

Radosław Bulejak

Zaskarżalność czynności faktycznych administracji zdrowia publicznego do wojewódzkiego sądu administracyjnego

Folia Iuridica Wratislaviensis 1/2, 145-159

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zaskarżalność czynności faktycznych administracji zdrowia publicznego do wojewódzkiego sądu administracyjnego

I. Uwagi ogólne

Cechą charakterystyczną administracji jest wielość jej prawnych form działania. A. Wiktorowska definiuje prawne formy działania jako określony typ konkretnej czynności organu administracyjnego. Typ czynności nie zależy od zakresu spraw, w jakich te czynności występują, ani od tego, czy są one powiązane z innymi czynnościami. Z tegoż powodu np. akt administracyjny będzie wykorzystywany zarówno w sprawach z zakresu prawa osobowego, prawa budowlanego czy prawa dewizowego. Autor twierdzi także, że prawna forma działania jest odpowiednikiem czynności prawnej, która występuje na gruncie prawa cywilnego¹.

W doktrynie prawa administracyjnego przeprowadza się różnorodne klasyfikacje prawnych form działania. Zasadniczą klasyfikacją jest podział zaproponowany przez S. Kasznicę na czynności prawne i czynności faktyczne. Autor określił czynności prawne jako działania mające na celu bezpośrednie wywołanie skutku prawnego w postaci nałożenia obowiązku, przyznania uprawnienia². Oznacza to, że czynność prawna będzie zmierzała bezpośrednio do utworzenia, zmiany lub zniesienia stosunku prawnego, czyli do materialnoprawnego określenia relacji między jednostką a organem wykonującym administrację³. W opozycji do czynności prawnych znajdują się czynności faktyczne, które kształtują stosunki prawne poprzez fakty, a nie reguły postępowania⁴. Nie mają one na celu wywołania bezpośrednio skutku prawnego.

¹ A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 282–283.

² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 112.

³ B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 6, s. 7.

⁴ M. Wierzbowski, [w:] J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Część 2, Warszawa 1985, s. 31.

W niniejszej pracy będą analizowane typowe czynności faktyczne administracji zdrowia publicznego. W doktrynie prawa administracyjnego formułuje się pojęcie administracji publicznej w trzech aspektach: organizacyjnym (podmiotowym), materialnym (przedmiotowym) i formalnym. E. Ochendowski przez administrację publiczną w ujęciu organizacyjnym rozumie: „ogół podmiotów administracji, a więc organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej [...]”, zaś administracją w ujęciu materialnym (przedmiotowym) jest taka działalność, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej – zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej [...]. Administracją publiczną w rozumieniu formalnym jest cała działalność wykonywana przez podmioty administracji bez względu na to, czy ma ona charakter administracyjny, czy też nie ma tego charakteru”⁵. W czasach prywatyzacji zadań publicznych oraz różnorodności ustrojowej administracji ujęcie materialne wydaje się najbardziej odpowiednie. Przez administrację zdrowia publicznego należy więc rozumieć działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne, tzn. zadania i kompetencje w zakresie publicznej służby i ochrony zdrowia. Takie pojmowanie administracji zdrowia publicznego współgra z definicją „działu zdrowia”, którą ustawodawca przyjął w ustawie z dnia 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej⁶. Zgodnie z art. 33 ust. 1 tej ustawy w dziale zdrowia mieszczą się m.in. sprawy ochrony zdrowia i zasad organizacji opieki zdrowotnej, ale także zawodów medycznych, warunków sanitarnych i nadzoru sanitarnego oraz koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych.

Zadania z zakresu ochrony zdrowia i zdrowotności publicznej realizuje zarówno administracja rządowa (państwowa), jak i samorządowa. Na poziomie krajowym będzie to Minister Zdrowia, natomiast na poziomie terenowej administracji rządowej wojewoda. Samorząd terytorialny realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia jako zadania własne. Z art. 7 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że gmina zaspokaja potrzeby mieszkańców w zakresie ochrony zdrowia i pomocy społecznej⁷. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym⁸ oraz art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa⁹ zadania w zakresie promocji i ochrony zdrowia zostały uznane przez ustawodawcę jako priorytety działalności samorządu powiatowego oraz wojewódzkiego. Warty odnotowania jest fakt, że ponad 95% publicznych zakładów opieki zdrowotnej pozostaje w gestii samorządów terytorialnych, najczęściej powiatowych

⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, Toruń 2002, s. 160.

