

Leszek Bielecki

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 czerwca 2008, sygn. akt I osk 1298

Roczniki Administracji i Prawa 14/1, 279-292

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 18 CZERWCA 2008, SYGN. AKT I OSK 1298/07

I. TEZA

Tezą rozstrzygnięcia jest stwierdzenie Sądu, że przestrzeganie podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest szczególnie ważne przy załatwianiu spraw z zakresu objętego ustawą o świadczeniach rodzinnych.

Przepis art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228, poz. 2255) niewątpliwie mający na celu zmobilizowanie wnioskodawców do przedstawiania organowi kompletu dokumentacji pozwalającej na prawidłowe rozstrzygnięcie, nie może być interpretowany w oderwaniu od podstawowych zasad postępowania administracyjnego, określonych w art. 8 i art. 9 k.p.a.

Przepis § 12 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 213, poz. 2162) należy rozumieć w ten sposób, że w sytuacji, gdy strona wnosi o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego w innej formie niż wymagana przepisami rozporządzenia bez dołączenia odpowiednich dokumentów, to podmiot realizujący świadczenia rodzinne ma obowiązek doręczyć (prześłać) wnioskodawcy formularz wniosku z jednoczesnym pisemnym wezwaniem go do wykonania powyższych powinności w określonym terminie i pouczeniem o skutkach prawnych ich niewykonania w tym terminie. Wykonanie tych powinności przez wnioskodawcę w określonym terminie powoduje, że wniosek wywołuje skutki prawne od pierwotnej daty złożenia żądania o wypłatę zasiłku.

II. USTALENIA FAKTYCZNE

Wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2007 r., sygn. akt II SA/Gd 82/07 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 16 lutego 2005 r. nr 3900/04 oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 2 grudnia 2004 r. nr (...) obie w części dotyczącej ustalenia początkowej daty przyznania zasiłku pielęgnacyjnego.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych:

Prezydent Miasta Gdańska decyzją z dnia 2 grudnia 2004 r. nr (...) przyznał L.P. zasiłek pielęgnacyjny od dnia 1 listopada 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku po rozpoznaniu odwołania L.P. decyzją z dnia 16 lutego 2005 r. nr 3900/04 utrzymało w mocy

* dr hab.; Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach.

zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu decyzji organ odwoławczy podkreślił, że okoliczność spełnienia przez L.P. przesłanek do otrzymania zasiłku pielęgnacyjnego jest bezsporna, jednak zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.) prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, poczynawszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Wniosek wpłynął do organu w dniu 26 listopada 2006 r., a zatem organ I instancji przyznał zasiłek od dnia 1 listopada 2004 r. Organ odwoławczy zaznaczył, że wnioskodawca został poinformowany pisemnie o konieczności złożenia nowego wniosku z uwagi na zmianę stanu prawnego, jednak – zamiast złożyć wniosek – polemizował z treścią pism, przeciągając w czasie złożenie wniosku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 15 marca 2006 r., sygn. akt II SA/Gd 211/05 stwierdził nieważność wyżej opisanej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 16 lutego 2005 r. i decyzji Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 2 grudnia 2004 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 719/06 uwzględnił skargę kasacyjną Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku, uchylając zaskarżony wyrok i przekazując sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego – jeżeli prawo do zasiłku pielęgnacyjnego zachowują tylko osoby, których niepełnosprawność powstała w określonym wieku, to nie zachowują go osoby, które nie spełniają tego warunku. Nie ma zatem znaczenia okoliczność, że wydane przed wejściem w życie ustawy decyzje przyznające zasiłek pielęgnacyjny pozostają w obrocie prawnym, gdyż *ex lege* przestają wywoływać skutki prawne.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2007 r. uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 16 lutego 2005 r. nr 3900/04 oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 2 grudnia 2004 r. nr (...) obie w części dotyczącej ustalenia początkowej daty przyznania zasiłku pielęgnacyjnego, wskazując, że organy obu instancji naruszyły przepisy postępowania w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy i w wyniku tego uchybienia nieprawidłowo ustaliły datę początkową, od jakiej winno zostać przyznane świadczenie.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, iż zgodnie z art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) związany jest wykładnią prawa dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2006 r. NSA przesądził o tym, iż skarżący w związku z wejściem w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych, która uchyliła ustawę z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), aby nadal otrzymać zasiłek pielęgnacyjny, musi złożyć nowy wniosek o jego przyznanie.

W ocenie Sądu treść pism L.P. z dnia 29 maja i 28 czerwca 2004 r. wskazuje, że skarżący wyraził wolę otrzymania z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej świadczenia w postaci zasiłku pielęgnacyjnego. Zatem pierwsze z tych pism powinno zostać uznane za wniosek o przyznanie świadczenia opiekuńczego. Uznając, iż wniosek ten nie został prawidłowo sporządzony, organ I instancji winien był wezwać stronę do jego poprawienia w określonym terminie i wskazać konsekwencje niewykonania zobowiązania w tym terminie.

