

JAKUB TERLEGA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji

WYBRANE NORMATYWNE I PRAKTYCZNE ASPEKTY PRYZNAWANIA ŚWIADCZENIA WYCHOWAWCZEGO W FORMIE RZECZOWEJ LUB ŚWIADCZENIA USŁUG

ABSTRAKT

Ustawa o pomocy państwa w wychowaniu dzieci wprowadziła do polskiego systemu prawnego świadczenie wychowawcze. Jej celem jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Artykuł podejmuje próbę refleksji nad przyjętym rozwiązaniem prawnym mającym przeciwdziałać marnotrawieniu świadczenia wychowawczego. Wskazano na kluczowe wątpliwości praktyczne, do jakich skłania zmiana formy przyznawanego świadczenia na rzeczową i opłacania usług.

Słowa kluczowe: świadczenie wychowawcze, „500+”, marnotrawienie świadczenia, pomoc rzeczowa, dochód rodziny, zmiana formy świadczenia wychowawczego

WSTĘP

W dniu 1 kwietnia 2016 r. weszła w życie Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. 2016, poz. 195 ze zm.; dalej: Ustawa o pomocy państwa w wychowaniu dzieci), która wprowadziła do polskiego systemu prawnego nowe świadczenie – wychowawcze. Projekt ustawy wprowadzającej „program 500+” został opracowany przez rząd i 1 lutego 2016 r. złożony w Sejmie. Sejm rozpoczął nad nim prace 9 lutego, a dwa dni później przyjął ustawę. Następnie, 12 lutego 2016 r. ustawę bez poprawek poparł Senat. 15 lutego tego samego roku ustawę przedłożono Prezydentowi, który podpisał ją 17 lutego. Szybki tryb procedowania przekłada się na fakt, że ustawa ta nie jest aktem pozbawionym wad.

Omawiane świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł, zgodnie z art. 4 przysługuje na drugie i kolejne dziecko bez względu na dochody rodziny. W przypadku rodzin z jednym dzieckiem należy spełnić kryterium dochodowe, które wynosi 800 zł w przeliczeniu na osobę w rodzinie lub 1200 zł w przypadku dzieci z niepełnosprawnością¹⁾. Przedmiotowe świadczenie jest przyznawane i wypłacane do ukończenia przez dziecko 18. roku życia²⁾.

Celem prezentowanego artykułu jest próba refleksji nad przyjętymi rozwiązaniami prawnymi i wskazanie na wybrane wątpliwości, jakie pojawiają się po ponad półroczu stosowania ustawy. W publikacji wskazano na problematykę marnotrawienia świadczenia wychowawczego oraz na prawne możliwości przeciwdziałania temu zjawisku, w szczególności zaś na podstawy normatywne i praktyczne uwarunkowania przyznania świadczenia w formie rzeczowej, czy opłacania usług oraz na postępowanie administracyjne w tym zakresie. Artykuł wskazuje również na kluczowe wątpliwości praktyczne, do jakich skłania przyznawanie świadczenia wychowawczego, jako pewnej zapomogi dla rodzin. Publikacja może stanowić impuls do dalszych rozważań nad kształtem świadczenia wychowawczego.

CEL USTAWY O POMOCY PAŃSTWA W WYCHOWANIU DZIECI

Jak wynika z uzasadnienia projektu Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, jej celem jest przede wszystkim pomoc finansowa kierowana do rodzin wychowujących dzieci. Ustawodawcy przyświecało, by rodziny wychowujące potomstwo mogły otrzymać nowe świadczenie, które umożliwi dzieciom przyszlętemu pokoleniu „lepszy” rozwój. Analizując uzasadnienie projektu ustawy, prawodawca wyszedł z założenia, że wykształcenie i wychowanie dzieci wiążą się z dużym obciążeniem finansowym dla osób, u których pozostają one na utrzymaniu, w szczególności dla rodzin wieloosobowych. Uznano, że przyjęte rozwiązanie zmniejszy obciążenia finansowe rodzin, związane z wychowywaniem dzieci i w konsekwencji zachęci do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby potomstwa. Ustawa, w zamyśle prawodawcy, ma głównie zredukować istniejące ekonomiczne ograniczenia, w szczególności wśród młodych ludzi decydujących się na założenie rodziny, zwłaszcza posiadanie drugiego i kolejnego dziecka. Za-

¹⁾ Art. 5 ust. 3 i 4 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci.

²⁾ Art. 4 ust. 1 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci.

uważyć należy, że w dużej mierze podkreśla się prorodzinny wymiar owego aktu prawnego. Ostatecznym beneficjentem świadczenia „500+” ma pozostać zatem dziecko, na którego utrzymanie przyznane zostają bezzwrotne środki z budżetu państwa.

Odnosząc się do samego materiału normatywnego – tekstu Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, należy stwierdzić, iż jej cel został określony w art. 4 ust. 1. Jest nim „częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych”.