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

i wojewódzkich. Dla nielicznych organem założycielskim jest wojewoda albo Minister Zdrowia, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Obrony Narodowej¹⁰.

Administrację zdrowia publicznego pełnią także podmioty prywatne, którym na podstawie porozumienia zostają zlecone zadania z zakresu administracji publicznej. Jest to o tyle ważne, że obecnie istnieje coraz więcej niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, które realizują zadania z zakresu ochrony zdrowia, odciążając przy tym inne państwowe jednostki organizacyjne.

II. Klasyfikacja czynności faktycznych administracji

Przez wiele lat problematyka czynności faktycznych była pomijana przy opisywaniu form działania administracji. Autorzy skupiali się na opisywaniu aktu administracyjnego, a zapominali o sytuacjach prawnych kreowanych przez fakty. Dopiero od okresu powojennego w doktrynie zaczęto opisywać czynności faktyczne jako przykład prawnej formy działania administracji publicznej. Warto zauważyć, że fakt przeciwstawienia sobie czynności prawnych i czynności faktycznych nie oznacza, że czynności faktyczne mogą być podejmowane bez podstawy prawnej. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Czynności faktyczne nie są tutaj wyjątkiem i dla wywołania skutku prawnego potrzebują odpowiedniej podstawy prawnej. Przepisy, poza nielicznymi przypadkami¹¹, nie regulują trybu dokonywania czynności faktycznych.

Czynności faktyczne są niejednorodną grupą działań. Można w niej wyróżnić kilka odrębnych form. W doktrynie prawa administracyjnego utrwalił się podział J. Starościaka na działania społeczno-organizatorskie oraz czynności materialno-techniczne¹². Przez działania społeczno-organizatorskie rozumie się działania niewładcze. W literaturze porównuje się je do działań organizacji społecznych. Najważniejszą cechą jest jednak niedopuszczalność stosowania jakiegokolwiek przymusu w celu realizacji czynności społeczno-organizatorskich¹³. Natomiast czynności materialno-techniczne to działania organów administracji, które będąc czynnościami faktycznymi, oparte są na wyraźnej podstawie prawnej i wywołują konkretne skutki prawne. J. Starościak wskazuje jako przykłady: zajęcie ruchomości przez poborcę skarbowego, sporządzenie protokołu

¹⁰ M. Poździoch, *Prawo zdrowia publicznego*, Warszawa 2009, s. 38.

¹¹ W obecnym stanie prawnym jedyną normatywną regulacją procesową czynności faktycznych jest postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia, które jest regulowane w rozdziale VII k.p.a. oraz VIIIa ord.pod.

¹² J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 286.

¹³ A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *op. cit.*, s. 283–284.

z dokonania czynności, doręczenie zawiadomienia. Od aktów administracyjnych czynności materialno-techniczne różnią się tym, że są działaniami faktycznymi, które nie powodują powstania żadnej normy postępowania. Natomiast od czynności społeczno-organizatorskich różnią się wywoływaniem skutków prawnych i możliwością realizacji ich przez przymus państwowy. Czynności materialno-techniczne są dzielone na wewnętrzne (w ramach pionu organizacyjnego administracji) i zewnętrzne, czyli wychodzące poza sferę *res internae*, tzn. w kontakcie z jednostką¹⁴.

III. Materialnoprawne regulacje czynności faktycznych administracji zdrowia publicznego

W obecnym stanie prawnym nie istnieje kompleksowa regulacja czynności faktycznych administracji zdrowia publicznego. Są one rozproszone w wielu ustawach z zakresu ochrony i służby zdrowia. W większości przypadków przepisy nie wskazują *expressis verbis*, że mamy do czynienia z czynnościami faktycznymi. Z tego powodu ważną rolę w ustalaniu charakteru prawnego czynności odgrywa orzecznictwo sądów administracyjnych oraz doktryna.