Z § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia

5 marca 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 45, poz. 433) oraz § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 27 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 213, poz. 2162) wynika, że w przypadku złożenia wadliwie wypełnionego wniosku podmiot realizujący wzywa pisemnie osobę ubiegającą się o dane świadczenie do poprawienia lub uzupełnienia wniosku, w określonym terminie (7 lub 14 dni) od dnia otrzymania wezwania. W przypadku niezastosowania się do wezwania wniosek pozostawia się bez rozpoznania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał więc, że organ I instancji winien był określić skarżącemu termin do uzupełnienia złożonego przez niego wniosku z dnia 29 maja 2004 r. i pouczyć skarżącego, iż w przypadku niezastosowania się do wezwania jego pismo pozostawi bez rozpoznania. Organ II instancji zaakceptował błędne stanowisko organu I instancji. Naruszenie przez organy przepisów art. 9 i art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego doprowadziło do błędnego przyjęcia, że formularz złożony przez skarżącego w dniu 26 listopada 2004 r. stanowił wniosek o przyznanie świadczenia, a nie był jedynie uzupełnieniem wniosku już wcześniej skutecznie złożonego w dniu 29 maja 2004 r. W wyniku tego uchybienia organy nieprawidłowo ustaliły datę początkową, od jakiej winno zostać przyznane świadczenie.

Skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 kwietnia 2007 r., sygn. akt II SA/Gd 82/07 złożyło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku, zarzucając naruszenie prawa materialnego, a w szczególności:

– art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228, poz. 2255) oraz § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 marca 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 45, poz. 433) i § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 27 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 213, poz. 2162) poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że postępowanie w sprawie przyznania zasiłku pielęgnacyjnego może zostać wszczęte na skutek pisma strony, niebędącego wnioskiem o określonym przez przepisy prawa wzorze w sytuacji, gdy przepisy prawa *expressis verbis* stanowią, że postępowanie w sprawie o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego wszczynają się na podstawie wniosku o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego, którego wzór określa załącznik do zarządzenia,

– art. 32 ustawy o świadczeniach rodzinnych i § 7 ust. 1 powołanych wyżej rozporządzeń poprzez przyjęcie, że nie wyłączają one stosowania art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wymogu szczególnej formy wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego, w sytuacji gdy z art. 32 ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika wprost, że w sprawach świadczeń rodzinnych pierwszeństwo w zastosowaniu mają przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych przed przepisami k.p.a.

W skardze kasacyjnej podniesiono również zarzut naruszenia prawa procesowego, a mianowicie:

– naruszenie art. 141 § 4 w zw. z art. 133 § 1 z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm. – zwanej dalej p.p.s.a.) poprzez dokonanie ustaleń sprzecznych z treścią materiału zebranego w sprawie, tj.:

a) ustalenia, że pismo L.P. z dnia 29 maja 2004 r. stanowi wniosek o przyznanie mu zasiłku pielęgnacyjnego w trybie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych

nych, a także przedstawienie w uzasadnieniu wyroku stanu faktycznego w sposób wadliwy, co miało istotny wpływ na wynik sprawy,

b) pominięcie okoliczności, że organ I instancji informował stronę, przed wejściem w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych, o konieczności złożenia nowego wniosku na stosownym formularzu oraz że doręczył wnioskodawcy drogą pocztową egzemplarz odpowiedniego formularza wniosku, co wyczerpywało przesłanki art. 7 i art. 9 k.p.a., jak również przedstawienie w uzasadnieniu wyroku stanu faktycznego sprawy w sposób wadliwy – co miało istotny wpływ na wynik sprawy,

– naruszenie art. 141 § 4 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. poprzez niewskazanie w uzasadnieniu wyroku, jaki konkretny wpływ na ustalenie początkowej daty okresu zasiłkowego miało naruszenie przepisów postępowania przez organy administracji,

– naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. poprzez uchylenie decyzji organów obu instancji, w sytuacji gdy w postępowaniu administracyjnym nie doszło do naruszenia przepisów mających istotny wpływ na wynik sprawy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że przepis art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi, że prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego. Ustawa w art. 23 ust. 5 zawiera delegację ustawową do określenia wzoru wniosku w drodze rozporządzenia. Na podstawie tej delegacji zostały wydane powołane wyżej rozporządzenia, w których w § 7 ust. 1 wskazano wprost, że postępowanie w sprawie o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego wszczyna się na podstawie wniosku, którego wzór określa załącznik nr 5 do rozporządzenia. Przepisy powołanych rozporządzeń określają zatem nie tylko wzór, lecz stanowią, że postępowanie administracyjne w sprawie zasiłku pielęgnacyjnego zostaje wszczęte tylko na podstawie wniosku o określonym wzorze. *A contrario*, złożenie wniosku nie na wymaganym formularzu, lecz ustnie do protokołu, bądź w drodze pisemnej, nie wszczyna postępowania w sprawie zasiłku pielęgnacyjnego.

Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych wraz z aktami wykonawczymi do tej ustawy mają zastosowanie przed przepisami k.p.a. Tym samym przepisy dotyczące formy wniosku jak i szczególnego trybu wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawach przyznania świadczeń rodzinnych wyłączają przepisy k.p.a. o formie podania i wszczęcia postępowania administracyjnego.

