



**Rzecznik**  
Małych i Średnich Przedsiębiorców

Samodzielny  
Organ  
Ochrony  
Prawa

Gdańsk, dnia 22 maja 2026 r.

**Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji  
Osób Niepełnosprawnych**  
Al. Jana Pawła II 13  
00-828 Warszawa

**Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców**  
ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa

**Do wiadomości:**

- 1) **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej**  
**Karol Nawrocki**
- 2) **Prezes Rady Ministrów**  
**Donald Tusk**
- 3) **Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**  
**Agnieszka Dziemianowicz-Bąk**
- 4) **Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych**  
**Maja Nowak**

**Strona:**

**Spółdzielnia**

**Ocena**

**Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców  
oraz wniosek o udzielenie wyjaśnień**

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 461, dalej jako: „ustawa o Rzeczniku”) w związku ze złożonym przez ze złożonym przez [REDAKTED] Spółdzielnia [REDAKTED], NIP: [REDAKTED] (dalej jako: „przedsiębiorca”, „Spółdzielnia”) wnioskiem o podjęcie czynności interwencyjnych w sprawie postępowań administracyjnych rozstrzygniętych:

- decyzją Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej jako: „Organ”, „PFRON”) z dnia 14 kwietnia 2025 r., znak:

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546, tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl, AE: PL-44508-86347-ETCHU-23. Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.

Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: <https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/>  
<https://rzecznikmsp.gov.pl/> <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/> <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/>  
<https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/> <https://x.com/RzecznikMSP/> <https://www.youtube.com/rzecznikmsp/>



██████████, która została uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 grudnia 2025 r., sygn. akt ██████████,

- decyzją PFRON z dnia z dnia 30 marca 2026 r., o uchyleniu decyzji z dnia 11 grudnia 2024 r. w części nakazującej zwrot środków za okresy dofinansowania w 2019 r. i umorzeniu postępowania w tym zakresie jako bezprzedmiotowego;

- decyzją PFRON z dnia 13 stycznia 2026 r., wydaną w sprawie ██████████, z której wynika aktualne zadłużenie przedsiębiorcy,

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej jako: „Rzecznik”), **niniejszym pismem wnosi o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw przedsiębiorców oraz usprawnienia trybu załatwiania sprawy w ww. zakresie oraz o udzielenie informacji, tj.:**

1. wyjaśnienia przyczyn stosowania przez organ rygorystycznych praktyk/mechanizmów polegających na systemowym braku badania w trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych (sprawdzających, czy przedsiębiorca naruszył obowiązek terminowego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w ustawowych pierwotnych terminach z uwagi na zaistniałe liczne zmiany i korekty dokumentów ubezpieczeniowych) dokumentacji przedstawionej przez przedsiębiorcę w odniesieniu do każdej płatności za dany okres z uwzględnieniem ewentualnych korekt. Zaznaczyć przy tym należy, iż opóźnienie w płatności można stwierdzić od daty powstania obowiązku tj. 14 dni od daty płatności danej składki lub 14 dni od daty powstania obowiązku z uwagi na korektę danej składki (prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2025 r., sygn. akt ██████████),

2. wskazania, jakie środki prawne/rozwiązania organ proponuje obecnie przedsiębiorcy celem umożliwienia dalszego prowadzenia działalności gospodarczej przez Spółdzielnię w sytuacji zadłużenia powstałego w wyniku wydania przez tenże organ pierwotnie błędnej decyzji administracyjnej z dnia 11 grudnia 2024 r. nakazującej zwrot środków za okresy dofinansowania w 2019 r., na podstawie której doszło do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a którego zaistnienie następczo spowodowało niemożliwość realizacji bieżących postępowań, w tym zawartych przez przedsiębiorcę układów ratalnych z ZUS



obejmujących okres 2023 r., a w konsekwencji doprowadziło organ do wydania kolejnej decyzji administracyjnej z dnia 13 stycznia 2026 r. nakazującej zwrot części dofinansowań za 2023 r., a przede wszystkim powstania na koncie Spółdzielni tak wysokiego zadłużenia, że uniemożliwia ona funkcjonowanie tego podmiotu;

3. wskazanie, czy jakiegokolwiek organ nadzorujący lub kontrolujący PFRON wydał w jakiegokolwiek formie wytyczne co do tego, w jaki sposób mają być prowadzone postępowania w sprawie zwrotu środków PFRON przekazanych tytułem dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych; jeżeli tak proszę o przesłanie kopii/odpisu dokumentu, z którego wytyczne takie wynikają;

4. wyjaśnienia, w jaki sposób zastosowane w niniejszej sprawie przez Organ wobec przedsiębiorcy mechanizmy wypełniają misję tej instytucji, zgodnie z którą „*naszym celem jest wyrównywanie szans i poszanowanie praw osób z niepełnosprawnościami. Dbamy o usuwanie barier w życiu codziennym, nauce, pracy i pełnieniu ról społecznych. Troszczymy się o utrzymanie miejsc pracy*”, a także w jaki sposób mechanizmy te pozostają zgodne z zawartą w art. 6 ust. 1 Kodeksu Dobrych Praktyk Administracyjnych zasadą proporcjonalności (współmierności) w stosowaniu środków w celu osiągnięcia zamierzonego celu, zasadami wolności i praw człowieka i obywatela określonymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: „Konstytucja RP”) tj.: zasadą demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zasadą pewności prawa i ochrony praw nabytych, zasadą określoności regulacji daninowych, a także zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

### Uzasadnienie

W ocenie Rzecznika podjęcia działań w niniejszej sprawie wymaga zarówno ochrona praworządności, jak i praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.



## 1. Kompetencje Rzecznika.

Zgodnie z treścią art. 1 ustawy o Rzeczniku, funkcją Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców jest stanie na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o Rzeczniku, Rzecznik może zwracać się do właściwych organów, organizacji lub instytucji publicznych z ocenami i wnioskami o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw przedsiębiorców oraz usprawnienia trybu załatwiania spraw w tym zakresie.

