



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena Lipowicz

RPO-736286-V-13/GH

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 55 1 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, *10 IX 2013*

Pan
Jarosław Duda
Sekretarz Stanu
Pełnomocnik Rządu ds. Osób
Niepełnosprawnych
Ministerstwo Pracy i Polityki
Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

W związku z napływającymi do mnie skargami indywidualnymi chciałabym przedstawić Panu Pełnomocnikowi problem generalny dotyczący charakteru prawnego aktów podejmowanych w sprawie przyznania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 1/12, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż negatywne rozpatrzenie wniosku o udzielenie osobie niepełnosprawnej, bezrobotnej, jednorazowych środków z PFRON na podjęcie działalności gospodarczej, na podstawie art. 12a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.) w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. *w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej* (Dz. U. Nr 194, poz. 1403 ze zm.) następuje w formie decyzji administracyjnej. W uzasadnieniu Sąd wyjaśnił, iż z uwagi na

przysługujące każdemu prawo do sądu (art. 45 ust. 1 *Konstytucji*) wnioskodawca powinien dysponować środkiem prawnym pozwalającym mu na wszczęcie skutecznego postępowania sądowego w przypadku, gdyby jego wniosek nie został uwzględniony zgodnie z żądaniem. Jest to konieczne w szczególności z tego powodu, że analizowane przepisy ustawy i rozporządzenia wprowadzają mechanizm prawny mający znaczenie dla realizacji konstytucyjnego prawa osób niepełnosprawnych do uzyskania ze strony władz publicznych pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy i komunikacji społecznej (art. 69 *Konstytucji*). Rozstrzygnięcia indywidualne odnoszące się do wolności i praw jednostki, które są objęte gwarancją konstytucyjną, nie mogą być pozostawione poza skuteczną kontrolą sądową.

Jakkolwiek sentencja przedmiotowej uchwały dotyczy rozpatrywania wniosku w zakresie określonym w art. 12a ustawy o *rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, to jednak argumentacji przedstawionej w jej uzasadnieniu nie można pomijać przy interpretacji tych przepisów ustawy, które wprowadzają inne formy dofinansowania. Należy bowiem pamiętać, że dofinansowanie osób niepełnosprawnych jest sprawą z zakresu administracji publicznej, w której występuje się do organu tej administracji. A zatem negatywne rozstrzygnięcie organu w tym zakresie wymaga aktu administracyjnego, który mógłby podlegać kontroli. Nie mogą bowiem pozostawać poza kontrolą sprawy potrzeb obywateli i zasadność przyznania lub odmowy środków publicznych na ich zaspokojenie. W obecnych uwarunkowaniach ustrojowych funkcjonowania administracji publicznej domniemanie rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej jest konsekwencją „prawa do procesu administracyjnego”, wynikającego z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 *Konstytucji RP*). Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w wyroku NSA z dnia 23 lutego

2005 r., sygn. akt OSK 1185/04, prawo do procesu - którego źródłem jest konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego - ma podstawowe znaczenie dla interpretacji przepisów prawa materialnego w kwestii formy rozstrzygnięcia sprawy, w kierunku przyjęcia zasady załatwiania spraw jednostki w formie decyzji administracyjnej, gdy przepis prawa materialnego nie przyjmuje *expressis verbis* innej formy załatwienia sprawy. W uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku NSA podkreślił, że obywatel ma prawo do tego, by jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury. Nie jest zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów wykonujących administrację publiczną, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza procedurą.

Napływające do mnie skargi obywateli wskazują, iż wnioskujący o dofinansowanie ze środków PFRON o negatywnym rozpatrzeniu wniosku informowani są w formie pisemnego powiadomienia. Forma ta nie daje im gwarancji załatwienia ich sprawy w zgodzie ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Jest rzeczą oczywistą, iż na etapie rozpoznawania wniosków o dofinansowanie może dojść do uchybień, błędów i omyłek, których nic da się uniknąć nawet przy najwyższym poziomie wiedzy i sumienności urzędników. Brak możliwości poddania rozstrzygnięć podejmowanych w tym zakresie kontroli instancyjnej i sądowej podważa zaufanie obywateli do organów administracji publicznej i stwarza niebezpieczeństwo arbitralności w działaniu władzy publicznej.

Dlatego w mojej ocenie w każdym wypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie z PFRON w trybie ustawy *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* należy zachować formę decyzji administracyjnej. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie sądów

administracyjnych, które zmierza w kierunku uznania, iż rozstrzygnięcia, mocą których obywatele otrzymują bądź nie otrzymują reglamentowane przez władzę dobra, powinny zapadać w formach zaskarżalnych na drodze sądowoadministracyjnej. Jak wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/G1 232/12. analiza przepisów regulujących kwestię dofinansowania udziału osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych prowadzi do konkluzji, iż, mimo zastosowania formuły „powiadomienia o sposobie rozpatrzenia wniosku” mamy do czynienia w tym przypadku z aktem administracyjnym rozumianym jako władcze i jednostronne oświadczenie woli organu administrującego skierowane na wywołanie konkretnych skutków prawnych wobec zindywidualizowanego adresata, który przybiera formę decyzji administracyjnej. Podobny pogląd wyraził WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/OI 842/11. Podobnie w przypadku wniosku o przyznanie pomocy na zakup sprzętu rehabilitacyjnego, sądy uznają, iż odmowa dokonania takiej czynności powinna być dokonana w drodze decyzji, albowiem jest to negatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, o której załatwienie zwróciła się strona, mająca w tym interes prawny (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 904/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/OI 706/10).

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Pełnomocnika jako organu nadzorującego wykonywanie zadań wynikających z ustawy o *rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych wyżej wątpliwości dotyczących

przestrzegania praw i wolności obywatelskich w trakcie realizacji procedury przyznawania dofinansowania ze środków PFRON.

Łaura Prokociewicz

Teresa Sijowa