

**II SA/Lu 182/16 - Wyrok WSA w Lublinie**

<b>Data orzeczenia</b>	2016-09-20	<i>orzeczenie prawomocne</i>
<b>Data wpływu</b>	2016-03-16	
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie	
<b>Sędziowie</b>	Grażyna Pawlos-Janusz /przewodniczący/ Jacek Czaja Joanna Cylc-Malec /sprawozdawca/	
<b>Symbol z opisem</b>	6320 Zasiłki celowe i okresowe	
<b>Hasła tematyczne</b>	Pomoc społeczna	
<b>Skarżony organ</b>	Samorządowe Kolegium Odwoławcze	
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę	
<b>Powołane przepisy</b>	<a href="#">Dz.U. 2004 nr 64 poz 593</a> art. 8 <i>Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej</i>	

**SENTENCJA**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz, Sędziowie Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec (sprawozdawca), Sędzia WSA Jacek Czaja, Protokolant Sekretarz sądowy Agata Jakimiuk, po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 września 2016 r. sprawy ze skargi Z. W. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia [...] r., nr [...] w przedmiocie pomocy na dożywianie I. oddała skargę; II. przyznaje [...] J. B. od Skarbu Państwa (Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie) kwotę 295,20 zł (dwieście dziewięćdziesiąt pięć złotych dwadzieścia groszy) tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, w tym 55,20 zł (pięćdziesiąt pięć złotych dwadzieścia groszy) należnego podatku od towarów i usług.

**UZASADNIENIE**

Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w [...] działając z upoważnienia Wójta Gminy [...] decyzją z dnia [...] października 2015 r. po rozpatrzeniu wniosku z dnia [...] września 2015 r. odmówił Z. W. przyznania pomocy w ramach wieloletniego programu "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" w formie świadczenia pieniężnego.

W uzasadnieniu organ wskazał, że pismem z dnia [...] października 2015 r. skarżący został poinformowany o terminie wizyty pracowników socjalnych w miejscu zamieszkania w dniu [...] października 2015 r. w celu przeprowadzenia aktualizacji wywiadu środowiskowego w związku ze złożeniem wniosku o pomoc. Pismem z dnia [...] października 2015 r. skarżący poinformował organ I instancji, że w dniu [...] października 2015 r. opuścił miejsce zamieszkania. W wyznaczonym terminie pracownicy socjalni przyjechali do miejsca zamieszkania w celu przeprowadzenia aktualizacji wywiadu środowiskowego. Żona udzieliła informacji do wywiadu w sprawie skarżącego i oświadczyła, że samodzielnie prowadzi gospodarstwo domowe, a z mężem pozostają w separacji. Skarżący zajmuje dwa pomieszczenia pokój i kuchnię. Przedpokój i łazienka są wspólnie użytkowane. Z. W. korzysta z kuchni węglowej, mieszkanie wyposażone jest w podstawowy sprzęt gospodarstwa domowego poza niesprawną lodówką i brakiem bojlera elektrycznego. Podczas wywiadu jego żona oświadczyła również, że skarżący jest zdolny do samodzielnej obsługi, robi zakupy, jeździ do lekarza, załatwia nie tylko swoje sprawy, ale także jej. Jako środek lokomocji służy mu rower – co wskazuje na jego sprawność fizyczną. Po udzieleniu informacji do wywiadu żona skarżącego odmówiła złożenia podpisu.

Organ ustalił, że źródłem utrzymania skarżącego jest emerytura przyznana na stałe w wysokości [...] zł brutto (802,84 zł netto miesięcznie). Z uwagi na zajęcia komornicze emerytura jest wypłacana w wysokości [...] zł miesięcznie. Organ ustalił, że dochód wnioskodawcy wynosi [...] zł i nie przekracza wysokości 150 % kryterium dochodowego, stąd spełnia on kryterium dochodowe. Organ podkreślił, że nawet przy spełnianiu przesłanek ustawowych przez osobę przedmiotowe świadczenie nie jest obligatoryjne, czyli przyznanie pomocy i jej wysokość zależy od uznania organu pomocy społecznej, wynikającego z oceny sytuacji w jakiej

