



└ **BARBARA KAMIŃSKA** ┘
Radca prawny, Kancelaria Adwokacka Krzysztof Jakubiec,
www.kancelaria-jakubiec.pl

Zmiana czy uchylene –

kiedy należy zmienić, a kiedy uchylić
decyzję przyznającą świadczenia
z pomocy społecznej?

Organ pomocy społecznej, który przyznaje danej osobie świadczenie z pomocy społecznej zawsze bierze pod uwagę sytuację życiową i majątkową osoby ubiegającej się o świadczenie na dzień wydania decyzji administracyjnej w tym przedmiocie. Biorąc pod uwagę skalę i zakres udzielanej pomocy społecznej, nieuniknione są sytuacje, kiedy w trakcie pobierania świadczenia z pomocy społecznej ulegnie zmianie stan prawny lub faktyczny dotyczący świadczeniobiorców albo też ujawnione zostaną fakty świadczące o tym, że świadczeniobiorca wprowadził w błąd organ administracji co do swojej sytuacji dochodowej lub też nie poinformował o jej zmianie w trakcie pobierania świadczenia.

Sprawy z zakresu pomocy społecznej mają istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że w postępowaniu w sprawach pomocy społecznej organy administracji publicznej mają szczególnie obowiązek dbałości o to, aby strony (często osoby z niską świadomością prawną, nieporadne w kontakcie z administracją) nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa.

Wybór rozstrzygnięcia (uchylenie bądź zmiana decyzji) zależy od treści stosunku ukształtowanego dotychczasową decyzją.

W przypadku decyzji zmieniającej świadczeniobiorca zachowuje prawo do pobieranej pomocy społecznej, natomiast decyzja uchylająca pozbawia całkowicie prawa do otrzymywania świadczenia.

Uchylenie lub zmiana decyzji

Uchylenie decyzji z zakresu pomocy społecznej zwykle ma charakter negatywny. Przykładem może być sytuacja, kiedy strona posiadająca prawo do pobierania świadczenia nie poinformuje organu o podjęciu zatrudnienia. Osoba ta pobiera zasiłek pomimo zmiany sytuacji dochodowej swojej rodziny. Organ powziąwszy z innych źródeł informacje o tym, że dany świadczeniobiorca podjął pracę, wszczyna postępowanie z urzędu i wzywa stronę do złożenia wyjaśnień. Po zgromadzeniu dowodów i ustaleniu, że dana osoba nie powinna była pobierać świadczenia z powodu przekroczenia kryterium dochodowego, organ uchyla decyzję przyznającą pomoc społeczną.

PAMIĘTAJ

Na marginesie należy wskazać, że zmiana wysokości dochodów (np. poprzez wzrost wysokości świadczeń rentowych, emerytalnych, wysokości dodatku mieszkaniowego) w kontekście tej samej sytuacji dochodowej nie daje podstaw do zmiany lub uchylenia decyzji przyznającej świadczenie z zakresu pomocy społecznej w trybie art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Natomiast ze zmianą sytuacji dochodowej będziemy mieli do czynienia w przypadku uzyskania przez podopiecznego nowego źródła dochodu, np. podjęcia pracy, nabycia prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego przez niego lub inne osoby wspólnie z nim zamieszkujące i gospodarujące.

Przykładem sytuacji, kiedy organ dokonuje uchylenia decyzji na prośbę świadczeniobiorcy, może być podjęcie pracy przez osobę pobierającą zasiłek stały i zgłoszenie prośby o zaprzestanie wypłaty przez organ świadczenia. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej (zwanej dalej „u.p.s.”): 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, 12 i 107 ust. 5 ustawy. Zmiana decyzji administracyjnej na korzyść strony nie wymaga jej zgody. Należy podkreślić, że zmiana lub uchylenie decyzji o przyznaniu świadczenia może nastąpić zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu, jeżeli organ powziął informacje, które muszą skutkować uchyleniem decyzji przyznającej świadczenie.

Wskazany przepis ustawy o pomocy społecznej stwarza możliwość zmiany bądź uchylenia decyzji bez zgody strony zarówno wtedy, gdy jest to dla niej korzystne, jak i wówczas, gdy jest niekorzystne. Jednakże zmiana lub uchylenie decyzji na niekorzyść strony bez jej zgody następuje (obligatoryjnie) tylko w przypadku zmiany przepisów prawa lub sytuacji osobistej albo dochodowej strony, jak również pobrania nienależnego świadczenia. W rozbudowanej regulacji art. 106 ust. 5 mieszczą się przypadki obligatoryjnej i fakultatywnej weryfikacji decyzji. Przesłanki obligatoryjnej weryfikacji decyzji na niekorzyść strony powinny być ściśle interpretowane, a uchylenie lub zmiana decyzji w warunkach nieodpowiadających tym przesłankom stanowi rażące naruszenie prawa, prowadzące do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Ponadto organ może zmienić lub uchylić decyzję w sytuacjach będących podstawą odmowy przyznania świadczenia.