Istotną grupę czynności faktycznych administracji zdrowia publicznego stanowią zaświadczenia (poświadczenia). Jest to grupa aktów, która wywołuje najwięcej wątpliwości, jeżeli chodzi o kwalifikację w ramach czynności faktycznych administracji oraz rozgraniczenie ich od innych czynności prawnych, w tym aktów administracyjnych deklaratoryjnych.

Z reguły poświadczenia zalicza się do czynności materialno-technicznych, choć w doktrynie pojawiają się głosy odmiennie. Przykładowo J. Jendrośka kwalifikuje zaświadczenia jako jedną z form załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej. W swojej koncepcji prawnych form załatwiania sporów zalicza je do aktów prawnych, a dokładniej do aktów indywidualnych w ramach aktów prawa administracyjnego, obok aktów administracyjnych i ugód. Zdaniem autora zaświadczenie jest dokumentem stanowiącym świadectwo o pewnych stosunkach prawnych i faktach prawnie istotnych¹⁵.

Właściwy wydaje się jednak pogląd klasyfikujący zaświadczenia jako czynność faktyczną, która może wywoływać bezpośrednio skutek prawny. Taka koncepcja oddaje w pełni naturę zaświadczenia, które konstataje obowiązujący stan prawny. Nie wyklucza

¹⁴ J. Starościak, *op. cit.*, s. 302 i n.

¹⁵ J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wrocław 2005, s. 86 i 94.

to jednak oddziaływania na sytuację prawną jednostki, np. poprzez wywoływanie skutków prawnych.

Poświadczenie jest aktem często stosowanym przez organy administracji publicznej, w tym administracji zdrowia publicznego. W życiu codziennym najczęściej stykamy się z zaświadczeniem wydawanym na podstawie art. 51 i 52 ustawy z dnia 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁶, które potwierdza prawo do świadczeń opieki zdrowotnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 9 maja 2008 r. ustalił, że prawo do świadczeń zdrowotnych może być realizowane w dwóch trybach: pozadecyzyjnym oraz w formie decyzji administracyjnej. Strona w skardze zażądała wydania decyzji administracyjnej potwierdzającej jej uprawnienie do świadczeń zdrowotnych, gdyż nie była pewna, czy jest objęta powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Niepewność wynikała z rozbieżnych informacji udzielanych przez organy administracji publicznej. Zakład Ubezpieczeń Społecznych poinformował skarżącego, że nie przysługują mu świadczenia zdrowotne ze środków publicznych, natomiast z Narodowego Funduszu Zdrowia skarżący otrzymał zawiadomienie, że podlega powszechnemu ubezpieczeniu. Z tego powodu strona wystosowała wniosek do Prezydenta Miasta Łodzi o wydanie decyzji deklaratoryjnej poświadczającej prawo do świadczeń zdrowotnych. Prezydent odmówił wydania takiej decyzji i wskazał, że strona ubiega się o przyznanie renty socjalnej i zgodnie z art. 67 ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest osobą ubezpieczoną z mocy prawa. Skarżący wniósł odwołanie od decyzji, która została przez samorządowe kolegium odwoławcze utrzymana w mocy. W skardze do WSA jednostka podnosiła, że nadal nie jest pewna, czy ubezpieczenie jej przysługuje, gdyż nie otrzymała żadnej decyzji, lecz dwa pisma sporządzone przez pracownika socjalnego informujące o prawie do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego w okresie trwania postępowania o przyznanie emerytury lub renty.

