

Sygn. akt I ACa 761/17

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 stycznia 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Bogusław Suter
Sędziowie	:	SA Magdalena Natalia Pankowicz SO del. Grażyna Wołosowicz (spr.)
Protokolant	:	Anna Bogusławska

po rozpoznaniu w dniu 26 stycznia 2018 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **J. R.**

przeciwko **Powiatowi (...)**

**o zapłatę**

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie

z dnia 7 czerwca 2017 r. sygn. akt I C 79/17

**oddala apelację.**

B. M. N. G. W.

## UZASADNIENIE

Powód J. R. wniósł ostatecznie o zasądzenie od pozwanego Powiatu (...) reprezentowanego przez Starostę (...) kwoty 59.140,05 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 28 maja do 31 grudnia 2015 r. oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za odmowę przyznania mu jako osobie niepełnosprawnej dotacji na prowadzenie działalności gospodarczej oraz po 1.500 zł miesięcznie począwszy od 16 lipca 2015 r. do dnia uprawomocnienia się wyroku z racji utraconych pożytków na skutek tej decyzji i niemożności podjęcia przez niego zatrudnienia w innym charakterze.

Pozwany Powiat (...) reprezentowany przez Starostę (...) wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie od powoda na jego rzecz kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

**Wyrokiem z dnia 7 czerwca 2017 roku Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił powództwo (punkt I.) oraz odstąpił od obciążenia powoda kosztami procesu na rzecz pozwanego (punkt II).**

Z ustaleń poczynionych przez Sąd Okręgowy wynikało, że powód J. R., ur. (...), orzeczeniem (...) do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w B. z dnia 14 listopada 2012 r. został zaliczony do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, którego istnienie w orzeczeniu datowano od 2005 r. Wymieniony ma obecnie wykształcenie gimnazjalne. Od dnia 15 stycznia 2015 r. jest zarejestrowany w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna, bez prawa do zasiłku. Zamieszkuje w G. wraz z matką L. R.. W 2017 r. rozpoznano u powoda padaczkę. W związku ze zdiagnozowanymi schorzeniami powód nie posiada uprawnień do kierowania pojazdami.

W 2015 r. przeznaczono w planie finansowym PFRON na dofinansowanie w Powiecie (...) programu rozpoczęcia działalności gospodarczej kwotę 100.000 zł, z której do dnia 28 maja 2015 r. rozdysponowano 75.000 zł.

W dniu 28 maja 2015 r. powód złożył do pozwanego ponowny wniosek o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży detalicznej prowadzonej przez domy sprzedaży wysyłkowej lub internet oraz działalności polegającej na świadczeniu usług porządkowych. Łączny koszt planowanej działalności powód ustalił na 59.140,05 zł, z czego 44.600 - 45.000 zł miał przeznaczyć na zakup z rynku wtórnego samochodu osobowego typu kombi, jednej ze wskazanych marek ((...), S. (...), T. (...). V. (...)), rocznik 2009-2012; 3000 zł na zakup komputera, 900 zł na zakup aparatu fotograficznego, 600 zł na tusze, 500 zł na odkurzacz, 4.490 zł na zakup sprzętu, 500 zł na zakup drabiny, 250 zł na zakup odzieży ochronnej, 200 zł na oświetlenie oraz 3000 zł na remont i wyposażenie pomieszczeń. Wraz z wnioskiem powód przedstawił pozwanemu (...) Plan, opis projektowanego przedsięwzięcia wraz z charakterystyką ekonomiczno – finansową, umowę użyczenia lokalu zawartą z matką, oferty cenowe oraz inne niezbędne zaświadczenia.

Pozwany poprosił powoda o uzupełnienie dokumentacji, w tym przedstawienie kserokopii prawa jazdy i sposobu wykorzystania auta w celach gospodarczych.

W związku z powyższym powód złożył 18 czerwca 2015 r. korektę wniosku wraz z, m. in., kserokopiami dokumentów uprawniających członków rodziny, tj. matkę i brata, do prowadzenia pojazdów z jednoczesnym wskazaniem, że będzie korzystał z ich pomocy w zakresie użytkowania auta na cele działalności. Jednocześnie zadeklarował środki własne na poziomie 2.300 zł wskazując, że działalność będzie prowadził indywidualnie, a siedziba firmy będzie mieściła się w jego domu. Opisał, że sprzęt do sprzedaży wysyłkowej będzie pozyskiwał w ramach uczestnictwa w licytacjach komorniczych, skarbowych i innych tego typu, z czym wiąże się konieczność zakupu samochodu.

Na ponowne wezwanie pozwanego celem wyjaśnienia nieścisłości odnośnie deklarowanego wkładu własnego powód złożył 26 czerwca 2015 r. kolejną korektę wniosku, w ramach którego wskazał dalsze, wcześniej nieuwzględnione koszty działalności związane z potrzebą uiszczenia opłaty rejestracyjnej auta - 256 zł, podatku od zakupu auta - 900 zł, składek ZUS - 300 zł oraz OC samochodu - 844 zł. W wyniku powyższego wnioskowana przez niego kwota dotacji wyniosła łącznie 61.440,05 zł.

Dyrektor (...), działający z upoważnienia Starosty (...), w dniu 16 lipca 2015 r. uwzględnił częściowo wniosek powoda i zaproponował wymienionemu przyznanie w oparciu o przepisy Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej oraz ustawy dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji, dofinansowanie ze środków PFRON w wysokości 14.000 zł na zakup sprzętu, urządzeń i materiałów wskazanych we wniosku. Jednocześnie zaproszono powoda do stawiennictwa w dniu 23 lipca 2015 r. celem odbycia dalszych negocjacji w przedmiocie warunków umowy. Powód stawiał się w wyznaczonym terminie wraz z pełnomocnikiem - matką, jednakże nie podjął wtedy merytorycznej dyskusji ukierunkowanej na ustalenie pomocy na niższym poziomie. Powód wyraził niezadowolenie z faktu odmowy przyznania mu całej wnioskowej kwoty, wobec czego rozmowy zostały przerwane. W związku z zaistniałą sytuacją pozwany pismem z dnia 28 lipca 2015 r. zwrócił się do powoda o ustosunkowanie się co do kwestii wysokości oraz warunków wypłaty przyznanej

mu kwoty dofinansowania. W piśmie z dnia 3 sierpnia 2015 r. powód wskazał, że proponowana mu kwota jest niewspółmierna do deklarowanych przez niego kosztów rozpoczęcia działalności. Pozwany wezwał wtedy powoda do przedstawienia nowego (...) Planu. Powód odmówił wypełnienia przesłanego w tym celu wniosku wskazując, że pierwotnie przedstawiony przez niego plan został już częściowo zaakceptowany i nie ma potrzeby jego zmiany. (...) ostatecznie ocenił wniosek powoda negatywnie z uwagi na wysokie ryzyko niepowodzenia inwestycji i umorzył sprawę.