## 2. Stan sprawy.

Pismem z dnia 21 maja 2024 r. znak: [REDAKTOWANE], PFRON wezwał przedsiębiorcę do zwrotu kwoty 732 395,26 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia otrzymania środków do dnia ich zwrotu w terminie 3 miesięcy od otrzymania wezwania. Jednocześnie PFRON poinformował, iż niewypełnienie obowiązku zwrotu we wskazanym terminie będzie skutkować wszczęciem postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu środków do Funduszu.

Przedsiębiorca nie dokonał zwrotu środków w terminie wskazanym w wezwaniu.

Wobec powyższego pismem z dnia 8 października 2024 r. znak: [REDAKTOWANE] Spółdzielnia została zawiadomiona o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu środków PFRON za okresy od stycznia do października 2019 r.

Pismem z dnia 30 października 2024 r. znak: [REDAKTOWANE] organ poinformował stronę o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie zwrotu środków PFRON, przekazanych tytułem dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych za okresy od stycznia do października 2019 r.



Decyzją z dnia 11 grudnia 2024 r., nr [REDAKTOWANE], Prezes PFRON 1. nakazał przedsiębiorcy zwrot środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnoprawnych przekazanych tytułem dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych za:

- styczeń 2019 r. w kwocie 66 763,89 zł (słownie: sześćdziesiąt sześć tysięcy siedemset sześćdziesiąt trzy złote, osiemdziesiąt dziewięć groszy) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od 14 marca 2019 r. do dnia wpłaty;

- luty 2019 r. w kwocie 67 989,64 zł (słownie: sześćdziesiąt siedem tysięcy dziewięćset osiemdziesiąt dziewięć złotych, sześćdziesiąt cztery grosze) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od 1 kwietnia 2019 r. do dnia wpłaty;

- marzec 2019 r. w kwocie 67 530,44 zł (słownie: sześćdziesiąt siedem tysięcy pięćset trzydzieści złotych, czterdzieści cztery grosze) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od 29 kwietnia 2019 r. do dnia wpłaty,

- kwiecień 2019 r. w kwocie 67 181,25 zł (słownie: sześćdziesiąt siedem tysięcy sto osiemdziesiąt jeden złotych, dwadzieścia pięć groszy) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od 4 czerwca 2019 r. do dnia wpłaty;

- maj 2019 r. w kwocie 67 289,38 zł (słownie: sześćdziesiąt siedem tysięcy dwieście osiemdziesiąt dziewięć złotych, trzydzieści osiem groszy) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od 4 lipca 2019 r. do dnia wpłaty;

- czerwiec 2019 r. w kwocie 66 555,25 zł (słownie: sześćdziesiąt sześć tysięcy pięćset pięćdziesiąt pięć złotych, dwadzieścia pięć groszy) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od 30 lipca 2019 r. do dnia wpłaty;

- lipiec 2019 r. w kwocie 67 705,06 zł (słownie: sześćdziesiąt siedem tysięcy siedemset pięć złotych, sześć groszy) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od 28 sierpnia 2019 r. do dnia wpłaty;

- sierpień 2019 r. w kwocie 66 225,64 zł (słownie: sześćdziesiąt sześć tysięcy dwieście dwadzieścia pięć złotych, sześćdziesiąt cztery grosze) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od 30 września 2019 r. do dnia wpłaty;

---

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546, tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: [biuro@rzecznikmsp.gov.pl](mailto:biuro@rzecznikmsp.gov.pl), AE: PL-44508-86347-ETCHU-23. Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.

Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: <https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/>  
<https://rzecznikmsp.gov.pl/> <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/> <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/>  
<https://www.facebook.com/BiuoRzecznikaMSP/> <https://x.com/RzecznikMSP/> <https://www.youtube.com/rzecznikmsp/>



- wrzesień 2019 r. w kwocie 66 900,77 zł (słownie: sześćdziesiąt sześć tysięcy dziewięćset złotych, siedemdziesiąt siedem groszy) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od 28 października 2019 r. do dnia wpłaty;

- październik 2019 r. w kwocie 63 413,19 zł (słownie: sześćdziesiąt trzy tysiące czterysta trzynaście złotych, dziewiętnaście groszy) wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi ad 29 listopada 2019 r. do dnia wpłaty;

2. nadał rygor natychmiastowej wykonalności decyzji wobec okresów: styczeń — październik 2019 r.

W uzasadnieniu ww. decyzji organ wskazał, iż nastąpiły liczne nieprawidłowości. W dalszej części uzasadnienia organ wyjaśnił, iż kwota składek opłaconych z uchybieniem terminu wynikającego z ww. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przekraczającym 14 dni przekroczyła wysokość 2% składek należnych, zaś ustalenia te odzwierciedlała tabela zawarta w decyzji. Organ podkreślił, że „uregulowanie należności wobec ZUS z tytułu opłacania składek z uchyleniem terminu przekraczającym 14 dni względem terminu ustalonego lub brak opłacenia tych składek, skutkuje brakiem możliwości ubiegania się o dofinansowanie, a w przypadku gdy doszło do otrzymania środków PFRON, tj. dofinansowania, skutkuje zwrotem całości otrzymanej kwoty, co do okresu, w stosunku do którego stwierdzono nieprawidłowości.

*Przepis art. 26a ust. 1a<sup>1</sup> ustawy o rehabilitacji zawiera jednoznaczny i nie budzący wątpliwości zapis, z którego wynika, że miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego nie będzie przysługiwało, jeśli miesięczne koszty płacy zostały poniesione przez pracodawcę z uchybieniem terminów, przekraczającym 14 dni.*

*W związku z powyższym w rozpoznawanej sprawie nie budzi wątpliwości organu, że w stosunku do strony zachodzi przesłanka z art. 26a ust. 1a<sup>1</sup> pkt ustawy o rehabilitacji, która uniemożliwia wypłatę miesięcznego dofinansowania. Należy podkreślić, że zawarte w art. 26a ust. 1a<sup>1</sup> sformułowanie "miesięczne dofinansowanie nie przysługuje" oznacza, że decyzja wydana na podstawie ww. przepisu nie ma charakteru uznaniowego charakteryzującego się swobodą decyzyjną organu, lecz jest to tzw. decyzja związana, tj. taka, w której jeżeli uprawniony organ stwierdzi określony stan rzeczy, zobowiązany jest wydać*

---

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546, tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl, AE: PL-44508-86347-ETCHU-23. Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.

Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: <https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/>  
<https://rzecznikmsp.gov.pl> <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/> <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/>  
<https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/> <https://x.com/RzecznikMSP> <https://www.youtube.com/rzecznikmsp/>



przewidzianą prawem decyzję. Skoro zatem zaistniała przesłanka określona w pkt 2 omawianego przepisu, organ miał obowiązek wezwać stronę de zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania.

Dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego to instrument wsparcia ze strony PFRON i przysługuje od momentu, kiedy beneficjent wyraża wolę korzystania z uprawnienia w postaci dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego poprzez wystąpienie z odpowiednim wnioskiem (Wn-D). Korzystając z uprawnienia w postaci dofinansowania beneficjent powinien spełniać określone przepisami prawa warunki zawarte w ustawie o rehabilitacji oraz rozporządzeniu w sprawie dofinansowania, tj. terminowo opłacać obowiązkowe składki ZUS oraz składać odpowiednie dokumenty do Funduszu w ustalonych przepisami prawa terminach.

Wobec powyższego należy uznać, że strona - ██████████ SPÓŁDZIELNIA ██████████ ██████████ nienależnie pobrała środki PFRON wypłacone tytułem dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, a okresy ad stycznia do października 2019 r. w łącznej kwocie 667 554,51 (słownie: sześćset sześćdziesiąt siedem tysięcy pięćset pięćdziesiąt cztery złote i pięćdziesiąt jeden groszy). Na podaną kwotę składają się kwoty wskazane w sentencji niniejszej decyzji."

Pismem z dnia 20 grudnia 2024 r. Spółdzielnia złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Spółdzielnia do wniosku załączyła pismo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 11 grudnia 2024 r. znak: ██████████ wnosząc o jego uwzględnienie.

Następnie z uwagi na natychmiastowe podjęcie wobec przedsiębiorcy egzekucji administracyjnej, która uniemożliwiła prowadzenie działalności gospodarczej (zajęto wszystkie 3 konta bankowe Spółdzielni) przedsiębiorca wystąpił do Naczelnika Urzędu Skarbowego ██████████ ze skargą na czynności egzekucyjne organu, wnioskiem o zawieszenie postępowania egzekucyjnego i odblokowanie kont bankowych.

Pismem z dnia 16 stycznia 2025 r. przedsiębiorca zwrócił się o podjęcie działań interwencyjnych przez Rzecznika.

Postanowieniem z dnia 20 stycznia 2025 r., znak sprawy: ██████████ Naczelnik Urzędu Skarbowego ██████████ orzekł o częściowym uwzględnieniu skargi



na zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego tj. uwzględnił skargę w części dot. zajęć rachunków bankowych w [REDAKT], w pozostałym zakresie oddalił skargę, tj. dot. zajęć rachunków bankowych w [REDAKT], w [REDAKT] i [REDAKT]

Pismem z dnia 23 stycznia 2025 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wstąpił na prawach przysługujących prokuratorowi do postępowania przez PFRON, zaś pismem wysłanym w dniu 3 lutego 2025 r. Rzecznik zwrócił się z prośbą o udzielenie wyjaśnień w sprawie.

PFRON po przeanalizowaniu zgromadzonego materiału i wobec powstałych wątpliwości, pismem z dnia 12 marca 2025 r., znak: [REDAKT] na podstawie art. 50 k.p.a. wezwał stronę do przesłania kopii potwierdzeń opłacenia składek w pełnej wysokości za okresy 01-10/2019 oraz informacji na temat korekt deklaracji za te miesiące. Przedsiębiorca pismem z dnia 19 marca 2025 r. udzielił odpowiedzi.

Prezes PFRON decyzją z dnia 14 kwietnia 2025 r., nr [REDAKT] nr PFRON: [REDAKT] orzekł, iż utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję w części: dotyczącej zwrotu środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przekazanych stronie - [REDAKT] SPÓŁDZIELNIA [REDAKT] [REDAKT] tytułem dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych za okresy sprawozdawcze w PFRON: 01/2019, 02/2019, 05/2019, 06/2019, 07/2019, 08/2019, 09/2019 (punkt I) oraz uchyla zaskarżoną decyzję w części dotyczącej zwrotu środków PFRON przekazanych stronie - [REDAKT] SPÓŁDZIELNIA [REDAKT] - tytułem dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych za okresy sprawozdawcze: 03/2019, 04/2019, 10/2019 i w tym zakresie umarza jako bezprzedmiotowe postępowanie administracyjne.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ co do zasady powtórzył stanowisko zawarte w decyzji z dnia 11 grudnia 2024 r., wskazując dodatkowo, iż *„informacje zawarte na koncie ubezpieczonego i koncie płatnika składek prowadzonych w formie elektronicznej, które przekazane zostały w postaci dokumentu pisemnego albo elektronicznego, są środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym i sądowym.*



*Pisma ZUS są dokumentami urzędowymi, wobec czego stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Korzystają z domniemania prawdziwości, tj. domniemania pochodzenia od właściwego organu oraz domniemania zgodności ze stanem faktycznym złożonego przez ten organ w jego treści oświadczenia.*

*W niniejszej sprawie organ przeanalizował przedstawione przez stronę dowody i porównał je z danymi prezentowanymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych."*

*Jednocześnie, organ wskazał, iż „w realiach niniejszej sprawy należy wskazać, że złożone przez stronę potwierdzenia opłacenia składek ZUS, w postaci wygenerowanych z systemu bankowości elektronicznej wydruków, nie zawierają w swej treści jednoznacznego stwierdzenia czego konkretnie (jakiego okresu sprawozdawczego) dany przelew dotyczy.*

*Organ nie daje wiary dokumentom przedstawionym przez stronę w postaci potwierdzeń opłacenia składek ZUS, z następujących przyczyn:*

*1. Brak jednoznacznego powiązania dowodów z deklaracją DRA: Przedłożone przez stronę potwierdzenia zapłaty składek ZUS nie zostały w sposób jednoznaczny opisane, co uniemożliwia ich przypisanie do konkretnych deklaracji rozliczeniowych DRA. Dokumenty te nie zawierają numeru deklaracji, za jaki okres są składane, ani jednoznacznego wskazania, że dotyczą wynagrodzenia pracownika objętego wnioskiem o dofinansowanie.*

*2. Nieprawidłowa kwota opłaconych składek: Z analizy przedłożonych dokumentów wynika, że składki zostały opłacone w kwotach niezgodnych z wartościami wynikającymi z deklaracji DRA. Powoduje to brak możliwości uznania, że obowiązek opłacenia składek został wykonany zgodnie z przepisami ustawy.*

*3. Brak wystarczającej mocy dowodowej: Z uwagi na powyższe, przedstawione potwierdzenia płatności nie mają dostatecznej mocy dowodowej, by stwierdzić spełnienie warunku ustawy o rehabilitacji. W myśl art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, dokumenty mogą stanowić dowód w postępowaniu administracyjnym, jeżeli dają podstawę do ustalenia faktów, które mają zostać udowodnione. W tym przypadku, z powodu braku opisu oraz niezgodności kwot, dokumenty nie spełniają tej przesłanki."*

*Następnie organ uznał, iż „przedstawione przez stronę dowody uznał za wiarygodne i wystarczające w sytuacji, gdy pomimo braku określenia jakiego okresu składkowego przelew*



dotyczy, kwota środków przekazywanych na konto ZUS była tożsama z kwotą wynikającą ze złożonej deklaracji - dlatego odnośnie okresów 03/2019, 04/2019, 10/2019 organ uchylił swoją decyzję oraz umorzył postępowanie w tym zakresie.”

W dalszej kolejności PFRON zauważył, iż „organ nie posiada kompetencji ZUS, czyli poza prostymi czynnościami logicznymi jak porównanie kwot ze zgromadzonych dokumentów, nie może dokonywać rozliczeń będących w kompetencjach ZUS. W świetle orzecznictwa nie jest to rolą organu. Reasumując, przy braku dowodów które mogła dostarczyć strona, gdy z analizy dowodów nie wynika jednoznacznie, iż składki zostały opłacone (np. kwota z potwierdzenia opłacenia składek ZUS jest niższa od deklarowanej, potwierdzenia opłacenia składek ZUS nie są opisane tytułami umożliwiającymi zidentyfikowanie wpłaty na konkrety okres składowy, a kwoty wpłat nie są zgodne z deklaracjami) organ w kwestii poniesienia kosztów płacy z tytułu składek ZUS przyjmuje za własne stanowisko ZUS.

Informacje przekazane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w piśmie z dnia 10 lutego 2025 r. znak: [REDAKTED] potwierdzają nieterminowości dokonywanych wpłat strony wobec ZUS za pracowników niepełnosprawnych, których dotyczyło dofinansowanie ze środków PFRON (uchybiecie przekraczało 14 dni w kwotach większych niż 2% składek należnych za pracowników niepełnosprawnych za dany miesiąc) — zestawienie to stanowi załącznik do niniejszej decyzji.

Zestawienie w sposób precyzyjny i nie budzących wątpliwości wskazuje, iż składki ZUS za wszystkich pracowników niepełnosprawnych wskazanych w załącznikach INF-DP za w/w okresy zostały opłacone przez stronę z uchybieniem terminu wskazanego w art. 26a ust. 1a<sup>1</sup> pkt 3 ustawy o rehabilitacji.

Organ na podstawie danych uzyskanych z ZUS, nt. wysokości oraz dat wpłat składek na niepełnosprawnych pracowników za okresy sprawozdawcze w PFRON: 01/2019, 02/2019, 05/2019, 06/2019, 07/2019, 08/2019, 10/2019 (dot. okresów w ZUS: 01/2019, 02/2019, 05/2019, 06/2019, 07/2019, 08/2019, 10/2019) ustalił, że składki poniesiono z uchybieniem terminów, wynikających z odrębnych przepisów, przekraczającym 14 dni.”

W świetle powyższego, niniejszym przedsiębiorca i Rzecznik wniósł skargę na część ww. decyzji Organu.



**Rzecznik**  
Małych i Średnich Przedsiębiorców

Samodzielny  
Organ  
Ochrony  
Prawa

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 9 grudnia 2025 r. uchylił zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, iż „*W ocenie Sądu w świetle bogatego materiału dowodowego zebranego w sprawie PFRON w zaskarżonej decyzji nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, nie rozpatrzył w całości zgromadzonego materiału dowodowego, a w konsekwencji rozpoznał sprawę wyłącznie na podstawie przedstawionych treści zawartych w pismach Zakładu czym naruszył reguły postępowania dowodowego zawarte w art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 i 80 k.p.a.*

*W ocenie Sądu w sytuacji gdy przedsiębiorca przedstawia wszystkie, comiesięczne bankowe potwierdzenia wpłat do ZUS z tytułu zapłaty tych składek, zaś sam Zakład informuje organ o licznych zmianach sposobu ich rozliczania z uwagi na składane korekty dokumentów ubezpieczeniowych, to za niewystarczające należy uznać stwierdzenie o braku wiarygodności przedstawionych przez Stronę dowodów bez ich szczegółowego omówienia co do każdego z kwestionowanych okresów. Tym samym nie doszło w ocenie Sądu do prawidłowego wyjaśnienia stanu faktycznego, a następnie prawidłowym dokonaniu przez organ subsumpcji tegoż stanu faktycznego do stanu prawnego.*

