ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 4268
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CXXXVIII
WROCŁAW 2024

https://doi.org/10.19195/0137-1134.138.9

MONIKA KAPUSTA
ORCID: 0000-0002-7632-244X
Uniwersytet Łódzki

PRAWNA FORMA INFORMACJI O ROZPATRZENIU WNIOSKU O DOFINANSOWANIE UCZESTNICTWA W TURNUSIE REHABILITACYJNYM — UJĘCIE PRAKTYCZNE

Abstrakt: Artykuł ma na celu ustalenie, jaka prawna forma pisemnego powiadomienia o rozpatrzeniu wniosku o dofinansowanie uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym, regulowanego przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 roku w sprawie turnusów rehabilitacyjnych, byłaby optymalnym rozwiązaniem dla wnioskodawcy. Znamienne jest, że w treści wskazanego aktu prawodawca posłużył się pojęciem „informacji". Wymaga jednak zastanowienia, czym jest ta „informacja" i czy daje ona wystarczające gwarancje ochrony praw jednostki. Wydaje się, że w zależności od prawnej formy tego pisemnego powiadomienia można mówić o skuteczności zabezpieczenia sytuacji beneficjentów tej pomocy bądź jej braku.

Słowa kluczowe: pisemne powiadomienie, informacja dla wnioskodawcy, decyzja administracyjna, prawo do wniesienia odwołania, pomoc społeczna

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Trudna sytuacja osób niepełnosprawnych wymaga stworzenia rozbudowanych mechanizmów ochrony ich wolności i praw. Mają temu służyć normy prawne różnej rangi, w tym w szczególności przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[1]. Jedną z licznych, przewidzianych w przepisach wskazanej ustawy, form pomocy i jednocześnie aktywności wspomagającej proces rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych o zbliżonych potrzebach, wynikających między innymi z ich wieku, rodzaju niepełnosprawności albo rodzaju schorzeń lub dysfunkcji — są turnusy rehabilitacyjne.

Materia ta została szczegółowo uregulowana w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 roku w sprawie turnusów

[1] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 44 ze zm.

© Autor, 2024.
Tekst opublikowany w otwartym dostępie przez Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego i Wydawnictwo „Szermierz" sp. z o.o., udostępniony na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 (CC BY 4.0), https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/.

rehabilitacyjnych[2], w którym poddano analizie między innymi warunki, jakie powinny spełniać osoby niepełnosprawne ubiegające się o dofinansowanie uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych, tryb składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, wysokość oraz sposób przyznawania i przekazywania tego dofinansowania ze środków Funduszu[3]. Co istotne, w przepisach tych wprowadzono pisemną formę powiadomienia wnioskodawcy o sposobie rozpoznania wniosku o dofinansowanie uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym[4]. Pismo, które winno zostać wystosowane do osoby ubiegającej się o tę formę pomocy, nazwano „informacją". Ustalenia wymaga, czy to rozwiązanie jest wystarczające dla zapewnienia specjalnego wsparcia oraz gwarancji ochrony beneficjentów pomocy.

Informacja, jak sama nazwa wskazuje, ma dostarczać wiedzy o sposobie rozstrzygnięcia wniosku. Nie jest to instytucja nieznana w polskim systemie prawnym. Prawodawca sięga po nią niekiedy, i to w bardzo różnych przypadkach, o czym świadczą między innymi art. 13a ust. 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[5], § 15 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2021 roku w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start"[6]; art. 2 ust. 17 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 roku o dodatku węglowym[7] oraz art. 24 ust. 27 ustawy z dnia 15 września 2022 roku o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw[8]. Każdy z tych przepisów dotyczy innego rodzaju pomocy.

Zasadne jest zweryfikowanie, czy „informacja" z Rozporządzenia jest rozwiązaniem prawnym podobnym do wskazanych, czy należy traktować ją jako „zwykłe pismo", czy też można (czy nawet trzeba) utożsamiać ją z decyzją administracyjną i jakie skutki wywoła potraktowanie jej w określony sposób.