Powód zaskarżył decyzję (...) do Starosty, który jej nie uwzględnił. Następnie wniósł skargę do Rady Powiatu (...), która uchwałą z dnia 20 listopada 2015 r. uznała ją za bezzasadną.

W tak ustalonym stanie faktycznym, Sąd Okręgowy stwierdził, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.

Wskazywał, że powód przed Sądem sprecyzował, iż dochodzi zapłaty od Powiatu (...) reprezentowanego przez Starostę (...) kwoty 59.140,05 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, a także po 1.500 zł miesięcznie począwszy od 16 lipca 2015 r. do dnia uprawomocnienia się wyroku z tytułu naprawienia szkody powstałej na skutek działań podejmowanych przez pozwanego w toku postępowania o przyznanie mu środków finansowych w toku sprawy (...).

Podstawę ustaleń faktycznych stanowiły załączone przez strony – niekwestionowane pod względem autentyczności oraz merytorycznej zawartości - dokumenty z akt o sygn. (...). Sąd Okręgowy podzielił również, uznając za wiarygodne zeznania pełnomocnika pozwanego Dyrektora (...)u B. A. oraz powoda w charakterze strony, przy czym uznał, że w przypadku tego ostatniego stanowią one w dużej mierze wyraz prezentowanego przezeń stanowiska procesowego.

Przechodząc do oceny podstawy faktycznej i prawnej żądania – wskazał, że powód wywodzi swe roszczenia z faktu niezgodnego z prawem początkowo bezzasadnego w ocenie powoda obniżenia, a następnie odmowy całkowitego udzielenia mu przez pozwanego środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę powyższe – przy uwzględnieniu tak sformułowanego stanowiska strony powodowej – uznał, że podstawy swych roszczeń powód upatruje w szeroko pojętej odpowiedzialności odszkodowawczej, których odzwierciedleniem jest treść art. 417 k.c. w zw. z art. 415 k.c.

Sąd Okręgowy wskazał następnie, że w realiach niniejszej sprawy bezspornym pozostaje okoliczność, że w sprawie najpierw, tj. 16 lipca 2015 r., zapadło rozstrzygnięcie Dyrektora (...), (działającego z upoważnienia Starosty (...)), przesądzające, że wnioskodawca – powód może otrzymać środki w wysokości 14.000 zł na zakup sprzętu, urządzeń i materiałów celem rozpoczęcia wnioskowanej działalności gospodarczej, następnie zaś – wobec stanowiska prezentowanego podczas procedury negocjacyjnej, zmierzającej do doprecyzowania i dookreślenia elementów umowy dotyczącej przyznania środków – jego wniosek z dnia 28 maja 2015 r. oceniono negatywnie, co skutkowało umorzeniem sprawy. Istota sporu sprowadzała się zatem w tych warunkach do oceny, czy fakt początkowego częściowego zaakceptowania wniosku J. R., jak też ostatecznie wydanie decyzji o odmowie przyznania mu dotacji, stał się przyczyną powstania po jego stronie szkody, oraz czy działanie pozwanego jako przyczynę sprawczą szkody cechowała w tym zakresie co najmniej obiektywnie pojmowana bezprawność.

Poddając analizie omawianą kwestię Sąd Okręgowy uznał w tej mierze stanowisko strony powodowej za chybione stwierdził, że wbrew twierdzeniom zawartym w pozwie pozwany działający przez wyodrębnioną jednostkę organizacyjną – (...) w B. z formalnoprawnego punktu widzenia niewątpliwie podejmował działania zgodne z prawem już w tym znaczeniu, że działał w ramach przyznanych mu kompetencji ustawowych i w oparciu o odpowiednie umocowanie. Model procedury przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej określają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.) w związku z rozporządzeniem 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.) Na procedurę przyznawania tych środków składa się etap rozpatrzenia wniosku przez starostę (§ 4 i 5 rozporządzenia) oraz – w razie pozytywnego rozpatrzenia wniosku – etap negocjacji i zawarcia umowy z wnioskodawcą (§ 6 rozporządzenia). Podkreślić przy tym należy, że dwuetapowość procedury, o której mowa, wynika z ustawy, a nie wyłącznie z rozporządzenia z 2007 r. Rozporządzenie to realizuje bowiem

dyspozycję przepisu upoważniającego, tj. art. 12a ust. 3 ustawy. Z powyższego wynika, że zastosowana w sprawie (...)procedura nie odbiegała od standardowej wynikającej z treści przywołanych przepisów.

Po początkowej zatem, częściowej akceptacji wniosku powoda z dnia 28 maja 2015 r., został on zaproszony do udziału w negocjacjach odnośnie do wypracowania szczegółowych postanowień przyszłej umowy, w tym dotyczących ostatecznej wysokości dotacji. W tej natomiast sytuacji zdaniem Sądu I instancji nie sposób czynić pozwanemu zarzutu, że uchybił bądź to przepisom prawa, bądź ewentualnie innym regułom powinnościowym nakazującym przyznanie środków i to wyłącznie w wysokości wnioskowanej przez powoda. O ile też hipotetycznie, w razie całkowitego poniechania rozpoznania wniosku można byłoby się dopatrywać bezprawności np. w postaci nieuzasadnionej beczynności organu, to jednak w tym wypadku taka sytuacja nie zaszła, bowiem wniosek co do zasady rozpoznany został pozytywnie. Nie sposób natomiast podzielić wynikającego z uzasadnienia pozwu zapatrywania strony powodowej, jakoby pozwany dokonał całkowicie dowolnej – tj. niemającej swego oparcie w faktach oraz obowiązującym prawie – oceny przedmiotowego wniosku ograniczając bez żadnej przyczyny kwotę środków z maksymalnej – wnioskowanej przez powoda, tj. 59.140,05 zł – do 14.000 zł.

