwołania. Zakres czynności podejmowanych przez organ odwoławczy po przekazaniu mu odwołania został ujęty w ramy art. 134-136 k.p.a., choć co należy podkreślić, przepisy te nie wyczerpują wszystkich działań, jakie powinien podjąć ten organ po otrzymaniu odwołania. Zgodnie bowiem z art. 140 k.p.a., „w sprawach nieuregulowanych w art. 136-139 w postępowaniu przed organami odwoławczymi mają odpowiednie zastosowanie przepisy o postępowaniu przed organami pierwszej instancji”.

Organ odwoławczy winien zatem, podobnie jak organ pierwszej instancji, który otrzymał żądanie wszczęcia postępowania, w pierwszej kolejności zbadać swoją właściwość w sprawie i w razie negatywnego wyniku badania w tym obszarze skorzystać z instytucji przewidzianych w art. 65-66 k.p.a. Następnie zaś organ odwoławczy winien ocenia poprawność formalną odwołania i w razie konieczności wezwać wnoszącego do usunięcia jego braków formalnych w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Kolejne czynności procesowe organu odwoławczego to zbadanie: legitymacji procesowej wnoszącego odwołanie, zachowania terminu do wniesienia odwołania, a także braku innych przeszkód do wydania w sprawie rozstrzygnięcia merytorycznego.

Wymaga przy tym podkreślenia, że zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, organ odwoławczy nie może ograniczyć się jedynie do kontroli decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, lecz zobowiązany jest ponownie rozpatrzyć sprawę w jej całokształcie. Ponadto, organ odwoławczy, posiadając uprawnienia reformatoryjne, ma obowiązek uwzględnić zmiany stanu faktycznego i prawnego, które nastąpiły po wydaniu decyzji przez organ pierwszej

²⁸³ Szerzej na temat przesłanek zastosowania autokontroli decyzji administracyjnej zob. A. Krawiec, *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 560/07*, OSP 2012, nr 5, poz. 56 i powołaną tam literaturę. Por. wyrok NSA z 8 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1064/11, CBOSA.

instancji. Jednocześnie należy pamiętać, iż zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą wyznaczony jest zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy nie może zmieniać rodzaju sprawy, a zatem w postępowaniu odwoławczym może być rozpoznana i rozstrzygnięta wyłącznie tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym sprawa. Organ odwoławczy nie może też orzekać w zakresie innym, niż to uczynił przed nim organ pierwszoinstancyjny. Zmiana podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej prowadzi bowiem do zmiany przedmiotowej tożsamości sprawy. Oznacza to naruszenie zasady dwuinstancyjności rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, co stanowi rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)²⁸⁴.

W orzecznictwie sądowym trafnie przyjmuje się, że „uprawnienia orzecznicze organu odwoławczego, określone w art. 138 k.p.a., przesądzają o tym, że organ odwoławczy powinien dążyć do ostatecznego i definitywnego załatwienia sprawy na forum administracyjnym. W tej sytuacji uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji winno być wyjątkiem i następować wyłącznie z przyczyn wskazanych w art. 138 § 2 k.p.a. W sprzeczności z art. 138 § 2 k.p.a. pozostaje zatem wydanie decyzji kasacyjnej, zarówno w przypadku, gdy zaskarżona decyzja była dotknięta jedynie błędami natury prawnej, jak i w przypadku, gdy postępowanie wyjaśniające pierwszej instancji jest dotknięte niewielkimi brakami, które z powodzeniem można uzupełnić w postępowaniu odwoławczym”²⁸⁵. Skoro zaś, kompetencje kasacyjne organu odwoławczego są wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygania sprawy w postępowaniu odwoławczym, organ ten, wydając decyzję na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., powinien wskazać przyczyny nieskorzystania z uprawnienia do uzupełnienia materiału dowodowego, o którym mowa w art. 136 k.p.a.²⁸⁶

Jak słusznie bowiem podnosi Z. Kmiecik: „dwuinstancyjność postępowania administracyjnego nie jest celem samym w sobie. Stanowi ona raczej rodzaj systemowej gwarancji poszanowania jego rzetelności, podporządkowanej w ostatecznym rachunku idei prawidłowego załatwienia sprawy w sposób najmniej uciążliwy dla strony i bez uzasadnionej zwłoki. Znaczenie zawartego w przepisach

²⁸⁴ B. Dobkowska, B. Muzyczuk, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a wydawanie rozstrzygnięć kasacyjnych na przykładzie samorządowego kolegium odwoławczego*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 120.

²⁸⁵ Wyrok NSA z 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 66/09, CBOSA.

²⁸⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1547/12, CBOSA. Należy przy tym zauważyć, że nadużycie uprawnień kasacyjnych przez organ odwoławczy godzi w zasadę ogólną szybkości i prostoty postępowania. Szerzej na ten temat zob. M. Kopacz, P. Przykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości ...*, op. cit., s. 77-78.

art. 136 k.p.a. słowa „dodatkowe” trzeba zaś oceniać mając na uwadze konkretny stan faktyczny i prawny oraz skalę potencjalnych czynności wyjaśniających. Nawet w sytuacji ewidentnych zaniedbań organu pierwszej instancji, kwalifikowanych jako brak rozpoznania sprawy, błąd ten można naprawić w postępowaniu odwoławczym, jeżeli uzupełnienie dowodów i materiału dowodowego w sprawie sprowadzałoby się do prostych, niewymagających większego wysiłku działań organu odwoławczego, a okoliczności sprawy wskazywałyby na zasadność odwołania. Za wnioskiem tym zdaje się przemawiać redakcja przepisu art. 138 § 2 k.p.a., w którym użyto zwrotu „organ odwoławczy może uchylić”, a nie „organ odwoławczy uchylił”. Formułując w ten sposób upoważnienie do podjęcia decyzji kasacyjnej, przyznano organowi odwoławczemu określoną swobodę w wyborze trybu działania. Natomiast ryzyko utraty przez stronę jednej instancji administracyjnej w razie wydania decyzji merytoryczno-reformatoryjnej łagodzi obecnie perspektywa skorzystania przez nią z prawa do wyczerpania dwóch instancji w postępowaniu sądownoadministracyjnym²⁸⁷.

Wymaga ponadto podkreślenia, że wprowadzenie nowego środka zaskarżenia decyzji kasatoryjnej organu odwoławczego (sprzeciwu od decyzji) połączone zostało z istotną nowelizacją przepisów k.p.a. dotyczących zarówno zakresu postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym, jak i warunków wydania przez ten organ decyzji kasatoryjnej. W pierwszym ze wskazanych obszarów ustawodawca dopuścił, na wniosek strony, przeprowadzenie dodatkowego, w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, postępowania dowodowego, wykraczającego poza dotychczasowy (jedynie uzupełniający) jego zakres. Organ odwoławczy może jednak uchylić się od tego obowiązku powołując się na niedookreślone bliżej pojęcie „nadmiernej trudności w przeprowadzeniu postępowania dowodowego” (zob. art. 136 § 2-4 k.p.a.)²⁸⁸.

Jeśli chodzi natomiast o nowelizację przepisów dopuszczających wydanie decyzji kasatoryjnej to wskazać należy na dodanie do art. 138 k.p.a. - § 2a, statuującego obowiązek organu odwoławczego do określenia w decyzji kasatoryjnej wytycznych w zakresie wykładni przepisów, błędnie zinterpretowanych przez organ pierwszej instancji, jeżeli mogą one znaleźć zastosowanie w sprawie. W świetle tego przepisu, organ odwoławczy jest zatem zobowiązany do wyrażania stanowiska w zakresie znajdujących zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego. Taki zabieg legislacyjny niewątpliwie przyczyni się do ograniczenia nadużycia upraw-

²⁸⁷ Z. Kmiecik, *Postępowanie wstępne i wyjaśniające przed organem drugiej instancji* w: *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Lex-el 2011 [dostęp 12-11-2017 r.]. Por. wyrok NSA z 21 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1931/13, CBOSA.

²⁸⁸ Por. W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017, nr 5, s. 34-35.

nień kasatoryjnych przez organ odwoławczy, których przyczyną niejednokrotnie była chęć uchylenia się przez ten organ od zajęcia stanowiska względem wykładni przepisów prawa materialnego znajdujących zastosowanie w danej sprawie.

2.2. Kontrola sądowoadministracyjna decyzji wydanych w postępowaniu weryfikującym nabyte prawo do świadczeń rodzinnych

Zakres kontroli sądowoadministracyjnej decyzji wydanych w omawianych sprawach uzależniony jest od rodzaju wniesionego przez uprawniony podmiot środka zaskarżenia, a pierwotnie od rodzaju wydanej przez organ odwoławczy decyzji. Jak już bowiem wspomniano, w aktualnym stanie prawnym, środkiem zaskarżenia decyzji jest, co do zasady, skarga (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.), za wyjątkiem decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., które mogą być zaskarżone jedynie w drodze sprzeciwu od decyzji (art. 64a p.p.s.a.).

Skarga uruchamia kontrolę sądowoadministracyjną opartą o wynikającą z art. 134 § 1 p.p.s.a. zasadę niezwiązania sądu zarzutami i wnioskami oraz powołaną w skardze podstawą prawną. Zawarte w tym przepisie uregulowanie oznacza, że sąd czyni przedmiotem swojej oceny zgodność z prawem zaskarżonego aktu lub czynności w pełnym zakresie, a nie tylko zgodność z przepisami, których uchybienie zarzucono w skardze. Oznacza to, że sąd ma nie tylko prawo, ale i obowiązek dokonania całościowej oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego i uwzględnienia także tych naruszeń prawa, które nie zostały podniesione w skardze. Nie jest przy tym skrzepowany sposobem sformułowania skargi, użytymi argumentami ani też podniesionymi wnioskami, zarzutami i żądaniami²⁸⁹.

Kontrola sądowoadministracyjna zainicjowana skargą obejmuje jednak nie tylko legalność zaskarżonego działania organu ale także legalność prawa, na podstawie którego działanie to zostało podjęte. Błędy legislacyjne nie mogą bowiem wpływać na ograniczenia praw jednostki w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności tych, których źródłem jest Konstytucja RP. W sytuacji zatem powzięcia przez sąd administracyjny wątpliwości co do legalności prawa, na podstawie którego zostało podjęte zaskarżone działanie, sąd ten musi najpierw uporać się z problemem ustalenia legalności prawa, a dopiero później (po wyjaśnieniu tej pierwszej wątpliwości) z zagadnieniem legalności kontrolowanego działania²⁹⁰.

²⁸⁹ Por. J. P. Tarno, *Rozdział VIII. Postępowanie rozpoznawcze i zasady orzekania przez sądy administracyjne*, w: *Sądowa kontrola administracji publicznej. Tom 10 Systemu Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 340.

²⁹⁰ Por. J. Drachal, R. Hauser, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Zielona Góra 2003, s. 41-42. Zob. także wyrok WSA w Olsztynie z 19 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 672/17, CBOSA.

Kontrola legalności prawa sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje przede wszystkim badanie hierarchicznej zgodności przepisów prawa stanowiących podstawę prawną wydania tej decyzji z uwzględnieniem ich pozycji w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wymaga bowiem podkreślenia, że sądy te, mimo że, co do zasady, dokonują kontroli według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonej decyzji, dysponują środkami prawnymi zmierzającymi do korygowania stanu prawnego kontrolowanej sprawy. Środki te wynikają zarówno z uprawnień związanych ze statusem sędziego, jak i z atrybutów przysługujących sądom jako organom władzy sądowniczej. Każdy sędzia, bez względu na rodzaj sądu, w którym orzeka, ma w sprawowaniu swojego urzędu konstytucyjnie zagwarantowaną niezawisłość i podleganie tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Należy także pamiętać, że sądy administracyjne uprawnione są do przedstawiania pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego i pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Uznanie przez sądy administracyjne hierarchicznej sprzeczności norm prawnych zawartych w przepisach tworzących podstawę prawną zaskarżonej decyzji, prowadzi do uwzględnienia skargi, a zatem w istocie skutkuje przeniesieniem odpowiedzialności w tym zakresie na organ administracji publicznej, którego działalność była przedmiotem skargi. Tym samym, w postępowaniu sądowoadministracyjnym organy administracji publicznej obciążają błędy wynikające zarówno z niewłaściwego stosowania prawa, jak i niewłaściwego stanowienia prawa²⁹¹.

Jeśli chodzi natomiast o kontrolę legalności stosowania prawa przez organy administracji publicznej to w postępowaniu sądowoadministracyjnym przebiega ona na trzech płaszczyznach: a) oceny zgodności działania z prawem materialnym, b) dochowania wymaganej prawem procedury, c) respektowania reguł określonych w przepisach ustrojowych²⁹². Uprawnienia orzecznicze sądu względem zaskarżonej decyzji zostały zaś określone w art. 145, art. 145a § 1 i art. 151 p.p.s.a. Należy przy tym wskazać, że uprawnienia te nie są ograniczone wyłącznie do zaskarżonej decyzji. W świetle bowiem art. 135 p.p.s.a. „sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub

²⁹¹ Szerzej na ten temat zob. M. Kopacz, *Legalność działania organów...*, op. cit., s. 40 i nast. Zob. także tej Autorki, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1003/14*, ZNSA 2016, nr 6, s. 134-139.

²⁹² Uchwała pełnego składu NSA z 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, ON-SAiWSA 2010, nr 1, poz. 1. Por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK 2007, nr 9, poz. 108. Zob. także A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych* w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 231.

czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia”.

W wyroku z 2 października 2013 r. NSA wskazał, że „rozwiązanie przyjęte w art. 135 p.p.s.a. oznacza, że na sąd został nałożony obowiązek wyjścia poza granice skargi i zajęcia się wszystkimi postępowaniami prowadzonych w granicach danej sprawy. Obowiązek ten powstaje w odniesieniu do aktów lub czynności wydanych lub podjętych w granicach danej sprawy i jeżeli jest to konieczne, do końcowego jej załatwienia. Oznacza to, że przesłanką do zastosowania takiego rozwiązania jest stwierdzenie naruszenia prawa materialnego lub procesowego nie tylko w zaskarżonym akcie lub czynności, ale także w aktach lub czynnościach je poprzedzających, jeżeli tylko były one podjęte w granicach tej samej sprawy”²⁹³. W wyroku tym NSA, co ważne z punktu widzenia problematyki poruszonej w niniejszej monografii, zaakceptował pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, wyrażony w wyroku z 27 września 2012 r.²⁹⁴, że „do aktów wydanych w granicach sprawy dotyczącej zwrotu nienależnie pobranych świadczeń należy decyzja w przedmiocie uchylenia decyzji przyznającej świadczenia rodzinne z powodu nienależnego pobrania świadczeń. Sąd wywiódł przy tym, że skoro w obu tych decyzjach podstawę rozstrzygnięcia stanowił przepis art. 30 ust. 2 pkt 1 u.ś.r., który definiuje pojęcie nienależnie pobranego świadczenia, to decyzje te pozostają ze sobą w bezpośrednim i ścisłym związku”.

