



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 20 grudnia 2002 r.

35887

RPO-411768-VIII-DU/02

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności §13 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. Nr 66, poz. 604) z:

1) art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 169, poz. 1387, Nr 199, poz. 1673, Nr 200, poz. 1679) w związku z art. 66 ustawy: dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 i Nr 160, poz. 1082, z 1998 r. Nr 99, poz. 628, Nr 106, poz. 668, Nr 137, poz. 887, Nr 156, poz. 1019 i Nr 162, poz. 1118 i 1126, z 1999 r. Nr 49, poz. 486, Nr 90, poz. 1001, Nr 95, poz. 1101 i Nr 111, poz. 1280, z 2000 r. Nr 48, poz. 550 i Nr 119, poz. 1249, z 2001 r. Nr 39, poz. 459, Nr 100, poz. 1080, Nr 125, poz. 1368, Nr 129, poz. 1444 i Nr 154, poz. 1792 i 1800, z 2002 r. Nr 169, poz. 1387),

2) art. 6c ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od osób ubiegających się o ustalenie stopnia niepełnosprawności własnej lub niepełnosprawności dziecka. Skargi te dotyczą m. in. przewlekłości postępowania orzekającego w tych sprawach. Głównym powodem tej przewlekłości jest brak wystarczających środków finansowych na działalność zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności. Jednakże na tle tych skarg ujawnił się także problem wydłużenia na podstawie aktu podustawowego maksymalnych terminów załatwiania tego typu spraw.

Zgodnie z przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych organami właściwymi w sprawach orzekania o niepełnosprawności są powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Zespoły te orzekają na wniosek osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego albo na wniosek ośrodka pomocy społecznej (art. 6b ust. 1 ustawy). Postępowanie prowadzone w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności ma charakter postępowania administracyjnego, stąd też w sprawach nie unormowanych w przepisach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 66 ustawy).

Zwrócić w tym miejscu należy uwagę, iż ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nie reguluje materii dotyczącej terminów załatwiania sprawy przez powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Wobec braku w tej ustawie przepisów szczególnych zastosowanie w tym zakresie powinien przede wszystkim mieć więc art. 35 § 3 k.p.a. ustanawiający maksymalne terminy załatwienia sprawy administracyjnej. Stosownie do jego treści załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Tymczasem z § 13 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności wynika, że wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności następuje nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku, a w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych, wymagających badań specjalistycznych - nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Terminy te nie mają jedynie zastosowania w sprawach, o których mowa w § 7 ust. 4 i 5 rozporządzenia (a więc pozostawienia sprawy bez rozpoznania).

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, iż przepisy powołanego powyżej § 13 rozporządzenia w sposób odmienny niż art. 35 § 3 k.p.a. regulują kwestię maksymalnych terminów załatwienia sprawy orzekania o niepełnosprawności, wydłużając w istocie do 3 miesięcy maksymalny termin załatwienia tej sprawy. Być może specyfika postępowania orzeczniczego wymaga szczególnego rozwiązania w tym zakresie, jednakże wątpliwość budzi to, czy dopuszczalne było uregulowanie tej materii w rozporządzeniu. Wskazać także w tym miejscu trzeba, że również i w tym przypadku rozwiązania należałoby poszukiwać raczej w przepisach k. p. a., a zwłaszcza w art. 35 § 5 k. p. a. stanowiącym, iż do terminów określonych w art. 35 § 3 k. p. a. nie wlicza się okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu. Problem z pewnością nie zasługiwałby na uwagę, gdyby terminy załatwienia sprawy administracyjnej miały wyłącznie charakter instrukcyjny. Tak jednak nie jest.

Co prawda terminy te mają charakter procesowy, stąd też ich ewentualny upływ nie pozbawia organu administracji publicznej kompetencji do orzekania w sprawie przed nim zawisłej. W konsekwencji, w razie przekroczenia terminu załatwienia sprawy, decyzja wydana przez ten organ jest ważna i skuteczna. Jednakże zwłoka w załatwieniu sprawy administracyjnej powoduje cały szereg istotnych następstw. Przede wszystkim może ona uzasadniać podjęcie przez stronę postępowania administracyjnego kroków zmierzających do zwalczania bezczynności organu administracji publicznej (art. 37 k.p.a. i art. 17 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Zwłoka w załatwieniu sprawy może również uzasadniać odpowiedzialność odszkodowawczą organu administracji publicznej za szkodę spowodowaną zawinionym naruszeniem terminów załatwienia sprawy. Pogląd ten znajduje potwierdzenie m. in. w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1990 r. (sygn. akt III CZP 33/90, OSNC z 1991 r., Nr 1, poz. 3), według której zwłoka właściwego organu w załatwieniu sprawy w terminie określonym przepisem art. 35 § 3 k. p. a. może uzasadniać odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 k. c. Wreszcie naruszenie maksymalnych terminów załatwiania sprawy administracyjnej może też powodować pociągnięcie pracownika organu administracji publicznej do odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie obowiązków służbowych.

