



Warszawa, 18-05-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

III.7064.186.2017.JA

Pani Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki
Spółecznej
e-PUAP

Szanowna Pani Minister!

W związku z kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich skargami pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na problem kolizji uprawnień do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego osób z niepełnosprawnością i w podeszłym wieku.

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 - 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹ - dalej u.o.ś.r. zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Przysługuje on niepełnosprawnemu dziecku, osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz osobie, która ukończyła 75 lat. Zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem przyznawanym na wniosek osoby zainteresowanej realizowanym zasadniczo na szczeblu gminnym jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 615

Dodatek pielęgnacyjny otrzymują, stosownie do art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych² - dalej u.o.e.r. z FUS, osoby uprawnione do emerytury lub renty, jeżeli zostały uznane za całkowicie niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyły 75 lat. Wobec osób, które ukończyły 75. rok życia ustawodawca przyjął, że osoby te są uprawnione do dodatku pielęgnacyjnego bez potrzeby weryfikowania ich stanu zdrowia w drodze badania lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – dalej ZUS, jak to ma miejsce wobec pozostałej grupy uprawnionych.

Chociaż oba świadczenia realizowane są przez różne podmioty i na podstawie odrębnych ustaw, to w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, iż charakter zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego jest porównywalny na gruncie wykładni celowościowej i funkcjonalnej. Wskazane świadczenia nie służą wzbogaceniu się osób do nich uprawnionych, a przyznawane są w tym samym celu – na pokrycie przynajmniej części kosztów opieki i pielęgnacji osób niebędących w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb.

Za twierdzeniem powyższym przemawia fakt, iż w art. 16 ust. 6 u.o.ś.r. uregulowano kwestię zbiegu uprawnień zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego w ten sposób, że świadczenia te wykluczają się wzajemnie. Rozwiązanie powyższe ma zapobiec pobieraniu świadczenia o tym samym charakterze i spełniającym identyczną funkcję z dwóch źródeł. Ustawodawca nie tylko wykluczył możliwość otrzymywania obu świadczeń jednocześnie przez osobę uprawnioną, ale ponadto wyłączył swobodę decydowania przez osobę uprawnioną, które świadczenie chce otrzymywać i wprowadził regułę kolizyjną wyłączającą przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego. W art. 16 ust. 7 u.o.ś.r. określona została specjalna procedura zwrotu nadpłaconego zasiłku pielęgnacyjnego, w przypadku, gdy organ rentowy przyzna za ten sam okres dodatek pielęgnacyjny. Przepis ten stanowi, że osobie, której przyznano dodatek pielęgnacyjny za okres, za który wypłacono zasiłek pielęgnacyjny, ZUS lub inny organ emerytalny lub rentowy, który przyznał

² Dz. U. z 2022 r. poz. 504

dodatek pielęgnacyjny, wypłaca emeryturę lub rentę pomniejszoną o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconego za ten okres zasiłku pielęgnacyjnego i przekazuje tę kwotę na rachunek bankowy organu właściwego. Zgodnie z art. 16 ust. 8 u.o.ś.r. przekazanie kwoty odpowiadającej wysokości zasiłku pielęgnacyjnego, o którym mowa w ust. 7, uznaje się za zwrot świadczeń nienależnie pobranych.

Przepisy 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 rodzinnych³ wprowadzające obowiązek pomniejszania świadczeń emerytalno-rentowych o kwotę wypłaconego zasiłku pielęgnacyjnego za okres, w którym pobierany był jednocześnie dodatek pielęgnacyjny nie uregulowały jednak ani w u.o.ś.r. ani w u.o.e.r. z FUS sposobu przekazywania informacji między organami właściwymi w sprawach obu świadczeń. W konsekwencji z żadnych norm prawnych nie wynika obowiązek wzajemnego informowania przez organy właściwe w sprawach świadczeń rodzinnych i organy emerytalno-rentowe o fakcie przyznania zasiłku lub dodatku pielęgnacyjnego. Obowiązek poinformowania organu właściwego w sprawie zasiłku pielęgnacyjnego w zakresie zmian mających wpływ na prawo świadczeń rodzinnych (w tym zasiłku pielęgnacyjnego) spoczywa na osobie uprawnionej do świadczeń⁴.