1. „INFORMACJA" — W PRZEPISACH ROZPORZĄDZENIA A INFORMACJE W INNYCH, WYBRANYCH AKTACH PRAWNYCH

W § 5 ust. 1 Rozporządzenia prawodawca przyjął, że osoba niepełnosprawna ubiegająca się o dofinansowanie składa osobiście lub za pośrednictwem opiekuna albo organizatora turnusów rehabilitacyjnych wniosek o dofinansowanie w centrum pomocy rodzinie właściwym dla miejsca zamieszkania. Wniosek jest

[2] Dz.U. Nr 230, poz. 1694 ze zm., dalej: Rozporządzenie.

[3] § 1 pkt 2 Rozporządzenia.

[4] W dalszej części opracowania pojęcie „informacji" będzie utożsamiane właśnie z pisemną formą powiadomienia wnioskodawcy o sposobie rozpoznania wniosku o dofinansowanie uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym.

[5] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1576, dalej: u.p.p.w.d.

[6] Dz.U. poz. 1092, dalej: rozporządzenie „Dobry start".

[7] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1207, dalej: u.d.w.

[8] Dz.U. z 2024 r. poz. 1509, dalej: u.n.ź.c.

następnie procedowany, a po jego rozpoznaniu, centrum pomocy w terminie 7 dni powiadamia w formie pisemnej wnioskodawcę o sposobie jego rozpatrzenia[9]. W Rozporządzeniu nie doprecyzowano, czy owa forma pisemna powinna przybrać określoną postać. Praktyka stosowania wskazanych przepisów pokazuje, że organy administracji wykorzystują w tym celu instytucję decyzji administracyjnej albo kierują do wnioskodawcy pismo niemające takiego charakteru — brak jednolitości w tym zakresie.

W § 5 ust. 15 Rozporządzenia określono natomiast katalog zamknięty obligatoryjnych elementów „informacji", do których zaliczono: 1) imię i nazwisko, adres i numer PESEL albo numer dokumentu tożsamości; 2) informację o wysokości przyznanego dofinansowania; 3) informację o wysokości przyznanego dofinansowania dla opiekuna; 4) uzasadnienie w przypadku nieprzyznania dofinansowania. Informacja jest więc niewątpliwie spersonalizowana i — w przypadku negatywnego rozstrzygnięcia — zawiera (a przynajmniej powinna zawierać) wyjaśnienie, co pozwala na zrozumienie motywów działania podmiotu rozpoznającego wniosek. Znamienne jest jednak, że jeżeli „informacja" nie będzie decyzją administracyjną, to samo uzasadnienie może co prawda wpłynąć na realizację zasady przekonywania z art. 11 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego[10], ale w żaden sposób nie wpłynie na zakres uprawnień osoby ubiegającej się o tę formę pomocy.

Odmiennie uregulowana jest procedura rozpatrywania wniosków o świadczenie wychowawcze czy świadczenie „Dobry start". Z art. 13a ust. 1 i 2 u.p.p.w.d. i § 15 ust. 1 i 2 rozporządzenia „Dobry start" wynika, że przyznanie świadczenia nie wymaga wydania decyzji, lecz przekazania informacji. R. Prokop, komentując wskazany przepis u.p.p.w.d. w 2019 roku, zwrócił uwagę, że przyznanie świadczenia wychowawczego nie następuje poprzez wydanie decyzji administracyjnej, a ma jedynie charakter czynności materialno-technicznej[11]. Należy podkreślić, że ta forma działania nie daje wnioskodawcy żadnej ochrony. W literaturze dotyczącej świadczenia „Dobry start" wskazuje się, że

> informacja zapewnia możliwość weryfikacji uprawnień do świadczenia przez osobę nadzorującą pracowników działu rozpatrujących wnioski o ustalenie prawa do świadczenia dobry start. Podpisując taki dokument (informację), weryfikuje, czy prawo do uzyskania (wypłaty) świadczenia dobry start przysługuje[12].