Znacznie węższy zakres, niż ma to miejsce w przypadku wniesienia skargi, ma kontrola sądowoadministracyjna zainicjowana sprzeciwem od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Ten środek prawny służy bowiem w istocie do weryfikacji prawidłowego ustalenia przez organ administracji publicznej przesłanek uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. O takim charakterze sprzeciwu decyduje to, że w tym przypadku, wynikająca z art. 134 § 1 p.p.s.a. zasada niezwiązania sądu granicami skargi, została istotnie ograniczona przez postanowienia art. 64e p.p.s.a., który to przepis wyznacza zakres kontroli sądu do oceny działania administracji z perspektywy istnienia przesłanek do wydania decyzji kasatoryjnej²⁹⁵.

²⁹³ Wyrok NSA z 2 października 2013 r., sygn. akt I OSK 2997/12, CBOSA.

²⁹⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 27 września 2012 r., sygn. akt III SA/Gd 430/12, CBOSA.

²⁹⁵ Por. P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha, *Komentarz do art. 64a*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2017 [dostęp 14-11-2017 r.]. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że instytucja sprzeciwu od decyzji jest przedmiotem krytyki niektórych przedstawicieli doktryny, np. T. Woś, J. G. Firlus, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6.

3. Dopuszczalność wzruszenia decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w trybach nadzwyczajnych

Wobec braku odmiennych regulacji szczególnych, decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydana w oparciu o art. 32 ust. 1 u.ś.r., może być co do zasady wzruszona w trybach nadzwyczajnych. Nie ma bowiem przeszkód prawnych do prowadzenia postępowania w trybach nadzwyczajnych w stosunku do decyzji wydanej w tego rodzaju trybie, oczywiście w razie zaistnienia właściwych dla tych trybów przesłanek²⁹⁶. Nie każdy z kodeksowych trybów nadzwyczajnych znajdzie jednak zastosowanie do decyzji wydanych na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Zweryfikowanie tej tezy wymaga jednak wyodrębnienia dwóch płaszczyzn badawczych, w ramach których rozważana będzie:

- 1) dopuszczalność wzruszenia decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych dotkniętych wadą kwalifikowaną;
- 2) dopuszczalność wzruszenia decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych prawidłowych lub dotkniętych wadą niekwalifikowaną.

W pierwszej z wymienionych powyżej płaszczyzn badawczych analizie należy poddać możliwość wystąpienia w sprawach zakończonych wydaniem decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych podstaw do wznowienia postępowania, o których mowa w art. 145 § 1, art. 145a i art. 145b k.p.a. oraz przesłanek do stwierdzenia nieważności decyzji wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.

Odnosnie podstaw do wznowienia postępowania wymienionych w art. 145 § 1 k.p.a. należy stwierdzić, że w postępowaniach poprzedzających wydanie decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. możliwe jest wystąpienie wszystkich wad wymienionych w tym przepisie. Dla porządku należy wskazać, że zgodnie z art. 145 § 1 k.p.a., w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;
- 3) decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27;
- 4) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;
- 5) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję;
- 6) decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;

²⁹⁶ Por. wyrok NSA z 4 grudnia 2003 r., sygn. akt IV SA 515/02, CBOSA.

- 7) zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2);
- 8) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Wymienione w cytowanym powyżej art. 145 § 1 k.p.a. podstawy wznowienia prowadzą się zasadniczo do wad postępowania pozwalających zakwalifikować się do dwóch przyczyn, tj. braku obiektywności tego postępowania (pkt 1-4) lub braku znajomości stanu faktycznego przez organ prowadzący postępowanie (pkt 5-8)²⁹⁷. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wady uzasadniające wznowienie postępowania w związku z brakiem jego obiektywności, mogą wystąpić w każdym postępowaniu administracyjnym, a zatem także w tych postępowaniach, w których wydawane są badane decyzje. Natomiast stwierdzenie, czy w danym postępowaniu możliwe jest wystąpienie wad uzasadniających wznowienie postępowania z powodu braku znajomości stanu faktycznego przez organ prowadzący postępowanie, wymaga uwzględnienia specyfiki konkretnej sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej. Nie we wszystkich postępowaniach administracyjnych decyzja wydawana jest bowiem w trybie współdziałania organów, do którego odnosi się podstawa wznowienia postępowania wymieniona w art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. Nie we wszystkich postępowaniach tego rodzaju, decyzję wydaje się także w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, których późniejsze uchylenie lub zmiana uzasadnia wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Obie te podstawy mogą wystąpić jednak w postępowaniach, w których wydawane są decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r.

Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z art. 23a ust. 5 u.s.r., uchylenie przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, w sytuacji, gdy w dacie wydania tej decyzji lub po jej wydaniu, członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, następuje po uzyskaniu stanowiska wojewody, że w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Wydanie wskazanej decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, bez uzyskania stanowiska wojewody, wyczerpuje więc podstawę do wznowienia postępowania w oparciu o art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.

²⁹⁷ Por. M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 847-848. Natomiast według J. Borkowskiego (*Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1998, s. 128-130), „(...) przesłanki do wznowienia postępowania można podzielić na powstałe przed wydaniem ostatecznej decyzji oraz po jej wydaniu, jak również na mające swe źródło w przestępstwie i na związane z brakiem istotnych informacji w toku postępowania w trybie zwykłym”.

Specyfika postępowań, w których wydawane są decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r., a w tym przede wszystkim konieczność uwzględnienia w tych postępowaniach przesłanek materialno-prawnych nabycia prawa do świadczeń rodzinnych i ich dokumentowania (decyzjami innych organów lub orzeczeniami sądów), powoduje, że nie sposób wykluczyć w tych postępowaniach stwierdzenia wady, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Należy przy tym zaznaczyć, że choć wystąpienie okoliczności opisanych w tej podstawie wznowienie postępowania niewątpliwie wpływa na nabyte przez stronę prawo do świadczeń rodzinnych, którego źródłem może być także decyzja wydana na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r., to jednak w tej sytuacji należy wznowić postępowanie, a nie wszczynać kolejne postępowanie weryfikujące w oparciu o art. 32 ust. 1 u.ś.r. Należy bowiem pamiętać, że jedną z przesłanek negatywnych wydania decyzji na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. jest kwalifikowana wadliwość decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych.

W postępowaniach, w których wydawane są decyzje na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r., nie sposób wykluczyć także wystąpienia wad uzasadniających wznowienie tych postępowań na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 i 7 k.p.a.

Dopuszczalne jest ponadto wznowienia postępowania zakończonego decyzją weryfikującą nabyte prawo do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 145a § 1 i art. 145b § 1 k.p.a. W świetle art. 145a § 1 k.p.a., „można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja”. Należy pamiętać, że weryfikacja nabytego prawa do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. następuje z uwzględnieniem przesłanek materialno-prawnych zawartych w przepisach u.ś.r. W sytuacji zatem stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności przepisów regulujących te przesłanki z Konstytucją lub umową międzynarodową, można żądać wznowienia postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o ile zakwestionowane przepisy stanowiły podstawę do wydania decyzji w tym postępowaniu. Przesłanka z art. 145a § 1 k.p.a. tworzy sytuację, w której mimo prawidłowo przeprowadzonego postępowania i wydania stosownego aktu na podstawie przepisu obowiązującego w chwili orzekania, rozstrzygnięcie okazuje się wadliwe²⁹⁸. Wadliwość ta wynika z przyjęcia koncepcji, zgodnie z którą, zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis prawny nie mógł być podstawą prawidłowej decyzji administracyjnej²⁹⁹. Orzeczenie Trybunału Kon-

²⁹⁸ Por. K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003, s. 327.

²⁹⁹ Ibidem, s. 61. Por. wyrok NSA z 6 lipca 1999 r., sygn. akt II SA 1222/99, LEX nr 46807; wyrok NSA z 16 lipca 1999 r., sygn. akt II SA 1240/99, LEX nr 46808, wyrok NSA z 11 sierpnia

stytucyjnego nie pozbawia jednak takiej decyzji mocy obowiązującej, ale otwiera prawną możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy w nowym stanie prawnym, ukształtowanym w następstwie tego orzeczenia³⁰⁰.

Postępowanie zakończone wydaniem decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych może być wreszcie wznowione z przyczyny określonej w art. 145b § 1 k.p.a. W świetle tego przepisu, „można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219), jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną”. W art. 4 powołanej w tym przepisie ustawy wskazano obszary, w których zakazana jest dyskryminacja, a wśród nich wymieniono dostęp i warunki korzystania z zabezpieczenia społecznego (pkt 4 lit. b). Zgodnie zaś z art. 6 tej ustawy, „zakazuje się nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, jeżeli są one oferowane publicznie”.

Jeśli chodzi natomiast o przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji wymienione w art. 156 § 1 k.p.a., to jak się wydaje, decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r., mogą być dotknięte niemal wszystkimi wadami określonymi w tym przepisie, poza przesłanką z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. W przepisach u.s.r. brak jest bowiem regulacji prawnych wskazujących wady powodujące nieważność omawianych decyzji z mocy prawa. W doktrynie i orzecznictwie sądowym ukształtował się natomiast pogląd, który należy podzielić, że z przesłanki art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. wynika, że podstawa do stwierdzenia nieważności decyzji zachodzi jedynie wtedy, gdy skutek wady decyzji jest ustanowiony wprost w przepisie odrębnym w postaci klauzuli nieważności³⁰¹. Możliwe jest natomiast stwierdzenie nieważności decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, która zawiera wady wymienione w art. 156 § 1 pkt 1-6 k.p.a., tj.

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;

1999 r., sygn. akt II SA 1027/99, LEX nr 46809; wyrok SN z 4 grudnia 2002 r., sygn. akt III RN 200/01, niepublikowany; wyrok SN z 10 czerwca 2003 r., sygn. akt III RN 117/02, niepublikowany.

³⁰⁰ M. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 10.

³⁰¹ Zob. B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, PiP 2002, nr 9, s. 21 i n.; Por. wyroki NSA: z 19 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1186/14, CBOSA oraz z 31 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1880/14, CBOSA, a także wyrok WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1220/16, CBOSA.

- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
- 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą.

W drugiej z wyodrębnionych powyżej płaszczyzn badawczych analizie należy poddać możliwość uchylecia lub zmiany decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 154 § 1, art. 155, art. 161 § 1 i 2 k.p.a., a także na mocy przepisów szczególnych (art. 32 ust. 1 u.ś.r.). Jak się wydaje większych problemów interpretacyjnych nie powinna budzić możliwość wzruszenia tej decyzji na podstawie art. 154 § 1 k.p.a., o ile tylko możliwa będzie kwalifikacja, że na mocy decyzji wydanej na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r., strona nie nabyła prawa do świadczeń rodzinnych. Bardziej złożona sytuacja będzie zachodziła w sytuacji, gdy decyzja wydana na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. będzie źródłem uprawnień dla strony. Wówczas też, jak się wydaje, weryfikacja tej decyzji będzie możliwa na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. a nie na podstawie art. 155 k.p.a. W takim bowiem przypadku regulacja ogólna ustępuje pierwszeństwa regulacji szczególnej.

Na zasadach ogólnych dopuścić należy możliwość wzruszenia omawianych decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w oparciu o art. 161 § 1 i 2 k.p.a. W świetle tych przepisów, „minister, a w badanych sprawach także wojewoda, mogą uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa”.

4. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych

Skutkiem wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydanej na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r., jest także możliwość skorzystania z instytucji stwierdzenia wygaśnięcia tej decyzji. Jest to skutek o charakterze procesowym.

Jak już wspomniano w rozdziale II (podrozdział 6.3) niniejszej monografii, prawo do świadczeń rodzinnych ma charakter osobisty, a zatem jest prawem niezbywalnym i nie podlegającym dziedziczeniu. Prawo do tych świadczeń ustalane jest na wniosek osoby uprawnionej, która musi spełniać określone warunki, podlegające indywidualnemu badaniu po złożeniu wniosku. Śmierć jedynego świadczeniobiorcy stanowi zaś negatywną przesłankę procesową do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r.

Skoro prawo do świadczeń rodzinnych jest ściśle związane z osobą uprawnioną, to jej śmierć nie rodzi żadnych przekształceń podmiotowych. Prawo do tych świadczeń, także te zweryfikowane w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., wygasa więc z chwilą śmierci uprawnionego, co następnie powinno zostać potwierdzone przez organ przez wydanie stosownej decyzji. Podstawę prawną do wydania decyzji w tym przedmiocie stanowi art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., w świetle którego: „organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji (...) leży w interesie społecznym”.

W literaturze i judykaturze prezentowany jest pogląd, że pojęcie bezprzedmiotowości decyzji powinno być interpretowane w sposób zbliżony do pojęcia bezprzedmiotowości postępowania (art. 105 § 1 k.p.a.). Tak więc decyzja staje się bezprzedmiotowa, jeżeli przestał istnieć któryś z elementów materialnego stosunku prawnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej, a to z powodu zgaśnięcia podmiotu, zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę, czy też na skutek zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającego wykonanie decyzji albo z powodu zmiany w stanie prawnym, ale tylko w przypadku gdy powoduje ona taki skutek³⁰².

Stwierdzenie wygaśnięcia będzie jednak obejmowało tylko te decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, które będą wiązały się ze zmianą decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, wydanej w trybie zwykłym. W sytuacji natomiast, gdy decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wiąże się z uchyleniem takiej decyzji, śmierć jedynej strony postępowania weryfikującego, pozostaje zdarzeniem indyferentnym dla bytu prawnego decyzji wydanej w oparciu o art. 32 ust. 1 u.ś.r. Wówczas też brak jest podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych.