W odniesieniu do wspomnianego uprawnienia organu administracji do zmiany decyzji na korzyść strony bez jej zgody należy podkreślić, że chodzi tu o zmianę, a nie uchylenie aktu administracyjnego. Powstaje jednak pytanie o ocenę owej korzyści. Są sytuacje niebudzące wątpliwości, w których zmiana rozstrzygnięcia przynosi stronie oczywistą korzyść (np. podwyższenie kwoty świadczenia pieniężnego), ale w niektórych przypadkach ocena może nie być tak jednoznaczna, np. zmiana usług opiekuńczych (ich częstości, form, miejsca wykonywania) czy zmiana placówki udzielającej pomocy, z którą świadczeniobiorca czuje się związany emocjonalnie. W sytuacjach wątpliwych ocena korzyści powinna być pozostawiona stronie.

WAŻNE

Co istotne, przepis art. 106 ust. 5 u.p.s. jest przepisem szczególnym w stosunku do regulacji zawartej w art. 163 k.p.a., stanowiącym, że organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w rozdziale trzynastym k.p.a., o ile przewidują to przepisy szczególne. W konsekwencji przepis art. 163 k.p.a. nie może być powoływany jako jedyna i samodzielna podstawa prawna wzruszenia decyzji, gdyż nie określa przesłanek jej zmiany lub uchylenia, a jest wyłącznie normą odsyłającą do przepisów prawa materialnego. Prawdopodobnie więc organ pomocy społecznej uchylając lub zmieniając decyzję o przyznaniu świadczenia powinien obok art. 163 k.p.a. powołać także przepis art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.



Z uwagi na użyte w art. 106 ust. 5 powyższej ustawy pojęcia „zmienia” i „uchyla”, nie ulega wątpliwości, że wydane w jego trybie decyzje dotyczące zmiany bądź uchYLENIA decyzji przyznającej dane świadczenie z pomocy społecznej są decyzjami konstytutywnymi. Oznacza to, że z chwilą, gdy taka decyzja stanie się ostateczna, to na nowo kształtuje sytuację prawną podmiotu uprawnionego do pomocy społecznej. Taka decyzja wpływa na dotychczasowy zakres przyznanych świadczeń z pomocy społecznej, odmiennie je kształtuje lub wręcz je odbiera. Z uwagi na konstytutywność takich decyzji, mogą one wywierać skutki tylko i wyłącznie *ex nunc*, czyli na przyszłość.

Innymi słowy, na mocy takiej decyzji organ pomocy społecznej może kształtować nowy zakres uprawnień strony dopiero od momentu wydania swego rozstrzygnięcia, orzekając o utracie prawa lub o zmianie wysokości dotychczas pobieranego świadczenia na przyszłość.

Ponadto, art. 106 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej reguluje różne sytuacje. Każda z przewidzianych tam przesłanek stanowi samodzielną, odrębną podstawę uchYLENIA lub zmiany decyzji. Zakresy wszystkich wyszczególnionych podstaw uchYLENIA lub zmiany decyzji są

przy tym rozłączne, stąd ten sam stan faktyczny nie powinien być kwalifikowany jako wypełniający dyspozycję kilku przesłanek uchYLENIA lub zmiany decyzji. Zmiana sytuacji dochodowej strony stanowi więc odrębną przesłankę uchYLENIA decyzji o przyznaniu świadczenia niż przesłanka dotycząca świadczenia nienależnie pobranego. Stwierdzenie pobierania świadczenia nienależnego jest przy tym przesłanką zmiany lub uchYLENIA decyzji przyznającej świadczenie z pomocy społecznej. Natomiast zmiana lub uchYLENIE pierwotnej decyzji przyznającej określone świadczenie nie pozostaje w żadnym związku, a tym samym wcale nie warunkuje możliwości wszczęcia postępowania i nałożenia na beneficjenta obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

W decyzji, o uchYLENIU lub zmianie innej decyzji ostatecznej (organ pomocy społecznej) powinien ograniczyć się do zamieszczenia zwrotu „uchylam....” albo „zmieniam....”, bez zakreslania chwili, w której skutek uchYLENIA lub zmiany następuje. Zamieszczenie w decyzji takiego terminu jako

W praktyce częstą przyczyną zmiany decyzji z powodu nowelizacji przepisów jest podwyższenie kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej oraz modyfikacja zasad odpłatności za świadczenia.