WSA w Łodzi ustalił, że „realizacja prawa do świadczeń jest odformalizowana. W celu potwierdzenia prawa do świadczeń nie jest bowiem wymagane wydanie decyzji administracyjnej, lecz sporządza się kartę ubezpieczenia, o której mowa w art. 50 i nast. Ustawy, lub poświadczenie, uregulowane w art. 52 ust. 1 i nast. ustawy”¹⁷. Sąd administracyjny podkreślił także, że tryb niedecyzyjny ma pierwszeństwo. Oznacza to, że decyzja może zostać wydana tylko wtedy, gdy jednostce nie przysługuje pozadecyzyjna forma potwierdzenia prawa do świadczeń zdrowotnych. Jeżeli osoba spełniałaby kryteria do uzyskania karty ubezpieczenia czy też poświadczenia prawa do świadczeń

¹⁶ Dz. U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.

¹⁷ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 maja 2008 r., sygn. III SA/Łd 43/08, LEX nr 497369.

i jednocześnie zachodziłyby przesłanki do uzyskania decyzji potwierdzającej to prawo, pierwszeństwo należałoby przyznać drodze mniej sformalizowanej. Sąd administracyjny uznał, że potwierdzenie prawa do świadczeń zdrowotnych mogło odbyć się tylko w drodze zaświadczenia, a nie w formie decyzji, tak jak tego żądał skarżący. Z akt sprawy wynikało bowiem, iż skarżący ubiegał się o prawo do renty socjalnej. Wobec tego stan faktyczny sprawy mieścił się w hipotezie art. 67 ust. 7 ustawy, czyli skarżący został objęty powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym.

W omawianej sprawie sąd wyraźnie zaznaczył, że co do zasady prawo do świadczeń zdrowotnych jest potwierdzane w formie karty ubezpieczenia albo zaświadczenia wydanego na podstawie art. 51 i 52 ustawy. Analiza przeprowadzona przez sąd jednoznacznie wskazuje, że karta ubezpieczenia (albo poświadczenie) jest czynnością materialno-techniczną. Na podstawie faktu wydania dokumentu zostaje ukształtowana sytuacja prawna ubezpieczonego. Od tej pory, aby korzystać ze świadczeń zdrowotnych, ubezpieczony musi się posługiwać poświadczeniem. Oznacza to, że akty wydawane na podstawie omawianej ustawy wywołują skutek prawny w postaci przyznania uprawnienia do korzystania z usług publicznej służby zdrowia.

Oprócz przyznawania uprawnień czynności materialno-techniczne mogą także nakładać obowiązki. W wyroku z 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy ustalił, że ustawodawca nie przewidział formy decyzji administracyjnej dla zgłoszenia do ubezpieczenia osoby uprawnionej do świadczenia pielęgnacyjnego ani też dla ustalenia wysokości składki z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego. „Osoba uprawniona do świadczenia pielęgnacyjnego staje się z mocy ustawy ubezpieczoną, gdy organ samorządu terytorialnego dokona powyższych czynności, to jest zgłosi ją do ubezpieczenia i zacznie opłacać składkę. Czynności te należą do materialno-technicznych”¹⁸.

Innym obowiązkiem administracyjnoprawnym realizowanym przez czynności faktyczne jest obowiązkowe szczepienie ochronne w ramach Narodowego Programu Szczepień Ochronnych. Według art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁹, zwanej dalej ustawą epidemiologiczną, obowiązek obejmuje *ipso iure* wszystkie osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wykonanie tego obowiązku zabezpieczone jest przymusem administracyjnym oraz odpowiedzialnością regulowaną przepisami Kodeksu wykroczeń (art. 115 k.w.). Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy epidemiologicznej wobec osoby, która nie poddaje się obowiązkowi szczepienia, może być zastosowany środek przymusu bezpośredniego polegający na przytrzymaniu, unieruchomieniu lub przymusowym podaniu leku.

¹⁸ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 maja 2007 r., II SA/Bd 228/07, LEX nr 1013218.

