

Wyrok z dnia 20 czerwca 1996 r.
III ARN 14/96

Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, pismo strony postępowania administracyjnego wniesione do organu odwoławczego w ustawowym terminie do złożenia odwołania, wyrażające niezadowolenie z decyzji nieostatecznej, podlega rozpatrzeniu jako odwołanie od decyzji.

Przewodniczący SSN: Janusz Łętowski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Andrzej Kijowski, Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 20 czerwca 1996 r. sprawy ze skargi Zofii i Małgorzaty F. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa R. z dnia 17 marca 1994 r., [...] w przedmiocie przyznania zasiłku celowego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie z dnia 12 maja 1995 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Zofia F. zwróciła się pismami z dnia 4 stycznia 1994 r. do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w L. z prośbami o przyznanie jej comiesięcznej pomocy finansowej dla dwuletniego dziecka Pameli F. oraz zasiłku na zapłacenie zaległego czynszu za mieszkanie.

Kierownik powyższego Miejskiego Ośrodka decyzją z dnia 4 lutego 1994 r. [...] z urzędu przyznał Zofii F. zasiłek celowy w kwocie 1.200.000 zł. z przeznaczeniem na zakup żywności dla jej wnuczki Pameli F. W uzasadnieniu decyzji Kierownik stwierdził trudną sytuację materialno-bytową Zofii F. W związku z tym w celu zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych postanowił przyznać jej wymienioną w sentencji decyzji pomoc na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60).

Od decyzji tej odwołała się Zofia F. podnosząc w swym piśmie z dnia 15 lutego 1994 r., że domaga się przyznania zasiłku płaconego co miesiąc, którego wypłata została wstrzymana od miesiąca stycznia 1994 r.. Ograniczenie pomocy do jednorazowego świadczenia jest - zdaniem odwołującej się - krzywdzące. Ponadto Zofia F. wskazała, że domaga się również przyznania pomocy finansowej na pokrycie zaległego czynszu.

Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa R. po rozpatrzeniu odwołania Zofii F. decyzją z dnia 17 marca 1994 r. [...] utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu decyzji Kolegium stwierdziło, że organ I instancji podjął decyzję po przeprowadzeniu w dniu 3 lutego 1994 r. wywiadu środowiskowo-kontrolnego. Z treści wywiadu wynika, że rodzina wnioskodawczynie składa się z

czterech osób, które utrzymują się z renty inwalidzkiej Władysława F., wynoszącej miesięcznie 3.102.608 zł brutto. Przeciętny dochód przypadający na jedną osobę wynosi 775.502 zł. brutto.

Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej bezzwrotne świadczenia pieniężne z pomocy społecznej, przewidziane ustawą może otrzymać osoba lub rodzina, która nie ma żadnych źródeł utrzymania lub znalazła się w sytuacji, w której dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty najniższej emerytury i jednocześnie występuje jedna z okoliczności wymienionych w art. 3 pkt 2-11 ustawy o pomocy społecznej, to jest sieroctwo, długotrwała choroba, bezrobocie itp. Organ odwoławczy zgodził się ze stanowiskiem organu I instancji, że spełniony został przewidziany ustawą warunek (tj. najniższa emerytura) do przyznania pomocy społecznej w formie zasiłku celowego, który może być przyznany na zaspokojenie niezbędnych potrzeb bytowych, zdrowotnych, mieszkaniowych i innych.

Organ II instancji zauważył, że Zofia F. niewątpliwie złożyła wnioski: o zasiłek stały bądź okresowy oraz o zasiłek celowy na pokrycie zaległości czynszowych i w dalszym ciągu domaga się ich przyznania. Jednakże organ I instancji nie ustosunkował się do tych konkretnych próśb zainteresowanej. W związku z tym Kolegium Odwoławcze wskazało, że niezależnie od decyzji przyznającej zasiłek celowy na zakup żywności dla wnuczki Pamelii, organ I instancji winien wydać odrębne decyzje dotyczące przyznania bądź odmowy przyznania zasiłku okresowego lub stałego oraz zasiłku celowego na pokrycie zaległości czynszowych. Przyznanie zasiłku celowego nie wyklucza przyznania zasiłku okresowego lub stałego oraz kolejnego zasiłku celowego na inną potrzebę.

Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że przedmiotem decyzji organu odwoławczego może być sprawa rozstrzygnięta decyzją organu I instancji. Z tego względu Kolegium ograniczyło rozpoznanie sprawy tylko do zasiłku celowego o przyznaniu zasiłku na zakup żywności dla wnuczki Pamelii. Uchylenie decyzji organu I instancji mogłoby prowadzić do pogorszenia sytuacji strony tym bardziej, że nadano tej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności i została zrealizowana. Z tego względu utrzymało te decyzje w mocy, pomimo iż przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych i okresowych jest zadaniem zleconym gminie. Oznacza to, iż zgodnie z art. 127 § 2 w związku z art. 17 pkt 2 KPA organem odwoławczym w tych sprawach jest wojewoda, a nie kolegium odwoławcze.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi Zofii F. i Małgorzaty F. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w R. wyrokiem z dnia 12 maja 1995 r., [...], uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji oraz zasądził od Samorządowego Kolegium Odwoławczego na rzecz skarżącej Zofii F. tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego kwotę 5 zł. W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na to, że organ I instancji nie rozstrzygnął o całości żądania i nie ustosunkował się do wniosku Małgorzaty F. z dnia 7 stycznia 1993 r. i Zofii F. z dnia 4 stycznia 1994 r. o przyznanie pomocy w postaci zasiłku stałego bądź okresowego na rzecz małoletniej Pamelii F. oraz wniosku Zofii F. o przyznanie zasiłku celowego na pokrycie należności czynszowych. Wobec nierozpoznania sprawy w tym zakresie, niepoczynienia ustaleń i naruszenia zasad postępowania administracyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny uznał za konieczne uchylenie nie

tylko zaskarżonej decyzji, ale również decyzji organu I instancji na zasadzie art. 207 § 2 pkt 3 KPA, jako naruszających prawo.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie prawa, a także interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Wnoszący rewizję nadzwyczajną dopatrywał się potwierdzenia swych zarzutów w naruszeniu: zakazu orzekania na niekorzyść odwołującego się oraz nakazu badania z urzędu treści wszelkich pism wnoszonych do organów Państwa w celu nadania tym pismom właściwego biegu. Ponadto rewidujący zarzucił naruszenie art. 1 oraz art. 3 ust 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rewidujący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności decyzji organu II instancji.

Na rozprawie przed Sądem Najwyższym pełnomocnik Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa R. oświadczył, że wiadomo mu, iż przed Wojewodą R. toczy się postępowanie administracyjne na żądanie wnioskodawczynie o udzielenie pomocy społecznej na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych jej rodziny, lecz nie zna bliżej przedmiotu tego postępowania.

Sąd Najwyższy po rozpatrzeniu sprawy doszedł do przekonania, że rewizja nadzwyczajna nie może być uwzględniona, gdyż zarzuty jej nie są uzasadnione. Braki postępowania administracyjnego i wskazane uchybienie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie są tego rodzaju, aby usprawiedliwiały zakwalifikowanie ich jako istotnego naruszenia podstawowych zasad ustrojowych Państwa, o których mowa w art. 1 i art. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Za takim stanowiskiem przemawia szczegółowa analiza podstaw, na których oparto zbyt daleko idące i o wielkim ciężarze rodzajowym, zarzuty rewizji nadzwyczajnej. W związku z tym należy wskazać, że sprawa z wniosku Zofii F. nie została rozpoznana i należyte wyjaśniona przez organ I instancji z nieznanymi przyczyn, których w decyzji nie podano, choć z urzędu przyznano wnioskodawczynie w formie zasiłku celowego środki pieniężne na utrzymanie wnuczki Pameli, stanowiące tylko część zasiłku stałego lub okresowego, o który zainteresowana ubiegała się. Organ I instancji nie ustosunkował się również do wniosku o przyznanie zasiłku celowego na zapłacenie zaległego czynszu, ani nie zażądał od wnioskodawczynie bliższego określenia, czy chodzi jej o przyznanie tego świadczenia w ramach pomocy społecznej (art. 32 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej), czy też o dodatek mieszkaniowy na innych podstawach. Należało to uczynić, aby ustalić właściwy organ, kompetentny do załatwienia tej części wniosku. Stosownie do przepisu art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej do zadań zleconych gminie w zakresie pomocy społecznej należy orzekanie o zasiłkach stałych i okresowych. Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej powinien zatem według art. 43 ust. 3 tej ustawy wydać decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania zasiłku stałego lub okresowego, czego jednak nie uczynił. Z urzędu natomiast na podstawie art. 38 ust. 2 wymienionej ustawy udzielił pomocy społecznej, obejmującej część takich świadczeń na utrzymanie wnuczki wnioskodawczynie, jakich domagała się zainteresowana w ramach zasiłku stałego lub okresowego, czyli tego samego rodzaju świadczeń pieniężnych. Świadczenie przyznane z urzędu może być - zdaniem Sądu Najwyższego - zarachowane na poczet tego samego rodzaju świadczenia stałego lub okresowego. Jeżeli świadczenie takie będzie przyznane wnioskodawczynie, to przysługuje ono od daty złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o udzielenie pomocy społecznej (art. 43 ust. 6 wymienionej ustawy).