W sytuacji natomiast, gdy śmierć jednej z wielu stron decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych pozostaje bez wpływu na prawo do świadczeń rodzinnych pozostałych stron, zasadne wydaje się stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w części dotyczącej osoby zmarłej. Także w tym przypadku podstawę prawną do stwierdzenia przez organ administracji publicznej wygaśnięcia decyzji weryfikującej prawo do świadczeń rodzinnych stanowi art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 32 ust. 2 u.ś.r.

³⁰² Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz do art. 162*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., Legalis 2017 [dostęp 24-11-2018 r.]; T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, PiP 1992, z. 7, s. 49; Tenże, *Glosa do wyroku SN z dnia 3 czerwca 1993 r.*, III ARN 27/93, OSP 1995, z. 3, poz. 50. Por. wyrok WSA w Warszawie z 24 maja 2016 r., sygn. akt V SA/Wa 3734/15, CBOSA oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1594/16, CBOSA.

5. Zmiana w sferze praw nabytych świadczeniobiorcy

Fundamentalną zasadą każdej procedury w demokratycznym państwie prawnym jest zasada stabilności ostatecznych rozstrzygnięć organów orzekających. Celem tej zasady jest nie tylko ochrona praw nabytych strony, ale również zabezpieczenie organów administracji publicznej przed wielokrotnym rozstrzyganiem tych samych spraw. Trwałość ostatecznych decyzji administracyjnych jest kategorią materialnego prawa administracyjnego, regulowaną jednakże przepisami zarówno materialnego, jak i procesowego prawa administracyjnego³⁰³.

W ogólnym postępowaniu administracyjnym konstrukcja prawna trwałości rozstrzygnięć ostatecznych została oparta na dwóch elementach: cechach trwałości decyzji i warunkach ich obowiązywania³⁰⁴. Zgodnie bowiem z art. 16 k.p.a., przymiot trwałości przysługuje wyłącznie decyzjom ostatecznym to jest takim, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzje te korzystają z domniemania legalności, obowiązują i podlegają wykonaniu. W postępowaniu administracyjnym przyjęto ogólną zasadę, w myśl której dla organu administracji publicznej decyzja obowiązuje od chwili jej prawidłowego doręczenia lub ogłoszenia, dla strony zaś od chwili gdy stała się ostateczna³⁰⁵. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, bądź stwierdzenie ich nieważności może nastąpić tylko w przypadkach wystąpienia przesłanek enumeratywnie określonych w kodeksie lub przepisach szczególnych. Nie pozbawia jednak mocy obowiązywania ostatecznego rozstrzygnięcia samo uruchomienie postępowania mającego na celu jego weryfikację. Istnienie bowiem podstawy do zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji zostanie dopiero stwierdzone po przeprowadzeniu postępowania w trybie nadzwyczajnym³⁰⁶.

Naruszenie zasady trwałości ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych należy zakwalifikować jako rażące naruszenie prawa, zwłaszcza, gdy wziąć pod uwagę fakt, iż zasada ta podniesiona została do rangi zasady ogólnej postępo-

³⁰³ Szerzej na temat trwałości aktów administracyjnych zob. uwagi J. Filipka, *Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym*, w: *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, red. B. Adamiak, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999, s. 100 i nast.

³⁰⁴ J. Jendrośka, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych* w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 297.

³⁰⁵ Zob. T. Woś, *Glosa do wyroku SN z 3 czerwca 1993 r., III ARN 27/93*, OSP 1995, nr 3, poz. 50.

³⁰⁶ Pod. T. Wiśniewski, *O aktualności koncepcji bezwzględnej nieważności niektórych decyzji administracyjnych*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 6, s. 16.

wania administracyjnego³⁰⁷. Ponadto, nieusprawiedliwione uchybienie zasadzie trwałości rozstrzygnięć ostatecznych narusza zasadę pogłębiania zaufania do władzy publicznej. Słusznie bowiem zauważył J. Łętowski, że „(...) jedną ze sfer, w których powinna działać zasada zaufania (ochrony zaufania) jest sfera stabilizacji stosunków ustanowionych przez oficjalną wypowiedź organu administracji, a przede wszystkim przez ostateczną decyzję administracyjną. Działanie organu administracji publicznej, który wbrew treści ostatecznej decyzji administracyjnej, ustala odmienny niż wynikający z decyzji stan prawny, czyniąc to nawet przy okazji wydania własnego rozstrzygnięcia w innej sprawie, burzy stabilizację stworzoną przez uprzednią decyzję ostateczną i wpływa zdecydowanie negatywnie na pewność prawa w państwie i przekonanie o stałości rozstrzygnięć jego organów”³⁰⁸.

Z całokształtu regulacji kodeksowej wynika jednak, że trwałość decyzji ostatecznych nie ma charakteru bezwzględnej i w pewnych sytuacjach musi ustąpić konieczności zapewnienia zgodności z prawem decyzji, realizacji interesu publicznego lub indywidualnego, czy też innych wartości³⁰⁹. Możliwość uchylenia, stwierdzenia nieważności lub zmiany ostatecznych decyzji uzasadnia się zazwyczaj tym, że w imię poszanowania wymagań praworządności nie można utrzymać w mocy decyzji, które zostały wydane z naruszeniem istotnych zasad procedury lub rażąco naruszają obowiązujące prawo materialne³¹⁰.

Możliwość wydawania decyzji weryfikujących prawo do świadczeń rodzinnych w trybie art. 32 ust. 1 u.s.r. jest niewątpliwie odstępstwem od zasady ochrony praw dobrze nabytych oraz od zasady trwałości decyzji ostatecznych wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a. Wymaga przy tym podkreślenia, że chociaż każda z tych zasad ma odmienny charakter i pełni inne funkcje, to pozostają one w ścisłym związku. O ile zasada ochrony praw dobrze nabytych ma wymiar materialnoprawny, o tyle zasada trwałości decyzji ostatecznych ma wymiar formalnoprawny. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej w aspekcie formalno-

³⁰⁷ Tak m.in. B. Adamiak, *Glosa do wyroku SN z 11 października 1996 r., III RN 8/96*, OSP 1997, nr 10, poz. 190 oraz A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Glosa do wyroku SN z 9 listopada 2001 r., III RN 194/01*, „Glosa” 2002, nr 4, poz. 20.

³⁰⁸ J. Łętowski, *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a administracją*, w: *Państwo, prawo, obywatel: zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Warszawa 1989, s. 562. Por. M. Kopacz, *Sytuacja prawna adresata decyzji dotkniętej wadą nieważności*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazlak, Warszawa 2015, s. 582 i n.

³⁰⁹ M. Kisielowska, *Pewność sytuacji prawnej jednostki a trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej*, w: *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 149-150.

³¹⁰ J. Jendrośka, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych...*, op. cit., s. 295.

prawnym rodzi materialnoprawny skutek w postaci cofnięcia nabytych praw lub ich odmiennego ukształtowania³¹¹.

Nie sposób jednak przyjąć, aby wydanie decyzji weryfikującej stanowiło naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych. W sprzeczności z tą zasadą pozostaje bowiem jedynie arbitralne znoszenie lub ograniczanie nabytych praw podmiotowych³¹². Z taką jednak sytuacją nie mamy do czynienia w sytuacji wydania decyzji weryfikujących w oparciu o przesłanki zawarte w przepisach rangi ustawy. Wymaga bowiem podkreślenia, że w art. 163 k.p.a. ustawodawca dopuścił możliwość wzruszania decyzji, statuujących prawa nabyte stron, w trybie i na zasadach określonych poza regulacjami k.p.a. Przepis art. 163 k.p.a., o czym już wspomniano, nie może przy tym stanowić jedynej (samodzielnej) podstawy prawnej do zmiany lub uchylecia decyzji, gdyż jest on wyłącznie normą odsyłającą – będą ją stanowiły przepisy odrębnych ustaw. W konsekwencji art. 32 ust. 1 u.ś.r. ma charakter przepisu *lex specialis* w stosunku do uregulowań zawartych w przepisach k.p.a. Dopuszcza on przełamanie zasady ochrony praw dobrze nabytych oraz zasady trwałości decyzji ostatecznych poprzez uchylene lub zmianę decyzji na innych zasadach niż określone w k.p.a.³¹³

Z przepisu art. 32 ust. 1 u.ś.r. można dekodować dwie normy prawne, z których jedna wiąże przesłanki zmiany lub uchylecia decyzji na korzyść strony, a druga odnosi te przesłanki do zmiany lub uchylecia decyzji na niekorzyść strony. W związku z tym różne są także skutki decyzji wydanej w trybie tego przepisu. Gdy decyzja taka stanie się ostateczna, w przypadku jej zmiany lub uchylecia na niekorzyść strony wywiera ona skutek w postaci odmiennego ukształtowania lub odebrania praw dobrze nabytych. Natomiast w przypadku zmiany lub uchylecia decyzji na korzyść strony, decyzja ostateczna staje się nowym, samodzielnym źródłem uprawnień z niej wynikających o charakterze praw nabytych³¹⁴. Biorąc pod uwagę konstytutywny charakter decyzji z art. 32 ust. 1 u.ś.r. będzie ona wywoływała co do zasady skutki prawne od daty, w której stanie się ostateczna.

6. Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych a zwrot nienależnie pobranych świadczeń

Postępowanie w sprawie uchylecia decyzji na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych i postępowanie w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego to dwa odrębne postępowania administracyjne.

³¹¹ M. Kotulski, *Zmiana lub uchylecia decyzji...*, op. cit., s. 37.

³¹² Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100.

³¹³ M. Kotulski, *Zmiana lub uchylecia decyzji...*, op. cit., s. 38.

³¹⁴ Ibidem, s. 37.

Pierwsze z tych postępowań prowadzone jest w trybie nadzwyczajnym i kończy się wydaniem decyzji na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. w zw. z art. 163 k.p.a., a drugie – w trybie zwykłym i kończy się wydaniem decyzji na podstawie art. 30 ust. 1 u.ś.r. oraz art. 104 k.p.a. Zaznaczyć jednak należy, że w orzecznictwie i doktrynie istnieją rozbieżności odnośnie kolejności wydawania decyzji z art. 30 ust. 1 i art. 32 ust. 1 u.ś.r. Prezentowany jest także pogląd o możliwości rozstrzygnięcia wszystkich kwestii uregulowanych w tych przepisach w jednej decyzji administracyjnej. W pierwszej kolejności wskazać jednak należy na te poglądy, których zwolennicy wskazują na istnienie sekwencyjności postępowań w przypadku wystąpienia przesłanki nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego.

We wskazanym obszarze formułowane jest stanowisko, że warunkiem wydania decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia jest uprzednie uchylenie lub zmiana decyzji, na podstawie której to świadczenie zostało przyznane. Pogląd taki uzasadniany jest faktem, iż uznanie świadczenia za nienależnie pobrane i nałożenie obowiązku jego zwrotu, bez uprzedniego ostatecznego wzruszenia decyzji przyznającej to świadczenie, prowadziłoby do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostawałyby dwie sprzeczne ze sobą decyzje administracyjne - jedna przyznająca świadczenie, a druga - nakładająca obowiązek jego zwrotu. Ponadto, wskazuje się, że dopóki decyzja uchylająca decyzję o przyznaniu świadczenia nie jest ostateczna, dopóty brak jest podstaw do przyjęcia, że pobrane świadczenie na podstawie decyzji przyznającej to świadczenie, jest świadczeniem nienależnie pobranym³¹⁵.

Z drugiej strony, przyjmowane jest rozwiązanie przeciwne, zgodnie z którym, w pierwszej kolejności winno nastąpić przeprowadzenie postępowania w celu wydania decyzji stwierdzającej, że świadczenie zostało pobrane nienależnie i dopiero stwierdzenie nienależnie pobranego świadczenia stanowi przesłankę do zmiany lub uchylenia decyzji pierwotnej w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Zdaniem W. Maciejki, „w części, w jakiej art. 32 ust. 1 u.ś.r. dotyczy przesłanki nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego, organ musi dysponować ostateczną decyzją w sprawie zwrotu świadczenia nienależnie pobranego. W postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. organ nie bada przesłanek z art. 30 ust. 2 u.ś.r., ale opiera się na wiążącej go decyzji orzekającej zwrot”³¹⁶. W wyroku z 2 października-

³¹⁵ Zob. wyroki NSA: z 21 października 2011 r., sygn. akt I OSK 918/11, CBOSA; z 21 października 2010 r., sygn. akt I OSK 291/09, CBOSA; z 20 stycznia 2011 r. sygn. akt I OSK 1392/10, CBOSA, a ponadto wyroki: WSA w Poznaniu z 7 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 31/09, CBOSA oraz WSA w Warszawie z 12 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 477/11, CBOSA. Por. M. Kotulski, *Uwagi na tle zmiany lub uchylenia decyzji...*, op. cit., s. 26 i n. oraz Tenże, *Zmiana lub uchylenie decyzji...*, op. cit., s. 36 i n.

³¹⁶ W. Maciejko, w: *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, op. cit., s. 354. Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 5 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 89/08, CBOSA.

ka 2013 r. NSA ocenił jednak, że „aby można było nakazywać zwrot określonych świadczeń, to najpierw należy przesądzić, że były to świadczenia pobrane nienależnie. Dopiero po uprawomocnieniu się decyzji, uznającej świadczenie rodzinne za nienależnie pobrane jest możliwe orzekanie w przedmiocie jego zwrotu przez osobę, która je pobrała. Przy czym podkreślić należy, że inny jest zakres obu tych postępowań. W postępowaniu o ustalenie nienależnie pobranych świadczeń należy zbadać, czy zachodzą przesłanki określone w art. 30 ust. 1 pkt 1- 4 u.s.r., natomiast w postępowaniu o zwrot nienależnie pobranych świadczeń bada się między innymi przesłanki z art. 30 ust. 3 i 5 (kwestie terminów). Tym samym stwierdzić należy, że zakres pojęciowy decyzji ustalającej, że świadczenie zostało pobrane nienależnie a decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia nie jest tożsame i o czym innym rozstrzygają takie decyzje”³¹⁷.