¹⁹ Dz. U. Nr 234, poz. 1570.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyrokiem z 2011 r. ustalił, że regulacja obowiązku w formie poddania się z mocy prawa powoduje, że ustawa epidemiologiczna nie daje podstaw do wydawania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej. W sprawie stroną skarżącą była matka, która zaprzestała dalszych szczepień syna. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny wydał decyzję nakazującą poddanie dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciwko wzw typu B, błonicy, tężcowi, krztuścowi, *heamophilus influenzae* i *poliomyelitis*. Wobec niezastosowania się do nakuzy wynikającego z ww. decyzji organ upomnieniem wezwał skarżącą do wykonania przedmiotowych szczepień, informując o możliwości nałożenia grzywny w celu przymuszenia. Następnie organ wydał osobne postanowienie o nałożeniu na skarżącą grzywny w celu przymuszenia w wysokości 10 000 zł. Skarżąca wniosła zażalenie do organu II instancji, gdzie podnosiła, że podjęła już działania zmierzające do wykonania obowiązkowego szczepienia. Organ wyższego stopnia utrzymał w mocy postanowienie nakładające grzywnę, jednakże zmniejszył jej wysokość. Stwierdził także, że zasadne i właściwe było wydanie decyzji nakładającej na skarżącą obowiązek zaszczepienia syna. W skardze na powyższe rozstrzygnięcie do wojewódzkiego sądu administracyjnego jednostka wniosła o uchylenie postanowienia, podnosząc, iż podjęła działania zmierzające do wykonania obowiązku zaszczepienia dziecka.

Sąd administracyjny uchylił postanowienie, argumentując, że obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym wynika z mocy prawa, nie ma zatem podstawy prawnej do jego konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej. Zaznaczył także, że „organ administracji publicznej wykonuje zadania administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej, jeżeli przepis prawa materialnego *expressis verbis* stanowi o dokonaniu autorytatywnej konkretyzacji tej normy prawa materialnego w formie decyzji administracyjnej, a w razie braku regulacji, gdy przepis prawa materialnego wymaga dokonania autorytatywnej konkretyzacji w zakresie uprawnienia lub obowiązku jednostki”²⁰. Oznacza to, że jedyną formą, w której można realizować obowiązek szczepienia, jest czynność faktyczna. Często będzie to wezwanie lekarza do stawienia się do punktu szczepień w zakładzie opieki zdrowotnej. Lekarz wzywający będzie organem administracji publicznej (zdrowia publicznego) w rozumieniu funkcjonalnym, a wezwanie czynnością materialno-techniczną. Dodatkowo WSA w Kielcach podkreślił, że obowiązki z mocy prawa podlegają egzekucji. Przepis prawa, który winien być wskazany w tytule wykonawczym, będzie podstawą prowadzenia egzekucji.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 września 2011 r., sygn. II SA/Ke 444/11, LEX nr 1152655.

Czynnością faktyczną jest także udostępnienie i odmowa udostępnienia dokumentacji medycznej²¹. W wyroku z 2003 r. w składzie siedmiu sędziów Naczelny Sąd Administracyjny uznał uprawnienie do udostępnienia skarżącej przez szpital dokumentacji medycznej zbiorczej w zakresie dotyczącym jej osoby w formie wyciągów, odpisów lub kopii z tej dokumentacji. Skarżąca podnosiła, że nie uzyskiwała dostępu do pełnej dokumentacji medycznej dotyczącej jej osoby w związku z leczeniem w szpitalu i domaga się wydania dotyczących jej odpisów z dokumentacji medycznej zbiorczej (księgi chorych oczekujących na przyjęcie do szpitala, księgi chorych oddziału, księgi raportów pielęgniarskich, księgi raportów lekarskich, księgi bloku operacyjnego, księgi badań diagnostyki laboratoryjnej, księgi pracowni RTG, księgi pracowni histopatologicznej, księgi pracowni diagnostycznej i księgi zabiegów szpitala), ponieważ szpital, pomimo wezwań skarżącej, nie spełnił tego żądania. W odpowiedzi na skargę Szpital wniósł o odrzucenie skargi, ponieważ droga sądowa w tej sprawie nie przysługuje. Jako żądanie ewentualne szpital wniósł o oddalenie skargi, ponieważ została wydana kopia posiadanej dokumentacji.