Obowiązująca konstrukcja prawna zbiegu prawa do dodatku i zasiłku pielęgnacyjnego opiera się więc na założeniu, że w razie przyznania przez organ emerytalno-rentowy nawet z urzędu, czyli bez wniosku osoby zainteresowanej, dodatku pielęgnacyjnego z tytułu osiągnięcia 75 lat życia, osoba ta będąca w zaawansowanym wieku, nierzadko z problemami zdrowotnymi i nie zawsze mogąca liczyć na wsparcie ze strony rodziny, będzie miała wiedzę i świadomość o ciąży na niej obowiązku poinformowania organu wypłacającego zasiłek pielęgnacyjny o otrzymaniu dodatku pielęgnacyjnego.

Z kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich spraw wynika, iż stosowanie przywołanych wyżej założeń ustawowych w rzeczywistości obarczone jest znacznym ryzykiem powstania kolizji prawa do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1302

⁴ art. 25 u.o.ś.r. oraz pouczenie do wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego

pielęgnacyjnego, szczególnie w sytuacji, gdy osoby w wieku 75 lat posiadały wcześniej bezterminowo ustalone prawo do zasiłku pielęgnacyjnego. Także orzecznictwo wskazuje, że znaczny upływ czasu między przyznaniem obu świadczeń, stan zdrowia uprawnionego oraz fakt podjęcia działań z urzędu w przypadku dodatku pielęgnacyjnego mogą mieć wpływ na ocenę tego, czy osoba uprawniona miała świadomość co do przeszkody prawnej w pobieraniu obu świadczeń i konieczności poinformowania o tym fakcie ośrodka pomocy społecznej, zwłaszcza w dobie powszechnie już znanej społeczeństwu okoliczności funkcjonowania komunikacji cyfrowej między organami państwa⁵.

Konsekwencją przyjętych rozwiązań prawnych i ich stosowania jest w zasadzie całkowite przerzucenie ciężaru odpowiedzialności za powstanie uprawnienia do kolizyjnych świadczeń na osoby starsze i z niepełnosprawnością, które ze względu na wiek i sytuację psychofizyczną winny mieć pewność co do kierowanych względem nich rozwiązań i decyzji prawnych. Sytuacja taka, w mojej ocenie, wymaga podjęcia działań naprawczych szczególnie w aspekcie współdziałania organów emerytalno-rentowych z jednostkami realizującymi świadczenia rodzinne i wymiany danych między tymi organami.

Problem kolizyjnych uprawnień do dodatku i zasiłku pielęgnacyjnego był przedmiotem mojej korespondencji z Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Panią Gertrudą Uścińską. W piśmie z dnia 14 kwietnia 2022 r.⁶ Pani Prezes ZUS wskazała na potrzebę refleksji nad obecnym modelem obiegu informacji w sprawie zbiegu prawa zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego. Podkreśliła w nim, że choć dodatek pielęgnacyjny ma pierwszeństwo przed zasiłkiem pielęgnacyjnym, to przyznanie go, często później niż zasiłku i często w ramach działania z urzędu, nie oznacza, że organ emerytalno-rentowy ma obowiązek poinformowania organu właściwego w sprawie zasiłku, bo przecież nie musi wiedzieć, czy emeryt lub rencista pobiera taki zasiłek. To na organie wypłacającym zasiłek pielęgnacyjny ciąży obowiązek przeciwdziałania nadpłatom tego świadczenia. Z kolei na organie emerytalno-rentowym spoczywa obowiązek

⁵ wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wr 276/19, LEX nr 2741839

⁶ Nr 994900.424.2022

dokonania potrącenia nadpłaty zasiłku, ale jednocześnie nie ma przepisów zapewniających mu wiedzę o pobieraniu zasiłku pielęgnacyjnego przez emeryta lub rencistę. Dlatego potrącenie ma miejsce tylko wtedy, gdy organ emerytalno-rentowy będzie dysponował wiedzą o powstaniu zbiegu uprawnień.