Jak już wspomniano, pomoc „500+” jest świadczeniem pieniężnym w wysokości 500 zł na dziecko w rodzinie. Przysługuje na drugie i każde kolejne dziecko, bez względu na osiągnięte dochody rodziny. Pobieranie świadczenia na pierwsze dziecko jest możliwe pod warunkiem spełnienia kryterium dochodowego³⁾. Świadczenie to przysługuje matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka⁴⁾. Należy mieć na uwadze, że takie ukształtowanie przez ustawodawcę świadczenia „500+” oznacza, że ma ono wymiar powszechny⁵⁾. Do jego uzyskania wystarczy złożenie odpowiedniego wniosku⁶⁾. Dodatkowo, ustawodawca przewidział inne udogodnienia związane z możliwością składania wniosków w formie elektronicznej, za pomocą banku, czy serwisu ePUAP. Ponadto, na drugie i kolejne dziecko w rodzinie nie jest wymagane spełnienie jakichkolwiek kryteriów⁷⁾, wystarczy bycie rodzicem sprawującym opiekę nad dziećmi (dzieckiem).

³⁾ Zob. art. 4 ust. 3 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci.

⁴⁾ Art. 4 ust. 2 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Podkreślić należy, że ustawa zawiera definicję pojęć w art. 2.

⁵⁾ Prawo do świadczenia wychowawczego przysługuje: obywatelom polskim oraz cudzoziemcom, z zastrzeżeniem art. 1 ust. 2 pkt 2 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci.

⁶⁾ Zgodnie z art. 13 ust 1 i 2 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego oraz jego wypłata następują odpowiednio na wniosek matki, ojca, opiekuna faktycznego dziecka albo opiekuna prawnego dziecka. Wniosek składa się w urzędzie gminy lub miasta właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze.

⁷⁾ Aby otrzymać świadczenie na pierwsze dziecko, ustawa wymaga spełnienia kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 5 ust. 3 i 4 ustawy.

WYNIKI BADAŃ CBOS DOTYCZĄCE KORZYSTANIA ORAZ WYDATKOWANIA ŚWIADCZENIA WYCHOWAWCZEGO

Z uwagi na fakt, że od wejścia w życie ustawy minął już ponad rok⁸⁾, media i rząd przedstawiły pierwsze wyniki badań próbujących wskazać, w jaki sposób Polacy korzystają i wydatkują środki z programu „500+”.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opublikowało 20 października 2016 r. wyniki badań Centrum Badań Opinii Społecznej dotyczące wykorzystania przez Polaków środków ze świadczenia wychowawczego (*Wpływ programu 500+ na życie rodzin (raport)*, 2016). Badanie to zostało przeprowadzone wśród ponad 3 tys. rodziców dzieci między 21 września a 12 października 2016 roku. Interesujące, z punktu widzenia tematyki artykułu, jest przytoczenie najważniejszych wniosków płynących z przeprowadzonych badań, przede wszystkim wyszczególnienie głównych celów, na jakie Polacy przeznaczają środki z programu „500+”.

Analiza CBOS została przeprowadzona metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo (CAPI) z rodzicami/opiekunami dzieci do 18. roku życia (N=3320). Zadawane rodzicom pytania dotyczyły m.in. samego procesu składania wniosku, wpływu programu na budżet domowy, na wydatki oraz pracę. Jak wynika z badań CBOS, świadczenie wychowawcze jest bardzo ważną częścią domowego budżetu dla 30% badanych rodziców, którzy otrzymali świadczenie wychowawcze (najbardziej odczuwają to rodziny wielodzietne). 27% badanych przeznaczają otrzymane świadczenie na realizację pewnych konkretnych celów, odkładają je na odrębnych kontach oszczędnościowych, lokatach, lub oszczędzają w inny sposób. Dzięki programowi rodzice mogli zakupić: odzież (31%), obuwie (29%), rodzinne wakacje (22%), książki i pomoce naukowe (22%), dodatkowe zajęcia dla dzieci (20%).

Ponadto, jak wskazuje Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, do 3 października 2016 r. rodzice złożyli 2,84 mln wniosków o świadczenie „Rodzina 500 plus”. Świadczenie wypłacane jest na prawie 3,78 mln dzieci⁹⁾. Najwięcej wniosków zostało złożonych w województwach: mazowieckim (ponad 414 tys.), śląskim (ponad 304 tys.) wielkopolskim (ponad

⁸⁾ Ustawa o pomocy państwa w wychowaniu dzieci weszła w życie w dniu 1 kwietnia 2016 r., z wyjątkiem art. 53, który wszedł w życie w dniu ogłoszenia ustawy tj. 17 lutego 2016 roku.

⁹⁾ Stan na dzień 20.10.2016 r.

284 tys.). Badania pokazują, że do 3 października 2016 r., w całym kraju rozpatrzonych zostało już 97,3% wszystkich wniosków. W sumie w całym kraju ok. 42% świadczeń wypłacanych jest na pierwsze lub jedyne dziecko – co stanowi łącznie 1,59 mln dzieci. W grupie świadczeń na pierwsze dziecko 40% stanowią świadczenia dla jedynaków – tj. 635,8 tys. dzieci. Ponadto, świadczenie otrzymuje 2,19 mln drugich i kolejnych dzieci w rodzinie. W całej Polsce programem „Rodzina 500 +” jest objętych 55% wszystkich dzieci do 18 lat.