W świetle powyższego nie powinno więc budzić wątpliwości, iż materia dotycząca terminów załatwiania sprawy administracyjnej pozostaje w ścisłym związku ze sferą praw podmiotowych przysługujących stronie postępowania administracyjnego. A zatem wszelkie regulacje dotyczące tej materii wpływają na treść i zakres tych praw podmiotowych. Okoliczność ta przesądza zaś o tym, że wszelkie działania normodawcze podejmowane na poziomie podustawowym polegające na wydłużeniu terminów załatwiania sprawy muszą mieć nie budzące wątpliwości umocowanie w ustawie.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności zostało wydane na podstawie

upoważnienia zawartego w art. 6c ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zgodnie z treścią tego upoważnienia minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia:

1) szczegółowe zasady orzekania o stopniu niepełnosprawności, uwzględniając w szczególności tryb postępowania przy orzekaniu oraz skład i sposób powoływania i odwoływania członków, a także sposób działania zespołów orzekających o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności,

2) rodzaj i zakres wymaganych kwalifikacji członków zespołów orzekających oraz tryb postępowania przy wydawaniu zaświadczeń uprawniających do orzekania o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, uwzględniając w szczególności konieczność zapewnienia specjalistycznych kwalifikacji odpowiednich do zakresu orzekania,

3) minima programowe dla szkoleń specjalistów powoływanych do zespołów orzekających oraz sposób wyboru ośrodków szkoleniowych upoważnionych do prowadzenia szkoleń, kierując się koniecznością zapewnienia właściwego poziomu kształcenia, w tym odpowiedniego poziomu wiedzy,

4) standardy w zakresie kwalifikowania i postępowania dotyczącego orzekania o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności,

5) wzory i terminy składania informacji, o których mowa w art. 6a ust. 1 i art. 6c ust. 3 pkt 2 ustawy,

6) wzór legitymacji dokumentującej niepełnosprawność oraz organy uprawnione do jej wystawienia, kierując się koniecznością zapewnienia jednolitości wydawanych legitymacji.

Już na wstępie należy wykluczyć, iż materia uregulowana w § 13 rozporządzenia stanowi wykonanie art. 6c ust. 6 pkt 2, 3, 5 i 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Nie pozostaje ona bowiem w jakimkolwiek związku z treścią powołanych przepisów upoważnienia ustawowego. W grę zatem może wchodzić wyłącznie wykonywanie przez § 13 rozporządzenia art. 6c ust. 6 pkt 1 bądź pkt 4 wyżej wymienionej ustawy. Powstaje w związku z tym pytanie, czy określenie maksymalnego terminu załatwienia sprawy przez zespół orzekający o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności mieści się w zakresie upoważnień określonych w art. 6c ust. 6 pkt 1 bądź pkt 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, do którego Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie materia powyższa stanowi wykonanie art. 6c ust. 6 pkt 1 ustawy zawierającego umocowanie do określania „trybu postępowania przy orzekaniu” (pismo Ministra z dnia 30 października 2002 r. o sygn. BGD I 077-95 (1) /02 - jego kopia w załączeniu). W ocenie Ministra jednym z elementów zawierających się w zakresie prawnego terminu „tryb postępowania” jest termin załatwienia sprawy.

Nie podzielając powyższego poglądu, Rzecznik Praw Obywatelskich został zmuszony do wystąpienia o rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przy badaniu legalności rozporządzenia należy mieć na uwadze to, czy rozporządzenie zostało wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawy. Ponadto rozporządzenie co do przedmiotu i treści normowanych stosunków musi mieścić się w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia. Rozporządzenie nie może także pozostawać w sprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane oraz z treścią innych aktów ustawodawczych. W konsekwencji rozporządzenie nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać. Warunkiem konstytucyjności rozporządzenia jest również stwierdzenie, że wydane ono zostało nie tylko zgodnie z przepisami ustawy, w której ma podstawę, lecz także zgodnie ze wszystkimi innymi aktami ustawodawczymi regulującymi bezpośrednio lub pośrednio zawartą w nim materię (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U. 7/93, OTK z 1994 r., cz. I, poz. 5). Tych ostatnich warunków nie spełnia zakwestionowany przeze mnie § 13 rozporządzenia.

Zawarte w art. 6c ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przepisy upoważnienia ustawowego z założenia nie mogą stanowić *lex specialis* w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie są one bowiem przepisami merytorycznymi ustalającymi samodzielnie normę zachowania nadającą się do stosowania, lecz jedynie przepisami kompetencyjnymi do wydania rozporządzenia. Wola ustawodawcy zmiany k.p.a. (w tym zmiany art. 35 § 3 k.p.a.) musiałaby jednoznacznie wynikać z treści ustawy, tymczasem w omawianym zakresie brak jest przepisu ustawy wyrażającego taką wolę.

W ocenie Rzecznika przepisy ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych stanowią *lex specialis* do Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz tylko w takim zakresie, w jakim zawarte w tej ustawie materie zostały uregulowane inaczej niż w tym Kodeksie. Wynika to zresztą wprost z art. 66 tej ustawy stanowiącego, iż w sprawach nie unormowanych w ustawie stosuje się k.p.a. W pozostałym natomiast zakresie organ władzy wykonawczej nie posiada kompetencji normodawczej do wprowadzania w akcie wykonawczym do ustawy odstępstw od ogólnych reguł postępowania wynikających z k.p.a.

Przedstawione powyżej uwagi prowadzą do wniosku, że zakwestionowany § 13 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności jest niezgodny z art. 35 § 3 k.p.a. w związku z art. 66 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Nieprawidłowe odczytanie przez organ wydający rozporządzenie kompetencji normodawczych określonych w art. 6c ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej

oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych doprowadziło w efekcie również do tego, iż § 13 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności wykracza poza granice wskazanego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie to bowiem - jak już wskazano - nie zawierało umocowania do zmiany w akcie wykonawczym unormowań zawartych w ustawie - Kodeks postępowania administracyjnego. W konsekwencji w tym zakresie rozporządzenie utraciło charakter aktu normatywnego wydawanego w celu wykonania ustawy (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP), skoro samodzielnie, przy braku wyraźnego umocowania ustawowego, jego treść ingeruje w sferę materii regulowanej przepisami innej ustawy. W związku z tym uznać należy, że § 13 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności jest niezgodny także z art. 6c ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu kopia pisma Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2002 r. o sygn. BDG I 077-95(1)/02.

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk