



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 sierpnia 2018r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Sylwester Miziołek (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Dorota Chobian Sędzia WSA Beata Ziomek
Protokolant	Starszy inspektor sądowy Katarzyna Tuz-Stando

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 sierpnia 2018r.

sprawy ze skargi [...]

na decyzję Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych

[...]

w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia [...] Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (zwany dalej Szefem UdSKiOR) utrzymał w mocy decyzję własną z dnia [...] przyznającą bezterminowo świadczenie pieniężne ze środków budżetowych będących w dyspozycji Szefa UdSKiOR.

Powyższe rozstrzygnięcie zostało wydane w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

W dniu 29 grudnia 2017 roku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Kielcach wpłynął wniosek [...]o przyznanie świadczenia pieniężnego ze środków budżetowych znajdujących się w dyspozycji Szefa UdSKiOR na podstawie ustawy z dnia 20 marca 2015 roku o działaczach opozycji oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2015 roku poz. 693 ze zm.). W załączeniu przedstawiono decyzję Szefa UdSKiOR z dnia 19 grudnia 2017 roku o potwierdzeniu wnioskodawcy statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych.

Postanowieniem z dnia 15 stycznia 2018 roku ww. wniosek został przekazany Szefowi UdSKiOR jako organowi właściwemu.

Decyzją z dnia [...] organ przyznał stronie bezterminowo świadczenie pieniężne w wysokości 402,72 zł miesięcznie począwszy od stycznia 2018 roku.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie ww. sprawy, uzupełniony pismem z dnia 22 marca 2017 roku, złożył [...], podnosząc że przedmiotowe świadczenie należy mu się od dnia 1 października 2017 roku. Uzasadniając powyższe strona wskazała, że o przyznanie świadczenia wystąpiła w lipcu 2017 roku, a termin załatwienia sprawy nie powinien przekraczać 3 miesięcy.

Szef UdSKiOR, wydając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3 K.p.a. i w związku z art. 7 i 8 ustawy opisaną na wstępie decyzję, powołał się na art. 110 K.p.a. i podkreślił że status działacza opozycji antykomunistycznej i/lub osoby represjonowanej z powodów politycznych został stronie potwierdzony decyzją z dnia 19 grudnia 2017 roku, doręczoną w dniu 28 grudnia 2017 roku. W konsekwencji wnioskodawca stał się osobą uprawnioną do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego w dniu odebrania ww. decyzji o potwierdzeniu statusu. Mając na uwadze treść art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2017 roku poz. 1769) w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy organ stwierdził, że

świadczenie pieniężne zostało prawidłowo przyznane stronie, począwszy od miesiąca, w którym ten wniosek złożono (styczeń 2018 roku).

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach wniósł [...], zarzucając decyzji z dnia [...] błędy w ustaleniach faktycznych stanowiących podstawę wydanej decyzji, mające istotny wpływ na wydaną decyzję. Uzasadniając swoje stanowisko strona wskazała, że decyzja organu w sprawie potwierdzenia statusu działacza opozycyjnego nie jest decyzją konstytutywną kreująca przyznanie prawa do świadczenia, lecz ma charakter deklaratoryjny (potwierdzający status działacza opozycji), wobec czego jest to zagadnienie wstępne, które nie ma wpływu na termin od jakiego należy się świadczenie. W przekonaniu strony (89 lat) postępowanie w niniejszej sprawie winno być wszczęte w momencie wpływu jej wniosku o wszczęcie postępowania niezależnie od tego gdzie pismo to zostało złożone, jako że podanie wniesione do organu niewłaściwego przed upływem przepisanej terminu uważa się za wniesione z zachowaniem terminu. Tymczasem w uzasadnieniu decyzji nie wskazano w jakiej dacie organ przyjął złożenie wniosku przez skarżącego. Nie mógł to być dzień 29 grudnia 2017 roku (na taką datę powołuje się organ), skoro w decyzji przyznano, że decyzję potwierdzającą status kombatanta doręczono skarżącemu w dniu 28 grudnia 2017r. Z kolei odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących pomocy społecznej oznacza, że regulacje te nie są stosowane w niniejszym postępowaniu wprost, tylko odpowiednio. Inna jest bowiem pozycja wnioskodawcy, który dla uzyskania pomocy społecznej musi sam przedłożyć odpowiednie dokumenty, a inna pozycja strony, która występuje w przedmiotowym postępowaniu – gdyż o prawie do zasiłku lub odmowie udzielenia tego prawa rozstrzyga w postępowaniu wewnętrznym organ który ten zasiłek przyznaje. W konsekwencji to od organu zależy, w jakiej dacie wyda deklaratoryjną decyzję o uznaniu wnioskodawcy za działacza opozycji antykomunistycznej. Rozstrzygnięcie takie jest zatem tylko elementem stanu faktycznego potwierdzająca istnienie prawa wnioskodawcy do zasiłku i nie tworzy więc prawa (które już istniało), a tylko umożliwia wydanie decyzji o przyznaniu świadczenia pieniężnego. Końcowo skarżący wyraził pogląd, że nie może być tak, że organ – który obowiązany był w postępowaniu o wypłatę zasiłku, do potwierdzenia statusu skarżącego uprawniającego go do tego zasiłku (działacz opozycji antykomunistycznej) – uzależniał wypłatę zasiłku od zwłoki jaka nastąpiła w ustalaniu statusu wnioskodawcy. W przekonaniu strony świadczenie w wypadku potwierdzenia jego prawa powinno być wypłacone od miesiąca złożenia wniosku. Każda inna interpretacja normy art. 106 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, stosowanego w niniejszej sprawie odpowiednio, nie może prowadzić do innych wniosków, gdyż działacz opozycji antykomunistycznej w niniejszym postępowaniu obowiązany był złożyć jedynie wniosek o przyznanie prawa, a całość postępowania dowodowego w postaci decyzji o uznaniu go za działacza opozycji