Wobec braku decyzji organu I instancji w przedmiocie udzielenia świadczeń wymienionych we wniosku i jego bezczynności, wnioskodawczyni (gdyby była właściwie powiadomiona o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy, jak tego wymaga przepis art. 38 KPA) mogłaby złożyć zażalenie w trybie art. 37 KPA na niezałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 KPA lub wnieść skargę w trybie art. 227 KPA do właściwego wojewody (art. 229 pkt 2 KPA). Nieudzielenie przez organ I instancji niezbędnych wyjaśnień i wskazówek stronie (jak tego wymaga art. 9 KPA), lecz zamieszczenie w decyzji pouczenia o możliwości złożenia odwołania od decyzji spowodowało wniesienie przez nią odwołania od decyzji dotyczącej zasiłku celowego, zamiast wymienionego wyżej zażalenia lub skargi w sytuacji braku rozstrzygnięcia o zasiłku stałym lub celowym. Odwołująca się zaadresowała wyraźnie pismo swoje do Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa R. W tej sytuacji organ odwoławczy zasadnie i zgodnie z art. 128 KPA potraktował to pismo, jako odwołanie od przedmiotu rozstrzygnięcia zawartego w decyzji. Jeżeli przepis szczególnie nie stanowi inaczej, pismo strony postępowania administracyjnego wniesione do organu odwoławczego w ustawowym terminie do złożenia odwołania, wyrażające niezadowolenie z decyzji, podlega rozpatrzeniu jako odwołanie od decyzji bez względu na sformułowane w nim żądanie (art. 128 KPA). Zasadnie też organ odwoławczy rozpoznał odwołanie w przedmiocie objętym decyzją. Nie był bowiem uprawniony do rozpoznania odwołania w zakresie, w jakim decyzja nie zawierała rozstrzygnięcia sprawy. Organ odwoławczy utrzymując w mocy zaskarżoną decyzję spełnił swój obowiązek wynikający z art. 66 § 1 w związku z art. 140 KPA, skoro wskazał, że przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych lub okresowych jest zadaniem zleconym gminie. Wskutek tego, zgodnie z art. 127 § 2 KPA w związku z art. 17 pkt 1 KPA organem odwoławczym w tych sprawach jest właściwy wojewoda, a nie Kolegium Odwoławcze, któremu w tym zakresie nie przysługują kompetencje i uprawnienia organu odwoławczego. Organ II instancji nie mógł więc zmienić odwoławczego charakteru pisma procesowego wnioskodawczyni. Rozstrzygnięcie organu odwoławczego jest zatem prawidłowe i zgodne z art. 138 § 1 pkt 1 KPA. Organ ten uznał ustalenia organu I instancji w przedmiocie objętym zaskarżoną decyzją za trafne i oparte na materiale dowodowym zebranym w sprawie, w tym na przeprowadzonym wywiadzie środowiskowym. Wbrew stanowisku rewizji nadzwyczajnej organ odwoławczy nie popełnił istotnych błędów w sprawie i nie naruszył rażąco prawa. Z tego względu brak jest podstaw do uwzględnienia wniosku rewizji nadzwyczajnej w przedmiocie stwierdzenia nieważności tej decyzji na zasadzie art. 156 § 1 pkt 2 KPA.