Sąd pominął milczeniem okoliczność, że jeszcze przed wejściem w życie ustawy skarżący został poinformowany pisemnie o zmianie stanu prawnego i łączącej się z tym faktem konieczności złożenia nowego wniosku. Pomimo że to skarżący opierał się przed złożeniem wniosku, organ jeszcze dwukrotnie apelował do strony, aby złożyła wniosek, doręczając egzemplarz odpowiedniego formularza drogą pocztową i pouczając o zasadzie wynikającej z art. 24 ust. 2 ustawy. Taki sposób postępowania wyczerpuje obowiązki organu, o których mowa w art. 7 i art. 9 k.p.a., a zatem organ I instancji przepisów tych nie naruszył.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 18 czerwca 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 kwietnia 2007 r., sygn. akt II SA/Gd 82/07 w sprawie ze skargi L. P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 16 lutego 2005 r., nr 3900/04 w przedmiocie zasiłku pielęgnacyjnego oddalił skargę kasacyjną.

III. USTALENIA PRAWNE

Stosownie do wyroku NSA, zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm. – dalej: p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny kontroluje zgodność zaskarżonego orzeczenia z prawem materialnym i procesowym w granicach skargi kasacyjnej. Dokonując tej kontroli, sąd nie jest uprawniony do badania ewentualnej wadliwości zaskarżonego orzeczenia wykraczającej poza ramy wyznaczone zarzutami skargi kasacyjnej. Oznacza to związanie zarzutami i wnioskami skargi kasacyjnej. A zatem zakres rozpoznania sprawy wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną przez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie.

Skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Wobec przedstawienia w skardze kasacyjnej zarówno zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego, jak i naruszenia przepisów postępowania, w pierwszej kolejności, co do zasady, rozpoznaniu podlega drugi z zarzutów (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Dopiero bowiem po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd I instancji w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy, albo że nie został skutecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez sąd I instancji przepis prawa materialnego.

Sformułowany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przepisów postępowania, w ramach którego wskazano przepisy art. 141 § 4 w zw. z art. 133 p.p.s.a. i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. poprzez dokonanie przez sąd I instancji ustaleń sprzecznych z treścią materiału zebranego w sprawie i niewskazanie konkretnego wpływu naruszenia przepisów postępowania na ustalenie początkowej daty okresu zasiłkowego, należy uznać za niezasadny.

Zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. podstawą orzekania przez sąd administracyjny jest materiał dowodowy zgromadzony przez organy administracji publicznej w toku całego postępowania administracyjnego. Z istoty sądowej kontroli administracji wynika, że sąd orzeka według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wydania zaskarżonego aktu, a wynikającego z akt sprawy. Na gruncie przedmiotowej sprawy sąd I instancji prawidłowo ustalił w oparciu o cały materiał dowodowy zgromadzony przez organy administracyjne obu instancji, że L.P. złożył w dniu 26 listopada 2004 r. wniosek na urzędowym formularzu wraz z pełną dokumentacją. Sąd ten prawidłowo również zwrócił uwagę, że w aktach administracyjnych sprawy znajdowało się pismo wnioskodawcy z dnia 29 maja 2004 r., w którym skarżący wyrażał wolę dalszego otrzymywania zasiłku pielęgnacyjnego także po wejściu w życie nowej ustawy o świadczeniach rodzinnych. Nadto w piśmie z dnia 28 czerwca 2004 r. skarżący wskazał, że chce złożyć wniosek według wymaganego wzoru lecz nie wie, jak ten wzór wygląda i z tych to powodów „wcześniej napisał, jak uważał”. Tym samym Sąd I instancji poprawnie uznał, że z treści pism złożonych przez skarżącego w maju i w czerwcu wynika niewątpliwie chęć otrzymania z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej świadczenia w postaci zasiłku pielęgnacyjnego.

Nie można zgodzić się z twierdzeniami strony wnoszącej skargę kasacyjną, że sąd I instancji pominął okoliczność, że organ administracji informował L.P. o konieczności złożenia nowego wniosku na stosownym formularzu i że w konsekwencji organ przesłał stronie

egzemplarz tego wniosku. Wojewódzki Sąd Administracyjny wziął pod uwagę wskazane wyżej okoliczności i podjęte przez organ działania, jednakże ocenił je negatywnie w zakresie dotyczącym daty wszczęcia postępowania w tej sprawie wpływającej na początkową datę okresu zasiłkowego, w świetle zasady określonej w art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. zasady informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Tym samym Wojewódzki Sąd wskazał jaki wpływ na rozstrzygnięcie sprawy miały powyższe uchybienia proceduralne.

Odnosząc się następnie do zarzutu naruszenia prawa materialnego, tj. art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228, poz. 2255) sprowadzającego się do błędnej jego wykładni polegającej na przyjęciu przez sąd, że postępowanie może być wszczęte na skutek pisma strony, niebędącego wnioskiem o określonym przez przepisy prawa wzorze – należy uznać, że jest on niezasadny.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 powołanej ustawy prawo do świadczeń rodzinnych (w tym zasiłku pielęgnacyjnego) ustala, się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego. Przepis ten, niewątpliwie mający na celu zmobilizowanie wnioskodawców do przedstawiania organowi kompletu dokumentacji pozwalającej na prawidłowe rozstrzygnięcie, nie może być interpretowany w oderwaniu od podstawowych zasad postępowania administracyjnego, określonych w art. 8 i art. 9 k.p.a., tj. zasad prowadzenia przez organy administracji publicznej postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa. Służy temu m.in. obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy mają obowiązek czuwania nad tym, aby strony uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek w toku postępowania. Powinno to dotyczyć w szczególności osób niepełnosprawnych w postępowaniu o przyznanie świadczeń pomocowych o charakterze socjalnym.