Przedstawiając analizę obecnych możliwości wymiany danych między organami realizującymi świadczenia rodzinne a organem emerytalno-rentowym Pani Prezes ZUS wskazała na następujące aspekty:

Obowiązujące przepisy dają organom wypłacającym zasiłek pielęgnacyjny możliwość uzyskania z ZUS informacji, czy osoba ubiegająca się lub pobierająca zasiłek jest uprawniona do dodatku pielęgnacyjnego. Z możliwości tej powinny skorzystać szczególnie wtedy, gdy osoba uprawniona osiąga wiek 75 lat. Data urodzenia, a co za tym idzie - aktualny wiek świadczeniobiorcy, są bowiem znane tym organom z urzędu.

Po pierwsze, istnieje możliwość pozyskania tych informacji za pośrednictwem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Przepisy u.o.ś.r. stanowią bowiem, że minister właściwy do spraw rodziny monitoruje realizację świadczeń rodzinnych przez pozyskiwanie informacji niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. Realizując ten obowiązek minister jest uprawniony do pozyskiwania drogą elektroniczną informacji niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych od organów emerytalno-rentowych. Pozyskane w ten sposób informacje przekazuje organom właściwym oraz wojewodom⁷.

Po drugie, w związku ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny⁸ - dalej ustawa zmieniająca, organy właściwe oraz wojewoda są obowiązani do samodzielnego uzyskania lub weryfikacji informacji o pobieraniu dodatku pielęgnacyjnego - drogą elektroniczną, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw rodziny, lub drogą pisemną m.in. bezpośrednio od organów emerytalno-rentowych⁹. Ponadto katalog danych gromadzonych w rejestrze centralnym prowadzonym przez ministra

⁷ art. 22c ust. 3 oraz art. 23b ust. 6 u.o.ś.r.

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1162

⁹ art. 23b ust. 1 pkt 2 u.o.ś.r.

właściwego do spraw rodziny został uzupełniony o informacje dotyczące przyznania dodatku pielęgnacyjnego¹⁰. Przepisy te będą mieć zastosowanie po raz pierwszy dopiero po wdrożeniu odpowiednich rozwiązań technicznych, a termin wdrożenia minister właściwy do spraw rodziny ogłosi w drodze obwieszczenia w Dzienniku Ustaw¹¹. Na dzień dzisiejszy obwieszczenie w tym zakresie nie zostało ogłoszone. Wciąż jednak pozostaje możliwość pozyskiwania tych danych w drodze pisemnej wymiany informacji między organem właściwym a organem emerytalno-rentowym.

Z kolei organ emerytalno-rentowy, jak wynika z analizy ZUS, nie ma uprawnień do przekazywania organom właściwym w zakresie zasiłku pielęgnacyjnego informacji o przyznaniu dodatku pielęgnacyjnego z tytułu ukończenia 75 lat osobie, która nie pobiera zasiłku pielęgnacyjnego. Przekazywanie takich informacji nie znajdowałoby podstaw prawnych w obowiązujących przepisach i byłoby sprzeczne z przepisami unijnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO)¹². Stąd na przykład ZUS nie może przekazać organom właściwym zestawienia osób, którym przyznał dodatek pielęgnacyjny, po to, aby organy te mogły zweryfikować je pod kątem osób pobierających zasiłek pielęgnacyjny. W zestawieniu od organu rentowego mogłyby się bowiem znaleźć osoby niepobierające takiego świadczenia, co jak wskazano wyżej byłoby niezgodne z RODO.

W powołanym wyżej piśmie Pani Prezes ZUS, w oparciu o dokonaną przez Zakład analizę, wskazała także potencjalne kierunki zmian, które mogłyby przyczynić się do rozwiązania lub zniwelowania problemu zbiegu prawa do zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego. Rekomendacje działań są następujące:

1. Rozszerzenie działań informacyjnych ze strony ZUS.

Takie rozwiązanie polegałoby na zamieszczaniu w decyzjach przyznających z urzędu prawo do dodatku pielęgnacyjnego, w formularzu wniosku o to świadczenie oraz w materiałach informacyjnych na stronie internetowej ZUS informacji, że przyznanie

¹⁰ art. 23 ust. 8 lit. je u.o.ś.r.