MARNOTRAWIENIE ORAZ PRZEZNACZANIE ŚRODKÓW OTRZYMYWANYCH W RAMACH ŚWIADCZENIA WYCHOWAWCZEGO NIEZGODNIE Z JEGO CELEM

Przytoczone wyniki badań pokazują, że tylko 27% badanych przeznaczają otrzymane świadczenie „500+” na realizację konkretnych celów, odkłada je na odrębnych kontach oszczędnościowych, lokatach, lub oszczędza w inny określony sposób. Skoro każda rodzina wychowująca więcej niż jedno dziecko omawianą pomoc otrzymuje (lub może otrzymać po złożeniu odpowiedniego wniosku) należy stwierdzić, że otrzymywane środki można przeznaczyć w zasadzie na jakikolwiek wybrany przez siebie cel (nie zawsze zgodny z zamiarem wskazanym w ustawie).

Ustawodawca, określając cel świadczenia wychowawczego jako „częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych” musiał liczyć się z tym, że nie wszyscy beneficjenci będą wykorzystywać przyznane świadczenie stosownie do jego zamiaru. Implikowało to konieczność wprowadzenia w ustawie pewnych instrumentów prawnych służących oddziaływaniu na podmioty otrzymujące świadczenie w taki sposób, aby uniemożliwić marnotrawienie tych środków lub przeznaczanie ich na cele sprzeczne z intencją prawodawcy.

Zdecydowano, iż rozwiązaniem prawnym mającym przeciwdziałać marnotrawieniu świadczenia wychowawczego i jego wydatkowania niezgodnie z celem będzie możliwość zmiany formy realizacji świadczenia z pieniężnej na niepieniężną. Środek ten przewidziano w art. 9 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy osoba, o której mowa w art. 4 ust. 2 (tj. podmiot, któremu przysługuje świadczenie, a mianowicie: matka, ojciec, opiekun faktyczny, opiekun prawny dziecka) marnotrawi wypłacane świadczenie wychowawcze lub wy-

datkuje je niezgodnie z celem, organ właściwy¹⁰⁾ przekazuje należne osobie świadczenie wychowawcze w całości lub w części w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług.

Jak wynika z brzmienia art. 9 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, w przypadku ustalenia wydatkowania świadczenia niezgodnie z celem lub jego marnotrawienia, organ właściwy ma obowiązek wszczęcia postępowanie w sprawie zmiany decyzji o przyznaniu świadczenia wychowawczego w zakresie formy wypłacanych świadczeń. W takiej sytuacji mamy do czynienia z decyzją związaną, co oznacza, że organ nie działa w ramach uznania administracyjnego. Przez uznanie administracyjne rozumie się (Zimmermann, 2006) ukształtowanie kompetencji organu administracji w ten sposób, że organ ten może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób, przy tym samym stanie faktycznym i każde rozstrzygnięcie sprawy będzie legalne. Uznanie administracyjne zachodzi wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje obowiązku określonego zachowania się organu, lecz możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy. Przy stwierdzeniu okoliczności, o których mowa powyżej, organ administracyjny obowiązany jest do wszczęcia postępowania i zmiany formy przyznawanego świadczenia. Wydanie tego typu rozstrzygnięcia nie zależy od przekonania organu, lecz jest jego obowiązkiem. W konsekwencji, ustalenie w postępowaniu administracyjnym, że podmiot otrzymujący świadczenie marnotrawi świadczenie lub wydatkuje je niezgodnie z celem, powoduje, iż organ właściwy jest obowiązany przekazywać należne osobie świadczenie wychowawcze w całości lub w części w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług.

Przesłankami zmiany decyzji przyznającej świadczenie rodzinne w części dotyczącej formy jego realizacji jest ustalenie przez organ, że osoba uprawniona lub jej przedstawiciel marnotrawią wypłacane świadczenia rodzinne lub wydatkują je niezgodnie z przeznaczeniem. Warto w tym miejscu podnieść, że podobne regulacje o możliwości zmiany formy przyznawanych świadczeń zawierają przepisy: Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2016, poz. 1518 ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych) oraz Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2016, poz. 930 ze zm.; dalej: Ustawa o pomocy społecznej). Druga ze wskazanych ustaw w art. 11 ust. 1 sta-

¹⁰⁾ Przez organ właściwy należy rozumieć wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze lub otrzymującej świadczenie wychowawcze.

nowi, że w przypadku stwierdzenia przez pracownika socjalnego marnotrawienia przyznanych świadczeń, ich celowego niszczenia lub korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem bądź marnotrawienia własnych zasobów finansowych, może nastąpić ograniczenie świadczeń, odmowa ich przyznania albo przyznanie pomocy w formie świadczenia niepieniężnego. W literaturze podkreśla się (Skórka, 2013), że analiza regulacji dotyczących pojęć niedookreślonych, występujących m.in. w art. 11 Ustawy o pomocy społecznej (m.in. pojęć marnotrawienia przyznanych świadczeń, ich celowego niszczenia lub korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem), prowadzi do wniosku, iż dla organów dokonujących wykładni tych pojęć najważniejsze jest bardzo dokładne ustalenie stanu faktycznego, w tym wszystkich okoliczności istotnych dla sprawy, ponieważ w dużej mierze to od tych ustaleń będzie zależeć interpretacja zwrotów niedookreślonych. Warto wskazać, że na gruncie Ustawy o pomocy społecznej organ działa w zakresie uznania administracyjnego, o czym świadczy zwrot „może nastąpić” – w art. 11 ust. 1 tej ustawy. Z kolei Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje w art. 17a, że w przypadku, gdy ośrodek pomocy społecznej przekazał organowi właściwemu informację, że osoba uprawniona lub jej przedstawiciel marnotrawią wypłacane jej świadczenia rodzinne lub wydatkują je niezgodnie z przeznaczeniem, organ właściwy przekazuje należne osobie świadczenia rodzinne w całości lub w części w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług. Podobna sytuacja ma miejsce na gruncie Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Jak wskazuje Mirosława Rozbicka-Ostrowska (2015), zmiana formy świadczenia w warunkach, o których mowa w tym przepisie, jest obowiązkiem organu, który w zakresie samej zmiany przekazywania należnych świadczeń rodzinnych w formie rzeczowej wydaje decyzję o charakterze związonym.