W rozpoznawanej sprawie sąd I instancji zasadnie uznał, że organy obu instancji błędnie przyjęły, że wniosek o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego został złożony przez L. P. dopiero w dniu 26 listopada 2004 r., co pozwoliło od tego miesiąca przyznać wnioskodawcy zasiłek pielęgnacyjny. Naczelny Sąd Administracyjny zgadza się z poglądem Wojewódzkiego Sądu, że organ pomocy społecznej zobowiązany był wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia złożonego przez niego wniosku z dnia 29 maja 2004 r., zakreślając mu termin do jego poprawienia (tj. złożenia prawidłowego wniosku na stosownym formularzu) i wskazując na konsekwencje niewykonania zobowiązania w zakreślonym terminie.

Obowiązujące w dacie wydania decyzji I jak i II instancji rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 27 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 213, poz. 2162) określało w § 7 ust. 1, że postępowanie o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego wszczyna się na podstawie wniosku o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego, którego wzór określa załącznik nr 5 do rozporządzenia. Równocześnie rozporządzenie to zobowiązywało w § 11 podmiot realizujący świadczenia rodzinne do udostępnienia formularzy wniosków oraz normowało w § 12 ust. 2, że w przypadku złożenia wadliwie wypełnionego wniosku podmiot realizujący wzywa pisemnie osobę ubiegającą się o świadczenia rodzinne do poprawienia lub uzupełnienia

wniosku w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Niezastosowanie się do wezwania skutkowało pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. Mając na względzie treść tej regulacji, należy wskazać również, że pozostaje ona w korelacji z art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym, jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Mając powyższe na względzie, nie można uznać też za usprawiedliwiony zarzut naruszenia przepisu art. 32 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przepis ten nie wyklucza stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, wręcz przeciwnie – statuuje on, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o świadczeniach rodzinnych mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy zwrócić szczególną uwagę, że zasiłek pielęgnacyjny dotyczy osób niepełnosprawnych, co do których władze publiczne mają z mocy art. 69 Konstytucji szczególne obowiązki. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa winna być oceniana przez pryzmat tego przepisu. Do zasad sprawiedliwości społecznej należy ochrona słabszych ekonomicznie jednostek i grup ludności wyrażająca się w istnieniu odpowiednich usług socjalnych świadczonych przez państwo i jednostki samorządowe. Organy powołane do realizacji tych zadań publicznych nie powinny więc stwarzać nieuzasadnionych barier w dostępie do tej pomocy osobom, które spełniają określone w ustawie materialne przesłanki przyznania świadczenia. Zatem przestrzeganie podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest szczególnie ważne przy załatwianiu spraw z zakresu objętego ustawą o świadczeniach rodzinnych.

Zatem przepis § 12 ust. 2 powołanego rozporządzenia należy rozumieć w ten sposób, że w sytuacji, gdy strona wnosi o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego w innej formie niż wymagana przepisami rozporządzenia bez dołączenia odpowiednich dokumentów, to podmiot realizujący świadczenia rodzinne ma obowiązek doręczyć (przesłać) wnioskodawcy formularz wniosku z jednoczesnym pisemnym wezwaniem go do wykonania powyższych powinności w określonym terminie i pouczeniem o skutkach prawnych ich niewykonania w tym terminie. Wykonanie tych powinności przez wnioskodawcę w określonym terminie powoduje, że wniosek wywołuje skutki prawne od pierwotnej daty złożenia żądania o wypłatę zasiłku.

Skarga kasacyjna nie mogła być uwzględniona, bowiem wbrew stanowisku wnoszącego skargę kasacyjną, Wojewódzki Sąd Administracyjny przy rozpoznawaniu sprawy nie naruszył ani przepisów prawa procesowego, ani przepisów prawa materialnego.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zaskarżony wyrok oddowiada prawu, a skarga kasacyjna na podstawie art. 184 p.p.s.a. podlega oddaleniu.

IV. STANOWISKO POLEMICZNE

Przystępując do oceny komentowanego orzeczenia, trzeba w pierwszej kolejności wskazać istotne przepisy prawa materialnego i prawa procesowego w omawianym zakresie. Stosownie do przepisu art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego. Natomiast zgodnie z § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne, w przypadku złożenia wadliwie

wypełnionego wniosku podmiot realizujący wzywa pisemnie osobę ubiegającą się o świadczenia rodzinne do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia. Z kolei art. 32 tejże ustawy nakazuje w sprawach nieuregulowanych stosować kodeks postępowania administracyjnego. W myśl art. 64 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia. Stosownie zaś do art. 8 i art. 9 tej ustawy, organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli. Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego są normami prawnymi szczególnego typu ze względu na ich umiejscowienie w strukturze systemu prawa, który ma charakter hierarchiczny. Z tej pozycji zasad wynika ich nadrzędna pozycja wobec innych norm systemu prawnego¹. Są metanormami, determinując w zasadniczym stopniu sposób rozumienia pozostałych norm i regulowanych nimi instytucji prawnych. Wpływają przez to na sposób stosowania przepisów przez (w tym przypadku) organy administracji publicznej. Zasady ogólne postępowania administracyjnego są integralną częścią kodeksu i mają taką samą moc wiążącą dla organów prowadzących postępowanie administracyjne jak pozostałe przepisy proceduralne². Prowadzenie postępowania z naruszeniem norm wynikających z art. 6–16 k.p.a. jest podstawą do zastosowania środków umożliwiających zmianę decyzji zarówno nie ostatecznej (odwołanie), jak i ostatecznej (stwierdzenie nieważności decyzji, czy też skarga do sądu administracyjnego). I w końcu zasady ogólne stanowią fundament aksjologiczny przepisów, informując o celach, jakie chce poprzez nie realizować ustawodawca³.