¹¹ art. 16 ustawy zmieniającej

¹² rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.)

dotatku pielęgnacyjnego skutkuje utratą prawa do zasiłku pielęgnacyjnego i w związku z tym osoba pobierająca zasiłek pielęgnacyjny powinna poinformować organ wypłacający to świadczenie o takiej okoliczności, a także o konsekwencjach pobierania w tym samym czasie obu świadczeń, tj. obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

2. Umożliwienie pozyskiwania drogą elektroniczną przez organy właściwe w sprawach zasiłku pielęgnacyjnego informacji dotyczących pobierania dodatku pielęgnacyjnego od organów emerytalno-rentowych.

Możliwe jest wykorzystanie w tym celu rejestru utworzonego przez ministra właściwego do spraw rodziny na podstawie art. 23 ust. 8 u.o.ś.r. Takie rozwiązanie wymagałoby podjęcia współpracy i uzgodnień ZUS z Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej nad przygotowaniem systemów informatycznych obu instytucji do automatycznego przekazywania danych o osobach uprawnionych do dodatku pielęgnacyjnego. Jak dotąd Ministerstwo nie informowało ZUS o planach pozyskiwania informacji o osobach pobierających to świadczenie.

3. Wprowadzenie zmian legislacyjnych umożliwiających organowi emerytalno-rentowemu dostęp do rejestru centralnego utworzonego przez ministra właściwego do spraw rodziny w zakresie danych dotyczących zasiłku pielęgnacyjnego w celu realizacji obowiązków określonych w art. 16 ust. 7 i 8 u.o.ś.r.

Takie rozwiązanie pozwoliłoby wyeliminować konieczność występowania przez organ emerytalno-rentowy do organu właściwego drogą pisemną o dane niezbędne do realizacji tych obowiązków. Jak już wspomniano, na mocy ustawy zmieniającej z 24 czerwca 2021 r. organy właściwe uzyskają (po wdrożeniu rozwiązań technicznych) dostęp do informacji o dodatku pielęgnacyjnym z centralnego rejestru. Gdyby organy emerytalno-rentowe uzyskały podobne uprawnienie w stosunku do informacji o zasiłku pielęgnacyjnym, przyspieszyłoby to znacząco podejmowanie ustawowych działań w przypadku zbiegu uprawnień do obu rodzajów świadczeń. Pozyskiwanie tych danych w drodze pisemnej informacji to archaiczne rozwiązanie, od którego powinno się odejść, tworząc odpowiednie rozwiązania prawne i techniczne do automatycznego przekazywania danych. Należałoby przy tym zastrzec, że przepisy te będą miały zastosowanie po raz pierwszy po wdrożeniu rozwiązań technicznych, a datę

wdrożenia tych rozwiązań określi minister właściwy do spraw rodziny. Dzięki temu będzie można określić, aby zarówno organy właściwe jak i organy emerytalno-rentowe uzyskały dostęp do tego rejestru w tym samym momencie.

Będę wdzięczny za dokonanie przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej analizy przedstawionych przez ZUS rekomendacji i podjęcie działań w celu wypracowania rozwiązań na rzecz pełniejszego zabezpieczenia praw osób starszych i z niepełnosprawnością.

Ponadto pragnę poinformować Panią Minister, iż w sytuacji wystąpienia kolizji zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego powstaje także problem prawidłowej wykładni i stosowania art. 30 ust. 9 u.o.ś.r., który stanowi, że organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, może umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny.

