

SKO 4853/16

dnia 10 kwietnia 2017 r.

**POSTANOWIENIE**  
**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w**

2017-04-14

Zat.

na podstawie art. 134 w związku z art. 127 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) oraz w związku art. 47 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 2046 ze zm.)

**stwierdza niedopuszczalność odwołania**

Rozpatrując sprawę w związku ze złożonym odwołaniem Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje:

W postępowaniu wstępnym organ odwoławczy obowiązany jest do podjęcia czynności mających na celu ustalenie, czy odwołanie jest dopuszczalne oraz, czy zostało wniesione z zachowaniem terminu do jego wniesienia. Zgodnie z art. 134 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, zwanym dalej „k.p.a”, organ odwoławczy stwierdza w formie postanowienia niedopuszczalność odwołania (zażalenia) oraz uchybienie terminu do jego wniesienia. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że niedopuszczalność wniesienia odwołania może wynikać zarówno z przyczyn o charakterze podmiotowym (np. w przypadku wniesienia odwołania przez jednostkę nie mającą zdolności do czynności prawnych) lub przedmiotowych (np. wskutek wyłączenia przez przepisy prawa możliwości zaskarżenia decyzji w toku instancji, czy też braku przedmiotu zaskarżenia, gdy żądanie dotyczy sprawy cywilnej).

Zgodnie z treścią przepisu art. 127 § 1 kpa, od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie. Jak wynika z treści powołanego przepisu odwołanie przysługuje wyłącznie od decyzji administracyjnej. Warunkiem dopuszczalności wydania decyzji administracyjnej jest istnienie przepisu prawa materialnego przewidującego załatwienie sprawy w takiej formie.

Odwołanie nie jest zatem dopuszczalne, gdy czynność organu administracji publicznej nie jest decyzją administracyjną (lub postanowieniem). Jeżeli więc sprawa nie podlega załatwieniu przez wydanie decyzji administracyjnej (lub postanowienia), a strona wniosła odwołanie od informacji udzielonej jej przez organ I instancji, organ drugiej instancji jest zobligowany do stwierdzenia niedopuszczalności odwołania (*por. wyrok NSA z dnia 7.07.1992r., sygn. akt SA/Gd 746/92/S*).

W analizowanej sprawie wskazać należy, iż aby ustalić, czy w konkretnej sprawie organ administracji podejmuje rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej, niezbędne jest przede wszystkim zbadanie, w jakiej formie może zapaść rozstrzygnięcie pozytywne dla strony. Kolegium podziela stanowisko doktryny, że w każdym przypadku obowiązywania przepisu prawa administracyjnego, stwarzającego podstawy prawne dla organów do kształtowania władczego, indywidualnych praw lub obowiązków adresatów w danej sferze - takie akty muszą przybrać formę decyzji administracyjnej (v. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 219). W sytuacji zatem, gdy nie obowiązuje żaden przepis prawa uprawniający do wydawania decyzji administracyjnej, czyli brak jest wyraźnego przyzwolenia ustawodawcy do ukształtowania stosunku prawnego w drodze decyzji administracyjnej, nie można domniemywać, że możliwe jest wydanie tego rodzaju aktu przez organ, któremu zlecono wykonywanie funkcji administracji publicznej.

Odnosząc powyższe rozważania na płaszczyznę przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób, należy zauważyć, iż nie przewidują one, że realizacja programów oraz rozpoznawanie wniosków składanych w ramach programów, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, następuje poprzez wydawanie sformalizowanych aktów administracyjnych. Kolegium zauważa, że tam gdzie ustawodawca uprawnia do wydawania decyzji administracyjnych, czyni to wyraźnie. \*

W przypadku pilotażowego programu „Aktywny samorząd” materialnoprawną podstawę działania Funduszu stanowił (w poprzednio obowiązującym stanie prawnym) przepis art. 47 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób wraz z opisaną wyżej dokumentacją dotyczącą procedury realizacji programu. W aktualnym stanie prawnym odpowiednikiem jego jest art. 47 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób, zgodnie z którym, środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, w wysokości do 30% wydatków przeznacza się na programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, w szczególności adresowane do osób niepełnosprawnych oraz do rodzin, których członkami są osoby niepełnosprawne.

Kolegium zwraca uwagę, iż formę prawa powszechnie obowiązującego posiada w/w ustawa, ale w żaden sposób nie wynika z niej, aby wynik oceny składanych wniosków odbywał się w formie decyzji administracyjnej, postanowienia, bądź jakiegokolwiek innego aktu lub czynności. Wprawdzie przepis art. 45 ust. 3a z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób stanowi, że przy rozpatrywaniu i rozstrzyganiu spraw przez Fundusz, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych przepisach, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a nadto, stosownie do art. 66 w sprawach nieunormowanych przepisami ustawy stosuje się między innymi Kodeks postępowania administracyjnego, to takie ogólne odesłanie do tych przepisów nie jest tożsame z koniecznością wydawania sformalizowanych aktów administracyjnych w trak-

cie realizacji zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą programów służących rehabilitacji zawodowej i społecznej.  
(por. postanowienie WSA w Warszawie z 31 maja 2005 r., III SA/Wa 1769/04, LEX nr 164161).

Należy zatem uznać, iż w przedmiotowej sprawie *de facto* nie istnieje przedmiot zaskarżenia (brak decyzji), co w konsekwencji – wobec wniesienia „pisma-odwołania” - obliguje Kolegium do stwierdzenia niedopuszczalności drogi odwołania. Zgodnie z art.134 kpa organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania.

W związku z powyższym Kolegium nie mając podstawy prawnej do prowadzenia w przedmiotowej sprawie postępowania odwoławczego, działając na podstawie art.134 kpa postanowiło stwierdzić niedopuszczalność odwołania.

Niniejsze postanowienie jest ostateczne.