*Powyższe wykazane naruszenia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem w przypadku analizy przedstawionych dowodów i korekt składek za dane okresy może dojść do potwierdzenia konsekwentnie podnoszonych przez Stronę Skarżącą okoliczności co do braku wskazywanych zaległości. Ponadto w kontekście twierdzeń organów co do braku wystarczających opisów na potwierdzeniach przelewów w ocenie Sądu uznać także należy, iż nie tylko przelewy odpowiadające dokładnie wysokości danej składki wskazują na uznanie jej za opłaconą ale także jak wskazywał Skarżący gdy kwota danego przelewu skierowanego do ZUS jest wyższa od danej naliczonej składki za osoby niepełnosprawne.*

*Reasumując, w ocenie Sądu organ nie wykazał jednoznacznie, czy został naruszony obowiązek terminowego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w ustawowych pierwotnych terminach z uwagi na zaistniałe w niniejszym stanie faktycznym liczne zmiany i korekty dokumentów ubezpieczeniowych a zatem nałożenie obowiązku zwrotu dofinansowania nie może zostać zaakceptowane. Ponownie badając sprawę Organ mając na uwadze powyższe dokona kompletnej oceny przedstawionych przez Stronę dokumentów*

---

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546, tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: [biuro@rzecznikmsp.gov.pl](mailto:biuro@rzecznikmsp.gov.pl), AE: PL-44508-86347-ETCHU-23. Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.

Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: <https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/>  
<https://rzecznikmsp.gov.pl/> <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/> <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl>  
<https://www.facebook.com/BiuoroRzecznikaMSP/> <https://x.com/RzecznikMSP/> <https://www.youtube.com/rzecznikmsp/>



w szczególności dokumentacji przedstawionej przy piśmie z marca 2025 r. i szczegółowo odniesie się do każdej płatności za dany okres z uwzględnieniem ewentualnych korek uznając przy tym, iż opóźnienie w płatności można stwierdzić od daty powstania obowiązku tj. 14 dni od daty płatności danej składki lub 14 dni od daty powstania obowiązku z uwagi na korektę danej składki.

*W sytuacji natomiast stwierdzenia, po wnikliwej analizie, nie dających się usunąć wątpliwości w zakresie stanu faktycznego Organ w kontekście art. 81a § 1 k.p.a. w zw. z art. 45 ust. 3a ustawy o rehabilitacji (nakazującego rozstrzygnięcie niedających się usunąć wątpliwości w zakresie stanu faktycznego na korzyść strony) upoważniony będzie do przyjęcia stanowiska Skarżącej na jej korzyść jeżeli przelewy do ZUS za dany okres (mimo braku opisu) wystarczały co najmniej na pokrycie należnych składek.”*

Ww. wyrok stał się prawomocny. PFRON decyzją z dnia 30 marca 2026 r. orzekł o uchyleniu swojej decyzji z dnia 11 grudnia 2024 r. w części nakazującej zwrot środków za okresy dofinansowania w 2019 r. i umorzeniu postępowania w tym zakresie jako bezprzedmiotowego.

**Do dnia dzisiejszego przedsiębiorca próbuje odzyskać zajęte w postępowaniu egzekucyjnym środki pieniężne, jednak - jak wynika z informacji uzyskanych od przedsiębiorcy - napotyka na dalsze utrudnienia w związku z kolejnymi wszczętymi wobec tego podmiotu postępowaniami administracyjnymi przez PFRON za rok 2023 r.**

PFRON w dniu 13 stycznia 2026 r. wydał kolejną decyzję wobec przedsiębiorcy, którą zobowiązał go do zwrotu pozyskanych w 2023 r. dopłat. Przedsiębiorca złożył skargę do WSA.

Jednocześnie, Spółdzielnia od czasu wydania pierwszej niekorzystnej decyzji przez PFRON w grudniu 2024 r. nie otrzymuje bieżących, miesięcznych dofinansowań, a także zaprzestała spłacać zobowiązania wynikających z układów ratalnych zawartych z ZUS.

### 3. Stanowisko Rzecznika.

W ocenie Rzecznika, w niniejszej sprawie doszło do naruszenia podstawowych zasad postępowania administracyjnego poprzez prowadzenie postępowań wobec Spółdzielni w sposób naruszający zaufanie obywatela do władzy publicznej i przez przekroczenie



kompetencji organu, a ponadto przez obarczenie przedsiębiorcy wyłącznymi konsekwencjami nieprawidłowych działań organu, pomimo że organ administracji ma obowiązek stosować środki mające wpływ na prawa strony tylko w razie potrzeby i tylko w zakresie niezbędnym do osiągnięcia zamierzonego celu - czego przejawem było przedwczesne zobowiązanie do zwrotu środków w przypadku, gdy w sprawie powstało wiele niewyjaśnionych okoliczności, nadto co do zasady nie ulegało wątpliwości, iż składki na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych były prawidłowo opłacone w pierwotnych terminach, a co spowodowało, że wydana decyzja administracyjna nie odpowiada celom, dla których powinna być stosowana sanacja zwrotu pozyskanych środków, o której mowa w art. 26a ust. 1a<sup>1</sup> pkt 3 ustawy o rehabilitacji.

**Powyższa sytuacja doprowadziła do tego, iż po stronie Spółdzielni wystąpiło ogromne zadłużenie powstałe w wyniku wydania przez PFRON pierwotnie błędnej decyzji administracyjnej z dnia 11 grudnia 2024 r. nakazującej zwrot środków za okresy dofinansowania w 2019 r., na podstawie której doszło do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a którego zaistnienie następnie spowodowało niemożliwość realizacji bieżących postępowań, w tym zawartych przez przedsiębiorcę układów ratałnych z ZUS obejmujących okres 2023 r., a w konsekwencji doprowadziło organ do wydania kolejnej decyzji administracyjnej z dnia 13 stycznia 2026 r. nakazującej zwrot części dofinansowań za 2023 r. Powstałe zadłużenie uniemożliwia obecnie funkcjonowanie Spółdzielni.**

Pierwsza błędnie wydana decyzja przez PFRON wobec Spółdzielni doprowadziła przedsiębiorcę do stanu zadłużenia, uniemożliwiającego mu obecnie prowadzenie działalności gospodarczej.