Jak już wspomniano, wyrażany jest także pogląd, że treść art. 30 i 32 ust. 1 u.s.r. nie wyklucza przyjęcia, iż organ może również orzec o uchyleniu decyzji oraz zwrocie nienależnie pobranego świadczenia jedną decyzją³¹⁸. W uzasadnieniu tego poglądu akcentuje się przedmiot uregulowania, względy ekonomiki postępowania oraz pewności adresatów decyzji co do zakresu ich uprawnień. Zauważa się, że w obu rozstrzygnięciach przedmiotem postępowania jest ta sama przesłanka – nienależnego pobrania świadczeń, a przedmiotem badania organu jest w istocie jedna kwestia wzruszenia decyzji z uwagi na nienależne pobranie świadczeń i zwrotu wypłaconych w oparciu o nią świadczeń. Wskazuje się przy tym na konieczność zachowania spójności obu rozstrzygnięć podnosząc, że przesądzenie tej przesłanki w jednym postępowaniu sprowadza w istocie kolejne wszczęte postępowanie do formalności, związanej z ustaleniem przesłanki w postaci istnienia wcześniejszej decyzji administracyjnej. Wywodzi się, że przyjęcie takiego rozwiązania w żaden sposób nie naruszy praw strony, przeciwnie jednorazowo i ostatecznie, bez wprowadzania elementu niepewności, określi jej sytuację prawną.

Pogląd ten nie znajduje jednak szerszej akceptacji w orzecznictwie sądowym, w którym wywodzi się, że łączne orzekanie o uchyleniu lub zmianie decyzji i uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane oraz o nakazaniu zwrotu świadczenia nienależnie pobranego nie jest dopuszczalne przede wszystkim ze względu na odrębność trybów, w jakich następuje rozstrzyganie w tych sprawach. Zmiana bądź uchylenie decyzji o przyznaniu świadczeń rodzinnych na podstawie art. 32 ust. 1 u.s.r. następuje w trybie nadzwyczajnym; celem jest tu bowiem wzruszenie decyzji mającej walor decyzji ostatecznej. Natomiast o zwrocie świadczenia po-

³¹⁷ Wyrok NSA z 2 października 2013 r., sygn. akt I OSK 2997/12, CBOSA.

³¹⁸ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 27 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 155/09, CBOSA. Por. J. Ostalowski, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych...*, op. cit., s. 53.

branego nienależnie orzeka się w trybie zwykłym³¹⁹. Wskazuje się także, że art. 32 ust. 1 u.ś.r. stanowi ograniczenie zasady trwałości decyzji administracyjnych i w związku z tym podlega wykładni ścisłej, zwłaszcza że zmiana lub uchylenie decyzji ostatecznej może nastąpić bez zgody strony. Podnosi się, że przepis ten w sposób jednoznaczny wskazuje, iż ma on zastosowanie jedynie do zmiany lub wyeliminowania z obrotu prawnego dotychczasowej ostatecznej decyzji i nie zawiera podstawy do orzeczenia co do innych kwestii. Akcentuje się, że prowadząc postępowanie administracyjne w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., organ zobligowany jest zbadać i ocenić czy zachodzi przesłanka do zastosowania tego przepisu; dopiero zaś ostateczna decyzja zawierająca wskazanie konkretnej przesłanki stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia na tle konkretnego stanu faktycznego i prawnego, może prowadzić do uznania, iż dana osoba nienależnie pobrała świadczenia rodzinne³²⁰. W tym kontekście zwraca się także uwagę, że łączne rozstrzygnięcie o weryfikacji decyzji przyznającej prawa do świadczenia rodzinnego i obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia godzi w sposób oczywisty w wynikającą z art. 15 k.p.a. zasadę dwuinstancyjności, gdyż nakazuje zwrot świadczenia jeszcze przed zweryfikowaniem trafności decyzji weryfikującej prawo do tego świadczenia³²¹.

Ocenić należy, że żaden z przedstawionych powyżej poglądów nie ma charakteru uniwersalnego, a zatem nie może być przyjmowany we wszystkich sprawach, w których wystąpiła przesłanka nienależnie pobranego świadczenia. Wymaga przede wszystkim podkreślenia, że oba postępowania, opisane w art. 30 ust. 2 i art. 32 ust. 1 u.ś.r., dotyczą zupełnie różnych kwestii, choć pozostają ze sobą w związku. W postępowaniu prowadzonym w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. organ dokonuje weryfikacji wysokości przyznanego świadczenia lub weryfikacji samego faktu jego przyznania, tak by zapobiec na przyszłość, dalszemu pobieraniu świadczeń rodzinnych w sposób niewłaściwy, natomiast w postępowaniu o zwrot nienależnie pobranych świadczeń, organ ustala przesłanki dowodzące, że doszło w danym przypadku do nienależnego pobrania świadczenia i orzeka w kwestii zwrotu tego świadczenia³²². Postawić można tezę, że w zależności od okoliczności sprawy, w każdym z tych postępowań organ jest uprawniony do badania przesłanek z art. 30 ust. 2 u.ś.r., przy czym w niektórych sprawach na tą ocenę będzie miało wpływ stanowisko organu co do istnienia tych przesłanek wyrażone w innej decyzji ostatecznej.

³¹⁹ Zob. wyrok NSA z 29 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 563/13, CBOSA oraz wyrok NSA z 21 października 2011 r., sygn. akt I OSK 918/11, CBOSA.

³²⁰ Por. wyrok NSA z 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 919/07, CBOSA; wyrok NSA z 22 lipca 2010 r. sygn. akt I OSK 620/10, CBOSA.

³²¹ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 7 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 31/09, CBOSA.

³²² Por. wyrok NSA z 26 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1582/09, CBOSA.

Wymaga jednak podkreślenia, że nie w każdej sprawie wystąpienie przesłanek nienależnego pobrania świadczeń rodzinnych, wymienionych w art. 30 ust. 2 u.ś.r., będzie rodziło obowiązek przeprowadzenia obu opisanych powyżej postępowań. Jak już bowiem wskazywano w rozdziale I niniejszej monografii, z uwagi na konstytutywny charakter decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, przeprowadzenie postępowania zmierzającego do jej wydania, dopuszczalne jest jedynie w tych sprawach, w których prawo do świadczeń rodzinnych jest nadal realizowane. W sytuacji zatem, gdy upłynął już okres, na jaki świadczenie zostało przyznane, brak jest podstaw do uchylenia lub zmiany decyzji przyznającej świadczenie w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Wówczas też, to w postępowaniu dotyczącym zwrotu nienależnie pobranego świadczenia będzie oceniane wystąpienie przesłanek, o których mowa w art. 30 ust. 2 u.ś.r. Z sytuacją taką będziemy mieli zresztą do czynienia w większości przypadków, gdy prawo do świadczeń rodzinnych jest nadal realizowane, a wystąpią przesłanki opisane w art. 30 ust. 2 u.ś.r.

Jak dowiedziono bowiem w rozdziale II (3.3.) niniejszej monografii, konieczność wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., z powodu nienależnie pobranych przez osobę świadczeń rodzinnych, może zachodzić jedynie wtedy, gdy przesłanka ta będzie wiązała się z zaistnieniem zdarzeń, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., związanych z przyznaniem świadczeń na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia. W odniesieniu zatem tylko do tej jednej przesłanki nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych możliwe będzie przeprowadzenie obu postępowań opisanych w art. 30 ust. 2 i art. 32 ust. 1 u.ś.r. W takich sprawach opowiedzieć należy się jednak za pierwszeństwem postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., a co za tym idzie za dokonaniem w tym właśnie postępowaniu oceny wystąpienia przesłanek warunkujących uznanie, że świadczenie rodzinne zostało nienależnie pobrane. Przychylić należy się przy tym do poglądu S. Niteckiego, że przepisu u.ś.r. nie przewidują wydania przez organ decyzji o pobraniu nienależnego świadczenia, tak samo jak brak jest podstaw do wydania decyzji o zmianie sytuacji dochodowej lub osobistej mającej wpływ na prawo do świadczenia rodzinnego³²³. Podzielić należy także argumenty podawane w przytoczonych powyżej orzeczeniach sądowych, w których zakwestionowano możliwość równoczesnego – w jednej decyzji – rozstrzygania przez organ o uchyleniu decyzji oraz o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia. Niektóre z tych argumentów przemawiają ponadto w badanym obszarze za pierwszeństwem postępowania weryfikującego nabyte prawo do

³²³ S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne...*, op. cit., s. 183.

świadczeń rodzinnych przed postępowaniem w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego.

Nie sposób bowiem odmówić słuszności stanowisku, że strona, przed rozstrzygnięciem o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia, o ile tylko jest to możliwe, powinna mieć zagwarantowane prawo do poddania kontroli instancyjnej decyzji, w której dokonuje się oceny wystąpienia przesłanki nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego. Wymaga także podkreślenia, że konstytucyjny charakter decyzji wydawanych w postępowaniu weryfikującym, skutkujący wyeliminowaniem lub zmianą decyzji przyznającej prawo do świadczenia rodzinnego w dacie, gdy decyzja weryfikacyjna stanie się ostateczna, pozwoli na prawidłowe ustalenie okresu, za który strona zostanie następnie zobowiązana do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia. W takim zaś ujęciu, przyznanie pierwszeństwa postępowaniu weryfikującemu w sprawach, w których wystąpiła przesłanka wymieniona w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., pozostanie spójne z przesłankami nienależnego pobrania świadczeń rodzinnych, wymienionymi w art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4 u.ś.r., których wystąpienie związane jest z uprzednim wzruszeniem decyzji przyznającej prawo do świadczenia rodzinnego w odpowiednim trybie nadzwyczajnym.

7. Ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 23a ust. 6 u.ś.r.

Pomimo istnienia podstaw do nowego ukształtowania sytuacji prawnej osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych, nie zawsze osiągnięcie tego celu będzie możliwe przez wydanie decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r. W przypadku bowiem przebywania osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych lub członka rodziny tej osoby w dniu wydania decyzji przyznającej świadczenia rodzinne lub po dniu jej wydania, poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, konieczne będzie wydanie w tym celu dwóch decyzji przez dwa różne organy, tj. decyzji właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o uchyleniu dotychczasowej decyzji przyznającej świadczenia rodzinne za okres, w którym osoba podlega ustawodawstwu w zakresie świadczeń rodzinnych w innym państwie, (na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. w zw. z art. 23a ust. 5 u.ś.r.) oraz decyzji wojewody w sprawie świadczeń rodzinnych zgodnie z art. 21 od dnia, w którym osoba podlega ustawodawstwu tego innego państwa (art. 23a ust. 6 u.ś.r.). Możliwość wydania decyzji przez wojewodę na podstawie art. 23 ust. 6 u.ś.r. jest zatem skutkiem wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych.

8. Podsumowanie

Wprowadzenie do obrotu prawnego decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., następuje wraz z ich skutecznym doręczeniem stronie lub przynajmniej jednej ze stron w przypadku wielości stron w postępowaniu. Wówczas też decyzja ta rodzi skutki prawne zarówno o charakterze procesowym, jak i materialnoprawnym. Do skutków prawnych o charakterze procesowym, powstałych na skutek wprowadzenia do obrotu prawnego rzeczowej decyzji, zaliczyć należy w pierwszej kolejności możliwość poddania tej decyzji kontroli instancyjnej organu odwoławczego, a następnie kontroli sądowoadministracyjnej. Kontrole te, wobec braku regulacji szczególnych, przebiegają według zasad ogólnych określonych w przepisach k.p.a. i p.p.s.a.

Wymaga jednak podkreślenia, że zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, organ odwoławczy nie może ograniczyć się jedynie do kontroli decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, lecz zobowiązany jest ponownie rozpatrzyć sprawę w jej całokształcie. Ponadto, organ odwoławczy, posiadając uprawnienia reformatoryjne, ma obowiązek uwzględnić zmiany stanu faktycznego i prawnego, które nastąpiły po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji. Z odmienną sytuacją mamy natomiast do czynienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w którym kontrola zaskarżonej decyzji dokonywana jest według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jej wydania. Kontrola ta obejmuje jednak nie tylko legalność zaskarżonej decyzji organu administracji publicznej ale także legalność prawa, na podstawie którego decyzja ta została wydana. W ramach kontroli legalności prawa, sądy administracyjne badają przede wszystkim hierarchiczną zgodność przepisów prawa, stanowiących podstawę prawną wydania decyzji administracyjnej, z uwzględnieniem ich pozycji w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast kontrola sądowoadministracyjna legalności stosowania prawa przez organy administracji publicznej przebiega w trzech płaszczyznach, tj. a) oceny zgodności działania z prawem materialnym, b) dochowania wymaganej prawem procedury, c) respektowania reguł określonych w przepisach ustrojowych.

Skutkiem o charakterze procesowym, powstałym na skutek wprowadzenia do obrotu prawnego badanych decyzji, jest także możliwość uruchomienia trybów nadzwyczajnych mających na celu wzruszenie tych decyzji. Skutek ten, co do zasady, zaktualizuje się jednak dopiero po uzyskaniu przez te decyzje przymiotu ostateczności. Tego rodzaju skutkiem jest także możliwość stwierdzenia wygaśnięcia w całości lub w części niektórych decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych w sytuacji śmierci świadczeniobiorcy.

Do skutków o charakterze materialno-prawnym, powstałych w związku z wprowadzeniem do obrotu prawnego decyzji wydanej w oparciu o art. 32 ust. 1 u.ś.r., należy natomiast zaliczyć: zmianę w sferze praw nabytych świadczeniobiorcy oraz możliwość wydania innych rozstrzygnięć w oparciu o tą decyzję administracyjną. Jeśli chodzi o pierwszy z ww. skutków, to z przeprowadzonych w niniejszym rozdziale rozważań wynika, że z przepisu art. 32 ust. 1 u.ś.r. można dekodować dwie normy prawne, z których jedna wiąże przesłanki zmiany lub uchylecia decyzji na korzyść strony, a druga odnosi te przesłanki do zmiany lub uchylecia decyzji na niekorzyść strony. W związku z tym różne są także skutki decyzji wydanej w trybie tego przepisu. Gdy decyzja taka stanie się ostateczna, w przypadku jej zmiany lub uchylecia na niekorzyść strony, wywiera ona skutek w postaci odmiennego ukształtowania lub odebrania praw dobrze nabytych. Natomiast w przypadku zmiany lub uchylecia decyzji na korzyść strony, decyzja ostateczna staje się nowym, samodzielnym źródłem uprawnień z niej wynikających o charakterze praw nabytych. Biorąc pod uwagę konstytutywny charakter decyzji z art. 32 ust. 1 u.ś.r. będzie ona wywoływała, co do zasady skutki prawne od daty, w której stanie się ostateczna.