[9] § 5 ust. 14 Rozporządzenia.

[10] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572, dalej k.p.a.

[11] R. Prokop, *Komentarz do art. 13a*, [w:] *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Komentarz*, red. J. Blicharz, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko, LEX 2019.

[12] P. Mrozek, *Postępowanie w sprawie ustalenia prawa do świadczenia dobry start*, [w:] P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, M. Rączka, *Program „Dobry start". Procedury, przykłady, wzory*, Legalis 2018.

Nie wydaje się, by w praktyce działania organów administracji tego rodzaju kontrola była wystarczająca, zwłaszcza z uwagi na liczbę osób wnioskujących o przyznanie tego rodzaju pomocy, a w konsekwencji — liczbę dokumentów do podpisania i możliwość czy raczej faktyczny brak możliwości rzetelnej weryfikacji wszystkich podpisywanych pism. Natomiast odmowa przyznania świadczeń — uregulowana w ust. 4 wskazanych przepisów — przybiera formę decyzji administracyjnej, co już zgodnie z przepisami art. 127 k.p.a. daje możliwość zakwestionowania takiego rozstrzygnięcia. Prawodawca zróżnicował zatem formę rozpatrzenia wniosku w zależności od tego, czy jest ono pozytywne czy negatywne. Jest to zarówno uzasadnione, jak i korzystne dla strony, ponieważ umożliwia kontrolę instancyjną w przypadku, gdy wnioskodawcy nie zostanie przyznane świadczenie. W przeciwnej sytuacji nie jest celowe gwarantowanie stronie takiego prawa, ponieważ przy uwzględnieniu wniosku prawodawca nie różnicuje wysokości przyznanej pomocy, a w konsekwencji nie sposób zakładać, że strona będzie chciała kwestionować rozstrzygnięcie, o które sama wnosiła. Znamienne jest, że we wskazanych przepisach u.p.p.w.d., od momentu ich wprowadzenia do ustawy, przewidziane było przesyłanie informacji o przyznaniu świadczenia na wskazany przez zainteresowanego adres poczty elektronicznej — o ile wnioskodawca podał adres poczty elektronicznej we wniosku. Gdy wnioskodawca nie przekazał adresu poczty elektronicznej, organ, przyjmując wniosek od wnioskodawcy, informował go o możliwości odebrania od tego organu informacji o przyznaniu świadczenia wychowawczego[13]. Obecnie, zgodnie z art. 13a ust. 2 u.p.p.w.d. i § 15 ust. 2 rozporządzenia „Dobry start", przekazanie informacji następuje za pośrednictwem profilu informacyjnego utworzonego w systemie teleinformatycznym. W przypadku wydania decyzji — jest ona doręczana w sposób przewidziany w przepisach k.p.a.

Podobnie jak w przypadku opisanych wyżej świadczeń, uchwalając w 2022 roku przepisy ustaw pomocowych (między innymi u.d.w. czy u.n.ź.c.)[14], prawodawca pierwotnie uzależnił formy rozstrzygnięcia wniosku o określony dodatek od wyniku postępowania — w przypadku pozytywnego wydawano informację[15], a negatywnego — decyzję[16]. Jako szczególnie interesujące jawi się rozwiązanie polegające na wprowadzeniu, po licznych nowelizacjach obu aktów w bardzo krótkim czasie, dwóch odmiennych form pozytywnego rozpatrzenia wniosku — wymienionej wyżej informacji (jako zasady) i wyjątkowo decyzji (na przykład, jeżeli w wyniku

[13] Artykuł 13a dodany przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 924) z dniem 1 lipca 2019 roku.

[14] Tu należy tylko zasygnalizować, że nie są to jedyne akty prawne dotyczące dofinansowania źródeł ogrzewania w 2022 roku, ale zawarte w nich rozwiązania prawne w zakresie formy poinformowania o rozstrzygnięciu wniosku są analogiczne.

[15] Artykuł 2 ust. 17 u.d.w. (zgodnie z tekstem pierwotnym opublikowanym w Dz.U. z 2022 r. poz. 1692) i art. 24 ust. 27 u.n.ź.c. (zgodnie z tekstem pierwotnym opublikowanym w Dz.U. z 2022 r. poz. 1967).

[16] Artykuł 2 ust. 16 u.d.w. i art. 24 ust. 26 u.n.ź.c.

przeprowadzenia wywiadu środowiskowego organ ten ustalił zamieszkiwanie pod jednym adresem w odrębnych lokalach kilku gospodarstw domowych oraz wykorzystywanie przez te gospodarstwa oddzielnego lub współdzielonego źródła ogrzewania[17]). W tych uregulowaniach zwraca zatem uwagę brak jednolitości w zakresie uzależnienia prawnej formy rozstrzygnięcia od pozytywnego albo negatywnego dla strony wyniku postępowania. W przypadku negatywnej oceny wniosku zawsze jest bowiem wydawana decyzja, a w przypadku pozytywnej — może być wydana zarówno decyzja, jak i informacja (w zależności od przypadku). Ustawodawca nie dookreślił w przepisach wskazanych ustaw treści informacji. Odnosząc się zaś do sposobu jej zakomunikowania, zastosowano rozwiązanie analogiczne do przypadku pierwotnego brzmienia przepisów dotyczących świadczenia wychowawczego — przesłanie informacji na wskazany adres poczty elektronicznej, o ile wnioskodawca taki adres podał. Jeżeli adresu nie udostępniono, organ, przyjmując wniosek, informuje o możliwości osobistego odebrania informacji o przyznaniu dodatku. Wydanie decyzji powoduje zaś, że musi ona zostać doręczona zgodnie z przepisami k.p.a.

Z przedstawionych wyżej unormowań wynika, że w polskim systemie prawa niejednokrotnie wykorzystuje się informację jako formę zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia wniosku o udzielenie różnych form pomocy. Wprowadzając to rozwiązanie, prawodawca nie jest jednak konsekwentny — ani w zakresie przypadków stosowania informacji, jej zawartości, ani sposobu przekazywania wnioskodawcy. W przepisach Rozporządzenia „informacja" została określona w sposób szczegółowy, a nawet najbardziej rozbudowany ze wszystkich przywołanych regulacji, co jednak nie wpływa na jej skutki dla wnioskodawcy.

2. KONSEKWENCJE WYNIKAJĄCE Z POTRAKTOWANIA „INFORMACJI" JAK „ZWYKŁEGO PISMA"

Mogłoby się wydawać, że pisemne powiadomienie wnioskodawcy o sposobie rozpatrzenia sprawy stanowi realizację zasady pisemności przewidzianej w przepisach art. 14 k.p.a. Należy jednak dostrzec, że we wspomnianym art. 14 ustawodawca posłużył się określeniem „załatwiania sprawy". Pojęcie to odnosi się zaś przede wszystkim do orzekania w sprawie w formie decyzji, co oznacza, że decyzja administracyjna, ugoda, mediacja, ale także postanowienie rozstrzygające sprawę co do jej istoty — powinny mieć postać pisma[18].

Niewątpliwie w treści Rozporządzenia została zapewniona pisemna forma rozpatrzenia wniosku i to (przynajmniej teoretycznie) sformalizowana. Prawodawca wymienił bowiem cały katalog elementów, które „informacja" musi zawierać. Jeżeli

[17] Artykuł 2 ust. 3d u.d.w. i zbliżony przepis art. 24 ust. 5b u.n.ź.c.

[18] A. Wróbel, *Komentarz do art. 14*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2023.

jednak przyjmiemy, że informacja ta nie stanowi decyzji administracyjnej — jak to czynią niektóre organy rozpoznające wnioski i sądy administracyjne w nielicznych wyrokach — to w konsekwencji takie rozstrzygnięcie nie będzie się poddawać kontroli w ramach administracyjnego toku instancji. To z kolei powoduje, że nie sposób zweryfikować — a raczej nikt nie będzie weryfikował — prawidłowości informacji (ani tego, czy zawiera ona wszystkie obligatoryjne elementy, ani czy wniosek został prawidłowo rozpoznany). Teoretycznie istnieje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia sporządzonego przez urzędnika przez osobę go nadzorującą, ale w praktyce, z uwagi na liczbę spraw prowadzonych przez organy administracji, jest to iluzoryczne.

Co więcej, wnioskodawca nie zostanie powiadomiony o możliwości zakwestionowania rozstrzygnięcia, bowiem takowe powiadomienie (pouczenie) jest elementem decyzji, na co wskazuje art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a., ale nie jest już elementem „informacji", o której mowa w przepisach § 5 ust. 15 Rozporządzenia. Może to doprowadzić do sytuacji, w której osoba niepełnosprawna, potrzebująca szczególnej pomocy, zostanie pozbawiona prawa do tej pomocy — w tym przypadku dofinansowania uczestnictwa w turnusie, a w skrajnych przypadkach — w ogóle rehabilitacji, zaś rozstrzygnięcie w tej sprawie będzie arbitralne i nieweryfikowalne. Osoby niepełnosprawne, z uwagi na różne dysfunkcje, mogą mieć utrudniony dostęp do pomocy prawnej, a przez to nie zdawać sobie sprawy z możliwości i środków ochrony swych praw, w tym odwoływania się od orzeczeń wydawanych w indywidualnych sprawach.

Jeżeli zaś wnioskodawca nie będzie mógł zakwestionować rozstrzygnięcia w administracyjnym toku instancji, to tym bardziej nie wniesie skargi do sądu administracyjnego. Wynika to bowiem z faktu, że informacja o prawie do wniesienia skargi winna się znaleźć w treści pouczenia w decyzji organu drugiej instancji. W sytuacji wydania „informacji" i gdy wobec braku stosownego pouczenia nie zostanie wniesione odwołanie, to nie zostanie wydana decyzja organu drugiej instancji, zatem nie będzie mogło się urzeczywistnić prawo do wniesienia skargi na decyzję. Gdyby zaś nawet uznać, że może zostać wniesiona skarga na „informację" jako na inny niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[19] akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa — to wnioskodawca również nie będzie o tym wiedział i w związku z tym z uprawnienia tego nie skorzysta.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że przewidziana w przepisach Rozporządzenia „informacja" — przy założeniu, że nie stanowi ona decyzji — może stanowić poważną barierę dla osób niepełnosprawnych. Literalna wykładnia przepisów Rozporządzenia powodowałaby bowiem konieczność zaakceptowania przez potencjalnego beneficjenta negatywnego rozpoznania wniosku i braku możliwości jego kwestionowania, a w dalszej kolejności konieczność poszukiwania innych źródeł dofinansowania udziału w turnusie bądź rezygnację z rehabilitacji w tej postaci.

[19] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 935.

3. STANOWISKO SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH NA TEMAT PRAWNEJ FORMY „INFORMACJI" W PRZEPISACH ROZPORZĄDZENIA

Z uwagi na problematyczną i niedookreśloną formę „informacji" należy poszukiwać wyjaśnienia tych kwestii w orzecznictwie sądów administracyjnych, które mogą wskazywać sposób wykładni przepisów Rozporządzenia. Można przyjąć, że ukształtowała się przeważająca linia orzecznicza, zgodnie z którą przewidziana w przepisach Rozporządzenia „informacja" powinna przyjmować postać decyzji administracyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny już w wyroku z dnia 8 listopada 2013 roku, II GSK 941/12[20], przyjął, że rozstrzygnięcie w przedmiocie dofinansowania kosztów turnusu rehabilitacyjnego ma charakter decyzji administracyjnej. Zwrócono równocześnie uwagę, że jest to jedyne akceptowalne rozwiązanie w sytuacji, gdy organ władczo i jednostronnie orzeka o uprawnieniu wnioskodawcy do dofinansowania kosztów turnusu rehabilitacyjnego i jedyne, które daje prawo procesu osobie ubiegającej się o świadczenie[21].

Co istotne, w orzecznictwie akcentuje się, że przepisy prawa materialnego mogą przewidywać załatwienie sprawy w formie decyzji administracyjnej również w sposób pośredni, przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, na przykład „zezwala", „przydziela", „potwierdza", „wyraża zgodę"[22]. Wszystkie przedstawione wyżej argumenty przemawiają za rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie udziału w turnusie rehabilitacyjnym w formie decyzji administracyjnej.

Szczególnie wnikliwie kwestię tę przeanalizował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2019 roku, I GSK 67/19[23]:

> Nie budzi wątpliwości, iż „powiadomienie o sposobie rozpatrzenia wniosku", pozostając aktem władczym i jednostronnym, rozstrzygającym o publicznym uprawnieniu jednostki, spełnia przesłanki konieczne do uznania go za decyzję administracyjną. Na rzecz przyjęcia takiej tezy przemawia także, akceptowane w doktrynie i orzecznictwie, prawo do procesu oraz domniemanie decyzyjnej formy załatwiania spraw administracyjnych. Prawo do procesu wyprowadza się z idei demokratycznego państwa prawnego[24]. Działania władcze powinny być wykonywane w takich formach, które stwarzają jednostce możliwość obrony jej interesów w postępowaniu gwarantującym zachowanie pewnych (podstawowych), standardów procesowych, m.in. takich jak: prawo do wysłuchania i prawo do czynnego udziału w ustaleniu stanu faktycznego. Zachowanie takich

[20] LEX nr 1559068.

[21] *Ibidem*; zob. też: wyroki NSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., I GSK 302/18, LEX nr 2565263; i I GSK 303/18, LEX nr 2565264 oraz uchwała NSA z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, LEX nr 1163154.

[22] Uchwała NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 6/98, LEX nr 34368; uchwała NSA z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, LEX nr 40267.

[23] LEX nr 2641858.

[24] B. Adamiak, *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 92.

standardów gwarantuje regulacja zawarta w k.p.a. odnosząca się do postępowania administracyjnego ogólnego (w sprawach załatwianych w drodze decyzji administracyjnych). Natomiast brak takich standardów w razie przyjęcia innych (niż decyzja) form konkretyzacji praw lub obowiązków jednostki — nawet poddanie tych form kontroli sądu administracyjnego — nie zapewnia właściwych standardów, bowiem ich zastosowanie zazwyczaj nie jest poprzedzone postępowaniem, w ramach którego jednostce służyłyby podstawowe prawa procesowe.

Z twierdzeniem tym należy się zgodzić. Wydanie decyzji administracyjnej daje bowiem stronie gwarancje ochrony jej praw i wiele możliwości działania, których wnioskodawca jest pozbawiony w przypadku uzyskania pisma niebędącego decyzją, szczególnie gdyby uznać, że jest to jedynie czynność materialno-techniczna.

Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym orzeczeniu zwrócił również uwagę:

Mając na względzie ochronę praw jednostki, jaką uzyskuje ona w przypadku sformalizowanego postępowania administracyjnego, należy przyjąć, iż w takich wątpliwych sytuacjach mamy do czynienia z decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Zasada domniemania załatwiania sprawy w formie decyzji może być jednak przyjmowana tylko w tych przypadkach, w których z normy prawa materialnego, stanowiącej podstawę jej wydania, można w sposób niebudzący wątpliwości wyprowadzić normę prawną wymagającą autorytatywnej konkretyzacji poprzez wyprowadzenie z niej uprawnienia lub obowiązku jednostki[25].