**Sytuacja przedsiębiorcy jest ekstraordynaryjna ze względów społeczno-gospodarczych i odbiega od sytuacji występujących powszechnie.**

Spółdzielnia jest przedsiębiorcą ekonomii społecznej - zakładem pracy chronionej. Spółdzielnia, jak wskazał przedsiębiorca, zatrudniała 56 pracowników, w tym aż 47 osób z niepełnosprawnością.

Jak wyjaśnił przedsiębiorca we wniosku interwencyjnym - Spółdzielnia nie posiada zasobów finansowych umożliwiających jej zapłatę żądanej kwoty, zaś szybkość i sposób

---

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546, tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl, AE: PL-44508-86347-ETCHU-23. Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.

Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: <https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/>  
<https://rzecznikmsp.gov.pl> <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/> <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl>  
<https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/> <https://x.com/RzecznikMSP/> <https://www.youtube.com/rzecznikmsp/>



zastosowanych przez organ środków egzekucyjnych całkowicie uniemożliwia jej dalsze prowadzenia działalności gospodarczej.

W ocenie Rzecznika, w niniejszej sprawie doszło do naruszenia art. 9 k.p.a. w związku z art. 8 k.p.a. W myśl ww. artykułów organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Organy powinny czuwać nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, oraz w tym celu udzielać im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Podkreśla się, że obowiązek ten obciąża organ z urzędu oraz że bierność organu w tym zakresie stanowi naruszenie prawa, bez względu na to, w jakiej fazie postępowania miała miejsce (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 6/06, LEX nr 293175).

**Działanie takie jest nie tylko niezgodne z prawem, ale wręcz niedopuszczalne – podważa bowiem fundamentalne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz całkowicie podważa zaufanie obywatela do władzy publicznej.**

Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 7 listopada 2024 r., sygn. akt II SA/Sz 683/24 *„ustanowiona w art. 80 k.p.a. zasada swobodnej oceny dowodów zobowiązuje do oparcia się przez organ na przekonujących podstawach - wskazanych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, stosownie do treści przepisu art. 107 § 3 k.p.a. - i z całą pewnością nie polega na formułowaniu ocen w sposób dowolny. Niewyjaśnienie wszystkich okoliczności oraz nieuzasadnienie decyzji w sposób właściwy narusza zasady postępowania administracyjnego i stanowi podstawę do uchylenia przez sąd zaskarżonej decyzji. Tylko postępowanie przeprowadzone w opisany wyżej sposób stanowi o spełnieniu warunku wydania decyzji o przekonującej treści. W myśl zasady ustalonej w art. 8 § 1 k.p.a. organy administracji zobowiązane są przy tym prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, co wyraża się m.in. w podejmowaniu czynności zmierzających do dokonania wyczerpującej oceny. Zasada ta*

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546, tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, cpupap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl, AE: PL-44508-86347-ETCHU-23. Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.

Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: <https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/>  
<https://rzecznikmsp.gov.pl/> <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/> <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/>  
<https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP> <https://x.com/RzecznikMSP> <https://www.youtube.com/rzecznikmsp/>



*wiąże się z zasadą przekonywania sformułowaną w art. 11 k.p.a., zgodnie z którą organy powinny wyjaśniać zasadność przesłanek, jakimi kierują się przy załatwieniu sprawy. W odniesieniu do tej zasady, jak również zasady wynikającej z art. 8 § 1 k.p.a., doniosłą rolę pełni z kolei uzasadnienie decyzji, które nie może być sformułowane ogólnikowo i w przypadku postępowania odwoławczego powinno służyć przekonaniu strony odwołującej się do tego, że rozważono wszystkie istotne okoliczności faktyczne sprawy. W uzasadnieniu decyzji należy przedstawić - w sposób spójny, logiczny i wyczerpujący - tok rozumowania organu, obrazujący proces konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego w danej sprawie, aby możliwe było dokonanie w postępowaniu sądowym weryfikacji zajętego przez organ stanowiska. W przeciwnym razie weryfikacja ta jest niemożliwa."*

Ponadto, jak przyjął WSA w Krakowie w wyroku z dnia 9 maja 2024 r., sygn. akt III SA/Kr 204/2024 „z zasady pogłębiania zaufania obywateli do państwa wynika przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej. Tylko bowiem postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku tak ukształtowanego postępowania mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań. W celu realizacji tej zasady konieczne jest ściśle przestrzeganie prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy oraz konkretnego ustosunkowania do żądań i twierdzeń stron. Zasada zaufania obywatela do państwa pozwala mu bowiem przypuszczać, iż dokonywane wobec niego czynności, przez będący emanacją państwa organ, czy inną jednostkę do tego upoważnioną, są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa."

Podkreślić bowiem należy, jak przyjął NSA w wyroku z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. akt II GSK 241/23, iż „zasada zaufania obywateli do organów państwa wyrażona w art. 8 k.p.a. uznawana jest za kłamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to zasada najszersza pod względem zakresu. Można w niej pomieścić bogaty katalog zasad ogólnych. Zasada wynikająca z treści art. 8 k.p.a. stanowi podstawę uznania, że przy rozpoznawaniu sprawy organ administracji publicznej - zwłaszcza stosując normy o charakterze sankcyjnym - nie powinien negatywnie dla strony interpretować wieloznacznych okoliczności sprawy,

---

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546, tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, cpupa: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: [biuro@rzecznikmsp.gov.pl](mailto:biuro@rzecznikmsp.gov.pl), AE: PL-44508-86347-ETCHU-23. Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.

Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: <https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodz/>  
<https://rzecznikmsp.gov.pl/> <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/> <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl>  
<https://www.facebook.com/BiuoroRzecznikaMSP/> <https://x.com/RzecznikMSP/> <https://www.youtube.com/rzecznikmsp/>



w sytuacji, gdy do powstania takiej wieloznaczności przyczynił się sam organ administracji publicznej”.

W ocenie Rzecznika zastosowane w niniejszej sprawie przez organ wobec przedsiębiorcy mechanizmy pozostają w sprzeczności z zawartą w art. 6 ust. 1 Kodeksu Dobrych Praktyk Administracyjnych **zasadą proporcjonalności (współmierności) w stosowaniu środków w celu osiągnięcia zamierzonego celu, zasadami wolności i praw człowieka i obywatela określonymi w Konstytucji RP**, tj.: zasadą demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, zasadą praworządności, zasadą pewności prawa i ochrony praw nabytych, zasadą określoności regulacji daninowych, a także zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wyjaśnić należy, iż właśnie w celu urzeczywistnienia zasady prawa do dobrej administracji dnia 6 września 2001 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję zatwierdzającą tzw. Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, którego powinny przestrzegać instytucje i organy Unii Europejskiej, ich służby administracyjne i urzędnicy w kontaktach z indywidualnymi osobami (2011/C 285/03) (Dz. U. UE C z dnia 29 września 2011 r. – dalej jako: „kodeks”). Kodeks uwzględnia zasady europejskiego prawa administracyjnego zawarte w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, a także czerpie inspirację z praw krajowych. Niniejszy Kodeks ma na celu bardziej szczegółowe wyjaśnienie, co powinno oznaczać w praktyce zawarte w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej prawo do dobrej administracji.

W art. 6 ust. 1 ww. Kodeksu zawiera bardzo ważną **zasadę proporcjonalności (współmierności) w stosowaniu środków w celu osiągnięcia zamierzonego celu**. Cele te wytycza często ustawodawca, niekiedy w preambule ustawy, niekiedy celowe jest sięgnięcie do uzasadnienia projektu ustawy i dyskusji nad jej projektem w parlamencie. Niekiedy ustawodawca nakazuje miarkowanie przewidzianych środków prawnych tak, aby uwzględnić interes zobowiązanego. I tak art. 7 § 2 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968) stanowi, że organ egzekucyjny stosuje środek egzekucyjny, który prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku środków egzekucyjnych – środek lub środki najmniej uciążliwe

---

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546, tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: [biuro@rzecznikmsp.gov.pl](mailto:biuro@rzecznikmsp.gov.pl), AE: PL-44508-86347-ETCHU-23. Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.

Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: <https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/>  
<https://rzecznikmsp.gov.pl> <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/> <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/>  
<https://www.facebook.com/BiurowRzecznikaMSP/> <https://x.com/RzecznikMSP/> <https://www.youtube.com/rzecznikmsp/>



dla zobowiązanego. Stosowanie środków, w myśl § 3, jest niedopuszczalne gdy egzekwowany obowiązek został wykonany – albo stał się bezprzedmiotowy. Ust. 2 art. 6 współbrzmi z art. 7 in fine polskiego Kpa, zawierającego wskazanie postępowania organów administracji, działających w sferze „luzów decyzyjnych”. Wykładnia NSA tego polskiego przepisu nakazuje organowi, aby tak ważna zasada miała także zastosowanie do jednostek nie będących osobami fizycznymi. Ustalenie w jakiej relacji pozostaje interes obywateli do interesu publicznego i czy są one do pogodzenia wymaga ich „wyważania” – na co wskazuje ust. 2 art. 6 Kodeksu.

Zdaniem Rzecznika niedopuszczalnym jest tworzenie w drodze wykładni prawa nowych konstrukcji prawnych, niekorzystnie zmieniających sytuację obywateli. Należy w tym miejscu przywołać fundamentalną dla wykładni przepisów prawa daninowego zasadę *in dubio pro tributario*, będącą konsekwencją zasady *nullum tributum sine lege*, wyrażoną w art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji RP. Rzecznik podziela pogląd Trybunału Konstytucyjnego przedstawiony w wyroku z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15 ( OTK-A 2018, nr 2), zgodnie z którym zasada *in dubio pro tributario* jako reguła interpretacji jest dyrektywą wykładni funkcjonalnej, która wyklucza w procesie interpretacji regulacji daninowych inne racje odwołujące się do wartości lub celów przypisywanych prawodawcy. Ustawodawca powinien tak kształtować normy prawa podatkowego (daninowego), aby ciężar opodatkowania, a także innych danin (w tym składkowych) był możliwy do przewidzenia. W przypadku gdy w procesie wykładni powstaną wątpliwości co do znaczenia normy podatkowej (daninowej), należy je rozstrzygać na korzyść podatnika (zob. szerzej A. Mariański, „Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasady prawa podatkowego”, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 193 i n.). Podkreślić należy, że zasadę, zgodnie z którą niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika, wprowadzono do polskiego porządku prawnego mocą ustawy nowelizującej z dnia 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U. poz. 1197).

Prawidłowa wykładnia przepisów prawa powinna prowadzić do najpełniejszego zrealizowania zasady określoności i wyłączności ustawy, a w konsekwencji zasady pewności prawa. Ponadto trwałymi elementami składającymi się na wspólny paradygmat interpretacyjny są: zasada pierwszeństwa wykładni językowej oraz zasada pomocniczości wykładni



systemowej i funkcjonalnej. Jeżeli wykładnia, z takich czy innych powodów, ma charakter twórczy, a zatem jeśli zawiera element nowości normatywnej, zmieniającej sytuację prawną stron choćby w ten sposób, iż zmienia ona zakres czynów nakazanych, zakazanych lub dozwolonych albo też rozszerza lub ogranicza zakres luzu decyzyjnego, to precedensy ustalające taką wykładnię mają status, różny od tego, z którym mamy do czynienia w przypadku precedensów czysto deklaratoryjnych (Główne problemy współczesnej filozofii praw. Prawo w toku przemian. Lech Morawski, wyd. III, Warszawa 2003, str. 275-280).