Przywołanie regulacji Ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz o pomocy społecznej jest o tyle istotne, że na gruncie stosowania tych aktów prawnych utrwalił się już pewien sposób rozumienia przesłanek zmiany decyzji przyznającej świadczenia. Co prawda uregulowania zawarte w przywołanych uregulowaniach: ustawy o pomocy społecznej, Ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci zawierają pewne odmienności, to jednak na gruncie marnotrawienia świadczeń, mechanizmy i wykładnia pojęć wypracowana w tych ustawach będzie mogła znaleźć zastosowanie do świadczenia wychowawczego. Podobnie w zakresie podobieństw regulacji w Ustawie o pomocy społecznej oraz w Ustawie o świadczeniach rodzinnych (Skomra, 2016). W doktry-

nie (Sierpowska, 2009) podkreśla się, że z przypadkiem marnotrawienia będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy np. rodzic wydaje pieniądze niegospodarnie, rozrzutnie, przeznacza na używki lub inne błahe potrzeby. Podobnie Wojciech Maciejko (2009, s. 334–336) słusznie wskazuje, że formą marnotrawienia środków może być także: wydatkowanie ich na zakup towarów i usług oczywiście zbędnych dla osoby, której świadczenie przysługuje, lub ich niszczenie.

Jak wskazuje Iwona Sierpowska (2009, s. 80–81), orzecznictwo sądów administracyjnych na tle stosowania przez organy art. 11 ust. 1 Ustawy o pomocy społecznej (który to przepis został wprowadzony do polskiego systemu prawnego jako chronologicznie pierwszy z przywołanych w tej publikacji aktów normatywnych) daje istotne wskazówki interpretacyjne przesłanek weryfikacji decyzji ostatecznej przyznającej świadczenia. W wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 września 2008 r., IV SA/GI 321/08, SYSTEM LEX nr 527870 podkreślono, że przeznaczanie świadczeń na zakup alkoholu czy innych używek należy uznać za marnotrawienie środków. Jednakże fakt ten musi być w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości ustalony. Rzeczą organu jest odpowiednie udowodnienie tych okoliczności.

Prowadzone postępowanie w sprawie zmiany formy wypłacanego świadczenia będzie miało na celu wykazanie ponad wszelką wątpliwość, czy podmiot otrzymujący świadczenia (głównie chodzi o rodzica dziecka) marnotrawi je lub wydatkuje niezgodnie z przeznaczeniem. Warto w tym miejscu zauważyć, że na podstawie art. 28 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się przepisy Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2016, poz. 23; dalej: Kodeks postępowania administracyjnego). Ustalenie zatem wskazanych okoliczności musi mieć oparcie w gromadzonym w sprawie materiale dowodowym. Decyzja organu w tym zakresie nie może być dowolna. W tego typu sprawach organy administracji mają obowiązek kierować się wyrażoną w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego zasadą prawdy materialnej, a tok rozumowania powinien znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. W rozstrzygnięciu o zmianie formy wypłacanego świadczenia powinny zostać szczegółowo opisane przesłanki oraz wskazane dowody, które je potwierdzają¹¹⁾. Nale-

¹¹⁾ O elementach składowych decyzji administracyjnej stanowi art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie

ży pamiętać, że przed wydaniem tego rodzaju aktu administracyjnego, po zakończeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie, zgodnie z art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, strona ma prawo zapoznać się z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym oraz wypowiedzieć co do zgłoszonych żądań. Organ musi ustosunkować się także do podnoszonych przez stronę twierdzeń.

Strona niezadowolona ma prawo odwołać się od decyzji organu I instancji. Podkreślić należy, że istota dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego) sprawdza się do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez dwa różne organy tej samej sprawy administracyjnej¹²⁾. Słusznie zasadę dwuinstancyjności ujął WSA w Łodzi w wyroku z dnia 13 października 2011 r., sygn. II SA/Łd 527/11, CBOSA: „Każda sprawa będąca przedmiotem rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przed organem pierwszej instancji podlega, na skutek złożenia środka zaskarżenia, ponownemu rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu w pełnym zakresie przed organem drugiej instancji”. Ponadto, decyzje te podlegają kontroli sądu administracyjnego, który bada ich zgodność z prawem.

Warto zastanowić się także, skąd organ ma czerpać wiedzę o sposobie wydatkowania świadczenia przez rodziców. Należy zauważyć, że najczęściej informacje o marnotrawieniu środków i wydatkowaniu ich niezgodnie z przeznaczeniem będą pochodzić z innych postępowań, wywiadów środowiskowych (wiadomości znane z urzędu), czy donosów składanych przez obywateli dysponujących stosownymi wiadomościami. Takich informacji organ nie powinien ignorować, jednakże należy podchodzić do nich z pewną ostrożnością. Nie zawsze będą one zgodne ze stanem faktycznym.