Niewątpliwie w przypadku dofinansowania uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym rozpatrywane jest uprawnienie wnioskodawcy, i to uprawnienie mogące znacząco wpłynąć na jego sytuację zdrowotną, a także jakość jego życia.

Przedstawione stanowisko podzieliły również między innymi: WSA w Krakowie w wyroku z dnia 8 listopada 2019 roku, III SA/Kr 916/19[26]; WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 18 listopada 2020 roku, I SA/Gl 507/20[27]; NSA w wyrokach z dnia 15 kwietnia 2021 roku, I GSK 1787/18[28] i I GSK 1788/18[29]; WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 8 lutego 2023 roku, III SA/Gl 623/22[30].

Tym bardziej więc dziwią takie wyroki, w których sądy uznały, że „informacja" nie musi być decyzją, na przykład: WSA w Kielcach z dnia 11 września 2008 roku, II SA/Ke 399/08[31]; WSA w Olsztynie z dnia 2 sierpnia 2011 roku, II SA/Ol 410/11[32]; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 sierpnia 2011 roku, II SA/Go

[25] Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2019 r., I GSK 67/19, LEX nr 2641858; tak też B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7–23.

[26] LEX nr 2739348.

[27] LEX nr 3110212.

[28] LEX nr 3227167.

[29] LEX nr 3209241.

[30] LEX nr 3500765.

[31] LEX nr 533602.

[32] LEX nr 1258710.

564/11[33] czy WSA w Łodzi z dnia 20 lipca 2022 roku, I SAB/Łd 3/22[34]. Pojawiają się one jednak marginalnie. W przeważającej większości sądy administracyjne dostrzegają wagę spraw tego rodzaju i znaczenie, jakie ma dla strony prawna forma „informacji".

PODSUMOWANIE

Niewątpliwie sam fakt, że osoba niepełnosprawna ubiegająca się o dofinansowanie uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym musi w tym celu złożyć wniosek upodabnia to postępowanie do typowego postępowania administracyjnego wszczynanego na żądanie strony[35]. W tego rodzaju postępowaniach Kodeks postępowania administracyjnego nakłada na organy administracji liczne obowiązki, między innymi informowania o okolicznościach faktycznych i prawnych (art. 9), zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu (art. 10) itp. Zastosowanie znajduje również wynikająca z art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności, stanowiąca konkretyzację normy z art. 78 Konstytucji RP i będąca elementem szerszej zasady sprawiedliwości proceduralnej[36]. Zasada dwuinstancyjności dotyczy jednakże tylko weryfikacji orzeczeń organów administracji (decyzji i postanowień). Realizacja tej zasady otwiera również drogę do sądowej kontroli rozstrzygnięć, co w przypadku „pisemnych powiadomień", „informacji" — przy założeniu, że nie są one decyzjami — nie ma miejsca.

Bezsprzecznie zaś osoby niepełnosprawne są osobami o szczególnych potrzebach, których funkcjonowanie w społeczeństwie wymaga wsparcia w wielu obszarach życia. Skierowanie do takich osób „informacji" niezawierającej pouczenia stanowić może nierzadko barierę nie do przezwyciężenia. Osobom takim trudno bowiem zarówno uzyskać pomoc, jak i w ogóle wystąpić o pomoc, i to nie tylko faktyczną, ale i prawną.

Z powyższych względów należałoby uznać, że to w gestii organów administracji pozostaje takie stosowanie niedoprecyzowanych przepisów prawa, które zapewni urzeczywistnienie ochrony praw jednostki. Do takich działań należy wydawanie rozstrzygnięć poddających się weryfikacji, w szczególności decyzji administracyjnych. Ta forma rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym byłaby optymalnym rozwiązaniem dla wnioskodawcy. Ma to kolosalne znaczenie zwłaszcza w przypadku odmowy przyznania dofinansowania. Osoba, która otrzyma takie rozstrzygnięcie, mogłaby je bowiem zakwestionować.

[33] LEX nr 897019.

[34] LEX nr 3400250.