znajduje się osoba oczekująca pomocy. Organ stwierdził, że skarżący ma przyznaną pomoc na zakup posiłku lub żywności w wysokości [...] zł miesięcznie od [...] lipca 2015 r. do [...] grudnia 2015 r. na podstawie decyzji z dnia [...] sierpnia 2015 r. Świadczenie to jest realizowane poprzez systematyczne wypłaty. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Przyznanie pomocy w takiej wysokości podyktowane było uzasadnioną sytuacją finansową w jakiej znajduje się skarżący i mieści się w granicach uznania administracyjnego ośrodka pomocy społecznej. Podniósł, iż pomoc społeczna nie jest instytucją refundującą w całości wydatki ponoszone przez osoby korzystające ze wsparcia OPS. Organ dodał, że skarżący jest objęty pomocą ośrodka od wielu lat i korzysta z różnych form tej pomocy. Łącznie w latach 2003 – 2015 została udzielona pomoc na kwotę [...]zł, w tym zasiłki na zakup żywności z programu rządowego na kwotę [...]zł.

W odwołaniu od powyższej decyzji skarżący wskazał, że nie brał udziału w postępowaniu przed organem I instancji. Odwołuje się od decyzji "sprodukowanej na podstawie fałszu, kłamstw, idiotyzmów, głupoty, itp. wrogich urzędasów, podlegających z moich spraw od dawna". Zaskarżył także postanowienie Kierownika OPS w [...] z dnia [...] października 2015 r. odmawiające wyłączenia pracowników socjalnych E. W. i H. L. od udziału w postępowaniu. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia [...] stycznia 2016 r. po rozparzeniu odwołania Z. W. od decyzji organu I instancji utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

Organ odwoławczy stwierdził, powołując się na zapisy uchwały Nr [...] Rady Ministrów w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" na lata 2014-2020 oraz przepisy ustawy o pomocy społecznej, iż podziela ustalenia i wnioski organu pierwszej instancji, który wydał prawidłowe rozstrzygnięcie, odmawiając przyznania odwołującemu świadczenia we wskazanym okresie. Otrzymuje on pomoc na podstawie decyzji z dnia [...] sierpnia 2015 r. w wysokości [...] zł miesięcznie. Przyznanie pomocy w takiej postaci i wysokości było uzasadnione sytuacją w jakiej znajduje się odwołujący i chociaż pomoc została przyznana w wysokości niesatysfakcjonującej odwołującego, to Kolegium uznało, że nie jest ona dowolna. Wysokość przyznanej pomocy była adekwatna do aktualnych możliwości organu, który musi z puli środków finansowych przewidzianych na ten cel (jakimi dysponuje ośrodek), udzielać pomocy również wielu innym osobom i rodzinom jej potrzebującym nierzadko znajdującym się w trudniejszej od odwołującego sytuacji w szczególności rodzinom z dziećmi bez stałego źródła dochodu lub z bardzo niskim dochodem oraz dzieciom w ramach wydawanych posiłków w szkołach Na marginesie Kolegium podniosło, że wywód organu, iż przyznanie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności w ramach programu wieloletniego "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" nawet przy spełnieniu przesłanek do jego przyznania nie jest obligatoryjne jest błędny, jednakże ta okoliczność nie miała wpływu na rozstrzygnięcie, ponieważ pomoc wcześniejszą decyzją została przyznana.

Ustosunkowując się do zarzutów odwołania, Kolegium stwierdziło, iż są one nieuzasadnione i nie mogą zostać uwzględnione. W szczególności zarzut braku udziału w postępowaniu nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ skarżący był powiadomiony o terminie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, ale nie chciał w nim uczestniczyć. Składał natomiast wnioski i pisma.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Z. W. nie zgadzając się z powyższą decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego wskazał, że przyznana na okres od [...] lipca 2015 r do [...] grudnia 2015 r. pomoc jest za mała, bowiem "nadal obligatoryjnie należy mu się dożywianie z dotacji rządu".

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest niezasadna.

Podstawę prawną zaskarżonej decyzji stanowiły przepisy ustawy z dnia [...] marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., dalej jako "u.p.s.") w powiązaniu z regulacjami uchwały Rady Ministrów z dnia [...] grudnia r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" na lata 2014-2020 (M.P. z 2015 r., poz. 821, dalej jako "Program").