Sąd Okręgowy wskazał, że z samego uzasadnienia decyzji z dnia 16 lipca 2015 r. wynika, że pozwany podejmując ją kierował się przesłankami § 4 ust. 5 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem organ rozpatrując wniosek bierze pod uwagę: 1) przewidywane efekty ekonomiczne przedsięwzięcia, na które mają być przeznaczone środki; 2) popyt i podaż lokalnego rynku na planowaną działalność; 3) kalkulację wydatków na uruchomienie działalności w ramach wnioskowanych środków; 4) uprawnienia i kwalifikacje wnioskodawcy; 5) wysokość środków własnych wnioskodawcy; 5) wysokość posiadanych środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przeznaczonych na ten cel w danym roku. Pozwany wyjaśnił przy tym w decyzji jasno i precyzyjnie, że na akceptację nie zasługiwał przede wszystkim, jako nieuzasadniony, wniosek w zakresie przeznaczenia dotacji na zakup samochodu w przedziale cenowym 44.600 zł - 45.000 zł. Nie negując bowiem co do zasady prawa powoda do przyznania środków umożliwiających mu nabycie pojazdu na cele działalności gospodarczej, nie sposób nie zgodzić się ze stanowiskiem strony pozwanej, że wskazana we wniosku propozycja odnośnie jego standardu, nie znajduje już uzasadnienia w przytaczanych okolicznościach. Wymieniony określił wszak we wniosku, że głównym przedmiotem działalności będzie sprzedaż detaliczna sprzętów przez internet oraz świadczenie usług porządkowych. Rozpatrując w tym kontekście problematykę zakupu pojazdu nie sposób uznać, aby kryteria mógł spełnić wyłącznie jeden z konkretnie wymienionych modeli samochodu osobowego typu kombi o niemałej wartości 44.600 zł - 45.000 zł. Sytuacja taka zachodzi tym bardziej, że powód w swych zeznaniach sam przyznał przed Sądem, że w razie potrzeby mógłby liczyć na wsparcie znajomych dysponujących samochodem dostawczym. Jeśli zaś chodzi o działalność polegającą na sprzątaniu, powód wskazał, iż w zakresie przewidywanego usprzętowania firmy, to wymagałaby ona niezbędnych szczotek czy mopów (jak należy domyślać się również typowych środków czystości) co jak się wydaje nie wymaga samochodu o większej ładowności. Tym samym, nie sposób było uznać, by samodzielne prowadzenie firmy sprzątajacej z założenia wymagało samochodu o jakim mowa we wniosku, co uzasadniało próbę podjęcia negocjacji ze strony pozwanego w kierunku ustalenia wartości samochodu i udzielonej pomocy w tym zakresie na poziomie niższym niż wnioskowany pierwotnie. Co więcej powód nie dowiódł – a to na nim zgodnie z art. 6 k.c. ciążył ten obowiązek – aby pozwany podejmując określone decyzje i działania dopuścił się dyskryminacji z uwagi na stan zdrowia wnioskodawcy.

Istotne jest przy tym, że powód zaproszony na negocjacje z pozwanym – w tym również odnośnie kwoty proponowanej dotacji - nie podjął czynnej współpracy ograniczając się do potwierdzenia swego stanowiska i wyrażenia braku akceptacji dla obniżenia wysokości proponowanych mu środków. Nie sposób w tym miejscu natomiast pominąć okoliczności, że przydzielając środki publiczne organ jest obowiązany działać ze szczególną ostrożnością, kierując się przewidywanymi efektami ekonomicznymi przedsięwzięcia, popytem i podażą rynku lokalnego, kalkulacją wydatków. Brak współdziałania po stronie powoda mógł zatem i w tym kontekście obiektywnie budzić pewne wątpliwości co do pełnego powodzenia gospodarczego jego zamierzeń, co ostatecznie skutkowało negatywną oceną jego wniosku, o czym został poinformowany na piśmie. Powodowi zagwarantowano przy tym środki prawne służące kontroli prawidłowości zapadłego rozstrzygnięcia.

W niniejszej sprawie nie budziła także wątpliwości okoliczność, że w dacie złożenia wniosku przez J. R. środki przeznaczone w planie finansowym PFRON na dofinansowanie w Powiecie (...) na 2015 r. były już w przeważającej części rozdysponowane, tj. do kwoty 75.000 zł ze 100.000zł. W opisanej sytuacji wniosek powoda nie mógł zatem i z tej to przyczyny zostać uwzględniony w całości. Podstawę materialno - prawną działań pozwanego stanowiły przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.) w związku z rozporządzeniem 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.) i pozwany z jednej strony działał na podstawie i w granicach prawa, z drugiej strony w granicach marginesu jego swobody decyzyjnej, która to w świetle poczynionych wyżej rozważań nie została przekroczona.

Mając na uwadze przytoczone okoliczności, oceniane obiektywnie – a nie przez pryzmat indywidualnej wrażliwości powoda Sąd Okręgowy przyjął, że jego działania nie były niezgodne z prawem i mieściły się w ramach przyznanych tej jednostce kompetencji ustawowych. Nie stwierdził uchybień, czy nieprawidłowości w działaniach pozwanego, mogących prowadzić do wymiernej szkody. Następnie Sąd Okręgowy wskazał, że przy uwzględnieniu, że J. R. roszczenia swe wiąże z działaniami jednostki samorządu terytorialnego, tj. Powiatu (...), rozważyć należało również, czy wymieniony dochodzi odszkodowania w związku z wydaniem przez (...) w B., działającego z upoważnienia Starosty (...), decyzji w przedmiocie rozpatrzenia jego wniosku z dnia 28 maja 2015 r. Podstawę prawną żądania powoda w takim przypadku stanowiłaby treść art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Z treści tego przepisu wynika jednak, że przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia sądowego lub ostatecznej decyzji jest stwierdzenie tej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu. Tym samym sąd rozpoznający roszczenie odszkodowawcze nie może samodzielnie ustalić niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego lub decyzji, a swoisty „przedsąd” winien być przeprowadzony we właściwym postępowaniu. W konsekwencji przyjąć trzeba, że sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą nie jest uprawniony do indywidualnej oceny legalności konkretnej decyzji stanowiącej źródło szkody. Skoro bowiem określone skutki prawne wiążą się z obowiązywaniem ostatecznej decyzji, to jej prawna skuteczność nie może być kwestionowana i podważana bezpośrednio w procesie odszkodowawczym, z pominięciem szczególnych zasad postępowania przewidzianego do jej kontroli.