NSA stwierdził jednak, że „sprawa o udostępnienie pacjentowi dokumentacji medycznej nie jest załatwiana w drodze decyzji administracyjnej, gdyż takiej prawnej formy załatwienia tej sprawy nie przewiduje ustawa o zakładach. Jest to więc sprawa, do załatwienia której nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Udostępnienie dokumentacji medycznej pacjentowi następuje w drodze działania (czynności) zakładu. Jest to czynność w sprawie uznania uprawnienia pacjenta wynikającego z mocy przepisu prawa. O takich czynnościach (aktach) jest mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA. Chodzi o czynność (akt) z zakresu administracji publicznej, gdyż czynnościami (aktami) z zakresu administracji publicznej są wszelkie akty (czynności) działania i sprawy, które nie mają charakteru cywilnoprawnego, załatwiane przez organy administracji publicznej w szerokim tego słowa znaczeniu, w tym także przez zakłady administracyjne. W sprawach dotyczących tego rodzaju czynności lub aktów przysługuje skarga do sądu administracyjnego”²².

Z przedstawionych rozważań wynika, że pacjent ma uprawnienie do udostępnienia mu, w zakresie dotyczącym jego osoby, dokumentacji medycznej zbiorczej, wynikające z mocy art. 18 ust. 3 pkt 1 ustawy o zakładach (obecnie art. 23 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta), a w razie odmowy uznania tego uprawnienia przez

²¹ Art. 18 ustawy z dnia 30.8.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89), obecnie art. 23 ustawy z dnia 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417 ze zm.).

²² Zob. wyrok składu siedmiu sędziów NSA z dnia 19 maja 2003 r., sygn. OSA 1/03, ONSA 2003/4/114.

publiczny zakład opieki zdrowotnej może zaskarżyć czynność takiego zakładu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³ (dalej p.p.s.a.).

Na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej ze środków publicznych w literaturze wyodrębnia się jeszcze kilka innych czynności faktycznych, są to m.in. skierowanie, zlecenie, wpis na listę oczekujących, udzielenie świadczenia albo skreślenie z tej listy. Zgodnie z art. 33 ust. 1 tej ustawy „Leczenie uzdrowskowe albo rehabilitacja uzdrowskowa przysługuje świadczeniobiorcy na podstawie skierowania wystawionego przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego”, natomiast według art. 40 ust. 1 – „Zaopatrzenie w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz w środki pomocnicze przysługuje świadczeniobiorcom na zlecenie lekarza ubezpieczenia zdrowotnego lub felczera ubezpieczenia zdrowotnego, na zasadach określonych w ustawie”. Ponadto zgodnie z art. 20 ust. 1 „Świadczenia opieki zdrowotnej w szpitalach i świadczenia specjalistyczne w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej są udzielane według kolejności zgłoszenia w dniach i godzinach ich udzielania przez świadczeniodawcę, który zawarł umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej”. Przywołane przepisy prawa materialnego wymagają od organu administracji publicznej potwierdzenia obowiązku lub uprawnienia w innej formie aniżeli akt administracyjny²⁴. Oznacza to, że jest niedopuszczalne wydanie decyzji administracyjnej lub postanowienia w miejsce zaświadczenia.

IV. Przesłanki dopuszczalności skargi na czynności faktyczne organów administracji zdrowia publicznego (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)

Jak wcześniej wspomniano, administracja publiczna, w tym administracja zdrowia publicznego, działa władczo. Przy wykonywaniu swoich zadań posługuje się wieloma formami działania, często także czynnościami faktycznymi. Większość typowych działań administracji nie zawsze jest zgodna z interesem jednostki, dlatego w celu realizacji swoich zadań musi korzystać z przymusu państwowego. Problem powstaje, gdy organ przekracza swoje upoważnienie ustawowe, np. rozszerzając swoje kompetencje. Z tegoż względu w dzisiejszym świecie kwestią fundamentalną jest prawo jednostki do zaskarżania działań administracji. Już art. 2 Konstytucji RP stwierdza, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Natomiast w art. 45 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca przyznaje każdemu

²³ Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270.

