

Sygn. akt II SA/Ke 460/07

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 września 2007r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Teresa Kobylecka
Sędziowie	Sędzia WSA Renata Detka (spr.) Asesor WSA Jacek Kuza
Protokolant	Asystent sędziego Sergiusz Leydo

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 września 2007r.

sprawy ze skargi A. C.

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego .

z dnia [...] znak: [...]

w przedmiocie zasiłku celowego

oddala skargę.

Sygn. akt II SA/Ke 460/07

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 27 września 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze po rozpoznaniu odwołania A. C. od decyzji wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta, odmawiającej przyznania pomocy społecznej w formie zasiłku celowego w miesiącu sierpniu 2004 r. w kwocie [...] z przeznaczeniem na pokrycie kosztów podróży i posiłków w czasie pobytu na rozprawach w dniach 20 sierpnia 2004 r. i 30 sierpnia 2004 r. przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Krakowie na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ odwoławczy ustalił, że A. C. wnioskiem z dnia 5 sierpnia 2005 r. zwrócił się do Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie o przyznanie biletu kredytowanego lub zasiłku celowego na przejazdy do Krakowa w dniach 20 sierpnia 2004 r. i 30 sierpnia 2004 r. celu wzięcia udziału w 30 rozprawach przed WSA w Krakowie.

Decyzją z dnia 11 [...] organ I instancji, odmówił przyznania A. C. pomocy społecznej wskazując, że stawiennictwo na rozprawach nie jest obowiązkowe. Ponadto organ podkreślił, że nie przyznaje środków na ten cel z uwagi na ograniczone zasoby finansowe. Organ wskazał, że A. C. został przyznany zasiłek celowy na dojazd do Krakowa na poprzednie rozprawy i że takich rozpraw będzie dużo, gdyż od każdej decyzji z zakresu pomocy społecznej zainteresowany składa odwołanie.

Odwołanie od powyższego rozstrzygnięcia złożył A. C. podnosząc, że bezzasadnie odmówiono mu zasiłku celowego oraz, że uczestnictwo w rozprawach jest dla niego bardzo ważne z uwagi na poczucie godności i sprawiedliwości i że nie jest prawdą, że jego spraw jest dużo, bowiem nie odwołuje się od każdej decyzji, a jedynie od rozstrzygnięć dla niego niekorzystnych. Skarżący wniósł o rozpatrzenie jego odwołania na rozprawie jawnej i o przesłuchanie m.in. Prezydenta i Wiceprezydenta Miasta K. oraz Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie. Rozpatrując sprawę w postępowaniu odwoławczym, Samorządowe Kolegium Odwoławcze podniosło, że wprawdzie A. C. odpowiada warunkom ogólnym, uprawniającym do ubiegania się o świadczenie pieniężne z pomocy społecznej, gdyż jest osobą bezrobotną bez prawa do zasiłku, jednakże wszystkie jego skargi dotyczą z reguły spraw z zakresu pomocy celowej i okresowej, a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie rozpatrując poprzednie sprawy wydał wyroki, którymi oddalił jego skargi. W

przekonaniu organu II instancji nie jest konieczny udział skarżącego w rozprawach sądowych, tym bardziej że stawiennictwo przed Sądem nie jest obowiązkowe.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach A. C. i zarzucając naruszenie art. 2,7,30,32 i 45 Konstytucji oraz art. 10 i 89 k.p.a. Autor skargi wskazał, że zaskarżoną decyzją odmówiono mu udziału w rozprawach przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, na których rozpoznawano 30 spraw z jego skarg pod pretekstem, że już raz był na rozprawach i jego skargi zostały oddalone, co zdaniem skarżącego jest „złośliwym tłumaczeniem”, bowiem każda sprawa jest indywidualna. Pozbawiono go tym samym możliwości obrony „poczucia godności i elementarnej sprawiedliwości jak też reprezentowania interesu prawnego”. Zarzucił ponadto, iż o tym, że postępowanie w jego sprawie prowadzone jest „nieuważnie” świadczy fakt, że Kolegium powtarza błąd organu I instancji, jakoby ubiegał się on o zasiłek w kwocie [...] podczas, gdy ubiega się o kwotę [...] do tak istotnych uchybień nie doszłoby, gdyby prowadzono postępowanie odwoławcze z jego udziałem i przeprowadzono rozprawę – czego się „bezskutecznie” domaga „od wielu lat” w oparciu o art. 89 kpa.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie, podtrzymując argumentację przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Rozpoznając skargę złożoną od tego rozstrzygnięcia przez A. C. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyrokiem z dnia 29 czerwca 2006 r. uchylił zaskarżoną decyzję i stwierdził, że nie podlega ona wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku.