Rozpatrując sprawę na skutek skargi, Naczelny Sąd Administracyjny nie rozważył wszechstronnie i wnikliwie aspektów prawnych sprawy i nie wziął pod uwagę opisanych wyżej okoliczności. Na skutek tego uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzając ją decyzję organu I instancji bez uzasadnionych podstaw. Przesłanką uchylenia tych decyzji było ogólne stwierdzenie braku ustaleń i rozstrzygnięcia o żądaniach wniosku oraz powołanie się na "naruszenie zasad postępowania administracyjnego" bez bliższego ich wskazania. Z tego względu Sąd Najwyższy podziela krytyczną ocenę wymienionego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawartą w rewizji nadzwyczajnej. Odnosi się to w szczególności do naruszenia przez NSA zasady zakazującej orzekania na niekorzyść strony skarżącej (art. 382 KPC w związku z art. 211 KPA). Nadto słuszna jest krytyka rewidującego, że NSA nie dał właściwych ws-

kazówek organowi I instancji co do dalszego postępowania w sprawie. NSA nawet nie wskazał organowi I instancji, że powinien rozstrzygnąć w jednej lub odrębnych decyzjach o żądaniach zawartych we wniosku Zofii F. i Małgorzaty F. w części dotyczącej przyznania bądź odmowy udzielenia świadczeń z pomocy społecznej, podlegających kontroli instancyjnej różnych organów odwoławczych. Nadto NSA obowiązany był zwrócić uwagę organowi I instancji na powinność nadania dalszego prawidłowego biegu sprawie oraz na obowiązek udzielenia właściwego pouczenia o trybie odwołania od decyzji (art. 107 § 1 KPA). W powyższym zakresie zarzuty rewizji nadzwyczajnej, wykazujące nieprawidłowości postępowania NSA są uzasadnione, ale - zdaniem Sądu Najwyższego - nie mogą spowodować uwzględnienia wniosku o uchylenie zaskarżonego wyroku NSA.

Naruszenie przez NSA zakazu orzekania na niekorzyść strony skarżącej nie ma istotnego znaczenia w okolicznościach sprawy. Uchylona przez NSA decyzja organu I instancji co do przyznanego jednorazowego zasiłku celowego na utrzymanie Pamelii F., opatrzona była rygiem natychmiastowej wykonalności i została zrealizowana. W związku z tym uchylenie tej decyzji nie spowodowało ujemnych skutków dla strony, skoro jednorazowe świadczenie zostało już zużyte. Uchybienie NSA może być naprawione - jak wyżej wskazano - w toku ponownego rozpoznania sprawy przez zachowanie częściowego świadczenia na poczet ewentualnie przyznanego zasiłku stałego lub okresowego albo zasiłku celowego. Pozostałe wymienione wyżej uchybienia procesowe NSA mogą być naprawione w toku ponownego rozpoznania sprawy przez organ I instancji.

Zdaniem Sądu Najwyższego, tego rodzaju uchybienia przepisom proceduralnym, nie mogą być ocenione jako naruszające fundamentalne zasady ustrojowe Państwa. Nie narusza także interesu Rzeczypospolitej Polskiej wyrok sądu administracyjnego uchylający decyzję administracyjną w celu należytego wyjaśnienia okoliczności sprawy i usunięcia uchybień przepisom proceduralnym, które nie spowodowały ujemnych skutków prawnych dla strony postępowania administracyjnego. Tego rodzaju nieistotne uchybienia nie mogą skutkować złamania zasady niewzruszalności prawomocnych wyroków sądowych.

Rewizja nadzwyczajna w sprawie wniesiona została po upływie sześciomiesięcznego terminu od daty wydania zaskarżonego orzeczenia. Z tego względu rewizja nadzwyczajna podlega oddaleniu z mocy art. 421 § 2 KPC, skoro Sąd Najwyższy nie dopatrył się uzasadnionych podstaw, aby zaskarżony wyrok uchylić. W końcu należy wskazać, że istnieje jeszcze potrzeba należytego wyjaśnienia sprawy. Wymaga w szczególności zbadania, czy toczy się odrębne postępowanie administracyjne na skutek pism wnioskodawczyni w tym samym przedmiocie co w niniejszej sprawie. Nie wyjaśniono, czy wnioskodawczyni złożyła odwołanie do Wojewody od decyzji wstrzymującej od stycznia 1994 r. wypłatę zasiłku stałego. Na te kwestie zwrócić uwagę w toku postępowania z rewizji nadzwyczajnej pełnomocnik Kolegium Samorządowego. Okoliczność ta przemawia także za potrzebą wykonania zaleceń NSA zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku w toku ponownego rozpoznania niniejszej sprawy w zakresie wynikającym z wniosku wnioskodawczyni.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====