Wprowadzenie do obrotu prawnego decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydanej w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., rodzi wreszcie (po uzyskaniu przez tą decyzję przymiotu ostateczności) możliwość wydania innych rozstrzygnięć w sprawach świadczeń rodzinnych. W wyniku podjętych w niniejszym rozdziale badań ustalono, że postępowaniu weryfikującemu nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, prowadzonemu w trybie pozakodeksowym, należy przyznać pierwszeństwo przed postępowaniem prowadzonym w sprawie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych z przyczyn, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. W tych też sprawach, ocena zawarta w decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydanej w oparciu o art. 32 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., co do wystąpienia tej przesłanki nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, będzie wiążąca dla organu wydającego decyzję o zwrocie tych świadczeń.

W sprawach świadczeń rodzinnych, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, uprzednie uchylene decyzji na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. w zw. z art. 23a ust. 5 u.ś.r. warunkuje późniejsze wydanie przez wojewodę decyzji w sprawie świadczeń rodzinnych na podstawie art. 23a ust. 6 u.ś.r.

Zakończenie

Celem niniejszej monografii była diagnoza stanu regulacji prawnych umożliwiających wzruszenie w trybie pozakodeksowym ostatecznych decyzji, na mocy których strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Punktem odniesienia dla prowadzonych rozważań był zarówno interes państwa, przejawiający się w zapobieżeniu nieuprawnionemu wpływowi środków publicznych, jak i interes adresata decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, którego prawa nabyte winny podlegać szczególnej ochronie. Istotne znaczenie w tym obszarze miała także funkcja ochronna prawa procesowego, wyrażająca się we wprowadzeniu takich regulacji prawnych, które służą z jednej strony – prawu jednostki do skutecznej ochrony na danej drodze postępowania, z drugiej zaś – ochronie praworządności. W badaniach wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną i porównawczą. Wyniki przeprowadzonych badań przedstawiono zaś w treści niniejszej monografii, która podzielona została na pięć rozdziałów, przy czym, w celu zachowania przejrzystości rozważań, w każdym rozdziale, obok rozważań zasadniczych, zawarto podsumowanie.

W wyniku podjętych badań ustalono, że decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., są elementem nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych. Wydawane są one po przeprowadzeniu postępowania o niejednolitej konstrukcji prawnej. W postępowaniu tym występują bowiem instytucje procesowe właściwe dla środka odwołałości decyzji – przez organ, który wydał decyzję, jak również środka zaskarżenia, bo nie można wykluczyć możliwości złożenia w tych trybie żądania weryfikacji decyzji przez stronę. Postępowanie to ma charakter autonomiczny względem kodeksowych trybów nadzwyczajnych, a przepisy k.p.a. (w tym art. 163 k.p.a.), nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do wydania w tym postępowaniu decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. To w przepisach szczególnych, na zasadzie odesłania z art. 163 k.p.a., określone zostały przesłanki wydawania tego rodzaju decyzji. Przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 163 k.p.a., uprawniającym organ do wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych jest przede wszystkim art. 32 ust. 1 u.ś.r. Przesłanki zawarte w tym przepisie stanowią co do zasady instrument kontroli przez organ admini-

stracji publicznej prawidłowości wykonywania przez strony decyzji ustalających prawo do świadczeń rodzinnych i korzystania z praw z nich płynących.

Konstrukcja art. 32 u.ś.r. spełnia zadanie komunikatywności i warunek określoności, będący elementem konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji, wprowadzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Użycie zaś w art. 32 ust. 1 u.ś.r. zwrotu „mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną” w istocie oznacza obowiązek właściwych organów do ingerencji w nabyte prawa do świadczeń rodzinnych we wszystkich tych sprawach, w których nie stwierdzono wystąpienia przesłanek negatywnych do wydania decyzji weryfikujących te prawa. W takim zaś ujęciu, przyjąć należy, że decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawane na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r., mają charakter związany. Uwzględniając natomiast rodzaje rozstrzygnięć, które z mocy art. 32 ust. 1 u.ś.r., mogą być zawarte w tych decyzjach, należy uznać, że zarówno zmiana decyzji pierwotnej, jak i jej uchylenie mają charakter konstytutywny. Decyzje te wywierają zatem skutki *ex nunc*, tj. na przyszłość (podobnie jak decyzje opisane w art. 155 i 161 k.p.a.).

Regulacje zawarte w art. 32 ust. 1 u.ś.r. nie są jednak wystarczające do prawidłowego odkodowania wszystkich przesłanek warunkujących wydanie w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. W przepisie tym wymieniono bowiem jedynie przesłanki pozytywne wydania tych decyzji. Natomiast przesłanki negatywne muszą być odkodowane z całokształtu regulacji prawnych znajdujących zastosowanie w sprawach, w których te decyzje są wydawane, a w tym z przepisów k.p.a.

Wymienione w art. 32 ust. 1 u.ś.r. przesłanki pozytywne wydania rzeczonych decyzji nie mają jednolitej konstrukcji. W przepisie tym zawarto bowiem zarówno przesłanki materialne (merytoryczne) - związane ze zmianą sytuacji strony lub jej rodziny mającą wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, jak i przesłanki procesowe (formalne) – dopuszczające uchylenie lub zmianę jedynie ostatecznej decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Wszystkie wymienione w tym przepisie przesłanki mają charakter bezwzględny.

Pomimo tego, że w przepisach u.ś.r. nie wskazano żadnych negatywnych przesłanek wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, w wyniku podjętych badań możliwe było wyodrębnienie katalogu także tego rodzaju przesłanek o charakterze formalnym. Ustalono przy tym, że w przeciwieństwie do przesłanek pozytywnych wydania tych decyzji, nie wszystkie przesłanki negatywne ich wydania mają charakter bezwzględny. Do negatywnych przesłanek procesowych o charakterze bezwzględnym należy bowiem zaliczyć jedynie przesłanki wymienione w punktach 6.1. do 6.5. rozdziału II niniejszej monografii, to jest: uprzednie wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzin-

nych; upływ okresu, na jaki ustalono prawo do świadczeń rodzinnych; śmierć jednego świadczeniobiorcy, zawisłość sprawy administracyjnej prowadzonej w trybie pozakodeksowym oraz ostateczne rozpatrzenie sprawy w tym trybie.

Względny charakter ma natomiast negatywna przesłanka procesowa opisana w punkcie 6.6. niniejszego rozdziału jako „kwalifikowana wadliwość ostatecznej decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych”. Okoliczność ta stanowi bowiem podstawę do wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego w innych postępowaniach prowadzonych w trybach nadzwyczajnym (to jest: w trybie wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji), którym co do zasady należy przyznać pierwszeństwo przed pozakodeksowym trybem, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Samo wszczęcie postępowania w trybie nadzwyczajnym, dotyczącym decyzji dotkniętych wadą kwalifikowaną, nie czyni jednak trwale niedopuszczalnym prowadzenia postępowania zmierzającego do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Jeżeli w postępowaniu odrębnym nie dojdzie do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadą kwalifikowaną, wówczas możliwe będzie wszczęcie lub kontynuowanie postępowania zmierzającego do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Uzależnione to będzie jednak od stwierdzenia przez właściwy organ istnienia przesłanek pozytywnych i braku pozostałych przesłanek negatywnych do wydania tej decyzji.

Analizując tą przesłankę negatywną stwierdzono, że nie każda kwalifikowana wadliwość ostatecznej decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, będzie stanowiła czasową przeszkodę do wszczęcia lub kontynuowania postępowania zmierzającego do weryfikacji tej decyzji w oparciu o przesłanki materialne wymienione w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Jak wynika bowiem z przeprowadzonej w niniejszej monografii analizy przesłanek materialnych wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, przesłanki te umożliwiają wzruszenie decyzji niewadliwej, czyli zawierającej w chwili jej podejmowania prawidłowe rozstrzygnięcie. Wyjątkiem w tym obszarze jest przesłanka nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego w okolicznościach określonych w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., a więc przyznanie świadczenia rodzinnego na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia. W takim bowiem przypadku, weryfikacji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., podlega decyzja wadliwa, a postępowanie prowadzone w tej sprawie będzie miało pierwszeństwo przed wznowieniem postępowania z powodu wystąpienia podstawy, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Dostrzeżenie tego wyjątku koniecznym czyniło przeprowadzenie oceny w kierunku zasadności utrzymania w art. 32 ust. 1 u.ś.r. przesłanki nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego. Bez tej przesłanki, postępowanie w sprawie wydania decyzji weryfikują-

jącej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych jednolicie ustępowałoby pierwszeństwa postępowaniom prowadzonym w trybach nadzwyczajnych uruchamianym względem decyzji dotkniętych wadą kwalifikowaną.

Należy ponadto podkreślić, że jak wynika z przeprowadzonej w niniejszej monografii analizy przesłanki „nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego”, wystąpienie tej okoliczności w sprawie oceniane powinno być z uwzględnieniem regulacji art. 30 ust. 2 u.s.r. W przepisie tym zawarto bowiem legalną definicję terminu „nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego”. Przepis ten, jak zostało wykazane, znajdzie jednak jedynie odpowiednie zastosowanie przy wydawaniu decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r. Większość okoliczności, wypełniających definicję tego terminu, nie może być bowiem uznana za okoliczność stanowiącą podstawę do wydania decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r. Przyczyny takiego stanu rzeczy zostały szczegółowo przedstawione w punkcie 3.3. rozdziału II niniejszej monografii. Dla sformułowania wniosków zasadne jest jedynie przypomnienie, że jedną z takich przyczyn jest istnienie w art. 32 ust. 1 u.s.r. samodzielnych podstaw do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, takich jak: zmiana sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych oraz wystąpienie innych okoliczności mających wpływ na prawo do tych świadczeń.

Rozważania zawarte w tej części monografii pozwoliły zaś na konkluzję, że konieczność wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r., z powodu nienależnie pobranego przez osobę świadczenia rodzinnego może zachodzić jedynie wtedy, gdy przesłanka ta będzie wiązała się z zaistnieniem jednego ze zdarzeń, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.r., to jest „przyznania świadczenia na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia”. Ta z kolei przesłanka, jak wskazano powyżej, dotyczy wadliwości powstałej przy wydawaniu a nie wykonywaniu decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Tego rodzaju wadliwość ujęta została zaś w ramy podstaw do wznowienia postępowania, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 1 i 5 k.p.a. Możliwa jest zatem weryfikacja ostatecznej decyzji administracyjnej obarczonej taką wadą w innym trybie niż ten przewidziany w art. 32 ust. 1 u.s.r. Wymaga przy tym zaznaczenia, że w przypadku stwierdzenia istnienia podstawy wznowienia postępowania właściwy organ ponownie rozpatruje sprawę co do jej istoty (art. 149 § 2 k.p.a.).

W świetle powyższych argumentów *de lege ferenda* rozważyć należy nowelizację art. 32 ust. 1 u.s.r. poprzez pominięcie „nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego” jako przesłanki materialnej wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Wraz z dodaniem do przepisu art. 32 ust. 1 u.s.r. prze-

słanki „wystąpienia innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych” zbędne stało się bowiem posiłkowe wykorzystywanie w omawianym trybie przesłanek stosowanych w sprawie uznania świadczenia rodzinnego za nie należnie pobrane. Utrzymywanie tej przesłanki wprowadza ponadto niepotrzebny dysonans pomiędzy podstawami wznowienia postępowania a przesłankami uchylenia lub zmiany decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., skutkujący koniecznością zastosowania drugiego z wymienionych trybów względem decyzji wadliwie wydanych, a nie tylko wadliwie wykonywanych.

W postępowaniu prowadzonym w trybie pozakodeksowym, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, mamy do czynienia ze zjawiskiem dezintegracji (dekoncentracji) przepisów procesowych. W postępowaniu tym konieczne jest bowiem uwzględnienie regulacji procesowych zawartych w aktach o różnym stopniu uszczegółowienia. Wśród tych aktów wymienić należy przede wszystkim: przepisy u.ś.r. i wydanego na podstawie delegacji zawartej w tej ustawie rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych. W postępowaniu tym znajdują zastosowanie także przepisy k.p.a.

Na gruncie u.ś.r. odnaleźć można niewiele regulacji prawnych, które wprost odnoszą się do postępowania, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Przepisy dotyczące tej problematyki są ponadto rozproszone na gruncie u.ś.r. Stosowne regulacje w tym przedmiocie odnaleźć można bowiem zarówno w art. 23a u.ś.r., który znajduje zastosowanie w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jak i w art. 32 u.ś.r. normującym szczególne instytucje procesowe przewidziane na użytek postępowania w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń.

W pozostałych postępowaniach zmierzających do wydania decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., wobec braku odmiennych regulacji prawnych, organ winien odpowiednio zastosować przepisy u.ś.r., a także rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych, regulujące postępowanie prowadzone w trybie zwykłym. Przeprowadzona jednak w rozdziale III niniejszej monografii analiza tych przepisów wskazuje, że w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych przepisy te znajdują zastosowanie w niewielkim zakresie, dotyczącym pozyskiwania odpowiednich informacji mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Na mocy odesłania zawartego w art. 32 ust. 2 u.ś.r., w postępowaniu, w którym wydawana jest badana decyzja, w kwestiach nieuregulowanych, znajdują zastosowanie także przepisy k.p.a. Z uwagi jednak na brak wyraźnego odesłania w przepisach

u.ś.r. do któregoś z kodeksowych trybów nadzwyczajnych, stosowanie w tym postępowaniu przepisów regulujących tamte tryby uznać należy za niedopuszczalne. Tym samym, w sprawach, w których wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, odesłanie, o którym mowa w art. 32 ust. 2 u.ś.r., należy ograniczyć do przepisów k.p.a. regulujących postępowanie prowadzone w trybie zwykłym.