Nie jest jednoznacznie rozstrzygnięty w doktrynie problem zastosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego do interpretowania przepisów prawa administracyjnego materialnego. Zwolennicy takiego łączenia przepisów proceduralnych z materialnymi podnoszą, że niektórych zasad nie da się odseparować od prawa materialnego, że one ze swojej istoty wpływają na kształtowanie się niektórych elementów treści stosunku prawnego powstającego na gruncie przepisów prawa administracyjnego materialnego. Przywołuje się tu takie zasady jak uwzględnianie z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli⁴. Zasady ogólne wpływają również na sposób korzystania przez organy administracji publicznej z kompetencji o charakterze uznaniowym, które jest przeciwieństwem instytucji prawa materialnego. Zakres swobody organu przy uznaniu administracyjnym jest przez zasady ogólne postępowania ograniczany, wyznaczając pewne granice, poza które organ nie może wyjść⁵.

¹ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92.

² Wyrok NSA z 4.06.1982 r. (I SA 258/82), ONSA 1982, nr 1, poz. 54.

³ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 399.

⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 29.

⁵ Wyrok NSA z 11.06.1981 r. (SA 820/81), ONSA 1981, nr 1, poz. 57.

Z kolei przeciwnicy łączenia zasad ogólnych postępowania z normami prawa materialnego wychodzą od instrumentalnej i służebnej funkcji prawa procesowego wobec prawa materialnego. Według nich przyjęcie przeciwnego stanowiska oznaczałoby odwrócenie ukształtowanych już definitywnie relacji pomiędzy prawem formalnym i materialnym⁶. Reprezentowane jest również umiarkowane stanowisko, według którego nie wszystkie zasady ogólne postępowania administracyjnego nadają się do interpretowania przepisów prawa materialnego. Większość przecież rozstrzygnięć organu administracji jest podejmowana na zasadzie kompetencji związanej, a nie uznaniowej. Wówczas organ nie ma możliwości modyfikacji swojego stanowiska z uwzględnieniem zasad proceduralnych, a wbrew jednoznacznym postanowieniom prawa materialnego⁷.

Niewątpliwie bardzo ważną rolę przy interpretacji prawa materialnego, ale także i prawa proceduralnego administracyjnego odgrywają zasady wynikające z konstytucji. Biorąc pod uwagę aspekt hierarchiczny zasad postępowania administracyjnego, niewątpliwie pierwszeństwo będą miały zasady wynikające z przepisów Konstytucji RP. Wiele z nich nadaje się do bezpośredniego zastosowania w szeroko ujętym postępowaniu administracyjnym, a zwłaszcza na etapie oceny działań organów administracji publicznej przez sąd administracyjny. Z wynikającej z art. 2 konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wywiódł takie zasady, jak:

- ochrona praw nabytych, która może mieć znaczenie w zakresie nadzwyczajnych instrumentów procesowych umożliwiających zmianę ostatecznych decyzji administracyjnych,
- prawo do procesu i prawo do sądu, zobowiązujące organy administracji do rozpatrywania spraw w przewidzianych przez prawo formach umożliwiających jednostce obronę swojego, niezgodnego z rozstrzygnięciem organu, stanowiska. Obronę najpierw przed organem II instancji, a potem przed sądem administracyjnym.

Z określonej w art. 7 konstytucji zasady praworządności wynikają dla organów administracji publicznej ograniczenia co do podstaw prawnych oraz granic podejmowanych działań. Konstytucja określa jednocześnie w rozdziale III katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 ust. 1 i 2 konstytucji działania organów administracji publicznej muszą mieć oparcie w przepisach samej konstytucji, ustawach zwykłych, ratyfikowanych umowach międzynarodowych, rozporządzeniach wykonawczych do ustaw wydanych na podstawie i w granicach delegacji ustawowych, oraz aktach prawa miejscowego obowiązujących na obszarze działania wydających je organów.

W art. 32 ust. 1 konstytucji określona została zasada równości wobec prawa, która zakazuje władzom publicznym odmiennego traktowania obywateli zarówno na etapie stanowienia, jak i stosowania prawa. Przy równości formalnej organ administracji nie może różnicować rozstrzygnięć w zależności od cech adresatów decyzji⁸. Równość w sensie materialnym jest dyrektywą dla ustawodawcy, który nie powinien różnicować treści prawa w zależności od rodzaju podmiotów. Przy czym oznacza to zarówno zakaz dyskryminowania, jak i uprzywilejowywania określonych grup społecznych⁹.