Rzecznik w pełni zgadza się z poglądem, wyrażonym w pracy „Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego” pod red. Z. Duniewska, A. Rabięga-Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019, w myśl którego zachowanie wysokiego standardu pewności sytuacji prawnej jednostki powinno należeć do podstawowych wyznaczników tworzenia oraz stosowania regulacji procesowej - zwłaszcza w prawie administracyjnym. Problematyka pewności sytuacji prawnej jednostki należy do istotnych zagadnień podejmowanych w nauce prawa administracyjnego. **W doktrynie wskazuje się wręcz na istnienie „podmiotowego prawa publicznego do pewności”**, a organy prowadząc postępowanie powinny dbać o pewność i gwarantować ją (por: Zimmermann J., Pewność [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*. II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów, red. A. Błaś, Warszawa 2012). *Pewność i zaufanie do działań administracji uznane także zostały za „podstawowy filar dobrej administracji”*, (W. Piątek, B. Rozczyński, 6. Podsumowanie [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, A. Rabięga-Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019.). Rolą państwa jest tworzenie stabilnych i bezpiecznych ram dla funkcjonowania zarówno osób fizycznych (grup osób), jak i osób prawnych (W. Piątek, B. Rozczyński, 6. Podsumowanie [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, A. Rabięga-Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019.).

Zasada demokratycznego państwa prawnego od początku jej obowiązywania w polskim porządku prawnym była zaś traktowana jako źródło kolejnych zasad o bardziej szczegółowym charakterze. Jedną z nich jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli. Zasada ta

---

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546, tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl, AE: PL-44508-86347-ETCHU-23. Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO. Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: <https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/> <https://rzecznikmsp.gov.pl/> <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/> <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/> <https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/> <https://x.com/RzecznikMSP/> <https://www.youtube.com/rzecznikmsp/>



stanowi fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, ale również źródło innych zasad o bardziej szczegółowym charakterze, które odwołują się do idei zaufania w relacjach między państwem, a jednostką.

Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2021 r., sygn. akt II GSK 740/18 „z zasady pogłębiana zaufania obywateli do organów państwa, wyrażonej w art. 8 k.p.a., wynika przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności (art. 6 k.p.a.). Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku tak przeprowadzonego postępowania, mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań. W celu realizacji tej zasady, konieczne jest przede wszystkim ściśle przestrzeganie prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń stron oraz uwzględniania w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli.”

**Podkreślić należy, iż zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzacy w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego.**

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada ta „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (TK – K 27/00).

Składową zasady państwa prawnego jest pewność prawa, czyli taki zespół cech przysługujących prawu, które „zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za



*sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych” (TK – P 3/00).*

Przedstawiona w niniejszej sprawie sytuacja tym bardziej nie może zostać niezauważona nie tylko z uwagi na charakter naruszeń prawnych i brak zastosowania wyważonych środków prawnych wobec przedsiębiorcy, ale przede wszystkim wobec istoty celów, dla realizacji których powołana została ta instytucja, a także wobec skutków społeczno-gospodarczych, jakie mogą z niej wynikać dla osób niepełnosprawnych.

Otóż głównym celem działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest wyrównywanie szans oraz działanie na rzecz poszanowania praw osób z niepełnosprawnościami. Fundusz dąży do usuwania barier, które ograniczają aktywność osób z niepełnosprawnościami w różnych sferach życia, takich jak życie codzienne, nauka, praca zawodowa, czy pełnienie ról społecznych.

Realizacja tych zadań jest możliwa dzięki środkom finansowym, którymi PFRON zarządza. Pochodzą one w znacznej mierze z obowiązkowych wpłat od pracodawców, którzy nie osiągają wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Środki te PFRON przeznacza na finansowanie szerokiego wachlarza programów i zadań wspierających rehabilitację zawodową i społeczną oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami, co przekłada się na umożliwienie im pokonywania ograniczeń i pełniejszego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym.

Oczywistym jest również, iż Organ ten zobowiązany jest także do dokonywania kontroli wypłaconych przedsiębiorcom środków. Jednakże **sposób i mechanizmy dokonywania tej kontroli nie mogą naruszać podstawowych zasad rangi konstytucyjnej, a tym bardziej nie mogą powodować skutków społecznych tak daleko idących, jakimi jest w utrata miejsc pracy przez osoby niepełnosprawne.**

Podkreślenia wymaga, iż czym innym jest bowiem sytuacja, gdy dany przedsiębiorca faktycznie nie reguluje terminowo składek na ubezpieczenia społeczne, a czy innym sytuacja,



gdy sam organ, „doszukując się” w sposób rygorystyczny i formalny rzekomych opóźnień w zapłacie tychże składek, w istocie doprowadza przedsiębiorcę, który zatrudnia od lat kilkadziesiąt osób niepełnosprawnych, do stanu zadłużenia i konieczności zakończenia prowadzonej działalności gospodarczej.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik wnosi o udzielenie wyjaśnień w sprawie i rozważenie podjęcia naprawy zaistniałego stanu. Nadto sprawę przedmiotową Rzecznik przekazuje do wiadomości wskazanych w petitum organów państwowych i instytucji celem podjęcia interwencji na rzecz osób niepełnosprawnych i zatrudniającej ich Spółdzielni.

**Agnieszka  
Maria  
Majewska**

Elektronicznie  
podpisany przez  
Agnieszka Maria  
Majewska  
Data: 2026.05.25  
12:42:00 +02'00'

Z wyrazami szacunku

Agnieszka Majewska

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

Otrzymują:

1. PFRON [REDACTED]
2. Kancelaria Prezydenta RP [REDACTED]
3. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [REDACTED]
4. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej [REDACTED]
5. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych [REDACTED]
6. Przedsiębiorca,
7. Aa.