Ocenić należy, że regulacje zawarte w podanych przepisach są wystarczające do prawidłowego przeprowadzenia postępowania w badanym trybie. Z punktu widzenia interesów państwa, jak i w celu zabezpieczenia interesu adresata decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, *de lege ferenda* rozważenia wymaga wprowadzenie w przepisach u.ś.r. instytucji wstrzymania wykonania decyzji podlegającej weryfikacji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Możliwe byłoby to poprzez dodanie w tym przepisie kolejnych ustępów (1e, 1f) na wzór regulacji zawartej w art. 152 § 1 i 2 k.p.a. Na etapie wszczęcia postępowania w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. organ nie ma bowiem pewności co do zakresu, w jakim zweryfikowana zostanie decyzja ustalająca prawo do świadczeń rodzinnych. Taka struktura postępowania wykazuje więc daleko idące podobieństwo z instytucją wznowienia postępowania, co uzasadnia wprowadzenie analogicznej, jak w tamtym trybie, instytucji wstrzymania wykonania decyzji, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylecia decyzji w tym postępowaniu. W poruszonym zakresie za niewystarczające, z oczywistych względów należy uznać kompetencje organu do wstrzymania wypłaty świadczeń wynikające z art. 28 ust. 2 i 3 u.ś.r. Uprawnienie to ma bowiem charakter środka dyscyplinującego stronę w postępowaniu i nie jest uzależnione od stanu faktycznego sprawy, lecz od formalnej przesłanki uniemożliwienia przeprowadzenia wywiadu, względnie nieudzielenia podczas tego wywiadu wyjaśnień, jak również odmowy udzielenia lub nieudzielenia, w wyznaczonym terminie wyjaśnień co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych.

W niniejszej monografii przeprowadzono także pogłębioną analizę przepisów regulujących właściwość organów w sprawach wydawania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Analiza tych przepisów pozwoliła zaś na wyodrębnienie zasady niezmienności właściwości organów w sprawach ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych i weryfikacji nabytego prawa do tych świadczeń na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Pomimo bowiem użycia w tym przepisie spójnika „oraz” nie powinno budzić wątpliwości, że wymienione w tym przepisie organy (to jest wójt burmistrz, prezydent miasta oraz wojewoda) uprawnione są do wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych tylko w tych sprawach, w których uprzednio wydały decyzję o ustaleniu prawa do tych świadczeń. W wyniku podjętych badań ustalono kilka wyjątków od zasady niezmienności właściwości organów we wskazanych sprawach.

W ramach właściwości rzeczowej, z odstępstwem od tej zasady mamy do czynienia w sprawach, w których merytoryczną decyzję, w trybie zwykłym, wydał w wyniku rozpatrzenia odwołania organ wyższego stopnia. W tych bowiem sprawach, pomimo tego, że źródłem uprawnień wynikających z decyzji jest ostateczna decyzja organu odwoławczego, organem właściwym do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych będzie organ pierwszej instancji. Za konstatacją taką przemawia przede wszystkim brzmienie przepisu art. 32 ust. 1 u.s.r., w którym wyraźnie właściwość do wydawania decyzji weryfikujących prawo do świadczeń rodzinnych została zastrzeżona na rzecz organów pierwszej instancji, to jest wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz wojewody. Ponadto, w związku ze zmianą właściwości organów w sprawach świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, wojewoda będzie organem właściwym do uchylecia lub zmiany w trybie art. 32 ust. 1 u.s.r. nie tylko własnych decyzji, ale także decyzji marszałka województwa wydanych w tych sprawach przed 1 stycznia 2018 r.

Omawiana zasada niezmienności właściwości organów doznaje pewnych ograniczeń także w ramach właściwości miejscowej, gdy po wydaniu decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych osoba otrzymująca te świadczenia zmieni miejsce zamieszkania. Dotyczy to tych spraw, w których zmiana miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenie rodzinne połączona jest ze zmianą gminy względem tej, której organ wydał decyzję ustalającą prawo do świadczeń rodzinnych. Wówczas bowiem następuje zmiana płatnika zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jakimi w świetle art. 20 ust. 1 u.s.r., są zadania w zakresie świadczeń rodzinnych. Zmiana ta skutkuje zaś utratą właściwości miejscowej w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), który wydał decyzję ustalającą prawo do świadczeń rodzinnych. Wówczas też, właściwość miejscową wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych ustala się według miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenia rodzinne. W takim przypadku organ ten będzie uprawniony do uchylecia lub zmiany decyzji wydanej przez inny organ o tej samej właściwości rzeczowej, lecz innej miejscowej. Zmiana miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenia rodzinne pozostaje natomiast bez wpływu na właściwość miejscową wojewody w omawianych sprawach.

Przeprowadzone w niniejszej monografii rozważania pozwoliły także na nakreślenie czynności procesowych podejmowanych w stadium wszczęcia oraz w stadium wyjaśniającym postępowania, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.s.r. Ustalono, że postępowanie w tej sprawie, poza postępowaniem, o którym mowa w art. 32 ust. 1b u.s.r. (tj. postępowaniem w sprawie zmiany decyzji ustalającej

prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń, które wszczynane jest z urzędu), może być wszczęte – na zasadach ogólnych - zarówno na żądanie strony, jak i z urzędu, (art. 61 § 1 w zw. z art. 32 ust. 2 u.ś.r.). W omawianych sprawach nie znajduje natomiast zastosowania art. 61 § 2 k.p.a. dopuszczający warunkowe wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Stwierdzono ponadto, że sposób wszczęcia postępowania w badanych sprawach determinuje zakres czynności, jakie organ podejmuje w tym stadium postępowania. Czynności te, wobec fragmentarycznej regulacji szczególnej, są niemal tożsame z tymi, jakie podejmuje organ w stadium wszczęcia postępowania regulowanego przepisami k.p.a.

W monografii rozważano także zagadnienie zbiegu przesłanek umożliwiających uruchomienie dwóch lub więcej postępowań (zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądownoadministracyjnej) zmierzających do wzruszenia ostatecznej decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Rozważania te pozwoliły na nakreślenie reguł kolizyjnych, które winny znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy istnieją przesłanki do weryfikacji tej decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. i przesłanki do uruchomienia innego kodeksowego trybu wzruszenia tej decyzji lub wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego. W tym obszarze uznano, że co do zasady, w pierwszej kolejności stosuje się kodeksowe tryby służące weryfikacji decyzji administracyjnych dotkniętych kwalifikowanymi wadami prawnymi (stwierdzenie nieważności decyzji i wznowienie postępowania administracyjnego). Wynika to z przyjętego w monografii założenia, że kwalifikowana wadliwość decyzji stanowi, co do zasady, przesłankę negatywną do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy weryfikacji w trybie pozakodeksowym podlega decyzja wadliwa. W badanym trybie pozakodeksowym ma to miejsce w przypadku, gdy przyczyną weryfikacji decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, są okoliczności określone w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. Wówczas bowiem, jak dowiedziono, weryfikacji w trybie pozakodeksowym podlega decyzja wadliwa, a opisane w powołanym przepisie okoliczności wyczerpują także znamiona podstawy do wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Pierwszeństwo zastosowania w tym przypadku mają jednak przepisy nakazujące uchylenie lub zmianę decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Tryb ten będzie miał także pierwszeństwo przed kodeksowymi trybami wzruszania decyzji prawidłowych lub dotkniętych wadą niekwalifikowaną, o których mowa w art. 155 i art. 161 k.p.a.

Opisany w art. 32 ust. 1 u.ś.r. tryb wzruszania decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, będzie miał także pierwszeństwo przed postępowaniem sądownoadministracyjnym, o ile wniesienie skargi do sądu nastąpiło po wszczęciu postępowania w tym trybie (art. 56 p.p.s.a.). Z odmienną sytu-

acją mamy natomiast do czynienia, gdy postępowanie weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych zostanie wszczęte po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. Wówczas bowiem organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego. De *lege ferenda* rozważenia wymaga zasadność wprowadzenia stosownych regulacji prawnych statuujących reguły kolizyjne, które znajdą zastosowanie w przypadku zbiegu przesłanek umożliwiających uruchomienie dwóch lub więcej postępowań (zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądowoadministracyjnej) zmierzających do wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej.

Jeśli chodzi natomiast o stadium wyjaśniające postępowania prowadzonego w sprawach, w których wydawana jest decyzja, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., to przeprowadzone w tym obszarze badania wykazały, że stadium to cechują znaczne odrębności względem postępowania dowodowego prowadzonego w sprawie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych na podstawie przepisów u.ś.r. i rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w momencie wszczęcia tego postępowania organ administracji publicznej z reguły dysponuje już informacjami wskazującymi na konieczność dokonania weryfikacji nabytego prawa do świadczeń rodzinnych. W stadium dowodowym postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, z mocy art. 32 ust. 2 u.ś.r., znajdują natomiast zastosowanie przepisy k.p.a.

Jak wykazano w niniejszej monografii, przepisy k.p.a. znajdują także zastosowanie przy redagowaniu treści decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawanych w trybie pozakodeksowym. Ustalono bowiem, że struktura tych decyzji nie różni się od struktury decyzji wydawanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Decyzje te powinny zatem zawierać elementy wymienione w art. 107 § 1 i 2 k.p.a. W strukturze tych decyzji można przy tym wyodrębnić elementy tworzące tzw. minimum decyzyjne oraz pozostałe składniki decyzji. Do pierwszej grupy należą takie składniki decyzji jak: oznaczenie organu administracji publicznej, oznaczenie strony lub stron, rozstrzygnięcie oraz podpis osoby uprawnionej do wydania decyzji. Do drugiej grupy zaliczyć należy zaś takie składniki decyzji jak: datę wydania decyzji; powołanie podstawy prawnej; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, a w niektórych przypadkach – klauzulę dotyczącą wykonalności decyzji.

Wprowadzenie do obrotu prawnego decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., następuje wraz z ich skutecznym doręczeniem stronie lub przynajmniej jednej ze stron w przypadku wielości stron w postępowaniu. Wówczas też decyzja ta rodzi skutki prawne

zarówno o charakterze procesowym, jak i materialno-prawnym. W wyniku podjętych badań ustalono, że do skutków prawnych o charakterze procesowym, powstałych na skutek wprowadzenia do obrotu prawnego rzeczowej decyzji, zaliczyć należy możliwość poddania tej decyzji kontroli instancyjnej organu odwoławczego, a następnie kontroli sądowoadministracyjnej. Kontrole te, wobec braku regulacji szczególnych, przebiegają według zasad ogólnych określonych w przepisach k.p.a. i p.p.s.a. Do tej grupy skutków należy zaliczyć także możliwość poddania tych decyzji weryfikacji w trybach nadzwyczajnych oraz możliwość stwierdzenia ich wygaśnięcia.

Natomiast do skutków o charakterze materialno-prawnym, powstałych w związku z wprowadzeniem do obrotu prawnego decyzji wydanej w oparciu o art. 32 ust. 1 u.ś.r., lecz po uzyskaniu przez tą decyzję przymiotu ostateczności, należy zaliczyć: zmianę w sferze praw nabytych świadczeniobiorcy oraz możliwość wydania innych rozstrzygnięć w oparciu o tą decyzję administracyjną. Jeśli chodzi o pierwszy z ww. skutków, to z przeprowadzonych w niniejszej monografii rozważań wynika, że z przepisu art. 32 ust. 1 u.ś.r. można dekodować dwie normy prawne, z których jedna wiąże przesłanki zmiany lub uchylecia decyzji na korzyść strony, a druga odnosi te przesłanki do zmiany lub uchylecia decyzji na niekorzyść strony. W związku z tym różne są także skutki decyzji wydanej w trybie tego przepisu. Gdy decyzja taka stanie się ostateczna, w przypadku jej zmiany lub uchylecia na niekorzyść strony, wywiera ona skutek w postaci odmiennego ukształtowania lub odebrania praw dobrze nabytych. Natomiast w przypadku zmiany lub uchylecia decyzji na korzyść strony, decyzja ostateczna staje się nowym, samodzielnym źródłem uprawnień z niej wynikających o charakterze praw nabytych. Biorąc pod uwagę konstytutywny charakter decyzji z art. 32 ust. 1 u.ś.r. będzie ona wywoływała, co do zasady, skutki prawne od daty, w której stanie się ostateczna.

Wprowadzenie do obrotu prawnego decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydanej w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., rodzi wreszcie (po uzyskaniu przez tą decyzję przymiotu ostateczności) możliwość wydania innych rozstrzygnięć w sprawach świadczeń rodzinnych. W wyniku podjętych w niniejszej monografii badań ustalono, że postępowaniu weryfikującemu nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, prowadzonemu w trybie pozakodeksowym, należy przyznać pierwszeństwo przez postępowaniem prowadzonym w sprawie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych z przyczyn, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. W tych też sprawach, ocena zawarta w decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydanej w oparciu o art. 32 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., co do wystąpienia tej przesłanki nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, będzie wiążąca dla organu wydającego decyzję o zwrocie tych świadczeń.