W zakresie zmiany formy wypłacanych świadczeń wychowawczych zabrało głos Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w komunikacie z dnia 16 czerwca 2016 r. Podano w nim, że ustawodawca, kierując się „poszanowaniem autonomii rodziny”, przyjął, iż ewentualna ingerencja w funkcjo-

podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

¹²⁾ Wskazane aspekty dwuinstancyjności postępowania zostały potwierdzone wielokrotnie w doktrynie (Wiktorowska, 2012, s. 26; Kmieciak, 2012, s. 9).

nowanie danej rodziny może nastąpić tylko w wyjątkowych, kryzysowych sytuacjach. Jak wynika z opublikowanej informacji, resort stoi na stanowisku, że organ przyznający świadczenie wychowawcze nie może z góry założyć, iż określona rodzina będzie wypłacane środki marnotrawiła i w związku z tym przyznać od razu świadczenie wychowawcze w formie rzeczowej lub opłacenia usług.

Wyjaśnienia wymaga, że w niektórych sytuacjach organ może posiadać z urzędu (jeszcze przed przyznaniem świadczenia) informacje o rodzinach, które na kanwie innych świadczeń (rodzinnych czy socjalnych) dopuszczały się ich marnotrawienia czy wydatkowania niezgodnie z przeznaczeniem. Tymczasem okoliczności te nie mogą przesądzać *a priori*, bez przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, o zasadności zmiany formy świadczenia z pieniężnej na rzeczową.

W związku z tym, w przypadku, gdy w stosunku do danej rodziny nie zostało ustalone, że dochodzi do marnotrawienia lub wydatkowania niezgodnie z przeznaczeniem wypłaconego w formie pieniężnej świadczenia wychowawczego, działaniem sprzecznym z zasadami postępowania administracyjnego – jak wskazuje ministerstwo – byłaby automatyczna zamiana formy pieniężnej wypłaty świadczenia wychowawczego na formę niepieniężną. Decyzja wydana w takim stanie faktycznym, jako niezgodna m.in. z art. 7, 8, 77, 80 Kodeksu postępowania administracyjnego, będzie mogła zostać uchylona przez organ odwoławczy i co najmniej przekazana do ponownego rozpoznania na podstawie art.138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W przypadku posiadania przez gminny organ właściwy wypłacający świadczenie wychowawcze informacji lub sygnałów o marnotrawieniu świadczenia wychowawczego lub wydatkowaniu go niezgodnie z przeznaczeniem, właściwym środkiem dla ustalenia faktycznej sytuacji danej rodziny jest przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego przez pracownika socjalnego. Podstawą do jego realizacji będzie art. 15 ust. 1 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli w stosunku do osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia wychowawczego lub osoby pobierającej to świadczenie wystąpią wątpliwości dotyczące wydatkowania świadczenia wychowawczego niezgodnie z celem lub marnotrawienia świadczenia wychowawczego, organ właściwy oraz marszałek województwa mogą zwrócić się do kierownika ośrodka pomocy społecznej o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego w celu weryfikacji tych wątpliwości. Uniemożliwienie, na etapie wypłaca-

nia świadczenia wychowawczego, przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego lub nieudzielenia podczas tego wywiadu wyjaśnień, co do okoliczności objętych wywiadem, powoduje wstrzymanie wypłaty świadczenia, o czym stanowi art. 23 ust. 1 i 2 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci.

Nie powinno budzić wątpliwości, że ustalenia pracownika socjalnego będą istotnym (o ile nie najważniejszym) dowodem w sprawie zmiany formy wypłacanego świadczenia. Należy jednak pamiętać o przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego odnoszących się do postępowania dowodowego, którymi organ jest związany. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na art. 80 w/w Kodeksu, w myśl którego: „Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona”. Przepis ten statuuje zasadę swobodnej oceny dowodów. W literaturze przedmiotu (Iserzon, Starościak, 1970, s. 155) wskazuje się, że zasada ta polega na tym, by organ przy ustalaniu prawdy na podstawie materiału dowodowego nie był skrupowany żadnymi przepisami co do wartości poszczególnych rodzajów dowodów i mógł swobodnie, tj. zgodnie z własną oceną wyników postępowania wyjaśniającego w danej sprawie, ustalić stan faktyczny. O ile więc całokształt postępowania dowodowego będzie wskazywał na to, iż nie zostały potwierdzone okoliczności marnotrawienia przez beneficjentów środków ze świadczenia rodzinnego i jest ono wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, organ powinien zakończyć prowadzone postępowanie decyzją o jego umorzeniu, ponieważ stało się ono bezprzedmiotowe. Podstawą prawną takiego rozstrzygnięcia będzie art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

Natomiast w przypadku potwierdzenia faktu marnotrawienia świadczenia wychowawczego lub wydatkowania go niezgodnie z przeznaczeniem, przepis art. 9 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci pozwala gminnemu organowi właściwemu, w każdej, konkretnej, indywidualnej sprawie, określić, jaka forma niepieniężna realizacji świadczenia wychowawczego będzie najbardziej właściwa dla danej rodziny. Należy stwierdzić, że uznaniu organu pozostawiono rozstrzygnięcie co do ostatecznej formy przyznawanego świadczenia. Przepisy wskazują, że ustawodawca nie wykluczył częściowego jego przyznania w formie pieniężnej oraz częściowego w formie rzeczowej oraz opłacenia usług. Podobna sytuacja ma miejsce

na gruncie innych świadczeń (Nitecki, 2009, s. 187). Możliwe będą zatem rozstrzygnięcia łączące wskazane przez ustawodawcę formy otrzymywanego świadczenia wychowawczego.