⁶ W. Dawidowicz *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 49.

⁷ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 116.

⁸ Wyrok NSA z 26.10.1984 r. (II SA 1161/84), ONSA 1984, nr 2, poz. 97.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 20 lipca 2005 r. (II SA/Wa 616/05), Lex nr 190562.

Również zasadnicze znaczenie w postępowaniu administracyjnym będą miały konstytucyjne zasady: wynikające z art. 45 konstytucji prawa do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu, a także z art. 78 konstytucji dwuinstancyjność postępowania administracyjnego. Stanowią one konstytucyjne wzmocnienia i potwierdzenie kodeksowych ogólnych zasad postępowania administracyjnego, będąc jednocześnie gwarancją stabilności reguł przesądzających o istocie i strukturze procedury administracyjnej.

Oprócz Konstytucji RP podstawami prawnymi mającymi wpływ na ewolucję rozumienia i interpretacji przepisów postępowania administracyjnego mają również określone akty prawa międzynarodowego i Unii Europejskiej. Z umów międzynarodowych należy wymienić przede wszystkim Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁰ oraz Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹¹. Z tych traktatów wynika przede wszystkim to, że każdy obywatel może liczyć na sprawiedliwe i publiczne rozpatrzenie jego sprawy przez ustanowiony ustawą niezawisły i bezstronny sąd, który ponadto dokona tego w rozsądnym terminie. Odpowiednio stosowane zasady te mogą również funkcjonować na gruncie postępowań administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Ponadto należy również pamiętać o odpowiednich aktach prawa unijnego. Są nimi Karta Praw Podstawowych z grudnia 2000 roku zawierająca prawo do dobrej administracji, oraz uchwalony przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Te akty mogą przyczynić się do utrzymania dobrego poziomu ochrony praw procesowych strony postępowania administracyjnego, jeżeli w przyszłości nasza władza publiczna podjęłaby działania mające na celu usprawnienie i podniesienie skuteczności funkcjonowania organów administracji publicznej, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa prawnego obywatela w jego kontaktach z administracją publiczną¹².

Istotny jest również problem możliwości stosowania w postępowaniu administracyjnym zasad ogólnych wynikających z przepisów należących do innych gałęzi prawa. Jako przykład podaje się najczęściej zasady współżycia społecznego z art. 5 kodeksu cywilnego. Zarówno orzecznictwo, jak i doktryna wyrażają tu zgodny pogląd, że byłoby to możliwe tylko wówczas, gdyby wyraźnie odsyłały do tych zasad konkretne przepisy prawa administracyjnego materialnego. Bez tego nie jest możliwe ani uwzględnianie tych zasad przez organ przy wydawaniu decyzji, ani też nic nie da stronie powoływanie się na zasady współżycia społecznego w ramach postępowania odwoławczego czy też sądownoadministracyjnego¹³. Poza tym brzmienie art. 6 k.p.a. wyklucza stosowanie zasad współżycia społecznego w postępowaniu administracyjnym. W związku z tym zasady współżycia społecznego nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej ani skargi sądowej. Nie mają również waloru modernizowania, czy też modyfikacji przepisów materialnego prawa administracyjnego. Nie można im także przyznać statusu dyrektyw wykładni przepisów prawa materialnego branych pod uwagę podczas postępowania administracyjnego¹⁴.

Zasada pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej jest treścią art. 8 k.p.a. Przepis ten nakłada na organ obowiązek prowadzenia postępowania nie tylko w taki

¹⁰ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

¹¹ Dz.U. z 1992 r. Nr 85, poz. 427.

¹² Ibidem, s. 50.

¹³ Wyrok NSA z 22.09.1983 r. (SA/Wr 367/83), ONSA 1983, nr 2, poz. 75.

¹⁴ Wyrok WSA w Łodzi z 16.10.2008 r. (II SA/Łd 229/08), LEX nr 499769.

sposób, aby nie podważać zaufania do władzy, ale co więcej, w miarę możliwości wskaźnik zaufania powinien wzrastać. Takie wnioski należy wyciągnąć z użycia przez ustawodawcę sformułowania „pogłębiać zaufanie”, a nie np. „utrwalac”. Wynika stąd dla organu konkretna dyrektywa instrumentalna, jak należy prowadzić postępowanie, jak stosować nie tylko przepisy prawa administracyjnego proceduralnego, ale również jak interpretować przepisy prawa materialnego. Według Trybunału Konstytucyjnego ta zasada wynika wprost z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego¹⁵. W orzecznictwie sądowym wytknięto organom administracji szereg działań czy też zaniechań w trakcie prowadzenia postępowania administracyjnego, powodujących skutki przeciwne do tych, które ustawodawca wskazał w art. 8 k.p.a. Z tą zasadą korespondują doskonale inne zasady ogólne postępowania określone w k.p.a. Ich naruszenie bądź niedostateczna realizacja mogą podważać zaufanie strony do organu prowadzącego postępowanie. Taką zasadą jest na przykład zasada informowania strony z art. 9 k.p.a. Informacje przekazywane stronie nie mogą wprowadzać jej w błąd, czy też po przekazaniu informacji organ nie powinien podejmować działań sprzecznych z udzieloną informacją¹⁶. Na stronę nie można przerzucać negatywnych skutków błędu spowodowanego przez pracownika organu¹⁷. Dotyczy to również błędów popełnianych przez ustawodawcę na etapie prac legislacyjnych, związanych z uchwalaniem niejasnych i niejednoznacznych przepisów¹⁸, jak i później, na etapie publikacji prawa¹⁹. Nie wpływa również na wzmacnianie zaufania przerzucanie na stronę skutków błędnej interpretacji przepisów przez organ prowadzący postępowanie²⁰. Zmienność w kierunkach interpretacji czy też kierunkach stosowania prawa, kiedy to z tego samego stanu faktycznego różne organy, bądź też ten sam organ w różnym czasie dokonuje odmiennych ocen skutków prawnych, również nie przyczyniają się do obdarzania władzy publicznej coraz większym zaufaniem²¹.