W uzasadnieniu Sąd zarzucił, że skoro organy I i II instancji uznały, że przejazd na rozprawę do Krakowa i koszty z tym związane należą do niezbędnych potrzeb bytowych, powinny, odmawiając przyznania zasiłku celowego na tę potrzebę, w taki sposób uzasadnić decyzję odmowną, aby wykluczyć możliwość podniesienia w stosunku do niej zarzutu dowolności. Tymczasem z uzasadnienia zaskarżonej decyzji zdaje się wynikać, iż jedynym powodem nie przyznania zasiłku celowego A. C., mimo tego, iż spełnia on kryteria osoby, o jakiej mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, jest to, iż zdaniem organu nie jest konieczny jego udział w rozprawach i to dlatego, że w innych sprawach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie jego skargi oddalił. Tego rodzaju uzasadnienie nie przyznania zasiłku nie spełnia- w ocenie sądu - wymogów art. 107 § 3 kpa i czyni uzasadnionym zarzut dowolności pod adresem zaskarżonej decyzji.

Na skutek rozpoznania skargi kasacyjnej od powyższego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 19 lipca 2007 r. uchylił zaskarżone

rozstrzygnięcie i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Kielcach do ponownego rozpoznania.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że Sąd I instancji, uznając że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie jest wystarczające i nie spełnia wymogów określonych w art. 107 k.p.a., w zakresie w jakim sprowadza się do twierdzenia, że udział A. C. na rozprawach nie jest konieczny, nie wypowiedział się dlaczego, jego zdaniem, argumentacja organu nie może stanowić wystarczającego uzasadnienia zaskarżonej decyzji, a w szczególności nie wskazał, jakie okoliczności organ powinien uwzględnić rozpatrując odwołanie skarżącego, a co więcej Sąd I instancji pominął kwestię ewentualnego wpływu stwierdzonego naruszenia na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że Sąd I instancji oceniając legalność zaskarżonej decyzji powinien mieć na uwadze, że stawiennictwo skarżącego przed sądem administracyjnym nie jest obowiązkowe (art. 91 §2 u.p.p.s.a.) oraz że częściowe zaspokojenie potrzeb A. C. związanych z osobistym udziałem w postępowaniu sądownoadministracyjnym może nastąpić w trybie przepisów działu V ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Naczelny Sąd Administracyjny uznał natomiast za przedwczesny zarzut naruszenia przez Sąd I instancji przepisów prawa materialnego, tj. art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Uchylając zaskarżoną decyzję na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit.c p.p.s.a. z uwagi na stwierdzenie, iż nie odpowiada ona wymogom art. 107 § 3 k.p.a., Sąd I instancji nie mógł i nie dokonywał wykładni art. 39 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Rozpoznając sprawę ponownie

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna, albowiem zaskarżone rozstrzygnięcie odpowiada prawu.

Na wstępie rozważań podnieść należy, że z mocy art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny związany jest wykładnią prawa dokonaną w niniejszej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Mając to na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że w ustalonym przez organy stanie faktycznym niezbędnym dla podjęcia rozstrzygnięcia, zaskarżona decyzja wydana została w zgodzie z obowiązującym prawem.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zasadnie bowiem przyjęło, że w przedmiotowej sprawie brak jest podstaw do przyznania skarżącemu zasiłku celowego na pokrycie kosztów podróży i posiłków w czasie pobytu na rozprawach przed Wojewódzkim Sądem

Administracyjnym w Krakowie, aczkolwiek nie można podzielić argumentacji, która legła u podstaw wnioskowania organu odwoławczego. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji można bowiem wysnuć założenie, że potrzeba, której zaspokojenie zgłosił we wniosku skarżący, mieści się w zakresie przedmiotowym, o jakim mowa w art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (DZ.U. nr 64, poz.593 ze zm.), zwanej dalej ustawą. Główną przesłanką odmowy przyznania zasiłku był bowiem podnoszony przez organ fakt, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie rozpatrując poprzednie sprawy A. C. oddalał jego skargi, a zatem – w ocenie Kolegium – nie jest konieczny udział skarżącego w rozprawach sądowych, tym bardziej że stawiennictwo jest nieobowiązkowe.

Zgodnie z treścią powołanego przepisu, zasiłek celowy może być przyznany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Wymienione w art. 39 ust. 2 przykłady „niezbędnych potrzeb bytowych” nie wyczerpują pełnego katalogu tego pojęcia; nie ma ono także swojej definicji ustawowej. Dlatego zakwalifikowanie danej potrzeby jako bytowej i niezbędnej musi każdorazowo następować indywidualnie i przy uwzględnieniu realiów danej sprawy. Mając jednak na uwadze ogólne zadania pomocy społecznej wymienione w art. 2 ust. 1 i art. 3 ustawy, można sformułować generalną tezę, że zasiłek celowy winien zaspokajać potrzeby wnioskodawcy o charakterze osobistym, bez których nie można zachować warunków bytowania odpowiadających godności człowieka. Tak określoną potrzebą nie jest koszt przejazdu na rozprawę przed sądem administracyjnym, zwłaszcza, gdy z treści pouczenia zawartego w zawiadomieniu o terminie rozprawy wynika, iż stawiennictwo strony nie jest obowiązkowe.

W nawiązaniu do zarzutów skargi wyjaśnić w tym miejscu należy, że jedną z zasad postępowania sądownoadministracyjnego wynikającą z ustrojowej roli sądów administracyjnych jest dopuszczalność rozpoznania sprawy pod nieobecność stron, co przejawia się w zawiadomieniu strony o terminie rozprawy wraz z pouczeniem, iż zgodnie z przepisem art. 107 p.p.s.a. stawiennictwo nie jest obowiązkowe. Stosownie zaś do dyspozycji art. 108 p.p.s.a. w razie nieobecności strony lub jej pełnomocnika na rozprawie przewodniczący lub wyznaczony przez niego sędzia sprawozdawca przedstawia ich wnioski, twierdzenia i dowody znajdujące się w aktach sprawy. Ponadto przepis art. 134 § 1 p.p.s.a. nakazuje sądowi administracyjnemu rozstrzygnięcie w granicach danej sprawy, bez związania zarzutami skargi czy też jej podstawą prawną. Oznacza to, że wszelkie uchybienia, powodujące konieczność uchylecia zaskarżonego aktu, sąd bierze pod uwagę z urzędu, bez względu na to, czy strona zwróci na nie uwagę czy też nie. Kognicja sądów administracyjnych sprawia także, że nie rozstrzygają one danej sprawy merytorycznie, a jedynie dokonują oceny legalności poddanego im pod osąd orzeczenia. Nie przeprowadzają

również postępowania dowodowego (wyjątkowo jedynie ustawa zezwala na przeprowadzenie dowodu z dokumentów - art. 106 § 3 p.p.s.a).

Wszystkie te okoliczności powodują, że nie można podzielić twierdzeń skarżącego, iż tylko jego osobisty udział w rozprawie mógł zapewnić ochronę podmiotowości i przysługujących mu praw konstytucyjnych.

Skarżący mógł również skorzystać z instytucji prawa pomocy, uregulowanej w art. 243-263 ustawy p.p.s.a., która przysługuje osobom, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania przed sądem, bez uszczerbku w koniecznym utrzymaniu.

Zgodnie z tymi przepisami prawo pomocy może być przyznane stronie w zakresie całkowitym, obejmującym zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata czy radcy prawnego. W razie ustanowienia, adwokat lub radca prawny zastępują i reprezentują stronę, zaś koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponosi Skarb Państwa.

Argumenty te przekonywać muszą o słuszności poglądu, **że potrzeba osobistego uczestnictwa w rozprawach przed sądami administracyjnymi nie należy do „niezbędnych potrzeb bytowych” w rozumieniu art. 39 ust. 1 i 2 ustawy, a tym samym na jej zaspokojenie i pokrycie kosztów przejazdu do Sądu nie można przyznać zasiłku celowego – bez względu na wielkość środków finansowych, jakimi dysponuje ośrodek pomocy społecznej.**

W ostateczności zatem, chociaż przedstawione w zaskarżonej decyzji motywy rozstrzygnięcia wskazują na nieco inną przyczynę odmowy przyznania zasiłku celowego w niniejszym przypadku aniżeli przedstawiona wyżej, to okoliczność ta nie ma żadnego wpływu na wynik sprawy.

Odnosząc się do zawartego w skardze zarzutu, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze przy przeprowadzeniu postępowania odwoławczego naruszyło art. 10 k.p.a., ocenić go należy jako bezzasadny, gdyż w toku postępowania odwoławczego Kolegium nie dopuściło się takiego naruszenia powyższego przepisu, które miałyby istotny wpływ na wynik sprawy (tylko takie uchybienie przepisom postępowania powoduje uchylenie kontrolowanego aktu w wyniku kontroli sądownoadministracyjnej - art. 145 § 1 pkt 1c p.p.s.a.).

Dla rozstrzygnięcia sprawy wskutek wniesionego odwołania, wystarczyło dokonać analizy zgromadzonego przez organ I-szej instancji materiału dowodowego, ustalić na jego podstawie stan faktyczny i wyciągnąć stosowne wnioski w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Takie czynności organ odwoławczy niewątpliwie wykonał, co znalazło swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Przeprowadzenie postępowania odwoławczego nie jest natomiast tożsame z wyznaczeniem rozprawy administracyjnej, albowiem obowiązek jej przeprowadzenia istnieje jedynie w przypadku wystąpienia okoliczności określonych w art. 89 § 1 i 2 k.p.a., a mianowicie gdy spowodowałyby to przyspieszenie bądź uproszczenie postępowania, osiągnięcie celu wychowawczego lub gdy

wymaga tego przepis prawa, a także gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych lub w drodze oględzin. Wobec faktu, iż żadna ze wskazanych okoliczności nie zaistniała, nie było konieczności przeprowadzania rozprawy.

Ponieważ podniesione w skardze zarzuty nie mogły odnieść zamierzonego skutku, a jednocześnie brak jest okoliczności, które z urzędu należałoby wziąć pod rozwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270).