Wydaje się, że jako formę rzeczową przyznawanego świadczenia wychowawczego organ może przyznać np.: żywność, ubrania, leki, zabawki, artykuły codziennej potrzeby i higieny, sprzęt komputerowy do nauki, pomoce naukowe, artykuły szkolne itp. Z kolei w kategorii opłacania usług można będą mieścić się w szczególności: opłacanie kursów językowych, żłobka, przedszkola, basenu, teatru, czynszu, kosztów Internetu, wykupienie obiadów itp.

W ocenie autora przyznawanie świadczenia w formie rzeczowej może okazać się w praktyce mało skuteczne. Znane są bowiem przypadki marnotrawienia przez rodziny pomocy rzeczowej poprzez np. sprzedaż przedmiotów (np. żywności, ubrań) otrzymanych w ramach świadczeń. Bardziej skuteczną metodą przeciwdziałania marnotrawieniu środków z „programu 500+” może okazać się przyznawanie pomocy w formie opłacania usług przypisanych do określonego dziecka. Takich świadczeń z uwagi na ich indywidualny charakter z reguły nie będzie można zbyć, a ostatecznym beneficjentem będzie zawsze dziecko.

W kontekście wyboru formy przyznawanego świadczenia pojawiają się jednak istotne problemy natury praktycznej, widoczne szczególnie w mniejszych gminach. Brak jest niestety w małych miejscowościach wystarczającej infrastruktury, czy odpowiednio wykształconego rynku usług, który pozwoliłby gminom w sposób odpowiedni zapewnić możliwość realizacji w formie świadczenia usług. Ponadto, tego typu rozstrzygnięcie wiąże się zawsze z koniecznością dokonania rozeznania i wyboru podmiotu, który mógłby realizować przyznaną pomoc rzeczową czy usługi, co może wiązać się z dodatkowymi trudnościami.

Warto również zauważyć, że ustawa o pomocy państwa w wychowaniu dzieci nie posiada odpowiednich mechanizmów służących przeciwdziałaniu marnotrawieniu przyznanego świadczenia w formie rzeczowej czy w formie opłacenia usług. W omawianym akcie prawnym przewidziano możliwość wstrzymania lub odmowy przyznania świadczenia wychowawczego, jednak tylko w przypadkach, o których mowa w art. 23 ustawy. Chodzi tu o sytuacje odmowy udzielenia wyjaśnień co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczenia wychowawczego, uniemożliwienia przeprowadzenia wywiadu, o którym mowa w art. 15 ust. 1, lub nieudzielenia podczas tego wywiadu wyjaśnień co do okoliczności objętych wy-

wiadem. O ile więc badana rodzina udzieli stosownych wyjaśnień oraz nie będzie utrudniać przeprowadzenia wywiadu środowiskowego – pomimo że potwierdzone zostaną okoliczności marnotrawienia przyznanej pomocy – organ nie będzie miał podstaw do wstrzymania przyznawania świadczenia w formie rzeczowej.

Na koniec tej części rozważań warto wskazać, że w ocenie autora nie jest możliwe, aby organy odpowiedzialne za przyznawanie świadczenia wychowawczego miały pełny ogląd sytuacji w rodzinach i jednocześnie zapewniły skuteczną kontrolę wydatkowania środków z „Programu 500+”. Wydaje się więc, że omawiana regulacja z art. 9 Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci ma przede wszystkim charakter prewencyjny, który ma za zadanie raczej „odstraszać” przed wydatkowaniem świadczenia niezgodnie z przeznaczeniem, niż faktycznie pozbawiać możliwości jego marnotrawienia.

Aby zmniejszyć liczbę świadczeń zmarnowanych lub wydatkowanych niezgodnie z celem, należałoby rozważyć możliwość wyposażenia organów w kompetencje do wstrzymania świadczenia lub jego uchylecia, w przypadku stwierdzenia przez organ marnotrawienia przyznanego świadczenia wychowawczego w formie rzeczowej, które nastąpiło po uprzedniej zmianie formy świadczenia z pieniężnej na rzeczową. Wydaje się, iż takie rozwiązanie może wpłynąć pozytywnie na rodziny przeznaczające uzyskiwane od państwa „500+” na dowolne cele, niezwiązane z wychowaniem dzieci. W tym miejscu nie przesądza się jednak o ostatecznym kształcie takiej regulacji, pozostawiając szczegółowe jej uwarunkowania do dalszych rozważań.