Kolejnym probierzem zaufania będzie również sposób wywiązywania się organu prowadzącego postępowanie z ciężących na nim obowiązków o charakterze formalnym. W orzecznictwie sądowym zwracano uwagę na sposób uzasadniania decyzji. Ten element aktu administracyjnego nie może być lakoniczny, a szczególnie ważną, bo przekonującą rolę pełni wtedy, gdy organ podejmuje rozstrzygnięcie nieuwzględniające wniosku strony²². Organ ma również obowiązek w uzasadnieniu wypowiedzieć się co do istotnych wniosków strony, które uważa ona za kluczowe z punktu widzenia spodziewanego przez stronę sposobu załatwienia sprawy²³.

Również i art. 8 k.p.a. od 11 kwietnia 2011 roku ma nieco zmodyfikowane brzmienie. Otóż ustawodawca zdecydował się na usunięcie z niego sformułowania zobowiązującego do prowadzenia postępowanie przez organ w taki sposób, aby wzrastał nie tylko czynnik

¹⁵ Wyrok TK z 30.11.1988 r. (K. 1/88), OTK z 1988 r., nr 1, poz. 6.

¹⁶ Wyrok NSA z 28.11.1997 r. (SA/Sz 1970/96), LEX nr 32028.

¹⁷ Wyrok NSA z 25.04.1996 r. (SA/Bk 375/95), LEX nr 26783.

¹⁸ Wyrok NSA z 2.12.1999 r. (III SA 8093/98), LEX nr 42851.

¹⁹ Wyrok NSA z 6.07.1994 r. (SA/Łd 1024/94), ONSA z 1995 r., nr 4, poz. 159.

²⁰ Wyrok NSA z 2.12.1999 r. (III SA 8093/98), LEX nr 42851.

²¹ Wyrok NSA z 3.02.1999 r. (I SA/Gd) LEX nr 38664.

²² Wyrok SN z 16.02.1994 r. (III ARN 2/94), OSNAP z 1994 r., nr 1, poz. 2.

²³ Wyrok NSA z 10.08.1983 r., (I SA 367/83), ONSA z 1983 r., nr 2, poz. 64.

zauwania obywateli do władzy, ale również świadomość i kultura prawna obywateli²⁴. Według uzasadnienia do projektu ustawy w demokratycznym systemie władzy państwowej, postępowanie administracyjne w danej sprawie nie może służyć i faktycznie nie służyło celom wychowawczo-edukacyjnym, czyli pogłębianiu świadomości i kultury prawnej obywateli²⁵. Czyli według intencji projektodawcy postanowiono zrezygnować ze swego rodzaju fikcji prawnej, która stanowiła swoisty balast w pracy organów administracji pochodzący jeszcze z poprzedniej epoki.

Wynikająca z art. 9 k.p.a. zasada informowania zobowiązuje organ do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania. Organ ma również obowiązek czuwania, aby strony i inni uczestnicy postępowania nie ponieśli szkody z powodu nieznamośności prawa i w tym celu musi im udzielać stosownych wyjaśnień i wskazówek.

Ta zasada łączy się w istotny sposób z kilkoma innymi zasadami ogólnymi postępowania, a mianowicie z zasadą praworządności, pogłębiania zaufania, a także z zasadą prawdy materialnej. Powiązania idą w tym kierunku, że niedostateczne wywiązanie się przez organ z obowiązków wynikających z art. 9 k.p.a. powoduje niejednokrotnie naruszenie zasad procesowych uregulowanych w art. 7 i 8 k.p.a.²⁶ W art. 9 k.p.a. ustawodawca sformułował pod adresem organu administracji dwa obowiązki, różne pod kątem zakresu podmiotowego i przedmiotowego. W pierwszej kolejności jest to obowiązek, którego realizacja ma chronić interes wyłącznie strony postępowania. Strona, dzięki aktywności organu, ma mieć pełną wiedzę o okolicznościach zarówno faktycznych, jak i prawnych. Obowiązek informowania strony dotyczy tylko okoliczności mających związek z ustaleniem praw i obowiązków, których postępowanie dotyczy. Informacja ma dotyczyć okoliczności zarówno faktycznych, jak i prawnych. Przedmiotem informowania mają być okoliczności objęte zarówno prawem materialnym, jak też proceduralnym²⁷. Ma być również należyta i wyczerpująca. Nie spełnia warunku należytej informacji odesłanie strony do przepisów, należy te przepisy stronie wyjaśnić, wskazując sposób ich zastosowania i rozumienia.