Jak wynika z treści Programu (pkt II), jego strategicznym celem jest ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich oraz osób dorosłych, w szczególności osób samotnych, w podeszłym wieku, chorych lub osób niepełnosprawnych.

Program jest elementem polityki społecznej państwa w zakresie:

- wsparcia finansowego gmin w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym,
- poprawy poziomu życia rodzin o niskich dochodach,
- poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży,
- kształtowania właściwych nawyków żywieniowych.

Pkt V Programu wskazuje, że ze środków przekazywanych w ramach jego realizacji gminy udzielają wsparcia osobom spełniającym warunki otrzymania pomocy wskazane w u.p.s. oraz spełniającym kryterium dochodowe w wysokości 150% kryterium, o którym mowa w art. 8 ww. ustawy. Ze środków przekazanych gminom z Programu udziela się wsparcia w szczególności:

- 1) dzieciom do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej,
  - 2) uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej,
  - 3) osobom i rodzinom znajdującym się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy z dnia [...] marca 2004 r. o pomocy społecznej, w szczególności osobom samotnym, w podeszłym wieku, chorym lub niepełnosprawnym
- w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

Z treści pkt [...] Programu wynika, że jedynie przyznanie pomocy w formie posiłku uczniowi albo dziecku w sytuacji nagłej ("w uzasadnionych przypadkach, gdy uczeń lub dziecko wyraża chęć zjedzenia posiłku") przyznanie pomocy, które następuje z inicjatywy dyrektora szkoły lub przedszkola, nie wymaga wydania decyzji administracyjnej w sprawie i ustalenia sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wynika z tego a contrario, że w pozostałych przypadkach przyznanie pomocy w ramach realizacji Programu następuje w formie decyzji administracyjnej, która winna być poprzedzona ustaleniem sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Skoro zatem objęta Programem pomoc państwa w zakresie dożywiania realizowana jest trybie przepisów u.p.s., uznać należy, że świadczenia przyznawane w ramach Programu w istocie utożsamiać należy z zasiłkiem celowym, o którym mowa w art. 39 u.p.s., a który może być przyznany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, w tym na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności (ust. 1 i 2). Orzekając w przedmiocie udzielenia przedmiotowej pomocy organ pomocy społecznej działa zatem w ramach uznania administracyjnego co najmniej w zakresie ustalenia jej wysokości, czy też czasokresu, na jaki została ona przyznana. Rację mają zatem w niniejszej sprawie organy obu instancji wskazując, że spełnienie kryteriów przyznania pomocy na dożywianie w ramach Programu, nie przesądza o tym, że pomoc taka zostanie przyznana w wysokości oczekiwanej przez wnioskodawcę na wskazany przez niego okres.

Odnosząc się do wspomnianych wyżej kryteriów wskazać należy, że zasadniczym warunkiem przyznania przedmiotowego świadczenia jest zachowanie kryterium dochodowego. Kwota 150% kryterium dochodowego dla osób samotnie gospodarujących wynosiła [...] zł. W niniejszej sprawie poza sporem pozostaje, że skarżący spełnia określone w Programie oraz przepisach u.p.s. kryteria przyznania pomocy w zakresie dożywiania. Dochód skarżącego, będącego osobą samotnie gospodarującą, wynosi bowiem [...] zł miesięcznie, a zatem mieści się w granicach obowiązującego w czasie orzekania kryterium dochodowego. Stosowne wsparcie zostało zatem skarżącemu przyznane, jednak jedynie jako świadczenie w okresie od 1 lipca 2015 r. do [...] grudnia 2015 r. w wysokości [...] zł miesięcznie, co nie spełnia oczekiwań strony. Kolejny wniosek o przyznanie tego rodzaju pomocy skarżący złożył w dniu [...] września 2015 r., a zatem w okresie obowiązywania i realizacji decyzji z dnia [...] sierpnia 2015 r.