W powyższym aspekcie w kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skargach pojawia się szereg rozbieżności wokół zagadnienia dopuszczalności zastosowania ulgi w spłacie nienależnego zasiłku pielęgnacyjnego, tj. czy wniosek o umorzenie lub odstąpienie od żądania nienależnego zasiłku pielęgnacyjnego dochodzonego w trybie w trybie art. 16 ust. 7 - 8 u.o.ś.r. poprzez dokonywanie przez ZUS potrąceń ze świadczenia emerytalnego w ogóle podlega rozpoznaniu z uwagi na brak wydania decyzji o zwrocie świadczeń nienależnie pobranych, a jeśli tak, to w jakim trybie wniosek ten powinien być procedowany - czy w trybie postępowania administracyjnego i następnie sądownoadministracyjnego, czy też w trybie odwołania od decyzji ZUS o dokonaniu potrącenia przed sądem powszechnym.

Na gruncie spraw badanych przez Rzecznika organy administracji i niektóre wojewódzkie sądy administracyjne stoją na stanowisku, iż przy rozpoznawaniu wniosków o zastosowanie ulgi w spłacie nadpłaconego zasiłku pielęgnacyjnego brak

jest materialnoprawnych postaw do rozparzenia wniosku przez organ administracji, a właściwym w sprawie jest sąd powszechny¹³. Z takim stanowiskiem nie sposób zgodzić, a aprobata takiej wykładni prowadziłaby w istocie do akceptacji sytuacji pozbawienia osoby, wobec której uchylono decyzję o przyznania zasiłku pielęgnacyjnego i następnie zastosowano procedurę zwrotu świadczenia nienależnego poprzez dokonanie potrąceń z świadczeń emerytalno-rentowych, realnego prawa do uzyskania ulgi w spłacie świadczenia nienależnego w oparciu o art. 30 ust. 9 u.o.ś.r.

Wymaga podkreślenia, iż zgodnie z normą art. 83 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁴ - dalej u.o.s.u.s. organ rentowy wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Od decyzji takich na podstawie art. 83 ust. 2 u.o.s.u.s. przysługuje odwołanie do właściwego sądu. Funkcja przepisu art. 83 ust. 1 pkt 4 u.o.s.u.s. sprowadza się usunięcia stanu niepewności, który mógłby wystąpić w relacjach dotyczących ubezpieczeń społecznych. Wskazana regulacja legitymuje odwołującego się do wystąpienia z żądaniem mającym na celu usunięcie tego stanu niepewności. Zakładając zatem, że w postępowaniu przed organami rentowymi mają na podstawie art. 123 u.o.s.u.s. posiłkowe zastosowanie przepisy K.p.a., przy uwzględnieniu art. 104 K.p.a. należy przyjąć, że decyzją organu rentowego jest jednostronna czynność posiadająca odpowiednią formę prawną i określająca konsekwencje stosowanej normy prawnej w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej. Istotnym elementem decyzji jako przejawu woli organu administracyjnego jest stanowcze rozstrzygnięcie sprawy objętej wnioskiem wszczynającym postępowanie. Inaczej mówiąc, decyzja administracyjna - zgodnie z art. 104 K.p.a. - rozstrzyga sprawę co do jej istoty w granicach żądania określonego przez stronę. Natomiast rozstrzygnięcie w postępowaniu administracyjnym polega na zastosowaniu obowiązującego prawa do ustalonego stanu faktycznego sprawy administracyjnej. W ten sposób organ rentowy realizuje cel postępowania administracyjnego, jakim jest urzeczywistnienie obowiązującej normy prawnej w

¹³ wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2022 r. sygn. akt I SA/Wa 1017/21, z dnia 30 lipca 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 2517/19

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.

zakresie stosunków administracyjnoprawnych, gdy stosunki te tego wymagają. Stosownie do tego celu postępowania administracyjnego, jak i istoty decyzji administracyjnej, można odróżnić podstawę faktyczną i podstawę prawną decyzji administracyjnej. Podstawę faktyczną stanowią dokonywane przez organ administracji publicznej ustalenia faktyczne, a podstawę prawną stanowią te przepisy prawne, które organ przyjął w danym wypadku za obowiązujące i zastosował w swym orzeczeniu¹⁵.