antykomunistycznej ciążyła na organie. Nie można więc, zdaniem strony, uzależnić terminu wypłaty świadczenia od dowodu w postaci decyzji o uznaniu statusu kombatantha, którą to decyzję ten sam organ obowiązany jest wydać.

Mając na uwadze powyższe skarżący wniósł o uchylenie zakwestionowanej decyzji i zasądzenie na swoją rzecz kosztów postępowania sądowego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasową argumentację.

Na rozprawie sądowej [...] poparł skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 roku poz. 1302), zwanej dalej p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania w sposób, który odpowiednio miał lub mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sądowa kontrola legalności zaskarżonych orzeczeń administracyjnych sprawowana jest przy tym w granicach sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Rozpatrując skargę w ramach tak określonej kognicji Wojewódzki Sąd Administracyjny nie dopatrył się naruszeń prawa skutkujących koniecznością uchylenia bądź stwierdzenia nieważności decyzji .

Kontrolą sądownoadministracyjną w niniejszej sprawie została objęta decyzja Szefa UdSKiOR, utrzymująca w mocy decyzję własną o przyznaniu [...] bezterminowo świadczenia pieniężnego w wysokości 402,72 zł miesięcznie począwszy od stycznia 2018 roku. Sprzeciw skarżącego wywołuje data, od jakiej przyznano przedmiotowe świadczenie. W tym zakresie strona wskazuje, że o przyznanie świadczenia wystąpiła w lipcu 2017 roku, przy czym, jej zdaniem, deklaratoryjna decyzja organu w sprawie potwierdzenia statusu działacza opozycyjnego stanowi wyłącznie element stanu faktycznego potwierdzający istnienie prawa wnioskodawcy do zasiłku i nie tworzy tego prawa – które już istniało.

Z argumentacją [...] nie sposób się zgodzić z następujących powodów:

Z lektury akt administracyjnych wynika, że wbrew stanowisku skarżącego

wniosek o przyznanie „dodatku do emerytury” na podstawie przedłożonej decyzji Szefa UdSKIOR z dnia 19 grudnia 2017 roku o potwierdzeniu wnioskodawcy statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych został wniesiony dopiero w dniu 29 grudnia 2017 roku (nie zaś w lipcu 2017 roku) do niewłaściwego organu, to jest Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział (k. 5). Postanowieniem z dnia 15 stycznia 2018 roku ww. wniosek został przekazany Szefowi UdSKIOR jako organowi właściwemu.

Co się zaś tyczy podnoszonej przez stronę daty „lipiec 2017 roku”, to z pisma [...] z dnia 22 marca 2018r. (k. 15) wynika, że wówczas strona złożyła wniosek, ale dotyczący przebiegu jej działalności opozycyjnej. W rezultacie w dniu 19 grudnia 2017 roku Szef UdSKIOR wydał decyzję o potwierdzeniu wnioskodawcy statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych – niezbędną do ubiegania się o świadczenie pieniężne

Powyższe daty mają istotne znaczenie ze względu na treść przytoczonych poniżej przepisów prawa materialnego ustawy z dnia 20 marca 2015 roku o działaczach opozycji oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. 2015 roku poz. 693 ze zm.), zwanej dalej ustawą. Mianowicie, zgodnie z art. 7 ustawy prawo do świadczenia pieniężnego i pomocy pieniężnej przysługuje działaczowi opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych, zwanym dalej "osobą uprawnioną". Z art. 8 ustawy wynika, że świadczenie pieniężne i pomoc pieniężną przyznaje, w drodze decyzji administracyjnej, Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, na wniosek osoby uprawnionej.

Tryb uzyskiwania statusu osoby uprawnionej reguluje art. 5 ustawy, zgodnie z którym status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych potwierdza, w drodze decyzji administracyjnej, Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych po stwierdzeniu przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, iż osoba ubiegająca się o potwierdzenie statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych spełnia warunki, o których mowa w art. 4 (ust. 1). Status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych potwierdza się na wniosek działacza opozycji antykomunistycznej, osoby represjonowanej z powodów politycznych, wdowy lub wdowca po działaczu opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych lub innego członka rodziny zmarłego działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych (ust. 2).