Na marginesie jedynie Sąd Okręgowy wskazał, że w przedmiocie możliwości wydania i zaskarżenia decyzji administracyjnej co do rozpatrzenia wniosku o przyznanie dofinansowania na rozpoczęcie działalności gospodarczej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów z dnia 24 maja 2012 r., (...). Treść wskazanego judykatu była znana obu stronom. W realiach niniejszej sprawy nie ulega zatem wątpliwości, że powód nie uzyskał prejudykату podważającego prawidłowość decyzji zapadłej w toku postępowania (...). Z tego również względu powództwo w omawianym zakresie nie mogło zostać uwzględnione.

Dodał, że nawet w przypadku legitymowania się przez powoda pozytywnym prejudykatem i tak nie zaistniały przesłanki do uwzględnienia powództwa z uwagi na brak wykazania wystąpienia ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej strony pozwanej. W przypadku bowiem zgłoszenia roszczeń o charakterze odszkodowawczym, niezależnie od podstawy prawnej, niezbędnym jest ustalenie – poza ewentualnymi dodatkowymi kryteriami, (np. bezprawnością sprawcy) - zaistnienia następujących przesłanek: zdarzenia wywołującego szkodę, powstanie szkody i istnienia między nimi normalnego związku przyczynowego. W rezultacie w realiach niniejszej sprawy, dla uwzględnienia roszczenia powoda konieczne byłoby ustalenie, że wskutek wydania z naruszeniem prawa decyzji przez pozwanego po stronie powodowej powstała szkoda w wysokości 59.140,05 zł, która była normalnym i przewidywanym następstwem błędów w działalności wyodrębnionej organizacyjnie jednostki prowadzonej przez Powiat, jak też aby utracił dochód na poziomie 1.500 zł miesięcznie. Obowiązek wykazania zaistnienia tych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, leży po stronie powodowej, która winna przedstawić stosowne twierdzenia i dowody na ich poparcie. J. R. w toku procesu wskazał ogólnie, że rzekomo doznana przez niego szkoda polega na pozbawieniu go możliwości prowadzenia działalności gospodarczej i czerpania z niej regularnego dochodu. Pomijając kwestię, czy tak określony uszczerbek w majątku powoda mógł powstać właśnie na skutek wydania spornej

decyzji, zaznaczyć trzeba, że na tle okoliczności niniejszej sprawy powód nie udowodnił istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy określoną przezeń szkodą a zdarzeniem mającym je wywołać (wydaniem decyzji). Na tle niniejszej sprawy nie ma natomiast żadnych podstaw do podzielenia poglądu, że określona przez powoda szkoda powstała na skutek wydania spornej decyzji. Przede wszystkim w sprawie (...) częściowo pozytywnie oceniono wniosek powoda z dnia 28 maja 2015 r. proponując mu dotację w wysokości 14.000 zł, niemniej jej ostateczna wysokość i wypłata uzależniona została od podjęcia negocjacji co do warunków przyszłej umowy, z czego powód – pomimo podjęcia przez pozwanego szeregu starań - się nie wywiązał. W tej sytuacji trudno przyjąć, że pomiędzy szkodą opisaną w pozwie a wydaniem decyzji istnieje normalny opisany wcześniej związek przyczynowo - skutkowy. Tym bardziej zatem brak jest podstaw do uwzględnienia żądań odszkodowawczych strony powodowej.

Mając powyższe na względzie, wobec braku podstaw z art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 415 k.c. i art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., Sąd oddalił powództwo w całości (punkt I wyroku).

Sąd Okręgowy pominął – jako zbędny w świetle przedstawionej argumentacji - wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność dokonania szczegółowego szacunku co do wysokości dochodu, jaki mógłby osiągnąć miesięcznie powód prowadząc działalność gospodarczą.

Dokonując rozstrzygnięcia o kosztach procesu Sąd I instancji miał na uwadze fakt, że powód jako strona przegrywająca niniejszą sprawę, winien – zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 98 k.p.c. - zwrócić pozwanemu koszty niezbędne do jego celowej obrony. Niemniej jednak Sąd stwierdził, że w przedmiotowym przypadku zachodzą przesłanki z art. 102. k.p.c

Z tego też powodu uznał za właściwe odstąpić od obciążenia J. R. kosztami procesu poniesionymi przez pozwanego.

***Apelację od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 7 czerwca 2017 roku wniósł powód J. R., który zaskarżył ww. wyrok w części tj. w punkcie I., zarzucając mu:***

- 1) ***art. 233 § 1 k.p.c. przez dokonanie oceny materiału dowodowego z pominięciem jego istotniej części tj. Uchwały NSA z (...), (...) pkt. 3 uzasadnienia;***
- 2) ***art. 224 § 1 i art. 232 zd. 2 k.p.c. poprzez brak dopuszczenia z urzędu dowodu w postaci planu finansowego PFRON na dofinansowanie w Powiecie (...) programu rozpoczęcia działalności gospodarczej wskazującego kwotę dotacji oraz dokumentów (...) stwierdzających o rozdysonowaniu tej kwoty w 2015 r. Zeznania pozwanego nie zostały potwierdzone i uwiarygodnione żadnym dokumentem. Budzą zasadne wątpliwości gdyż są składane na potrzeby konkretnej sprawy sądowej. Dyrektor (...) została odsunięta przez powiat od dyspozycji środkami pochodzącymi z PFRON. Brak rzekomych środków skutkowało oddaleniem wniosku, co nie było potwierdzone dokumentami. Jest to oczywiste z punktu widzenia wyjaśnienia sprawy, a powód działający bez profesjonalnego pełnomocnika, którego sąd nie zapewnił był nieporadny, co w konsekwencji doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy (załącznik nr 3 - Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za I półrocze 2015 r. Starostwa Powiatowego w B. (źródło : strona internetowa starostwa, załącznik nr 4 - Nieprawidłowości w (...) Centrum Pomocy (...)) (źródło: Internet);***
- 3) ***art. 228 KPC polegające na nieuwzględnieniu, że nie został przyznany pozwanemu w dotacji zakup samochodu ze względu na niepełnosprawność i jego dyskryminację w postaci odrzucenia możliwości posiadania własnego środka transportu przez osobę chorą na epilepsję, mimo zapewnienia 2 kierowców wspomagających. Z czasem rozwoju firmy mógłby pozwany zatrudniać kierowcę. Dotacja na samochód miała wyrównywać szanse na równy strat dla osoby niepełnosprawnej, a nie blokować ich w oczywisty sposób. Należy nadmienić, że dyskryminacja pozwanego nastąpiła już przy całkowitym odrzuceniu pierwszego wniosku, a następnie przy obniżeniu dotacji przy drugim wniosku, mimo posiadanych zasobów pieniężnych przez (...)***