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

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

Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 30 lipca 2014 r.¹⁶ wskazał, iż „Wskutek odwołania ubezpieczonego od decyzji obniżającej mu wysokość emerytury w związku z potrąceniami dokonywanymi przez ZUS, ocenie sądu nie podlega zasadność należności egzekwowanych z tego świadczenia. Rzeczą sądu jest w istocie jedynie zbadanie, czy tytuł wykonawczy istnieje, a nadto, czy potrącenia nie przekraczają granic wyznaczonych dyspozycją art. 140 u.o.e.r. z FUS i nie naruszają kwoty świadczenia wolnej od egzekucji według art. 141 tej ustawy. Zarówno wzruszeniu tytułów wykonawczych, na podstawie których dokonywane są czynności egzekucyjne jak też ustaleniu wysokości aktualnej kwoty zaległych składek służą inne środki

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

¹⁶ sygn. akt III AUa 1933/13, LEX nr 1506202

ochrony prawnej”¹⁷. Zakres dopuszczalnej kognicji sądu odwoławczego wyznaczony jest więc każdorazowo zakresem spornej decyzji ZUS. W sprawie, w której wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego, przedmiot sporu nie może wykraczać poza treść tej decyzji¹⁸.

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

Wymaga też wskazania, iż zgodnie z art. 138 ust. 6 u.o.e.r. z FUS organ rentowy może odstąpić od żądania zwrotu kwot nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, zmniejszyć wysokość potrąceń, ustaloną zgodnie z art. 140 ust. 4 pkt 1, lub zawiesić dokonywanie tych potrąceń na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności. Z przepisu tego wynika uprawnienie organu rentowego do umorzenia kwoty z tytułu nienależnie pobranego świadczenia emerytalno-rentowego. Kompetencja organu rentowego określona w art. 138 ust. 6 u.o.e.r. z FUS nie obejmuje zatem nienależnie pobranego świadczenia z tytułu zasiłku pielęgnacyjnego, skoro zasiłek ten nie stanowi świadczenia emerytalno-rentowego¹⁹.

W zakresie dopuszczalności badania przez organ rentowy zasadności egzekucji należności wynikających z tytułów wykonawczych wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 13 września 2018 r.²⁰ w którym wskazał, iż „Organ rentowy

¹⁷ tak też w wyrokach: Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2014 r. sygn. akt III AUa 2160/12, LEX nr 1438997, Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 1 sierpnia 2012 r. sygn. akt III AUa 588/12, LEX nr 1213863

¹⁸ por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2012 r. sygn. akt II UK 118/11, LEX nr 1135992 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II UK 234/08, LEX nr 553692

¹⁹ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 918/21, CBOSA

²⁰ sygn. akt III AUa 79/18, LEX nr 2575779

nie może badać zasadności egzekucji należności wynikających z tytułów wykonawczych. (...) Organ rentowy występuje jedynie w charakterze podmiotu upoważnionego i zobowiązanego do wstrzymania dłużnikowi tej części świadczenia pieniężnego, która podlega potrąceniu i przekazaniu na rzecz wierzyciela widniejącego w tytule wykonawczym.(...) Organ rentowy nie ma również uprawnień do kontroli samego długu stwierdzonego w tytule wykonawczym. Takich uprawnień nie posiada również sąd ubezpieczeń społecznych, prowadzący kontrolę decyzji organów rentowych wydanych w przedmiocie świadczeń”.

W sytuacji zatem, gdy do potrącenia zgłoszono konkretne kwoty, ZUS związany jest wnioskiem uprawnionego organu zgłoszonego w trybie art. 16 ust. 7 - 8 u.o.ś.r. Oznacza to, że jeśli przedmiotem zaskarżenia nie jest sposób dokonania przez organ rentowy zmiany wysokości świadczenia emerytalno-rentowego, a jedynie wysokość dokonanych przez organ rentowy potrąceń zakres kontroli sądowej jest ograniczony do zbadania, czy potrącenia nie przekraczają granic wyrażonych w art. 140 i art. 141 u.o.e.r. z FUS²¹.