Z zestawienia treści przepisów ustawy o działaczach opozycji oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych wynika, że prawodawca rozróżnił odrębne tryby postępowań, dotyczących:

- potwierdzenia statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych (art. 5 ust. 1),

- przyznania osobie o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych prawo do świadczenia pieniężnego i pomocy pieniężnej (art. 7 i 8).

Każde z wymienionych wyżej postępowań inicjowane jest w drodze oddzielnego wniosku, o jakim stanowi odpowiednio art. 5 ust. 2 ustawy – w odniesieniu do statusu osoby uprawnionej, jak i art. 8 ustawy – w odniesieniu do wniosku o przyznanie świadczenia pieniężnego. W świetle obowiązujących przepisów nie ulega przy tym wątpliwości, że przyznanie świadczenia pieniężnego możliwe jest dopiero po uzyskaniu statusu uprawnionego i złożeniu kolejnego wniosku, z tym że dotyczącego przyznania przedmiotowego świadczenia (art. 7 w zw. z art. 8 ustawy). W tym zakresie nie mogły odnieść skutku zarzuty skarżącego o deklaratorywnym charakterze decyzji wydanej w trybie art. 5 ustawy. Jakkolwiek bowiem prawodawca wskazał w art. 5 ustawy, że status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych „potwierdza się w drodze decyzji administracyjnej”, to przyjęcie stanowiska skarżącego, że już od daty złożenia wniosku o potwierdzenie statusu należy się również świadczenie pieniężne, uregulowane w art. 7 – 9 ustawy (przyznawane na odrębny wniosek) stanowiłoby niedopuszczalną wykładnię *contra legem*.

Jak wynika bowiem z art. 11 ust. 1 omawianej ustawy do świadczenia pieniężnego i pomocy pieniężnej stosuje się odpowiednio m.in. przepisy art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 roku poz. 1769 i 1985), zgodnie z którym świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, z zastrzeżeniem ust. 7-11.

Skoro wniosek skarżącego, zawierający wymaganą decyzję o potwierdzeniu statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych, został przekazany Szeferowi UdSKiOR jako organowi właściwemu postanowieniem z dnia 15 stycznia 2018 roku (k. 6), to zaskarżoną decyzją prawidłowo rozstrzygnięto o przyznaniu stronie bezterminowo świadczenia pieniężnego w wysokości 402,72 zł miesięcznie, począwszy od stycznia 2018 roku. Dla oceny kwestii związanych z terminem złożenia wniosku nie miał znaczenia przepis art. 65 § 2 K.p.a., zgodnie z którym podanie wniesione do organu

niewłaściwego przed upływem przepisanej terminu uważa się za wniesione z zachowaniem terminu. W odniesieniu do wniosku o przyznanie świadczenia pieniężnego omawiana ustawa nie określa bowiem żadnego konkretnego terminu (stanowiąc jedynie o wymogu załączenia decyzji o potwierdzeniu statusu). Natomiast przepis art. 65 § 2 K.p.a. znajduje zastosowanie jedynie w tych sytuacjach, gdy prawo materialne lub procesowe wymaga złożenia określonego wniosku lub oświadczenia w wyznaczonym czasie (M. Romańska [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, komentarz do art. 65, teza 12). Ponadto, dla zachowania terminu w sposób, o którym mowa w art. 65 § 2 K.p.a., pismo musi być wniesione do podmiotu, będącego organem administracji publicznej. Jeżeli pismo jest wnoszone do jednostki, która nie jest organem administracji publicznej, zasada, zgodnie z którą podanie wniesione przed upływem terminu uważa się za wniesione z jego zachowaniem, nie będzie miała zastosowania (wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 kwietnia 2011 roku, II SA/Kr 240/11, LEX nr 993287). W tym zakresie należy się odwołać do art. 476 § 4 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 roku poz. 1360 t.j.), zawierającego definicję organu rentowego i odsyłającym w tym zakresie do przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie określenia jednostek organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych właściwych do wydawania decyzji w sprawach świadczeń (które to jednostki są organami rentowymi).

Mając na uwadze, że Szef UdSKiOR prawidłowo ustalił stan faktyczny niniejszej sprawy, a następnie w sposób niewadliwy dokonał jego subsumpcji do ustalonych w ustawie przesłanek przyznania świadczenia pieniężnego i daty, od której ma być wypłacane, brak jest podstaw by przyjąć, że proces decyzyjny stosowania tych regulacji przebiegł nieprawidłowo i zarazem, aby wieńcząca go zaskarżona decyzja była wadliwa.

Skoro podniesione w skardze zarzuty nie mogły odnieść zamierzonego skutku, a jednocześnie brak jest okoliczności, które z urzędu należałoby wziąć pod rozwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach orzekł jak w sentencji wyroku na podstawie art. 151 p.p.s.a.