*(czyli powiat). Fakt ten jest powszechnie znany, a w konsekwencji nastąpiło błędne ustalenie faktyczne, iż pozwany nie przystąpił do negocjacji. Protokół sporządzony przez panią A. nie został nawet przedstawiony pozwanemu - brak podpisu pozwanego. Pozwany naniósłby swoje uwagi. Nie musiałby prowadzić korespondencji z (...) (dowód: protokół (...) znajduje się w aktach spraw). Brak przez pozwanego prawa jazdy jest dyskryminowaniem jego jako osoby niepełnosprawnej. Definicja dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (źródło: Internet).*

*„Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność ma miejsce, kiedy dana osoba, z powodu swojej niepełnosprawności, traktowana jest gorzej niż inna osoba w podobnej sytuacji (dyskryminacja bezpośrednia) lub gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka mogą stawiać w szczególnie niekorzystnej sytuacji osoby niepełnosprawne w porównaniu do innych osób (dyskryminacja pośrednia). Z dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność mamy do czynienia również w przypadku, niepożądanego zachowania związanego z niepełnosprawnością, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby i stworzenie onieśmiałącej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery.” Pozwany traktowany był przez (...) jako osoba mająca niepełnosprawność umysłową, której nic się nie należy, bo nie posiada wykształcenia. Nie wzięto pod uwagę, że powstała niepełnosprawność jest skutkiem wypadku, który wydarzył się w szkole. Wpłynął on na stan zdrowia uniemożliwiający dalsze kształcenie. Praca we własnej firmie byłaby rodzajem terapii w chorobie, z której mógłby wyjść i stać się osobą niezależną i pełnosprawną. Przyznana wysokość dofinansowania również dyskryminowała pozwanego - 14 tys. na okres 2 lat, gdy Urząd Pracy w B. przyznaje 25 tys. na okres 1 roku dla osoby pełnosprawnej;*

4) *art. 231 KPC poprzez błędne uznanie,*

- że z ustalonego faktu o możliwości zakupu samochodu, powód kierował się wymogami (...) dotyczącego wieku samochodu, a nie jego standardu. Zwracał jedynie uwagę na klimatyzację jako niezbędną przy swoim schorzeniu. W tamtym czasie rynek wtórny akurat dysponował takimi autami i cenami w określonym wieku auta. W konsekwencji doprowadziło do ustalenia, że wniosek nie był zasadny co do zakupu samochodu, chociaż Rada Powiatu potwierdziła potrzebę samochodu w tego typu firmie. Sąd uznał również stanowisko strony powodowej za chybione, uznając działania pozwanego jako przyczynę sprawczą szkody cechowała w tym zakresie co najmniej obiektywnie pojmowana bezprawność,*
- poprzez błędne uznanie, że przy odmowie przez (...) środków na prowadzenie firmy było ryzyko niepowodzenia firmy. Formy zabezpieczenia finansowego środków przyznawanych przez (...) określa Rozporządzenie Ministra Pracy u Polityki Społecznej z dn. 17 października 2007 r., w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;*

5) *art. 231 KPC poprzez błędne uznanie, że z ustalonego faktu, że sąd nie stwierdził uchybień, czy nieprawidłowości w działaniach pozwanego mogących prowadzić do wymiernej szkody można wyprowadzić fakt, że celowo (...) wprowadził w błąd powoda proponując pełną sumę do dyspozycji, a następnie swoimi działaniami upokarzał oraz dyskryminował swoimi decyzjami powoda, aby w końcu osobę niepełnosprawną pozostawić bez środków do życia oraz wywołać pogorszenie stanu zdrowia, zamiast rehabilitacji poprzez pracę. Decyzje podejmowała jedna osoba - pracownik (...) w B. (nawet sama podpisała protokół z negocjacji). (...) nie dysponował żadnym regulaminem opartym na Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. W sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej oraz ustawy*

***z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Błędem było uznanie przez sąd, że powodowi zagwarantowano środki prawne służące kontroli prawidłowości zapadłego rozstrzygnięcia. Brak było tzw. pouczeń na decyzjach wydawanych przez każdy organ (...), Starostę Powiatu, Radę Powiatu do kogo można się odwołać i w jakim terminie od decyzji. Powód nie otrzymał wsparcia prawnego również od sądu (postanowienie Sądu Okręgowego w Olsztynie - Wydział I Cywilny z dn. 24.03.2007 r.)***

***W oparciu o tak sformułowane zarzuty, wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez:***

- 1) zasądzenie od pozwanego Starosty (...) na rzecz powoda kwoty 59.140 zł na założenie firmy wraz z ustawowymi odsetkami od dn. 28.05.2015 do 31.12.2015 oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie licząc od dnia 01.01.2016 do dnia zapłaty tytułem dotacji na założenie firmy,***
- 2) zasądzenie po 1500 zł od 28.05.2015 za każdy miesiąc, tytułem utraconych pożytków poniesionych przez powoda związanych z brakiem możliwości działalności gospodarczej i brakiem możliwości podjęcia jakiegokolwiek pracy ze względu na niepełnosprawność.***

***SĄD APELACYJNY ZWAŻYŁ, CO NASTĘPUJE:***

***Apelacja powoda podlegała oddaleniu.***

Sąd Apelacyjny akceptuje i uznaje za własne dalsze ustalenia faktyczne Sądu I instancji oraz podziela wyrażoną przez ten Sąd oceną prawną żądania powoda. Została ona poprzedzona wnikliwym i wszechstronnym rozważeniem wszystkich okoliczności sprawy. Zdaniem Sądu Odwoławczego, ocena materiału dowodowego dokonana przez Sąd I instancji odpowiada regułom logicznego rozumowania, uwzględnia zasady doświadczenia życiowego, co daje podstawę do stwierdzenia prawidłowego zastosowania art. 233 § 1 k.p.c.

Podniesione w apelacji zarzuty, jako mające charakter wyłącznie polemiczny, nie mogły przynieść spodziewanego rezultatu tj. doprowadzić do uwzględnienia żądania powoda.. W ocenie Sądu Apelacyjnego, stanowią one bowiem wyłącznie wyraz niezadowolenia skarżącego z niekorzystnego dla niego rozstrzygnięcia, ale jako pozbawione uzasadnionych podstaw, nie miały znaczenia dla prawidłowości zaskarżonego orzeczenia.

W tym kontekście przypomnieć należy, że podstawę ustaleń faktycznych, poczynionych przez Sąd I instancji - stanowiły głównie załączone przez strony – niekwestionowane pod względem autentyczności oraz merytorycznej zawartości - dokumenty z akt o sygn. (...) oraz zeznania stron, które Sąd I instancji uznał za wiarygodne.

