



III.511.1.2016.AN

**Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa**

Szanowna Pani Minister

Upieramnie informuję Panią Minister, że na tle jednej ze spraw powziąłem wątpliwości co do formy prawnej rozstrzygnięcia wniosku o dofinansowanie kosztów turnusu rehabilitacyjnego ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 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., dalej: ustawa), rehabilitacja osób niepełnosprawnych oznacza zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej. Do podstawowych form aktywności wspomagającej proces rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zalicza się uczestnictwo tych osób w: warsztatach terapii zajęciowej oraz turnusach rehabilitacyjnych (art. 10 ustawy). Przepis art. 10e ust. 1-3 ustawy określa warunki przyznawania świadczeń ze środków PFRON na dofinansowanie uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym. Osoba niepełnosprawna może ubiegać się o dofinansowanie ze środków Funduszu uczestnictwa w turnusie, jeżeli przeciętny miesięczny dochód, w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych, podzielony przez liczbę osób we wspólnym gospodarstwie domowym, obliczony za kwartał poprzedzający miesiąc złożenia wniosku, nie przekracza kwoty:

- 1) 50% przeciętnego wynagrodzenia na osobę we wspólnym gospodarstwie domowym;
- 2) 65% przeciętnego wynagrodzenia w przypadku osoby samotnej.

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 10d ust. 8 pkt 2 minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia warunków, jakie powinny spełniać osoby niepełnosprawne ubiegające się o dofinansowanie uczestnictwa w turnusie, tryb składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, wysokość oraz sposób przyznawania i przekazywania tego dofinansowania ze środków Funduszu. Na podstawie tego upoważnienia wydane zostało rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych (Dz. U. Nr 230, poz. 1694 ze zm., dalej: rozporządzenie).

W świetle § 5 ust. 14 tego rozporządzenia centrum pomocy rodzinie w terminie 7 dni od dnia rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie powiadamia w formie pisemnej wnioskodawcę o sposobie jego rozpatrzenia. Informacja o sposobie rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie, zgodnie z ust. 15 § 5 rozporządzenia zawiera odpowiednio:

- 1) imię i nazwisko, adres i numer PESEL albo numer dokumentu tożsamości;
- 2) informację o wysokości przyznanego dofinansowania;
- 3) informację o wysokości przyznanego dofinansowania dla opiekuna;
- 4) uzasadnienie w przypadku nieprzyznania dofinansowania.

W mojej opinii, pomimo zastosowania w przepisach rozporządzenia formuły „powiadomienia o sposobie rozpatrzenia wniosku”, konieczne jest uznanie, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z aktem administracyjnym rozumianym jako władcze i jednostronne oświadczenie woli organu administrującego, skierowane na wywołanie konkretnych skutków prawnych wobec zindywidualizowanego adresata.

Odnotować należy, że w art. 66 ustawy następuje odwołanie do stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nieuregulowanych przepisami. Przepisy prawa mogą nie wskazywać wyraźnie decyzyjnej formy załatwienia sprawy. Istotnym jest zatem aby istniała norma prawa materialnego, która określała sprawę administracyjną i organ właściwy do władczego i zewnętrznego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach podmiotu w indywidualnej sprawie, choćby dla rozstrzygnięcia takiego przepis nie wyznaczał *expressis verbis* formy załatwienia sprawy w postaci decyzji administracyjnej (patrz wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 232/13, CBOSA).

W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że w przypadkach, gdy ustawodawca upoważnił organ administracji do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy jednostki, natomiast nie wskazał wyraźnie formy prawnej działania organu, należy kierować się tzw. domniemaniem rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji należy stosować w sytuacji, kiedy z normy prawa materialnego, stanowiącej podstawę jej wydania, można w sposób nie budzący wątpliwości wyprowadzić w drodze konkretyzacji normy prawnej, uprawnienia lub obowiązki jednostki,

dla którego nie została przewidziana wprost forma działania organu w drodze decyzji administracyjnej (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 1/12, CBOSA).

Wskazać należy, że za decyzyjną formą załatwienia sprawy administracyjnej przemawia, wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), prawo jednostki do procesu oraz do sprawiedliwości proceduralnej. W orzecznictwie NSA podkreśla się na tle tych spraw, że prawo do procesu 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, że obywatel ma prawo do tego, by jego oparte na prawie materialnym wnioski i roszczenia były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury, że nie jest zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów wykonujących administrację publiczną, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza procedurą, a także że zasada demokratycznego państwa prawnego wymaga, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej, a więc gwarantowały stronom i uczestnikom postępowania m.in. prawo do przedstawiania i obrony swoich racji, oraz zaskarżania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane – art. 78 Konstytucji RP (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 1/12; uchwała NSA z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1185/04; CBOSA).

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny przy okazji badania zasad udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów studenckich i pożyczek studenckich stwierdził, że w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) niedopuszczalna byłaby sytuacja, w której wydatkowanie środków publicznych na rzecz jednostek mogłoby pozostawać poza kontrolą legalności dokonywaną przez organy władzy sądowniczej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2005 r., sygn. akt P 18/03, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 63).

Zatem mimo, iż wskazany przepis wyraźnie nie stanowi, iż rozstrzygnięcie to ma charakter decyzji, to jednak domniemanie decyzyjnej formy załatwienia sprawy administracyjnej oraz prawa do sądu i sprawiedliwego procesu osoby ubiegającej się o przedmiotowe świadczenie, nakazuje opowiedzenie się za decyzyjną postacią rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie kosztów turnusu rehabilitacyjnego.

W takich okolicznościach nie można dopuścić do sytuacji, aby w demokratycznym państwie prawnym, wniosek skarżącego o dofinansowanie kosztów turnusu rehabilitacyjnego, mający znaczenie dla realizacji jego praw, był rozpatrywany poza

procedurą, co zaistnieje w przypadku braku formy decyzji rozstrzygnięcia takiego wniosku, w szczególności że rozstrzygnięcie to oparte jest na uznaniu administracyjnym i nieostrych kryteriach wyboru (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/BD 643/13, LEX nr 1432722). Takie stanowisko zostało też potwierdzone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. akt II GSK 941/12, CBOSA). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygnięcie w przedmiocie uprawnienia do uzyskania świadczenia w postaci dofinansowania kosztów turnusu rehabilitacyjnego ma charakter decyzji administracyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny na poparcie prezentowanego stanowiska podzielił w całej rozciągłości argumentację prawną zawartą w motywach wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (por. wyrok z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 232/12, CBOSA). W tym kierunku zmierza stanowisko prezentowane w wyroku WSA w Olsztynie (por. wyrok z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Ol 842/12, CBOSA).

Trzeba zatem zauważyć, że aktualna linia orzecznicza odstępuje od poglądu, wyrażonego przykładowo przez WSA w Kielcach w wyroku z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 399/08, LEX nr 533602).

W tej sytuacji, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z wnioskiem o podjęcie działań, zmierzających do wyeliminowania naruszającej standardy konstytucyjne praktyki polegającej na udzielaniu informacji odmownej w kwestii dofinansowania turnusu rehabilitacyjnego bez wydawania decyzji, a w także na odrzucaniu możliwości wnoszenia skarg na takie rozstrzygnięcia.

Z poważaniem