Podnieść w tym miejscu należy że zarówno ustalenie wysokości przyznanego świadczenia na dożywianie, jak i okresu jego pobierania, następuje w ramach uznania administracyjnego. Decyzja wydana w oparciu o uznanie administracyjne nie podlega natomiast kontroli sądowej z punktu widzenia celowości (por. I. Bogucka, Państwo prawne a problem uznania administracyjnego, Państwo i Prawo 1992, z. 10, s.32 i nast.) Kontrola sądowa decyzji uznaniowych sprowadza się zatem wyłącznie do oceny, czy organ administracji uwzględnił całokształt okoliczności faktycznych mających znaczenie w sprawie oraz, czy w ramach swego uznania nie naruszył zasady swobodnej oceny dowodów, a więc dotyczy prawidłowości postępowania organu administracji poprzedzającego wydanie decyzji. W szczególności polega ona na sprawdzeniu, czy wydanie decyzji poprzedzone zostało prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem dowodowym oraz wyjaśnieniem stanu faktycznego sprawy zgodnie z obowiązkami nałożonymi na organy w przepisach art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 kpa. Sąd nie może natomiast wkraczać w sferę zastrzeżoną do kompetencji organów administracyjnych, a więc – o ile prawidłowo przeprowadzono postępowanie - sąd nie może kwestionować wysokości przyznanego świadczenia.

W niniejszej sprawie nie można zarzucić, zarówno organowi I instancji, jak i organowi odwoławczemu naruszenia obowiązujących przepisów przy rozstrzygnięciu wniosku skarżącego o przyznanie mu świadczenia na zakup żywności, a w konsekwencji nie można zarzucić organom przekroczenia granic uznania administracyjnego.

Wydanie decyzji zostało poprzedzone czynnościami wyjaśniającymi zmierzającymi do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego (w tym w dniu [...] października 2015 r. przeprowadzenie wywiadu środowiskowego z żoną skarżącego z uwagi na jego nieobecność w domu), a rozstrzygnięcie zostało należycie uzasadnione. Organ wskazał - z jednej strony - na stałe źródło dochodu skarżącego, a także pomoc udzielaną mu systematycznie przez Ośrodek, a z drugiej na ograniczone środki finansowe Ośrodka i konieczność udzielania pomocy również innym osobom.

Reasumując stwierdzić trzeba, że skoro z uzasadnienia zaskarżonych decyzji wynika, jakie czynniki zadecydowały o odmowie przyznania skarżącemu świadczenia pieniężnego na zakup żywności, to nie sposób uznać, by doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego. W sposób dostateczny, z zachowaniem standardów określonych w art. 107 § 3 k.p.a., wyjaśniono skarżącemu przesłanki wydania decyzji odmownej. W ocenie Sądu materiał dowodowy w sprawie jest kompletny i został poddany rzetelnej ocenie, stąd wydanym decyzjom nie można również zarzucić naruszenia art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. W ocenie Sądu w świetle powyższych rozważań, bezzasadny jest podniesiony w skardze zarzut dowolności wydanych decyzji oraz zarzut dotyczący nie brania udziału przez skarżącego w postępowaniu przed organem I instancji. Jak wynika bowiem z akt administracyjnych pismem z dnia [...] października 2015 r. powiadomił on organ, że "dn. [...].10.2015 r. opuszcza miejsce zamieszkania (...), "żona dn. 15.10.15 r. poda "nie wnoszę zmian sytuacji męża znanej z urzędu". Należy zatem uznać, że skarżący nie chciał uczestniczyć w tym wywiadzie. Natomiast w toku postępowania skarżący składał pisma. Należy w szczególności podkreślić, że w piśmie z dnia [...] grudnia 2015 r. skarżący wskazał, że jego wnioski dotyczą 2016 r. Jednakże jak wynika z odpowiedzi na skargę organ I instancji decyzją z dnia [...] stycznia 2016 r. przyznał skarżącemu pomoc w ramach

wieloletniego programu "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" w formie świadczenia pieniężnego w wysokości [...] zł miesięcznie w okresie od [...] stycznia 2016 r. do [...] grudnia 2016 r.

Z tych wszystkich względów, wobec braku podstaw do uwzględnienia skargi, Sąd na podstawie art. 151 ustawy z dnia [...] sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz.1270 ze zm.) orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

O kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy orzeczono na podstawie art. 250 powołanej ustawy w związku z § 4 ust. 1 i 3 oraz § 21 ust. 1 pkt 1 lit. "c" rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia [...] października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1801).