W mojej ocenie, wobec pojawiających się rozbieżności interpretacyjnych treści przepisu art. 30 ust. 9 u.o.ś.r. wymaga dostosowania do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych. Literalne bowiem odczytywanie wskazanej normy prawnej w brzmieniu: organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, może umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny, może prowadzić do wadliwych wniosków, że bez wydania decyzji nie jest możliwe ubieganie się o umorzenie kwoty nienależnie pobranych świadczeń, bądź też zastosowanie innej ulgi w spłacie. W konsekwencji może dochodzić do pozbawienia osób ubiegających się o zastosowanie ulgi w spłacie

²¹ por. wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 22 maja 2017 r. sygn. akt V U 368/16, LEX nr 2300572

świadczenia nadpłaconego w kolizji z dodatkiem pielęgnacyjnym prawa do sądu tj. rozpoznania sprawy i merytorycznej oceny złożonego wniosku.

Przedstawione stanowisko znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w kwestii dopuszczalności rozpoznania przez organ administracji wniosku w oparciu o art. 30 ust. 9 u.o.ś.r. w sytuacji zastosowania mechanizmu zwrotu świadczeń nienależnych poprzez dokonanie potrąceń przez organ emerytalno-rentowy zgodnie z art. 16 ust. 7-8 u.o.ś.r. i mimo braku decyzji o ustaleniu świadczeń pobranych nienależnie wypowiedział się w wyroku z dnia 12 stycznia 2022 r.²² W orzeczeniu tym Sąd wskazał, że „o ile (...) formalna właściwość Prezydenta W. do rozstrzygnięcia o umorzeniu kwoty nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego została w art. 30 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych powiązana z uprzednim wydaniem przez organ administracji decyzji o uznaniu świadczenia rodzinnego za nienależnie pobrane, o tyle w niniejszej sprawie niewydanie takiej decyzji przez Prezydenta W. nie ma znaczenia dla ustalenia jego właściwości do rozstrzygnięcia w sprawie m.in. o umorzeniu kwoty nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego. Uznanie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego, w zbiegu z pobieranym dodatkiem pielęgnacyjnym, za świadczenie nienależnie pobrane zostało bowiem przesądzone przez samego ustawodawcę w (...) art. 16 ust. 6 i 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W niniejszej sprawie niewydanie decyzji o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane nie pozbawia organu administracji właściwości do rozstrzygnięcia w sprawie np. umorzenia kwoty nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego. Przy braku takiej kompetencji organu emerytalno-rentowego i w konsekwencji tego także sądu powszechnego, osoba, która pobierała nienależne świadczenie rodzinne nie może bowiem być pozbawiona uprawnienia do ubiegania się o rozpatrzenie jej wniosku w trybie określonym w art. 30 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Nie ma podstaw do uznania w tym zakresie właściwości sądu powszechnego, skoro przedmiotowa sprawa nie dotyczy nienależnie pobranego świadczenia emerytalno-rentowego lub należnych do tego świadczenia dodatków, lecz dotyczy świadczenia rodzinnego, a tryb potrącenia określony w art. 16 ust. 7 ustawy o

²² sygn. akt I OSK 918/21, LEX nr 3315998

świadczeniach rodzinnych, nie zmienia przedmiotu nienależnie pobranego świadczenia. (...) Ustawowa procedura dochodzenia nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego w zbiegu z pobieranym dodatkiem pielęgnacyjnym, unormowana w powołanym art. 16 ust. 7, nie zmienia bowiem właściwości organu administracji w podejmowaniu rozstrzygnięć odnośnie zasiłku pielęgnacyjnego, skoro kompetencja organu rentowego i w konsekwencji sądu powszechnego dotyczy jedynie świadczeń emerytalno-rentowych, a nie świadczeń rodzinnych. Nie ma więc podstaw w niniejszej sprawie do rozstrzygnięcia przez organ rentowy i sąd powszechny o kwocie potrącenia z tytułu nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego w zakresie i warunkach określonych w art. 30 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych.”

Przedstawiając powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o ustosunkowanie się do rekomendowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozwiązań i poinformowanie mnie o podjętych działaniach, a także przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanych problemów dotyczących kolizji zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego oraz rozważenie zasadności zainicjowania stosownych działań prawodawczych.

Z wyrazami poważania

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/