[35] Zob. art. 61 § 1 k.p.a.

[36] Zob. też wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 66; tak też A. Wróbel, *Komentarz do art. 15*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2023.

W takim przypadku nastąpiłaby realizacja zasady dwuinstancyjności[37]. Pozwoliłoby to na wszechstronną, wnikliwą i przede wszystkim dwukrotną analizę konkretnego przypadku.

Założenie, że „informacja" stanowi jedynie pismo, nie zapewniłoby gwarancji realizacji praw wnioskodawcy. Nie miałby on możliwości zakwestionowania rozstrzygnięcia. Zwrócenia uwagi wymaga, że w większości wymienionych przepisów, w których prawodawca wykorzystuje informację — służy ona przekazaniu pozytywnego dla wnioskodawcy rozstrzygnięcia, zaś w przypadku negatywnego wyniku postępowania jest jednak wydawana decyzja. Tym bardziej więc należy akcentować konieczność wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 30 czerwca 2020 roku, II SA/Bd 675/19[38], wyjaśniał:

> w orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że w przypadkach, gdy ustawodawca upoważnił organ administracji do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy jednostki, natomiast nie wskazał wyraźnie formy prawnej działania organu, należy kierować się tzw. domniemaniem rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej. (…) W takich okolicznościach nie można dopuścić do sytuacji, aby w demokratycznym państwie prawnym, wniosek skarżącego o dofinansowanie kosztów turnusu rehabilitacyjnego, mający znacznie dla realizacji jego praw, byłby rozpatrywany poza procedurą, co zaistnieje w przypadku braku formy decyzji rozstrzygnięcia takiego wniosku, w szczególności, że rozstrzygnięcie to oparte jest na uznaniu administracyjnym i nieostrych kryteriach wyboru.

Stanowisko Sądu należy uznać za trafne i ogromnie ważne dla przedmiotu niniejszego opracowania i dlatego nie sposób się z nim nie zgodzić.

Wydaje się, że przy tak ugruntowanej linii orzeczniczej organy administracji powinny podążać szlakami wytyczonymi przez sądy administracyjne celem optymalizacji ochrony praw jednostki. Tylko ten sposób interpretacji omówionych przepisów pozwoliłby na uznanie, że treść Rozporządzenia, w zakresie prawnej formy „informacji", jest wystarczająca dla realizacji uprawnień beneficjentów tego rodzaju pomocy.

THE LEGAL FORM OF INFORMATION ON THE CONSIDERATION OF AN APPLICATION FOR CO-FINANCED PARTICIPATION IN A REHABILITATION CAMP — PRACTICAL APPROACH

Summary

The article aims to determine what legal form of the written notification of the consideration of the application for co-financing of participation in a rehabilitation camp, regulated in the Regulation of the Minister of Labor and Social Policy of November 15, 2007, would be the optimal solution for the applicant. It is significant that the legislator used the term "information" in the content of the said act. However, it requires consideration of what this "information" is and whether it provides

[37] Zob. między innymi wyrok NSA z dnia 21 lutego 2012 r., II OSK 2720/11, LEX nr 1145626.

[38] LEX nr 3064879.

sufficient guarantees for the protection of individual rights. It seems that depending on the legal form of this written notification, one can talk about the effectiveness of securing the situation of the beneficiaries of this aid or its lack.

Keywords: written notification, information for the applicant, administrative decision, right to appeal, social assistance

BIBLIOGRAFIA

Adamiak B., *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.

Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Mrozek P., *Postępowanie w sprawie ustalenia prawa do świadczenia dobry start*, [w:] P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, M. Rączka, *Program „Dobry start". Procedury, przykłady, wzory*, Legalis 2018.

Prokop R., *Komentarz do art. 13a*, [w:] *Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Komentarz*, red. J. Blicharz, J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko, LEX 2019.

Wróbel A., *Komentarz do art. 14*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2023.

Wróbel A., *Komentarz do art. 15*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2023.