ŚWIADCZENIE WYCHOWAWCZE A DOCHÓD RODZINY W PRZYPADKU INNYCH ŚWIADCZEŃ

Przedstawione w pracy wyniki badań statystycznych CBOS można odczytywać także w ten sposób, że większość badanych (ok. 70%) zasadniczo nie rozważa, na co warto przeznaczyć otrzymane świadczenie wychowawcze. Wobec takiego wniosku uzasadnione wydaje się twierdzenie, że z reguły „Program 500+” może stawać się częścią codziennego budżetu rodzin czy dodatkowym źródłem utrzymania.

W kontekście ustalenia, czy świadczenie wychowawcze należy uznać za element źródła dochodu rodziny, warto wskazać na dyskusję, jaka toczyła się w początkowych etapach procesu legislacyjnego Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Trwała wtedy dość żywa wymiana zdań o tym, czy nowe świadczenie wychowawcze ma zostać wliczone do docho-

du w przypadku ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej, funduszu alimentacyjnego, czy świadczeń rodzinnych. Należy w tym miejscu zauważyć, że aby uzyskać każde z w/w świadczeń, należy spełnić określone kryterium dochodowe. W ustawach regulujących wskazane świadczenia ustawodawca zamieścił katalog źródeł finansowych, które mają znaczenie przy obliczaniu dochodu.

Jak uzasadniano, jednym z celów „Programu 500+” było, aby rodziny wyszły z systemu pomocy społecznej. Argumentowano, iż gdyby dochody z tego świadczenia liczyły się do kryteriów uzyskiwania pomocy społecznej, dałoby to nie tylko oszczędności, ale pozwoliło na systemowe zmiany w polityce społecznej. Jak wskazywano, wliczenie dochodu z „500+” do kryteriów przy innych świadczeniach dałoby oszczędności w budżecie związane ze zmniejszającą się sumą wypłacanych świadczeń rodzinnych czy zasiłków z pomocy społecznej (Osiecki, Chądzyński, 2016). Do tego zmniejszyłyby się koszty administracyjne, a polityka społeczna mogłaby być lepiej wycelowana w aktywizację osób mających problemy ze znalezieniem pracy.

Z uwagi jednak na fakt, że w przypadku zaliczania dochodów z „500+” do kryteriów uzyskiwania świadczeń rodzinnych czy zasiłków z pomocy społecznej pewne rodziny zyskałyby mniej, ostatecznie usunięto kontrowersyjny punkt z projektu ustawy, tłumacząc, że skoro „500+” nie wpływa na PIT, to nie powinien także wpływać na świadczenia (*Rodzina 500 plus: wypłata w formie rzeczowej lub opłacania usług*, 2016). W ostatecznym, obowiązującym kształcie ustawy, świadczenie wychowawcze, o którym mowa w Ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, nie jest wliczane do dochodu rodziny przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych z pomocy społecznej¹³⁾, świadczeń z funduszu alimentacyjnego¹⁴⁾, a co za tym idzie samo otrzymanie „500+” nie skutkuje utratą prawa do w/w świadczeń.

Z tego wynika, że ustawodawca nie uznaje świadczenia wychowawczego za dochód rodziny w przypadku starania się o inne świadczenia. Tymczasem charakter świadczenia wychowawczego oraz wskazane w prezentowanym artykule wybrane uwagi pokazują, że nierzadko omawiana pomoc z „Programu 500+” będzie nosiła znamiona bezzwrotnej zapomogi państwa przeznaczanej na dowolny cel, której charakter będzie bardziej zbliżony do źródła utrzymania rodziny niż do środków przeznaczonych na utrzymanie

¹³⁾ Zob. art. 3 pkt 1 Ustawy o świadczeniach rodzinnych.

¹⁴⁾ Zob. art. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 169).

dziecka. Szczególnie w rodzinach wielodzietnych „dochód” uzyskany od państwa w ramach świadczenia wychowawczego może stanowić znaczne kwoty. Łatwo obliczyć, że rodzina z pięciorgiem dzieci otrzyma 2000 zł (albo 2500 zł w przypadku spełnienia kryterium dochodowego). Kwota ta może być odpowiednikiem wynagrodzenia uzyskiwanego przez jednego z rodziców, który wskutek otrzymania świadczenia może zrezygnować z dotychczasowej pracy. W takim przypadku omawiane świadczenie nie zawsze będzie przeznaczane na potrzeby dzieci.

PODSUMOWANIE

Ustawodawca, określając cel świadczenia wychowawczego jako „częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych”, musiał liczyć się z tym, że nie wszystkie rodziny będą wydatkować środki z „Programu 500+” zgodnie z ich celem. Niejednokrotnie może okazać się, że przyznane świadczenie wychowawcze będzie służyć rodzinom z dysfunkcjami do pokrycia zupełnie innych wydatków niż te związane z wychowaniem dzieci. W konsekwencji, świadczenie wychowawcze może być potraktowane jako kolejne źródło utrzymania bez względu na to, czy zostanie przeznaczone na wydatki związane z utrzymaniem dzieci.

Rozwiązaniem prawnym mającym przeciwdziałać marnotrawieniu świadczenia wychowawczego i jego wydatkowaniu niezgodnie z celem jest możliwość zmiany formy realizacji świadczenia z pieniężnej na niepieniężną. O ile na gruncie Ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz Ustawy o pomocy społecznej, przyznawane świadczenia nie są tak łatwo dostępne, a co za tym idzie, mniej jest beneficjentów tej pomocy i stosunkowo prościej jest organom czuwać nad poprawnością wydatkowania świadczeń z tych źródeł, to przyznawane świadczenie wychowawcze jest na tyle powszechne, że w praktyce organy nie mają możliwości kontroli wydatkowania tychże środków.