Wydaje się, że w przypadku świadczeń nienależnie pobranych weryfikacja decyzji będzie się sprowadzać głównie do jej uchylecia. Niemniej mogą zaistnieć również sytuacje, w których stronie będzie przysługiwało świadczenie, ale o niższej wartości, a uzyskana wcześniej pomoc o wyższej wartości będzie potraktowana jako nienależna, a wówczas organ powinien zmienić decyzję co do wysokości świadczenia.

dodatkowego składnika rozstrzygnięcia odbyłoby się bez podstawy prawnej; decyzja w tej części byłaby nieważna i podlegałaby skasowaniu w trybie nadzoru, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Przesłanki do obligatoryjnego uchylecia lub zmiany decyzji

Pierwszą sytuacją wyznaczającą dla organu obowiązek weryfikacji decyzji jest zmiana przepisów prawa. Chodzi tu o zmianę, uchylene dotychczasowych lub uchwalenie nowych przepisów powszechnie obowiązujących, które wywierają skutki wobec wydanych wcześniej aktów administracyjnych. Przepisy te, by stać się podstawą konkretnych działań organów administracji, muszą być należycie ogłoszone oraz muszą wejść w życie. W praktyce częstą przyczyną zmiany decyzji z powodu nowelizacji przepisów jest podwyższenie kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej oraz modyfikacja zasad odpłatności za świadczenia.

Drugą przesłanką obligatoryjnej weryfikacji decyzji jest zmiana sytuacji dochodowej lub osobistej strony. Koresponduje ona z art. 109 u.p.s., nakładającym na osoby i rodziny korzystające ze świadczeń pomocy społecznej obowiązek niezwłocznego poinformowania organu, który przyznał świadczenie, o każdej zmianie ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej związanej z udzieleniem pomocy. Zauważyć również należy, iż zmiana sytuacji osobistej czy majątkowej strony i związana z nią weryfikacja decyzji mogą przynieść zarówno negatywne, jak i pozytywne skutki w postaci przyznania świadczenia lub jego pozbawienia, zwiększenia albo zmniejszenia zakresu pomocy. Osoba nie utraci świadczenia ani nie ulegnie ono obniżeniu, jeżeli wzrost dochodu nie przekroczy 10% kwoty kryteriów dochodowych, niemniej nieznaczne obniżenie dochodu nie podwyższy kwoty świadczenia (art. 106 ust. 3a ww. ustawy). Warto podkreślić również, że unormowania te dotyczą jedynie świadczeń pieniężnych. Podobnie zmiana dochodów mieszcząca się w powyższym przedziale nie zmienia zasad odpłatności za przyznaną pomoc niepieniężną. Drobne wahania dochodu (nieprzekraczające 10% ustawowych kryteriów dochodowych) nie są powodem uruchomienia postępowania weryfikacyjnego, tym samym ustawodawca przeciwdziała sytuacjom, w których nakłady na prowadzenie postępowania byłyby niewspółmierne do jego wyniku.

Trzeci przypadek nakazujący organowi weryfikację decyzji dotyczy świadczenia nienależnie pobranego. Chodzi tu wyłącznie o pomoc pieniężną, którą strona otrzymała, pomimo że nie spełniała określonych warunków do jej przyznania. Wiele świadczeń nienależnych zostaje przyznanych z powodów zawinionych przez stronę, zwykle w razie ukrywania faktów lub celowego wprowadzania organu w błąd. Wydaje się, że w przypadku świadczeń nienależnie pobranych weryfikacja decyzji będzie się sprowadzać głównie do jej uchylecia. Niemniej mogą zaistnieć również sytuacje, w których stronie będzie przysługiwało świadczenie, ale o niższej wartości, a uzyskana wcześniej pomoc o wyższej wartości będzie potraktowana jako nienależna, a wówczas organ powinien zmienić decyzję co do wysokości świadczenia.

Fakultatywne przesłanki do uchylecia lub zmiany decyzji

Oprócz obligatoryjnych przypadków weryfikacji decyzji wydanych z zakresu pomocy społecznej występuje ich fakultatywne uchylene lub zmiana. Przyczyną takich działań organu są okoliczności wymienione w art. 11, 12 i 107 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, do których należy zaliczyć: marnotrawstwo, niszczenie przyznanych świadczeń oraz marnotrawienie własnych zasobów finansowych; brak współdziałania świadczeniobiorcy z jednostkami i pracownikami pomocy społecznej; odmowę zawarcia kontraktu socjalnego lub jego nieprzestrzeganie; nieuzasadnioną odmowę podjęcia pracy lub leczenia odwykowego; dysproporcję między udokumentowanym dochodem, a rzeczywistą sytuacją majątkową oraz odmowę złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym osoby lub rodziny.

Zmiana bądź uchylene decyzji powinny być poprzedzone wnikliwym postępowaniem wyjaśniającym przyczyny weryfikacji oraz ustaleniem aktualnej sytuacji osoby lub jej rodziny. Ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczeń wymagają bowiem uwzględnienia sytuacji osób będących na utrzymaniu świadczeniobiorcy. Powyższe przesłanki uprawniają organ do wszczęcia postępowania w celu zmiany bądź uchylecia decyzji. Pomimo że są to działania fakultatywne, organ powinien je podejmować, mając zwłaszcza na uwadze ograniczone środki posiadane na przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej oraz osoby, którym odmówiono wsparcia, udzielając go tym, którzy nie potrafią go właściwie spożytkować. ■