Drugi obowiązek nakierowany jest już na ochronę interesów zarówno strony, jak i innych uczestników postępowania, np. świadków. Im z kolei organ ma obowiązek udzielania wyjaśnień i wskazówek, co ma zapobiec poniesieniu szkód przez te podmioty z powodu nieznamośności prawa. Tu informacja ograniczona ma być jedynie do okoliczności prawnych.

Organ ma obowiązek udzielania informacji z urzędu, nie może czekać na wnioski strony czy też innego uczestnika postępowania. Zakres czasowy obowiązku informacyjnego jest zdeterminowany czasem trwania postępowania administracyjnego.²⁸ Art. 9 k.p.a. uchyla obowiązki w stosunku zasady „nieznamośność prawa szkodzi”. Z orzecznictwa wynika, że obowiązek ten należy rozumieć tak szeroko, jak to możliwe. Urzędnik ma obowiązek wyjaśnić stronie okoliczności sprawy i wskazać na ryzyko wiążące się z zaplano-

²⁴ Art. 1 pkt 2 ustawy z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 6, poz. 18).

²⁵ Uzasadnienie do projektu ww. ustawy (druk nr 2987).

²⁶ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 51.

²⁷ Z. Janowicz *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, Warszawa – Poznań 1995, s. 69.

²⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 3.09.2009 r. (IV SA/GI 1015/08), LEX nr 580310.

wanymi działaniami²⁹. Co więcej, udzielenie stronie czy też innemu uczestnikowi błędnej informacji nie może spowodować ujemnej konsekwencji³⁰.

Zasada informowania podlega rozwinięciu w niektórych konkretnych instytucjach procesowych. Chodzi tu między innymi o:

- obowiązek powiadomienia strony o niezafatwieniu sprawy w terminie (art. 36 k.p.a.),
- instytucję doręczenia pism w postępowaniu (art. 39 i nast. k.p.a.),
- procedurę wszczynania postępowania z urzędu, kiedy to terminem wszczęcia jest data dręczenia stronie postanowienia w tej sprawie (art. 61 § 3 k.p.a.),
- instytucję udostępniania akt (art. 73 k.p.a.),
- powiadamianie strony o zamiarze przeprowadzenia dowodów przez organ (art. 79 k.p.a.).

Mając na uwadze powyższe wywody, trzeba poczynić uwagę, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego mają pierwszeństwo stosowania w przedmiotowej sprawie w zakresie sposobu tego postępowania, jego prowadzenia i toku, natomiast przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych stosuje się w tym względzie jedynie uzupełniająco. Przepis art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych określa moment, od kiedy świadczenie winno być przyznane. Czyni tak w pierwszej części normy prawnej. Dopiero druga jej część dotyczy formy pisma, tj. wniosku uzupełnionego prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Przepisy rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne są przepisami uzupełniającymi w zakresie normy z art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Są to przepisy organu administracji publicznej (władzy wykonawczej) porządkujące postępowanie w sprawach świadczeń rodzinnych. Jak wskazuje stan faktyczny w sprawie, pismo (wniosek) zostało złożone w organie w maju 2004 r. i dzień złożenia w organie lub datę nadania pisma organ powinien w tym względzie przyjąć jako datę woli strony potrzeby otrzymania świadczenia. Jak słusznie zauważa sąd, organ, uznając pismo za niekompletne i złożone na niewłaściwym formularzu, powinien wezwać do jego uzupełnienia i wypełnienia we właściwej formie, zakreślając termin, skutkujący w razie jego uchybienia pozostawieniem pisma bez rozpatrzenia, do czego uprawniały zarówno przepisy prawa materialnego, jak i procesowego. Przepisy te bowiem nie pozostają w sprzeczności, a jedynie się uzupełniają, jeśli są prawidłowo stosowane. Nie można zatem było przyjąć, że dopiero złożenie wniosku na odpowiednim formularzu organy uznały za dzień (datę) aplikacji strony o zasiłek. Formy pism, a więc druki, formularze są przeznaczone zasadniczo dla organu administracji. Strona nie musi mieć wiedzy w tej sprawie, zaś uruchomiwszy proces administracyjny żądaniem określonego świadczenia w ufności do organu państwa, powinna być pouczana o właściwej formie podania. Temu zaś służą art. 8 i art. 9 kodeksu postępowania administracyjnego w szczególności, a nie norma a art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Biorąc pod uwagę niniejsze rozstrzygnięcie NSA, można się z nim zgodzić i je podzielić.

Mając powyższe na uwadze, w konkluzji zwracam uwagę na kilka istotnych kwestii: w omawianym przypadku trzonem postępowania są przepisy kodeksu postępowania administracyjnego i jego zasady naczelne w kwestii procedowania i czynności w toku postępowania,

- przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych współdziałają z przepisami k.p.a. w sprawach tego typu,

²⁹ Wyrok SN z 23.07.1992 r. (III ARN 40/92), „Państwo i Prawo” 1993, nr 3 z glosą W. Tarasa.

³⁰ Wyrok NSA z 20.05.1998 r. (SA/Sz 1476/97), niepubl.

– przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie wyłączają zasad ogólnych postępowania z k.p.a.

Dlatego też z powyższych względów wyrażam stanowisko aprobujące wobec komentowanego orzeczenia.