²⁴ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 12.

prawo podmiotowe do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Zgodnie z art. 184 Konstytucji: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

Ustawa o postępowaniu przez sądami administracyjnymi przez regulację rodzaju skarg wyznaczyła granice właściwości sądu administracyjnego. Nie jest to wyliczenie taksatywne, gdyż sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy innych ustaw szczególnych przewidują kontrolę (art. 3 § 2 p.p.s.a.).

Jednym z rodzajów skargi do sądu administracyjnego jest skarga na „inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” (art. 3 § 1 pkt 4 p.p.s.a.). W przytoczonym przepisie ustawodawca wprowadził trzy przesłanki:

- 1) zaskarżane akty lub czynności nie mogą być decyzjami, postanowieniami z pkt 1–3;
- 2) akty lub czynności muszą być z zakresu administracji publicznej;
- 3) akty lub czynności powinny wynikać z przepisów prawa oraz dotyczyć uprawnień lub obowiązków²⁵.

Skarga na inne akty lub czynności jest szczególnie istotna dla ochrony praw jednostki w kontakcie z administracją zdrowia publicznego, która realizując swoje funkcje, może wkraczać w różne sfery życia jednostki, w tym najbardziej delikatne, jak ochrona zdrowia. Należy jednak zadać pytanie, czy jednostce na każdą czynność faktyczną administracji zdrowia publicznego będzie przysługiwała skarga w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy p.p.s.a.?

Jednym z warunków wniesienia skargi przez jednostkę jest wykazanie interesu prawnego. Według art. 50 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny. O tym, czy jednostka ma w danej sprawie interes prawny, przesądza przepis prawa²⁶. W przypadku czynności faktycznych administracji zdrowia publicznego będzie to przepis prawa materialnego, np. legitymacja osoby, na którą nałożono obowiązek szczepienia, będzie wynikała wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy

²⁵ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 8.

²⁶ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowania administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 418.

epidemiologicznej. Brak interesu prawnego będzie skutkowało oddaleniem skargi i odmową udzielenia ochrony prawnej.

Ponadto skarżący musi wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa w terminie czternastu dni od chwili, w którym dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu. Zgodnie z art. 52 p.p.s.a. dopiero wyczerpanie obrony na drodze administracyjnej upoważnia jednostkę do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Pierwowzorem omawianej skargi był art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁷. Celem wprowadzenia nowelizacji było rozszerzenie zakresu kontroli sądowej „na inne niż wymienione w art. 16 ust. 1 pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa”. Aktualnie w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. pominięto formułę, aby akty lub czynności dotyczyły „przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku”. W doktrynie pojawiają się głosy, że eliminacja wskazanego wymogu prowadzi do uogólnienia normy, co oznacza rozszerzenie kontroli działalności administracji publicznej²⁸. Są to jednak rozważania czysto teoretyczne, gdyż trudno wyobrazić sobie inne postaci skutku lub czynności poza przyznaniem, stwierdzeniem, uznaniem uprawnienia lub obowiązku.

Podstawowy problem, który jawi się na tle regulacji art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., to kwalifikacja „innych aktów lub czynności” jako prawnych form działania administracji. Zgodnie z omawianym przepisem zaskarżane akty lub czynności nie mogą być decyzjami administracyjnymi (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.) ani postanowieniami wydawanymi w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym (art. 3 § 2 pkt 2 i 3 p.p.s.a.). Oznacza to, że ustawodawca pozostawił sądowi kwestię rozstrzygnięcia, gdzie będzie przebiegała granica między poszczególnymi formami działania.

W literaturze przyjmuje się, że decyzja administracyjna, jako czynność prawna, jest „oświadczeniem woli kompetentnego organu administracji publicznej, która została podjęta w wyniku zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego lub w określonym zakresie normy prawa procesowego do ustalonego stanu faktycznego”²⁹. Według B. Adamiak cechą konstytutywną decyzji ma być kształtowanie uprawnień lub obowiązków jednostki poprzez autorytatywną konkretyzację normy administracyjnego prawa materialnego. Z tego powodu czynności faktyczne, których celem nie jest wywołanie

²⁷ Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

²⁸ G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania: studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15–16 listopada, 2005, s. 364.