W sprawach świadczeń rodzinnych, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, uprzednie uchylene decyzji na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. w zw. z art. 23a ust. 5 u.ś.r. warunkuje zaś późniejsze wydanie przez wojewodę decyzji w sprawie świadczeń rodzinnych na podstawie art. 23a ust. 6 u.ś.r.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L 166 z dnia 30 kwietnia 2004 r. ze zm.);
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącym wykonywania rozporządzenia (WE) Nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L 284 z dnia 30 października 2009 r.);
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznej na rynku wewnętrznym oraz uchylający dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257 z 2014 r., s. 73)
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.);
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.);
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2179);
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.);
- Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 570 ze zm.);
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.);
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 922 ze zm.);
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 180 ze zm.);
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.);
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2220);

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.);
- Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. nr 86, poz. 732)
- Ustawa z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym (Dz. U. nr 109, poz. 747)
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 554 ze zm.);
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219);
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 998 ze zm.)
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. poz. 559)
- Ustawa 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 rodzinnych (Dz. U. poz. 1302)
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195; t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2134 ze zm.);
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935)
- Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. poz. 1428)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283)
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz. U. poz. 1466);
- Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 2329)

Wykaz literatury

- Adamiak B., *Glosa do wyroku SN z 11 października 1996 r., III RN 8/96*, OSP 1997, nr 10, poz. 190;
- Adamiak B., *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, PiP 2002, z. 9;
- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2014;
- B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017;
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009;
- Adamiak B., Borkowski J., Mastalski R., Zubrzycki J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2016;
- Adamska L., *Świadczenia rodzinne w UE*, „Służba Pracownicza” 2007, nr 7;
- Andrzejewski M., *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko-rodzina-państwo)*, Kraków 2003;
- Babińska-Górecka R., Lewandowicz-Machnikowska M., *Świadczenie rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010;
- Bartosiewicz A., Kubacki R., *Glosa do wyroku SN z 9 listopada 2001 r., III RN 194/01*, „Glosa” 2002, nr 4, poz. 20.
- Bładowski B., *Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2001;
- Bogusz M., *Powaga rzeczy osądzonej w nowym postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2004, z. 6;
- Bojanowski E., Lang J., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999;
- Borkowski J., *Zmiana i uchylanie decyzji ostatecznych w trybie pozakodeksowym (na podstawie przepisów szczególnych)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1964, z. 37;
- Borkowski J., *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967;
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1998;
- Całkiewicz D., *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13;
- Chalas P., *Zastosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w formułowaniu uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1;
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002;

- Chróścielewski W. (red.), *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, cz. 1, t. II *Systemu prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018;
- Chróścielewski W., Korzeniowska A., *Glosa do wyroku NSA z 31 lipca 2002 r., II SA/Gd 441/00*, OSP 2004, nr 2, poz. 14;
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004;
- Cieślak M., *Polska procedura karna*, Warszawa 1984;
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002;
- Dańczak P., *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015;
- Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2013;
- Długosz J., *Ustawowa wyłączność i określoność w prawie karnym*, Warszawa 2016;
- Dobkowska B., Muzyczuk B., *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a wydawanie rozstrzygnięć kasacyjnych na przykładzie samorządowego kolegium odwoławczego*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010;
- Dolnicki B., *Materialnoprawne i procesowe skutki wydania decyzji w postępowaniu ogólnym i podatkowym*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010;
- Drachal J., Hauser R., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Zielona Góra 2003;
- Dzienisiuk D., *Świadczenia z ubezpieczenia chorobowego. Świadczenia rodzinne – po zmianach*, Warszawa 2004;
- Federczyk W., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013;
- Filipek J., *Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym*, w: *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, red. B. Adamiak, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999;
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz II*, Kraków 2001;
- Frey T., *Relacja urząd-obywatel a standardy dobrej administracji*, Biuletyn RPO – Materiały, Warszawa 2007;
- Gajda-Durlik M., *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007;

- Gołębiewski P., *Wzajemne relacje organów administracji w sprawach świadczeń rodzinnych*, „Służba Pracownicza” 2008, nr 5;
- Jakubowski A., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 września 2013 r. sygn. akt I OPS 2/13*, OSP 2014, nr 5, poz. 53;
- Jaśkowska M., *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych*, w: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014;
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000;
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2016;
- Jendrośka J., *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych w: Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niznik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001;
- Kabat A., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych w: Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997;
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008;
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017;
- Kielkowski T., *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012;
- Kisielowska M., *Pewność sytuacji prawnej jednostki a trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej*, w: *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012;
- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009;
- Kmiecik Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2004;
- Kmiecik Z., *Mediacja w polskim prawie administracyjnym*, w: *Mediacja w sprawach administracyjnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2007;
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009;
- Kmiecik Z., *Postępowanie wstępne i wyjaśniające przed organem drugiej instancji w: Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011;
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014;
- Kmiecik Z., *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos*, w: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014;
- Kmiecik Z. R., *Zbieg środków prawnych przysługujących od decyzji organów administracji publicznej*, „Casus” 2008, nr 1;
- Kmiecik Z. R., *Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej w trybie art. 154 i 155 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8;

- Kmiecik Z. R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014;
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004;
- Knysiak-Molczyk H., *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos*, w: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014;
- Knyżewska J., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego - 5. Świadczenia rodzinne*, „Służba Pracownicza” 2005, nr 7;
- Knyżewska J., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w praktyce*, „Służba Pracownicza” 2006, nr 6;
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, R. Hauser, Warszawa 2017 (wyd. 4), 2018 (wyd. 5);
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015;
- Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2018;
- Komentarz do spraw administracyjnych*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2015
- Kopacz M., *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008;
- Kopacz M., *Forma prawna załatwienia wniosku bezrobotnego w przedmiocie indywidualnego skierowania na szkolenie*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11;
- Kopacz M., *Dezintegracja przepisów procesowych w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego na przykładzie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, w: *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetka, Warszawa 2012;
- Kopacz M., *Pozycja jednostki w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych regulujących problematykę zabezpieczenia społecznego w: Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2013;
- Kopacz M., *Legalność działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym a kontrola tej legalności sprawowana przez sądy administracyjne*, ZNSA 2014, nr 2;
- Kopacz M., *Podmioty uprawnione do wniesienia skargi na decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, red. B. Dobkowska, P. Sobotko, M. A. Ziniewicz, Olsztyn 2015;
- Kopacz M., *Wymagania formalne skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym i ich ocena*, ZNSA 2016, nr 4;

- Kopacz M., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1003/14*, ZNSA 2016, nr 6;
- Kopacz M., Krzykowski P., *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, Olsztyn 2014;
- Kopacz M., *Sytuacja prawna adresata decyzji dotkniętej wadą nieważności*, (w:) *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015;
- Korc-Maciejko A., Maciejko W., *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2008;
- Kotarba K., *Przesłanki uzasadniające odwołalność decyzji administracyjnej na podstawie art. 163 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1;
- Kotulski M., *Uwagi na tle zmiany lub uchylecia decyzji z zakresu pomocy społecznej oraz zwrotu świadczeń nienależnie pobranych*, „Casus” 2007, nr 43;
- Kotulski M., *Zmiana lub uchylecia decyzji z zakresu pomocy społecznej*, ST 2008, nr 3;
- Krawiec A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 560/07*, OSP 2012, nr 5, poz. 56;
- Kroplewski Ł., Majczak P., Sobieralski K. (red.), *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2018;
- Krzykowski P., *Wprowadzenie*, w: *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2013;
- Krzykowski P., Brzuzy A., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009;
- Łaszczyca G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005;
- Łaszczyca G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011;
- Łaszczyca G., Matan A., *Doręczenia w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998;
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. I i t. II*, Kraków 2005;
- Łętowski J., *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a administracją*, w: *Państwo, prawo, obywatel: zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, red. J. Łętowski, W. Sokołowicz, Warszawa 1989;
- Łuczak K., *Konstrukcja rei iudicatae decyzji administracyjnej (w Kodeksie postępowania administracyjnego)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 4;
- Łuczak K., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 września 2013 r. sygn. akt I OPS 2/13*, OSP 2014, nr 5, poz. 53;
- Maciejko W., *Usunięcie z obrotu prawnego decyzji wójta*, „Służba Pracownicza” 2006, nr 12;

- Maciejko W., *Postępowanie w sprawie zwrotu świadczeń nienależnie pobranych – jurysdykcyjny sposób ochrony środków publicznych*, w: *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009;
- Maciejko W., *Nowa przyczyna zwrotu nienależnych świadczeń rodzinnych*, „Służba Pracownicza” 2009, nr 4;
- Maciejko W., *Wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych*, „Służba Pracownicza” 2009, nr 5;
- Maciejko W., *Zmiana lub uchylene decyzji w sprawach pomocy społecznej*, „Służba Pracownicza” 2010, nr 8.
- Maciejko W., *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2014;
- Majczak P. P., *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Ius Novum” 2016, nr 4;
- Martysz C., *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, w: *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, L. Zacharko, Warszawa 2008;
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004;
- Mrozek P., *Świadczenia rodzinne. Procedury i zasady przyznawania prawa do świadczeń rodzinnych w praktyce*, Warszawa 2016;
- Mucha J., *Zawistość sprawy w procesie cywilnym*, Warszawa 2014;
- Nitecki S., *Obligatoryjne formy weryfikacji decyzji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, ST 2003, nr 5;
- Nitecki S., *Pomoc społeczna. Procedura i tryb przyznawania świadczeń*, Wrocław 2009;
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008;
- Nitecki S., *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009;
- Nitecki S., *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009;
- Nitecki S., *Zasada praw nabytych a weryfikacja decyzji administracyjnej w ramach postępowania administracyjnego na przykładzie ustawy o pomocy społecznej*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003;
- Nowacki J., *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003;
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1999;
- Rychter R. A., *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014;
- Rzucidło-Grochowska I., *Strategie i techniki formułowania uzasadnień orzeczeń sądowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 2;
- Ostałowski J., *Ustawa o świadczeniach rodzinnych – świadczenia nienależnie pobrane*, ST 2006, nr 4;
- Piątek W., *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015;
- Piątek W., *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017, nr 5;

- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017;
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017;
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex-el 2018;
- Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002
- Rogalski M., *Przesłanka powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Kraków 2005;
- Rychter R., *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014;
- Samulski K., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017;
- Sawuła R., *Właściwość sądów administracyjnych i samorządowych kolegiów odwoławczych do rozpoznawania spraw na tle ustawy z dn. 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych*, „CASUS” 2005, nr 1;
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012;
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017;
- Skoczylas A., *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001;
- Ślugocki J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2003;
- Ślugocki J., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*. Warszawa 2007;
- Ślugocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017;
- Sobieralski K., *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003;
- Starościk J., Bar L., *Postępowanie administracyjne, karno-administracyjne i przymusowe w administracji*, Warszawa 1949-1950;
- System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. I, *Instytucje prawa administracyjnego*, autorzy tomu: Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015;
- System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, autorzy tomu: L. Leszczyński, M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, Warszawa 2012;
- System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, autorzy tomu: B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, Warszawa 2010;
- System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, autorzy tomu: B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, Warszawa 2017;
- System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, autorzy tomu: K. Celińska-

- Grzegorzcyk, W. Chróścielewski, R. Hauser, z. Kmiecik, Z. Niewiadomski, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, J. P. Tarno, A. Wróbel, Warszawa 2016;
- Szulejewski D., *Uchylanie i zmiana decyzji ostatecznych na podstawie przepisów szczególnych*, „Organizacja-Metody-Technika” 1984, nr 11;
- Śladkowska E., *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013;
- Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2015;
- Uścińska G., *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005;
- Uścińska G., *Aktualne problemy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 7;
- Wagner-Kowalska J., *Czy należy zachować art. 163 w kodeksie postępowania administracyjnego?*, PiP 2015, z. 3;
- Wiśniewski T., *O aktualności koncepcji bezwzględnej nieważności niektórych decyzji administracyjnych*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 6;
- Wojciechowska M., *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny. Instruktaż postępowania. Wzory*, Gdańsk 2013;
- Woś T., *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978;
- Woś T., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, PiP 1992, z. 7, s. 49;
- Woś T., *Glosa do wyroku SN z dnia 3 czerwca 1993 r., III ARN 27/93*, OSP 1995, z. 3, poz. 50;
- Woś T., Kielkowski T., *Glosa do wyroku SN z dnia 6 lipca 2001 r., III RN 116/00*, ST 2005, nr 9;
- Woś T. (red.), Knysiak-Molczyk H., Krawiec A., Kamiński M., Kielkowski T., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013;
- Woś T., Firlus J. G., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6;
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982;
- Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997;
- Zacharko L., *Instrumenty lepszego stanowienia prawa administracyjnego – implikacje dla jego stosowania (kilka uwag dyskusyjnych)*, w: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego, t. IV Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D. R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012;
- Zalasiński T., *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008;
- Zieliński A., *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, PiP 1984, z. 3;

Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981;
Zimmermann J., *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego*, ZNSA 2010, nr 5-6;
Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017;
Ziółkowska A., *Zmiana i uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 i 155 k.p.a.*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50- lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.

Wykaz orzeczeń

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego:

Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100;
Wyrok TK z 7 listopada 2006 r. sygn. akt SK 42/05, OTK-A 2006, nr 10, poz. 148;
Wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK 2007, nr 9, poz. 108;
Wyrok TK z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11, OTK 2011, nr 10, poz. 115;
Wyrok TK z 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13, OTK-A 2013, nr 9, poz. 134;
Postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r. sygn. akt P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36.

Orzeczenia Sądu Najwyższego:

Wyrok SN z 28 listopada 1990 r., sygn. akt III ARN 30/90, LEX nr 10764;
Wyrok SN z 4 grudnia 2002 r., sygn. akt III RN 200/01, niepublikowany;
Wyrok SN z 10 czerwca 2003 r., sygn. akt III RN 117/02, niepublikowany;
Wyrok SN z 15 czerwca 2012 r. sygn. akt II CSK 436/11, Lex nr 1232234.

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego:

Uchwała NSA z 15 listopada 1999 r., sygn. akt OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54;
Uchwała NSA z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt FPS 10/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 56;
Uchwała NSA z 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1;
Uchwała NSA z 7 grudnia 2009 r. sygn. akt I OPS 6/09, ONSAiWSA 2010, nr 2, poz. 18;
Uchwała NSA z 3 września 2013 r. sygn. akt I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 1, poz. 2;
Uchwała NSA z 5 czerwca 2017 r., sygn. akt II GPS 1/17, CBOSA;
Wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81, OSP 1982, nr 9, poz. 169;
Wyrok NSA z 28 maja 1991 r., sygn. akt II SA 369/91, ONSA 1991, Nr 3-4, poz. 63;
Wyrok NSA z 6 lipca 1999 r., sygn. akt II SA 1222/99, LEX nr 46807;
Wyrok NSA z 16 lipca 1999 r., sygn. akt II SA 1240/99, LEX nr 46808,
Wyrok NSA z 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt II SA 1027/99, LEX nr 46809;
Wyrok NSA z 4 października 2002 r., sygn. akt IV SA 1206/02, ONSA 2003, Nr 4, poz. 140;

