

KOA/2105/Op/17

*A. Mucal*  
*20.06.2017*  
**SAMORZĄDOWE**  
**Kolegium Odwoławcze**  
w Warszawie  
ul. Kielecka 44  
02-530 Warszawa  
tel. 22 622-49-61 do 4, fax 22 625-21-66

POWIATOWE CENTRUM POMOCY RODZINIE  
w Nowym Dworze Mazowieckim  
wpłynęło  
dnia 12-07-2017  
znak 4564/17  
załączniki (12) *uo*  
Warszawa, dnia 28 czerwca 2017 r.

### DECYZJA

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w składzie orzekającym:**

- 1) Michał Jesień – przewodniczący (spr.),
- 2) Katarzyna Juzwa – członek,
- 3) Katarzyna Naczas – członek

działając na podstawie art. 127 § 2 k.p.a. w zw. z art. 17 pkt 1 k.p.a., art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2015 poz. 1659 z p.zm.), po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez [REDAKTOWANO] od decyzji z dnia 05 kwietnia 2017 r. nr PCPR.510.136.2017.AM orzekającej o odmowie przyznania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym;

### orzeka:

**na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uchyła zaskarżoną decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przed organem pierwszej instancji.**

### UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 05 kwietnia 2017 r. nr PCPR.510.136.2017.AM Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie orzekło o odmowie przyznania [REDAKTOWANO] dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym.

Od powyższej decyzji odwołanie złożyła [REDAKTOWANO] kwestionując rozstrzygnięcie podjęte przez organ I instancji.

### Rozpatrując niniejszą sprawę Kolegium zważyło co następuje:

W pierwszej kolejności należy wskazać, że pismo z dnia 05 kwietnia 2017 roku w przedmiocie odmowy przyznania dofinansowania ze środków PFRON uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym traktować należy jako decyzję. Przede wszystkim w przedmiotowej sprawie winna zapaść decyzja, na co słusznie zwróciła uwagę Rada Powiatu Nowodworskiego w Uchwale z dnia 26 maja 2017 roku. Po drugie pismo z dnia 05 kwietnia 2017 roku należy traktować jako decyzję, gdyż zawiera wszystkie istotne elementy tj. wskazanie adresata, rozstrzygnięcie, wskazanie organu i podpis pracownika organu. Organ nie pouczył strony o prawie wniesienia odwołania od decyzji i terminie do jego wniesienia, zatem uznać należy, że odwołanie wniesiono w terminie.

Decyzja jest nieprecyzyjna i lakoniczna, zaś samo rozstrzygnięcie tejże decyzji zdaniem Kolegium sformułowane w taki sposób, iż budzi wątpliwości w kontekście jej uzasadnienia. Z uwagi na powyższe pomiędzy elementami decyzji jakimi jest rozstrzygnięcie i uzasadnienie brak spójności, w szczególności w zakresie sposobu wyliczenia dochodu [redacted] i rodziny.

Zgodnie z art. 10 e ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;

1. 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.

2. W przypadku przekroczenia kwot dochodu, o których mowa w ust. 1, kwotę dofinansowania pomniejsza się o kwotę, o którą dochód ten został przekroczony, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. W przypadku uzasadnionym trudną sytuacją materialną lub losową osoby niepełnosprawnej dofinansowanie ze środków Funduszu uczestnictwa w turnusie tej osoby lub dofinansowanie uczestnictwa jej opiekuna może zostać przyznane bez pomniejszania kwoty dofinansowania pomimo przekroczenia kwot dochodu, o których mowa w ust. 1.

4. Kwota dofinansowania do uczestnictwa w turnusie przyznana osobie niepełnosprawnej jest przekazywana na rachunek bankowy organizatora turnusu.

Jak wynika z lakonicznego uzasadnienia decyzji organu I instancji, odmowa przyznania dofinansowania spowodowana jest niedoborem środków. Organ I instancji wydając rozstrzygnięcie winien kierować się zacytowanym powyżej art. 10 e przedmiotowej ustawy i przede wszystkim wyliczyć dochód odwołującej oraz ocenić inne przesłanki w sprawie. Z uzasadnienia decyzji nie wynika jaki jest skład osobowy rodziny Odwołującej oraz na jakim poziomie kształtuje się jej dochód i dochód rodziny. Brak jest możliwości weryfikacji twierdzeń organu I instancji odnośnie dochodu, ponieważ w uzasadnieniu nie zawarto kompletnie żadnych informacji w przedmiocie sposobu wyliczenia dochodu rodziny i jego składników.

Zważywszy na fakt, że decyzje organu I instancji podlegają kontroli zarówno organu odwoławczego, jak i ewentualnej kontroli sądowej, konieczne jest dokładne uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia, w szczególności w zakresie wysokości kwoty dochodu, który w niniejszej sprawie ma znaczenie decydujące. Powyższe ma na celu unaocznić stronie zasadność wyliczonej kwoty dochodu, a ponadto zapewnić stronie możliwość poznania sposobu obliczenia tegoż dochodu. Dodatkowo organ odwoławczy również winien mieć możliwość weryfikacji kwoty i poznania sposobu jej wyliczenia przez organ I instancji. Organ odwoławczy nie może w tym zakresie zastąpić organu I instancji.

Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne - strona nie może być pozbawiona możliwości dwukrotnego rozpoznania sprawy, zatem Kolegium nie może na etapie odwołania weryfikować poszczególnych kwot dochodu i ich wyliczać oraz uzupełniać właściwie w całości uzasadnienia decyzji. Powyższego winien dokonać organ I instancji, aby nie pozbawić strony możliwości podnoszenia zarzutów w tej materii na etapie wnoszenia odwołania.

Mając na względzie powyższą argumentację, w ocenie SKO rozstrzygnięcie organu I instancji nie koreluje z uzasadnieniem przedmiotowej decyzji. W rozstrzygnięciu organ odmówił przyznania dofinansowania, to jednak z uzasadnienia w żaden sposób taka możliwość nie wynika, gdyż brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia tegoż rozstrzygnięcia. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji brak jest elementów wskazanych przez Kolegium powyżej. **Decyzja powinna być zrozumiała dla strony, a w takim przypadku jak w tej sprawie uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji zdecydowanie bardziej rozbudowane i jasne dla strony, z przytoczeniem argumentacji.**

Pomiędzy poszczególnymi elementami decyzji w szczególności pomiędzy rozstrzygnięciem i uzasadnieniem winna istnieć spójność i klarowność, w szczególności w zakresie wyliczenia kwoty dochodu. Strona, ale i organ odwoławczy nie ma obowiązku, aby domyślać się na jakiej podstawie zapadło rozstrzygnięcie, jak została kwota dochodu wyliczona i czy sposób wyliczenia jest poprawny. Taki obowiązek spoczywa na organie I instancji, zaś organ odwoławczy w trybie kontroli dokona ponownie wyliczeń i oceni ich poprawność. Jednakże brak wskazania dokładnego uzasadnienia swojego stanowiska przez organ I instancji nie może mieć miejsca, a ponadto powodować braku wiedzy strony w tym zakresie. Jeżeli elementy wskazane powyżej ze sobą nie korelują, mogą powodować (jak w tej sprawie) wątpliwości.

*„Elementem decydującym o przekonaniu strony o trafności rozstrzygnięcia jest jego uzasadnienie. Zasada przekonywania nie może być uznana za zrealizowaną, gdy organ pominie milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy. Prawidłowe uzasadnienie decyzji ma znaczenie nie tylko prawne ale i wychowawcze, bowiem pogłębia zaufanie uczestników postępowania do organów administracyjnych i zapewnia wydany decyzjom dobrowolne wykonanie przez stronę”. wyrok WSA w Warszawie z 12.04.2006 r. III SA/Wa 1954/05, cyt. za: LEX nr 212125.*

Organ odwoławczy na obecnym etapie postępowania, z uwagi na istotne braki w przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, nie może w sposób merytoryczny rozstrzygnąć sprawy, z uwagi na zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 15 k.p.a.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z dnia 02 kwietnia 2004 r. w sprawie toczącej się pod sygn. akt: II SA 3615/2002, tenże Sąd skonstatował, że „organ odwoławczy ograniczony jest do rozpatrzenia sprawy w zakresie, w jakim uczynił to przed nim organ pierwszej instancji oraz do orzekania tylko o mocy prawnej zaskarżonej decyzji. Jeżeli organ I-instancyjny nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w ogóle albo rozstrzygnął sprawę na podstawie postępowania dowodowego podjętego w nieznacnej części lub przeprowadził postępowanie z naruszeniem przepisów procesowych, organ odwoławczy (stwierdzając podstawy do merytorycznego rozstrzygnięcia) winien wydać decyzję kasacyjną i przekazać sprawę do rozpoznania w I instancji (art. 138 § 2 kpa - konstrukcja tzw. decyzji kasacyjnej). Gdyby w tej sytuacji chciał ponownie rozstrzygnąć sprawę (co z zasady winien zrobić), musiałby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w całości lub w znacznej części, czego mu właśnie czynić nie wolno, bo oznaczałoby to przeprowadzenie postępowania tylko w jednej instancji (w drugiej), a nie w

*dwóch, który to wymóg wynika z zasady ogólnej dwuinstancyjności postępowania administracyjnego."*

Konkludując przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organ wydając decyzję uzasadni swoje rozstrzygnięcie w sposób, który pozwoli na instancyjną i być może sądową kontrolę podjętej decyzji, zgodny z wymogami przepisu art. 107 § 3 k.p.a. Lakoniczne uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie mieści się w ramach cytowanego przepisu.

Mając powyższe na względzie należało orzec jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w trybie instancyjnym, może być jednak zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Skład Orzekający:

1/.....

2/.....

3/.....

Otrzymują:

1.

2. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nowym Dworze Mazowieckim, ul. Paderewskiego 6, 05-100 Nowy Dwór Mazowiecki;

3. a/a