



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 29-12-2021 r.

Marcin Wiącek

XI.7061.18.2019.MW

**Pan
Paweł Wdówik
Pełnomocnik Rządu
ds. Osób Niepełnosprawnych
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi postępowanie wyjaśniające dotyczące formy prawnej negatywnego rozstrzygnięcia wniosku o przyznanie dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON).

Podstawę prawną dofinansowania przez samorząd powiatowy, ze środków pochodzących z PFRON, likwidacji różnych barier w związku z indywidualnymi potrzebami osób z niepełnosprawnościami, stanowią przepisy art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 2 pkt 1 oraz art. 48 ust. 1-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573; dalej: „ustawa o rehabilitacji”). Zgodnie z tymi przepisami, PFRON przekazuje środki samorządom powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań. Do zadań powiatu finansowanych ze środków PFRON należy m.in. dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, komunikacyjnych i technicznych w związku z indywidualnymi potrzebami osób z niepełnosprawnościami, realizowane przez powiatowe centra pomocy rodzinie. Tryb postępowania i zasady dofinansowania zadań ze środków PFRON na te cele reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 926 z późn. zm., dalej: „rozporządzenie”).

Według § 12 ust. 3a rozporządzenia, właściwa jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego rozpatruje wnioski w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku o dofinansowanie oraz, zgodnie z § 12 ust. 3b rozporządzenia, **informuje wnioskodawcę**

o sposobie rozpatrzenia wniosku w terminie 7 dni od dnia rozpatrzenia kompletnego wniosku. Według § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia, przyznanie dofinansowania ze środków PFRON osobie z niepełnosprawnością następuje w drodze umowy. **Rozporządzenie nie rozstrzyga jednak o charakterze informacji o sposobie rozpoznania wniosku,** o której mowa w § 12 ust. 3b rozporządzenia, **jeżeli informacja ta dotyczy negatywnego rozpoznania wniosku.**

W sprawie, na kanwie której kierowane jest niniejsze wystąpienie, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie stoi na stanowisku, że z literalnego brzmienia przepisów rozporządzenia nie sposób wywodzić, że rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie winno zostać zakończone wydaniem decyzji administracyjnej. **Żaden przepis rozporządzenia, ani ustawy o rehabilitacji nie wskazuje na obowiązek wydania przez organ decyzji w takim przypadku.** Organ jest zdania, że **do wydania decyzji administracyjnej należy dysponować wyraźną podstawą prawną, a nie wyinterpretowaną w drodze wykładni.** Tylko takie działanie jest zgodne z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP.

Odnosząc się do ww. stanowiska chciałbym wskazać na ugruntowany pogląd orzecznicy, zgodnie z którym pomimo tego, iż zarówno ustawa o rehabilitacji, jak i wydane na jej podstawie rozporządzenie wprost nie wymagają wydania decyzji w przypadku odmowy przyznania dofinansowania ze środków PFRON, to taka **odmowa powinna mieć formę decyzji administracyjnej**¹. Akt organu administracji publicznej, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.; dalej jako: k.p.a.), stanowi decyzję administracyjną, o ile zawiera niezbędne elementy do takiego zakwalifikowania. Za elementy takie uznaje się: oznaczenie organu administracji publicznej wydającego określony akt, wskazanie adresata tegoż aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji. Takie rozstrzygnięcie podlega zatem kognicji sądu administracyjnego, a wcześniej kontroli instancyjnej, zgodnie z przepisami k.p.a.

Postępowanie mające na celu rozpoznanie wniosku o dofinansowanie ma doprowadzić do wydania rozstrzygnięcia, które ma charakter indywidualny i dotyczy praw jednostki. Skoro **negatywne rozpatrzenie wniosku skutkuje brakiem możliwości zawarcia umowy,** o której mowa w § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia i brakiem roszczenia w tym zakresie, to tym samym **wnioskodawca nie ma możliwości domagania się rozpoznania sprawy przed sądem powszechnym z uwagi na brak stosunku cywilnoprawnego, warunkującego powstanie sprawy cywilnej.** Wobec konieczności zagwarantowania wnioskodawcy prawa do sądu, o którym stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji

¹ Wyrok NSA z 12.12.2017 r., II GSK 2835/17, LEX nr 2434871.

i braku wskazania w przepisach ustawy o rehabilitacji oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia formy, jaką przybiera informacja z § 12 ust. 3b rozporządzenia, należy przyjąć, że **informacja o negatywnym rozpoznaniu wniosku jest decyzją administracyjną ze wszelkimi tego konsekwencjami proceduralnymi, począwszy od możliwości wniesienia od niej odwołania do właściwego organu**². Potwierdzeniem takiego stanowiska może być brzmienie art. 66 ustawy o rehabilitacji, zgodnie z którym w sprawach nieunormowanych przepisami ustawy stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego, Kodeks cywilny oraz Kodeks pracy. Przepis ten daje możliwość zastosowania w omawianych sprawach art. 104 § 1 k.p.a., według którego **organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej**.

Dodać należy, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 24 maja 2012 r.³, w orzecznictwie sądowo-administracyjnym oraz 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**. Zasada domniemania załatwienia spraw w formie decyzji administracyjnej była wielokrotnie przyjmowana w orzecznictwie sądowym, w którym podkreślano, że obywatel ma prawo do tego, by jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej procedury. Nie jest zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów wykonujących administrację publiczną, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza procedurą⁴.

Również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego podkreśla, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, to jest prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Istotnym elementem

² Pogląd potwierdzony w: wyrok NSA z dnia 9 listopada 2020 r., sygn. akt I GSK 2048/19, uchwała NSA z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 1/12 (pkt 3.2. uzasadnienia uchwały), wyrok NSA z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1185/04, wyrok NSA z 9 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1846/14, postanowienie NSA z 16 czerwca 2017 r., sygn. akt II GSK 1615/17, wyrok NSA z 12 grudnia 2017 r., sygn. akt II GSK 2835/17, wyroki NSA z 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I GSK 302/18 i 303/18, postanowienie NSA z 21 listopada 2019 r., sygn. akt I Gz 385/19, wyrok WSA w Lublinie z 17.03.2021 r., I SA/Lu 601/20.

³ Uchwała NSA(7w) z 24.05.2012 r., II GPS 1/12, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 62.

⁴ Wyrok NSA z 23.02.2005 r., OSK 1185/04, LEX nr 165713.

sprawiedliwości proceduralnej jest także m.in. obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji. W tym kontekście prawodawca musi zagwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania możliwość skorzystania z prawa do sądu.

W tym miejscu należy zauważyć, że skarżący nie otrzymują istotnych informacji, jakie działania mogą podjąć w związku z otrzymaniem decyzji odmownej. **Brak wyraźnego sformułowania, iż otrzymana negatywna informacja ma charakter decyzji administracyjnej uniemożliwia im ewentualne dochodzenie swoich praw.** W takich przypadkach niezbędnym elementem każdej z negatywnych decyzji jest stosowne **pouczenie o przysługujących środkach prawnych oraz o charakterze otrzymanego pisma.** Proszę zauważyć, że zgodnie z otrzymanymi przeze mnie informacjami, wnioskodawcy byli zobowiązani do złożenia żądania o wydanie wskazanej decyzji wraz z niezbędnym pouczeniem. W mojej ocenie takie działanie PCPR może budzić wątpliwości w zakresie ochrony praw i wolności obywatelskich dotyczących w szczególności grup najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.), zwracam do Pana Pełnomocnika z uprzejmą prośbą o poinformowanie, czy przeprowadzono analizę w zakresie możliwości nowelizacji odpowiednich przepisów – ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – w celu wyraźnego uregulowania właściwych procedur, w tym zwłaszcza wskazania, że negatywne rozstrzygnięcie w zakresie wniosku o przyznanie dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych powinno mieć charakter decyzji administracyjnej wraz z wszelkimi tego konsekwencjami. Będę wdzięczny za powiadomienie o wynikach analiz i planowanych lub podjętych w ich wyniku czynnościach.

Z poważaniem,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/