Powtórzyć także raz jeszcze w tym miejscu wypada, że podstawę materialno - prawną działań pozwanego stanowiły przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.) w związku z rozporządzeniem 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.).

Przechodząc do oceny podstawy faktycznej i prawnej żądania należy stwierdzić, że Sąd I instancji prawidłowo ocenił, że powód wywodzi swe roszczenia z faktu niezgodnego z prawem początkowo bezzasadnego w ocenie powoda obniżenia, a następnie odmowy całkowitego udzielenia mu przez pozwanego środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej. Prawidłowo bowiem Sąd I instancji wskazał, że bezspornym pozostawało, że w sprawie najpierw, tj. 16 lipca 2015 r., zapadło rozstrzygnięcie Dyrektora (...), (działającego z upoważnienia Starosty (...)), przesądzające, że wnioskodawca – powód może otrzymać środki w wysokości 14.000 zł na zakup sprzętu, urządzeń i materiałów celem rozpoczęcia wnioskowanej działalności gospodarczej, następnie zaś – wobec stanowiska prezentowanego podczas procedury negocjacyjnej, zmierzającej do doprecyzowania i dookreślenia elementów umowy dotyczącej przyznania środków – jego wniosek z dnia 28 maja 2015 r. oceniono negatywnie, co skutkowało umorzeniem sprawy. Pozwany



działający przez wyodrębnioną jednostkę organizacyjną – (...) w B. działał w ramach przyznanych mu ww. ustawą kompetencji i w granicach marginesu jego swobody decyzyjnej, która nie została przekroczona. Po początkowej, częściowej akceptacji wniosku powoda z dnia 28 maja 2015 r., został on zaproszony do udziału w negocjacjach celem wypracowania szczegółowych postanowień przyszłej umowy, w tym dotyczących ostatecznej wysokości dotacji, do której zawarcia jednak ostatecznie nie doszło. W tej sytuacji nie sposób jednak czynić pozwanemu zarzutu, że uchybił bądź to przepisom prawa, bądź ewentualnie innym regułom powinnościowym nakazującym przyznanie środków i to wyłącznie w wysokości wnioskowanej przez powoda.

Sąd I instancji słusznie zauważył, że o ile też hipotetycznie, w razie całkowitego poniechania rozpoznania wniosku można byłoby się dopatrywać bezprawności np. w postaci nieuzasadnionej bezczynności organu, to w tym konkretnym wypadku taka sytuacja nie zaszła, bowiem wniosek co do zasady rozpoznany został pozytywnie.

Nie sposób było także podzielić zapatrywania strony powodowej, jakoby pozwany dokonał całkowicie dowolnej – tj. niemającej swego oparcie w faktach oraz obowiązującym prawie – oceny przedmiotowego wniosku ograniczając bez żadnej przyczyny kwotę środków z maksymalnej – wnioskowanej przez powoda, tj. 59.140,05 zł – do 14.000 zł. Z uzasadnienia decyzji z dnia 16 lipca 2015 r., którą postanowiono przyznać powodowi środki PFRON w wysokości 14 000 złotych, która miała objąć koszty zakupu sprzętu/urządzeń/materiałów określonych w złożonym wniosku bez kosztu zakupu pojazdu w wysokości 45 000 złotych - nie wynikało co prawda wprost (nie wskazano podstawy prawnej odwołując się do konkretnych uregulowań prawnych), jednak z analizy treści uzasadnienia decyzji istotnie wynika, że pozwany podejmując ją kierował się przesłankami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 roku w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej, o czym świadczą stwierdzenia, że w procesie podejmowania decyzji wzięto pod uwagę brak uprawnień powoda do prowadzenia pojazdu (§ 4 ust. 5 pkt.4) ww. rozporządzenia – uprawnienia i kwalifikacje wnioskodawcy), przeznaczenie dotacji na zakup pojazdu, który miałby być prowadzony przez inne osoby niż wnioskodawca, stwarzałyby wątpliwość i nie dawałyby pewności, że zakupiony samochód faktycznie wykorzystywany będzie jedynie dla celów związanych z prowadzeniem przez wnioskodawcę działalności (§ 4 ust. 5 pkt.1) ww. rozporządzenia – przewidywane efekty ekonomiczne przedsięwzięcia, na które mają być przeznaczone środki), na decyzję odmowną dofinansowania pojazdu miała również wpływ wysokość środków PFRON przeznaczonych na dofinansowania do rozpoczęcia działalności przez osoby niepełnosprawne na bieżący rok, które to środki są wyraźnie niewystarczające w stosunku do potrzeb określonych w składanych wnioskach (§ 4 ust. 5 pkt.6) ww. rozporządzenia – wysokość posiadanych środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przeznaczonych na ten cel w danym roku). Z uzasadnienia decyzji wynikało też jednoznacznie, że w przypadku akceptacji przyznanej kwoty dofinansowania powód zostaje zaproszony do negocjacji warunków umowy w dniu 23.07.2015 roku (godz. 10.00) do siedziby (...) Centrum Pomocy (...) w B. (decyzja k.29 akt).

Z uwagi na to jednak., że powód tej zaakceptował tek kwoty co jednoznacznie wynikało z treści jego pism złożonych do akt, z których wynikało, że nadal oczekuje dofinansowania na samochód, który uznaje za niezbędny do prowadzenia firmy oraz polemizował z uprawnieniem Starosty do zmniejszenia środków na sfinansowanie jego działalności jako osoby niepełnosprawnej – w dniu 10 września 2015 roku po ponownej szczegółowej analizie zgromadzonych dokumentów została podjęta decyzja o umorzeniu postępowania wywołanego wnioskiem powoda, w której uzasadnieniu już wprost odwołując się do przepisów r rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 roku w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej, wskazując, że przy analizie wniosku powoda brano pod uwagę wymienione w nim kryteria przyznania wniosku jak: przewidywane efekty ekonomiczne przedsięwzięcia, na które mają być przeznaczone środki, popyt i podaż lokalnego rynku pracy na planowana działalność, kalkulacje wydatków na uruchomienie działalności w ramach wnioskowanych środków, uprawnienia i kwalifikacje wnioskodawcy, wysokość środków własnych wnioskodawcy i wysokość posiadanych środków (...) przeznaczonych na ten cel w danym roku, a zatem wszystkie kryteria wymienione § 4 ww. rozporządzenia, które Starosta powinien wziąć pod uwagę rozpatrując wniosek. Wskazał, że zawarta we wniosku ogólna kwota rozpoczęcia działalności gospodarczej w wysokości 61 440,05 zł przewidywała pozyskanie maksymalnej dotacji w wysokości 59