W praktyce stosowania Ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci daje się zauważyć, że gminy z reguły nie ingerują w sposób wydawania środków. Powodów takiej postawy jest kilka. Po pierwsze organy nie dysponują środkami wystarczającymi do kontrolowania wydatkowania tego świadczenia. Ponadto, jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach decydują się na zmianę formy przyznanego świadczenia, albowiem takie rozwiązanie wymaga znacznie większego wysiłku i doskonałego rozeznania w lokalnych usługach dla dzieci czy uczniów. Możliwość zmiany for-

my przyznania świadczenia na usługi będzie jednak wysoce utrudniona w mniejszych gminach, gdzie dostępność infrastruktury czy usług dla dzieci jest mniejsza.

Co prawda potencjalna możliwość zamiany świadczenia na formę rzeczową lub opłacania usług może skłaniać niektórych beneficjentów do bardziej racjonalnego gospodarowania tymi środkami, to jednak wydaje się, iż jest to środek niewystarczający, by uznać go za skuteczny.

Postuluje się przyznanie organowi właściwemu kompetencji do wstrzymania świadczenia lub jego uchylenia, w przypadku stwierdzenia przez organ marnotrawienia przyznanego świadczenia wychowawczego w formie rzeczowej, które nastąpiło po uprzedniej zmianie formy świadczenia z pieniężnej na rzeczową. Kształt takiej regulacji pozostawia się jednak do dalszej dyskusji.

BIBLIOGRAFIA

- Fiedorczyk, P. (1996). Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie NTA w II RP. W: M. Szyszowska, *Prawo a dzieje państwa i ustroju* (s. 145–172). Białystok: Temida 2.
- Iserzon, E., Starościak, J. (1970). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Kmieciak, Z. (2012). Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP. *Państwo i Prawo*, 3–17.
- Maciejko, W. (2009). *Świadczenia rodzinne. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2016). *Jak złożyć wniosek o „Rodzina 500 plus” on-line?* Online. Pozyskano z: <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/jak-zlozyc-wniosek-o-rodzina-500-plus-on-line>, dostęp: 11.11.2016.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2016). *Rodzina 500 plus: wypłata w formie rzeczowej lub opłacania usług*. Online. Pozyskano z: <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/rodzina-500-plus/art,80-30,rodzina-500plus-wypłata-w-formie-rzeczowej-lub-oplacania-uslug.html>, dostęp: 11.11.2016.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2016). *Wpływ programu 500+ na życie rodzin (raport)*. Online. Pozyskano z: <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,9536,8327,wpływ-programu-rodzina-500-plus-na-życie-rodzin.html>, dostęp: 11.11.2016.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2016), *Rodzina 500 plus w pieczy zastępczej*. Online. Pozyskano z: <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,9536,8115,rodzina-500-plus-w-pieczy-zastepczej.html>, dostęp: 11.11.2016.

- Nitecki, S. (2009). *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe. Procedura i tryb przyznawania*. Wrocław: Wydawnictwo Gaskor.
- Osiecki, G., Chądzyński, M. (2016). 500 zł na dziecko jednak pozbawi zasiłków i świadczeń? Trwa spór w rządzie. *Gazeta Prawna*. Online. Pozyskano z: <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/917671,500-zl-na-dziecko-kryterium-dochodowe-pomoc-spoleczna-zasilki.html>, dostęp: 11.11.2016.
- Rozbicka-Ostrowska, M. (2015). Przekazanie świadczenia w formie rzeczowej. W: J. Ignaczewski, *Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Wolters Kluwers Polska.
- Sierpowska, I. (2009). *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwers Polska.
- Skomra, A. (2016). Świadczenie wychowawcze a zasiłek rodzinny – różnice mające wpływ na ustalenie prawa do obydwu świadczeń. *CASUS*, 81, 8–12.
- Skórka, G. (2013). Pojęcia niedookreślone z art. 11–12 ustawy o pomocy społecznej, *Praca i zabezpieczenie społeczne*, 8.
- Zimmermann, J. (2006). *Prawo administracyjne*. Kraków: Zakamycze.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2016, poz. 23).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2016, poz. 1518 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2016, poz. 930 ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej).
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 169).
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. 2016, poz. 195 ze zm.).

Orzeczenia sądów:

- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 września 2008 r., IV SA/Gl 321/08, SYSTEM LEX nr 527870.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 października 2011 r., sygn. II SA/Łd 527/11, CBOSA.

SELECTED NORMATIVE AND PRACTICAL ASPECTS OF AWARDING OF A EDUCATIONAL ALLOWANCE IN THE FORM OF IN KIND OR PAYMENT FOR SERVICES

ABSTRACT

The Act on State Support for Raising Children introduced to the Polish legal system a new educational allowance. Its purpose is a partial coverage of costs connected with raising children, including care for them and satisfying their needs. The article makes an attempt to consider the legal solution that aims to prevent wasting educational allowance. The paper shows the main practical questions concerning the change of the form of educational allowance in the form of in kind and payment for services.

Key words: educational allowance, “500+”, wasteful of educational allowance, the change of the form of educational allowance