Wyrok NSA z 4 grudnia 2003 r., sygn. akt IV SA 515/02, CBOSA;
Wyrok NSA z 18 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 401/07, CBOSA;
Wyrok NSA z 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 919/07, CBOSA;
Wyrok NSA z 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 674/07, CBOSA;
Wyrok NSA z 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OSK 177/09, CBOSA;
Wyrok NSA z 14 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 826/09, CBOSA;
Wyrok NSA z 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 66/09, CBOSA;
Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 177/09, CBOSA;
Wyrok NSA z 4 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1208/09, CBOSA;
Wyrok NSA z 26 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1582/09, CBOSA;
Wyrok NSA z 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 894/09, CBOSA;
Wyrok NSA z 15 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1134/09, CBOSA;
Wyrok NSA z 22 lipca 2010 r. sygn. akt I OSK 620/10, CBOSA;
Wyrok NSA z 27 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1227/09, CBOSA;
Wyrok NSA z 21 października 2010 r., sygn. akt I OSK 291/09, CBOSA;
Wyrok NSA z 28 października 2010 r. sygn. akt II OSK 917/10, CBOSA;
Wyrok NSA z 20 stycznia 2011 r. sygn. akt I OSK 1392/10, CBOSA;
Wyrok NSA z 16 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 317/10, CBOSA;
Wyrok NSA z 5 maja 2011 r. sygn. akt I OSK 1059/10, CBOSA;
Wyrok NSA z 21 października 2011 r., sygn. akt I OSK 918/11, CBOSA;
Wyrok NSA z 8 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1064/11, CBOSA;
Wyrok NSA z 20 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 1919/11, CBOSA;
Wyrok NSA z 9 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 1806/11, CBOSA;
Wyrok NSA z 13 grudnia 2012 r. sygn. akt II GSK 1886/11, CBOSA;
Wyrok NSA z 14 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1099/12, CBOSA;
Wyrok NSA z 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1573/11, CBOSA;
Wyrok NSA z 27 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 1313/12, CBOSA;
Wyrok NSA z 20 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 463/11, CBOSA;
Wyrok NSA z 18 czerwca 2013 r., sygn. akt II GSK 1407/11, CBOSA;
Wyrok NSA z 18 czerwca 2013 r., sygn. akt II GSK 1408/11, CBOSA;
Wyrok NSA z 20 czerwca 2013 r., sygn. akt II GSK 476/12, CBOSA;
Wyrok NSA z 2 października 2013 r., sygn. akt I OSK 2997/12, CBOSA;
Wyrok NSA z 10 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1113/12, CBOSA;
Wyrok NSA z 29 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 335/13, CBOSA;
Wyrok NSA z 27 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 930/13, CBOSA;
Wyrok NSA z 7 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2446/12, CBOSA;
Wyrok NSA z 12 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 348/13, CBOSA;
Wyrok NSA z 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 980/13, CBOSA;
Wyrok NSA z 29 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 563/13, CBOSA;

Wyrok NSA z 15 października 2014 r., sygn. akt I OSK 504/13, CBOSA;
Wyrok NSA z 21 października 2014 r., sygn. akt II OSK 596/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 21 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1931/13, CBOSA;
Wyrok NSA z 19 grudnia 2014 r. sygn. akt II OSK 1354/13, CBOSA;
Wyrok NSA z 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 1923/13, CBOSA;
Wyrok NSA z 23 kwietnia 2015 r. sygn. akt II FSK 1762/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 5 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2349/13, CBOSA;
Wyrok NSA z 25 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 74/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 6 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 2766/13, CBOSA;
Wyrok NSA z 17 września 2015 r., sygn. akt I OSK 71/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 6 października 2015 r. sygn. akt I OSK 555/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 8 października 2015 r., sygn. akt I GSK 207/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 11 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 951/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 19 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1186/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 9 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 1120/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 23 lutego 2016 r. sygn. akt I OSK 3118/15, CBOSA;
Wyrok NSA z 31 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1880/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 24 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2319/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 10 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2445/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 14 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3157/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 16 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 15/15, CBOSA;
Wyrok NSA z 17 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 2234/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 19 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 3263/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 21 lipca 2016 r. sygn. akt II OSK 2706/15, CBOSA;
Wyrok NSA z 15 września 2016 r., sygn. akt I OSK 809/16; CBOSA;
Wyrok NSA z 20 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3128/14, CBOSA;
Wyrok NSA z 9 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 889/16, CBOSA;
Wyrok NSA z 15 marca 2017 r., sygn. akt II FSK 3336/16, CBOSA;
Wyrok NSA z 12 maja 2017 r., sygn. akt I FSK 1892/15, CBOSA;
Wyrok NSA z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 1144/17, CBOSA;
Wyrok NSA z 12 października 2017 r., sygn. akt II GSK 3658/15, CBOSA;
Wyrok NSA z 21 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 516/16, CBOSA;
Wyrok NSA z 23 marca 2018 r. sygn. akt I OSK 1408/16, CBOSA;
Postanowienie NSA z 4 marca 1981 r., sygn. akt SA 654/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 15;
Postanowienie NSA z 24 października 2006 r. sygn. akt II OW 32/06, CBOSA;
Postanowienie NSA z 6 maja 2008 r. sygn. akt I OW 4/08, CBOSA;
Postanowienie NSA z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 45/11, CBOSA;
Postanowienie NSA z 18 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 38/12, CBOSA;
Postanowienie NSA z 2 marca 2012 r. sygn. akt II GW 15/11, CBOSA;

Postanowienie NSA z 21 maja 2012 r. sygn. akt II OW 136/11, CBOSA;
Postanowienie NSA z 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 1509/12, CBOSA;
Postanowienie NSA z 13 września 2012 r. sygn. akt II OW 120/12, CBOSA;
Postanowienie NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 2316/12, CBOSA;
postanowienia NSA z 13 grudnia 2012 r. sygn. akt II OW 156/12, CBOSA;
Postanowienie NSA z 14 kwietnia 2015 r. sygn. akt I OZ 318/15, CBOSA;
Postanowienie NSA z 27 listopada 2015 r. sygn. akt II OW 101/15, CBOSA;
Postanowienie NSA z 24 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 2925/14, CBOSA;
Postanowienie NSA z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II GSK 911/17, CBOSA;
Postanowienie NSA z 8 lutego 2018 r. sygn. akt II OW 133/17, CBOSA.

Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych:

Wyrok WSA w Białymstoku z 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 163/11, CBOSA;
Wyrok WSA w Białymstoku z 3 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 171/14, CBOSA;
Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 1083/14, CBOSA;
Wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1594/16, CBOSA;
Wyrok WSA w Gdańsku z 27 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 155/09, CBOSA;
Wyrok WSA w Gdańsku z 27 września 2012 r., sygn. akt III SA/Gd 430/12, CBOSA;
Wyrok WSA w Gdańsku z 9 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 31/17, CBOSA;
Wyrok WSA w Gliwicach z 12 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Gl 682/07, CBOSA;
Wyrok WSA w Gliwicach z 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 228/08, CBOSA;
Wyrok WSA w Gliwicach z 20 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Gl 2026/11, CBOSA;
Wyrok WSA w Gliwicach z 19 czerwca 2012 r. sygn. akt IV SA/Gl 904/11, CBOSA;
Wyrok WSA w Gliwicach z 14 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Gl 1213/12, CBOSA;
Wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 859/13, CBOSA;
Wyrok WSA w Gliwicach z 16 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 1173/13, CBOSA;
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Go 124/17, CBOSA;
Wyrok WSA w Krakowie z 15 listopada 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 1237/10, CBOSA;
Wyrok WSA w Krakowie z 19 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1060/12, CBOSA;
Wyrok WSA w Krakowie z 22 czerwca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 136/16, CBOSA;
Wyrok WSA w Lublinie z 21 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 174/08, CBOSA;
Wyrok WSA w Lublinie z 19 listopada 2008 r., sygn. akt I SA/Lu 435/08, CBOSA;
Wyrok WSA w Lublinie z 15 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 276/09, CBOSA;
Wyrok WSA w Lublinie z 12 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 66/13, CBOSA;
Wyrok WSA w Lublinie z 6 września 2017 r., sygn. akt I SA/Lu 469/17, CBOSA;
Wyrok WSA w Łodzi z 9 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 996/10, CBOSA;
Wyrok WSA w Łodzi z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 1114/12, CBOSA;
Wyrok WSA w Łodzi z 13 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 1282/12, CBOSA;

Wyrok WSA w Łodzi z 29 października 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 797/15, CBOSA;
Wyrok WSA w Olsztynie z 21 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Ol 802/13, CBOSA;
Wyrok WSA w Olsztynie z 24 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1312/16, CBOSA;
Wyrok WSA w Olsztynie z 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 181/17, CBOSA;
Wyrok WSA w Olsztynie z 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 462/17, CBOSA;
Wyrok WSA w Olsztynie z 19 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 672/17, CBOSA;

Wyrok WSA w Olsztynie z 30 stycznia 2018 r. sygn. akt II SAB/Ol 131/17, CBOSA;
Wyrok WSA w Opolu z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 260/14, CBOSA;
Wyrok WSA w Opolu z 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SAB/Op 48/15, CBOSA;
Wyrok WSA w Poznaniu z 7 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 31/09, CBOSA;
Wyrok WSA w Poznaniu z 2 lipca 2013 r., sygn. akt III SA/Po 606/13, CBOSA;
Wyrok WSA w Poznaniu z 6 grudnia 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 1021/17, CBOSA;
Wyrok WSA w Rzeszowie z 24 maja 2005 r. sygn. akt II SA/Rz 4/04, CBOSA;
Wyrok WSA w Rzeszowie z 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 112/13, CBOSA;
Wyrok WSA w Rzeszowie z 20 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 917/13, CBOSA;
Wyrok WSA w Rzeszowie z 10 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1620/16, CBOSA;
Wyrok WSA w Szczecinie z 13 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 986/12, CBOSA;
Wyrok WSA w Szczecinie z 14 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Sz 442/14, CBOSA;
Wyrok WSA w Szczecinie z 5 lutego 2015 r., sygn. akt I SA/Sz 1310/14, CBOSA;
Wyrok WSA w Szczecinie z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 254/17, CBOSA;
Wyrok WSA w Warszawie z 20 maja 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 2389/04, CBOSA;
Wyrok WSA w Warszawie z 29 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 2036/07, CBOSA;
Wyrok WSA w Warszawie z 26 października 2010 r., sygn. akt VIII SA/Wa 538/10, CBOSA;

Wyrok WSA w Warszawie z 12 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 477/11, CBOSA;
Wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1547/12, CBOSA;
Wyrok WSA w Warszawie z 14 marca 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 2711/13, CBOSA;
Wyrok WSA w Warszawie z 19 maja 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 3432/14, CBOSA;
Wyrok WSA w Warszawie z 19 stycznia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 1865/15, CBOSA;
Wyrok WSA w Warszawie z 24 maja 2016 r., sygn. akt V SA/Wa 3734/15, CBOSA;
Wyrok WSA w Warszawie z 8 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2194/16, CBOSA;
Wyrok WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1220/16, CBOSA;
Wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2017 r. sygn. akt VII SA/Wa 859/16, CBOSA;
Wyrok WSA w Warszawie z 8 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1105/17, CBOSA;
Wyrok WSA we Wrocławiu z 5 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 89/08, CBOSA;
Postanowienie WSA w Krakowie z 12 lutego 2018 r. sygn. akt III SA/Kr 63/18, CBOSA;
Postanowienie WSA w Lublinie z 28 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 719/17, CBOSA;

Postanowienie WSA w Poznaniu z 27 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 549/13, CBOSA;

Postanowienie WSA w Rzeszowie z 29 grudnia 2017 r. sygn. akt II SAB/Rz 181/17, CBOSA;

Postanowienie WSA w Warszawie z 11 marca 2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 114/13, CBOSA.

Inne

Uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych, Uwagi ogólne o założeniach projektu ustawy; Sejm RP IV kadencji, nr druku 1555;

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm RP IV kadencji, nr druku 3393;

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym, Sejm RP V kadencji, nr druku 1444;

Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, Sejm RP VII kadencji, nr druku 2254;

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych, Sejm RP VII kadencji, nr druku 3584;

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Sejm RP VIII kadencji, nr druku 216;

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, druk nr 1183;

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin, Sejm RP VIII kadencji, nr druku 1625;

<http://www.mpips.gov.pl/koordynacja-systemow-zabezpieczenia-spoolecznego/unia-europejska/koordynacja-systemow-zabezpieczenia-spoolecznego-w-ue/>.

I Dotychczas ukazały się:

1. Marta Kowalczyk-Ludzia, *Instytucja uniewinnienia w polskim procesie karnym*, Olsztyn 2014, ISBN 978-83-7299-914-6.
2. Katarzyna Pruszkiewicz-Słowińska, *Porwania dla okupu – analiza roli porwanych*, Olsztyn 2014, ISBN 978-83-7299-903-0.
3. Marcin Dąbrowski, *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015, ISBN 978-83-7299-945-0.
4. Michał Hejbudzki, *Dowód składowy jako instrument prawny realizacji funkcji domów składowych na rynku rolnym. Uwagi de lege ferenda*, Olsztyn 2015, ISBN 978-83-7299-922-1.
5. Eugeniusz Hull, Edyta Sokalska (red.), *Państwowość konstytucyjna XIX i XX wieku*, Olsztyn 2015, ISBN 978-83-7299-958-0.
6. Marcin Kazimierzczuk, *Wolność zrzeszania się w związki zawodowe w polskim porządku prawnym*, Olsztyn 2015, ISBN 978-83-7299-948-1.
7. Dobrochna Ossowska-Salamonowicz, *Ochrona danych osobowych w działalności dziennikarskiej*, Olsztyn 2015, ISBN 978-83-7299-957-3.
8. Michał Kurzyński, *Karalność w prawie karnym skarbowym. Wybrane zagadnienia degeneracji karania*, Olsztyn 2016, ISBN 978-83-7299-998-6.
9. Małgorzata Czuryk, Katarzyna Dunaj, Mirosław Karpiuk, Krzysztof Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, ISBN 978-83-62383-77-1.
10. Przemysław Krzykowski, *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020*, Olsztyn 2016, ISBN 978-83-62383-85-6.
11. Zbigniew Kopacz, *Publikacja aktów prawa miejscowego w Polsce*, Olsztyn 2016, ISBN 978-83-62383-87-0.
12. Małgorzata Czuryk, Kamila Naumowicz (red.), *Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, Olsztyn 2016, ISBN 978-83-62383-91-7.
13. Przemysław Krzykowski, *Postępowanie administracyjne w sprawie odzyskiwania wypłaconych środków unijnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2017, ISBN 978-83-65992-07-9.
14. Ewa Lewandowska, *Pozorność oświadczenia woli. Studium cywilnoprawne*, Olsztyn 2018, ISBN 978-83-65992-10-9.
15. M. Królikowska-Olczak, D. Ossowska-Salamonowicz, M. Salamonowicz, A. Cekała (red.), *Gospodarka narodowa a rynek wewnętrzny Unii Europejskiej. Prawno-ekonomiczne problemy integracji. Własność intelektualna – Konkurencja – Przedsiębiorczość*, Olsztyn 2018, ISBN 978-83-65992-13-0.
16. Maciej Bendorf-Bundorf, *Obowiązek udzielania zamówień publicznych przez fundacje i stowarzyszenia*, Olsztyn 2018, ISBN 978-83-65992-24-6.
17. Marta Kopacz, *Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane w trybie pozakodeksowym (na mocy przepisów szczególnych)*, Olsztyn 2018, ISBN 978-83-65992-32-1.

ISBN 978-83-65992-32-1

Książka jest e-bookiem w wolnym dostępie on-line