140,05 złotych stanowiącej równowartość 15-krotnego przeciętnego wynagrodzenia (w myśl art. 12a ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych), w której głównym składnikiem ujętym we wniosku był zakup samochodu za kwotę 45 000 złotych, co stanowiło 76% wnioskowanej kwoty dotacji. Stwierdzono, że w ogólnej ocenie projektowana przez powoda działalność została oceniona negatywnie, jako niosąca bardzo duże ryzyko niepowodzenia, biorąc jednak pod uwagę społeczny aspekt oraz dobro powoda jako osoby niepełnosprawnej – decyzja z dnia 16 lipca 2015 roku w części pozytywnie rozpoznając wniosek przyznano mu kwotę 14 000 złotych na zakup sprzętu/urządzeń/materiałów określonych złożonym wnioskiem bez kosztu zakupu pojazdu w wysokości 45 0000 złotych uznając, że ww. dotacja pozwoliłaby na łagodne wejście na rynek pracy, doskonalenie własnych umiejętności i kompetencji, przy zminimalizowaniu kosztów ewentualnego niepowodzenia. Wskazano, że przedstawione wraz z wnioskiem różne oferty cenowe planowanych do zakupu pojazdów (marki B., A. (...), S. (...), T. (...), V. Passat) wskazują, że to są auta stosunkowo drogie i ekskluzywne, odnosząc się do rodzaju planowanej działalności oraz zakresu w jakim będzie przez powoda wykorzystywane. Stwierdzono, że przy planowanej przez powoda działalności (przemieszczanie się do udziału w licytacjach, załatwiania spraw w urzędach, pozyskania pudeł do pakowania, filii, dostarczania przesyłek na pocztę albo do klienta, przewozu towaru i urządzeń sprzątających) bardziej wskazane byłoby auto typu dostawczego. Wskazał ponadto, że takiego rozłożenia środków finansowych z nadmierną koncentracją na zakupie auta i przy minimalizacji środków na pozostałym sprzęcie - nie uzasadniają zakładane efekty ekonomiczne przedsięwzięcia wskazane w charakterystyce ekonomiczno – finansowej (decyzja k. 36-38 akt).

Co więcej powód nie dowiódł – a to na nim zgodnie z art. 6 k.c. ciążył ten obowiązek – aby pozwany podejmując decyzje i poprzedzające je czynności, dopuścił się dyskryminacji z uwagi na stan zdrowia wnioskodawcy. Z analizy treści ww. decyzji i jej uzasadnienia nie wynika, aby zawierały one treści w jakikolwiek dyskryminujące powoda. Na analizę zakupu pojazdu za określoną cenę nie miał wpływu fakt choroby powoda.

Istotnym było w tym kontekście również, że powód zaproszony na negocjacje z pozwanym - nie podjął współpracy, ograniczając się do potwierdzenia swego wcześniejszego stanowiska i wyrażenia braku akceptacji dla obniżenia wysokości proponowanych mu środków.

Z przepisu § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 roku w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej wynika, że przyznanie środków następuje w terminie 14 dni od zakończenia negocjacji w formie umowy zawartej z wnioskodawcą natomiast zarówno z przepisów ww. rozporządzenia, jak i przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, która stanowiła podstawę do wydania wzmiankowanego rozporządzenia – nie wskazano jednoznacznie formy rozstrzygnięcia jakie kończy podjęte przez strony negocjacje, które nie doprowadziły do zawarcia umowy pomiędzy wnioskodawcą a Starostą. W § 5 ww. rozporządzenia wskazano, że Starosta pisemnie informuje wnioskodawcę o sposobie rozpatrzenia wniosku przeznaczonego do realizacji na dany rok w terminie 30 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku, przy czym w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku starosta sporządza uzasadnienie (§ 5 ust. 1 i 2 . rozporządzenia).

Trafnie uznał Sąd I instancji, że nie ma żadnych podstaw ku temu, by osobie, której odmówiono przyznania środków na podstawie art. 12a ust. 1 ustawy o rehabilitacji, wskazać drogę procesu cywilnego jako właściwą dla udzielenia jej ochrony prawnej, tym bardziej, że powód w istocie nie tyle odnosi się w wywiedzionej apelacji do sposobu przeprowadzenia negocjacji poprzedzających zawarcie umowy, co do nieprzyznania środków pozwalających mu za zakup samochodu, który uznawał za niezbędny do podjęcia działalności gospodarczej. W przypadku zaś negatywnego rozstrzygnięcia Starosty w przedmiocie złożonego wniosku - nie przewidziano negocjacji.

Jak pisze M. R. w Głosie do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2012 roku (...) (opubl. OSP 2013/3/12) z art. 12a ustawy o rehabilitacji nie wynika dla takiej osoby roszczenie o przyznanie jej świadczenia ze środków publicznych, skoro - zgodnie z brzmieniem tego przepisu - organ może jej przyznać to świadczenie lub nie, a kryteria, które o tym zadecydują - określone nie w ustawie, lecz w § 4 ust. 5 rozporządzenia z 17 października 2007 r. -

mają charakter uznaniowy. Prawodawca nie wprowadził mechanizmu zakładającego uzyskanie przez wnioskodawcę - z mocy prawa, po spełnieniu pewnych warunków - roszczenia o zawarcie umowy na warunkach sprecyzowanych w ustawie, a zatem nie może być mowy o jego skutecznym dochodzeniu przed sądem powszechnym. Rozstrzygnięcie o skierowaniu wniosku do negocjacji jest komunikatem, że dojdzie do negocjacji warunków umowy. Trudno jednak uznać, że wydanie takiego aktu powoduje powstanie po stronie wnioskodawcy - jak stwierdził NSA - „roszczenia o podjęcie negocjacji” i w następstwie o zawarcie umowy, której przedmiotem jest wypłata środków, o których mowa w art. 12a ustawy o rehabilitacji. Za treść „roszczenia o podjęcie negocjacji” należałoby wówczas uznać możliwość oczekiwania, że organ administracji podejmie z wnioskodawcą rozmowy na temat warunków przyszłej umowy. Gdyby ustawa lub rozporządzenie przesądzało o treści tej umowy, to w razie, gdyby nie doszło do jej zawarcia, po stronie osoby, która uzyskała decyzję, można by upatrywać roszczenia podlegającego dochodzeniu przed sądem powszechnym. Takie roszczenie jednak nie istnieje, jeśli ustawa zbyt wiele kwestii pozostawia uzgodnieniom stron, nie przewidując dla sądu, który miałby rozstrzygnąć ewentualny spór, uprawnień prawnokształtujących. Z ustawy o rehabilitacji nie wynika obowiązek zawarcia umowy o konkretnej treści z osobą, która uzyskała decyzję o skierowaniu jej wniosku do negocjacji warunków umowy na podstawie art. 12a ustawy o rehabilitacji. Jeśli zatem strony nie uzgodnią warunków tej umowy, to nie zostanie ona zawarta.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego w niniejszym składzie, należy podzielić stanowisko autorki ww. Glosy, że możliwość skutecznego wniesienia powództwa do sądu cywilnego w oparciu o art. 64 k.c. nie powstaje nie tylko wtedy, gdy negatywnie zostanie rozpatrzony wniosek złożony na podstawie art. 12a ustawy o rehabilitacji, ale także wtedy, gdy wniosek taki zostanie pozytywnie rozpatrzony, dlatego że ustawa pozostawia stronom swobodę w ukształtowaniu postanowień umowy, którą mają zawrzeć.

Podkreślić należy, że w dacie złożenia wniosku przez J. R. środki przeznaczone w planie finansowym PFRON na dofinansowanie w Powiecie (...) na 2015 r. były już w przeważającej części rozdysponowane, tj. do kwoty 75.000 zł ze 100.000zł. W opisanej sytuacji wniosek powoda nie mógł zatem i z tej to przyczyny zostać uwzględniony w całości.

Mając powyższe na uwadze, brak było uchybień, czy nieprawidłowości w działaniach pozwanego, mogących prowadzić do wymiernej szkody.

Dalej, Sąd Okręgowy poszukując podstawy prawnej dla wywiedzonego przez powoda prawidłowo dostrzegł, że skoro J. R. roszczenia swe wiąże z działaniami jednostki samorządu terytorialnego, tj. Powiatu (...), rozważyć należało również, czy wymieniony dochodzi odszkodowania w związku z wydaniem przez (...) w B., działającego z upoważnienia Starosty (...), decyzji w przedmiocie rozpatrzenia jego wniosku z dnia 28 maja 2015 r. Podstawę prawną żądania powoda w takim przypadku stanowiłaby treść art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. w zw. z art. 417 k.c.

Sąd I instancji trafnie wskazał, że procedura dotycząca przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej jest dwuetapowa, a etap podjęcia negocjacji związanych z zawarciem umowy o przyznaniu środków, które obejmują kwestie wymienione w ust. 2 § 6 rozporządzenia z dnia 17 października 2007r (Dz.U.2015.102 t.j. ze zm. ) - poprzedza pisemna informacja Starosty o sposobie rozpatrzenia wniosku, która w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku powinna zawierać uzasadnienie. Taką informacją odnośnie rozpatrzenia wniosku powoda była jak wskazano wyżej informacja z dnia 16 lipca 2015 r (k. 29 akt), w której Starosta poinformował powoda o częściowym uwzględnieniu wniosku tj. w kwocie 14 000 złotych i zaprosił powoda w przypadku akceptacji przyznanej mu kwoty dofinansowania do negocjacji warunków umowy. Na dwuetapowość (I. – etap rozpatrzenia wniosku przez starostę -§ 4i 5 rozporządzenia oraz – w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku – etap II. negocjacji i zawarcia umowy z wnioskodawcą - § 6 rozporządzenia) tej procedury zwracał także uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uchwale 7 sędziów z dnia 24 maja 2012 roku w sprawie(...) w której wyraził pogląd, że negatywne rozpatrzenie wniosku o udzielenie osobie niepełnosprawnej, bezrobotnej, jednorazowych środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej, na podstawie art. 12a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienia wkładu do spółdzielni

socjalnej następuje w formie decyzji administracyjnej, tj. odmowa przyznania osobie niepełnosprawnej środków z PFRON na podjęcie działalności gospodarczej ma formę decyzji administracyjnej i można ją zaskarżyć.

Stwierdzić trzeba, że odpowiedzialność deliktowa powstaje wówczas, gdy łącznie spełnione są jej trzy ustawowe przesłanki, a mianowicie: bezprawność działania lub zaniechania sprawcy, szkoda oraz normalny związek przyczynowy między bezprawnym zachowaniem sprawcy, a szkodą. Kolejność badania przez Sąd powyższych przesłanek nie może być przy tym dowolna. Jak wyjaśnił w wyroku z dnia 19 lipca 2012 roku, w sprawie II CSK 648/11 Sąd Najwyższy (LEX nr 1215614) „w pierwszej kolejności konieczne jest ustalenie działania (zaniechania), z którego, jak twierdzi poszkodowany, wynika szkoda oraz dokonanie oceny jego bezprawności, następnie ustalenie, czy wystąpiła szkoda i jakiego rodzaju i dopiero po stwierdzeniu, że obie te przesłanki zachodzą, możliwe jest zbadanie między nimi normalnego związku przyczynowego” (vide: Lex 1215614). Sąd zwraca uwagę, że przesłanką odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez wydanie niezgodnego z prawem decyzji administracyjnej jest stwierdzenie tej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu. Z powyższego wynika, że sąd rozpoznający roszczenie odszkodowawcze nie może samodzielnie ustalić niezgodności z prawem decyzji administracyjnej. Obowiązuje tu zatem, jak trafnie wskazał Sąd I instancji, swoisty „przedsąd” następujący we właściwym postępowaniu (vide: wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2012r oku, I ACa 1418/11, Lex 1130075), a zainteresowany uzyskaniem odszkodowania obowiązany jest wyczerpać tok instancji, bowiem komentowany przepis w swoim założeniu nie może zastępować właściwego toku instancji lub stanowić dla niego alternatywy.

W konsekwencji przyjąć trzeba, że sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą nie jest rzeczywiście uprawniony do indywidualnej oceny legalności konkretnej decyzji stanowiącej źródło szkody. Skoro bowiem określone skutki prawne wiążą się z obowiązywaniem ostatecznej decyzji, to jej prawna skuteczność nie może być kwestionowana i podważana bezpośrednio w procesie odszkodowawczym, z pominięciem szczególnych zasad postępowania przewidzianego do jej kontroli.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny w oparciu o art. 385 k. p. c. orzekł jak w sentencji.

B. M. N. G. W.