²⁹ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 22 i 23.

bezpośredniego skutku prawnego (jedynie taki skutek mogą wywołać pośrednio), nie stanowią formy konkretyzacji uprawnień lub obowiązków³⁰.

Wyłączenie decyzji administracyjnych z pojęcia „aktów” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ma charakter niewątpliwy i bezdyskusyjny. Inaczej jednak rysuje się sytuacja wyłączenia postanowień, których zakres zaskarżalności oparty został na zasadzie enumeracji pozytywnej. Oznacza to, że skarga do sądu przysługuje tylko na postanowienia wyraźnie wskazane przez ustawodawcę. W doktrynie pojawia się pogląd, że zastrzeżenie „inne akty niż określone w pkt 2–3” pozwala na wyłączenie z kategorii tych „aktów” ściśle tylko określonych postanowień. Taki wniosek skutkowałby dopuszczalnością wniesienia skargi do sądu na pozostałe postanowienia, której nie można byłoby skarżyć na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 i 3. Takie rozumowanie zostało jednak zakwestionowane przez M. Bogusza. Jego zdaniem zakładałoby ono nieracjonalność ustawodawcy: „[...] przejaw działania administracji wyłączony spod kognicji sądu administracyjnego na podstawie jednego przepisu artykułu ustawy, byłby obejmowany tą kognicją na podstawie innego przepisu tego samego artykułu”³¹.

Kwestią bezdyskusyjną w literaturze jest objęcie przez sąd administracyjny kontrolą czynności materialno-technicznych administracji zdrowia publicznego. Jak wcześniej wspomniano, musi je charakteryzować: konieczność istnienia podstawy prawnej, wywoływanie określonych skutków prawnych, stwarzanie nowych sytuacji przez fakty, władczość takiej czynności. Niezaskarżalne są czynności społeczno-organizatorskie, które należą do działań niewładczych. Z tego powodu nie wszystkie czynności faktyczne administracji zdrowia publicznego będą nosiły przymiot zaskarżalności do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Czynności materialno-techniczne nie stanowią grupy jednorodnej. Wpływa na to ich różna podstawa, różne przeznaczenie. Najbardziej dyskusyjny charakter mają zaświadczenia, których zaskarżalność do sądu jest dyskusyjna. W literaturze przewijają się różne głosy, np. w opinii K. Kłosowskiej istnieje możliwość obalenia przeciwdowodem niekorzystnego zaświadczenia w ramach postępowania administracyjnego³². Wykluczona jest więc skarga do sądu na ten akt. Z drugiej strony pewni autorzy dopuszczają

³⁰ *Eadem*, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU)...*, s. 9 i 10.

³¹ M. Bogusz, *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 180.

³² K. Kłosowska, *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009, s. 89.

skargę na pewne zaświadczenia, które będą spełniać jeszcze dwa pozostałe wymogi z art. 3 § 2 pkt 4³³.

Zawężenie weryfikacji zaświadczeń tylko do postępowania dowodowego w ramach procedury administracyjnej wydaje się niewłaściwe. Zaświadczenie, jako dokument urzędowy, jest objęte domniemaniem prawdziwości oraz zgodności treści dokumentu z prawdą. Są to oczywiście domniemania wzruszalne, ale często jednostka napotyka zbyt duże problemy dowodowe, aby skutecznie wykazać, że dokument jest fałszywy lub nieprawdziwy. Z tego względu objęcie zaświadczeń skargą na inne akty lub czynności wydaje się najlepszym rozwiązaniem, gdyż zapewnia jednostce najefektywniejszą obronę swoich praw.

Następny warunek, jaki musi spełnić akt lub czynność, to mieszczenie się w zakresie administracji publicznej. Działania, które nie będą nosić znamion władztwa administracyjnego, będą poza kognicją sądu. Problemem jest, jak wcześniej zauważono, definiowanie administracji publicznej. Większość autorów przyjmuje funkcjonalne rozumienie administracji, opierające się na działalności administrowania. Doktryna argumentuje taki wybór wykładnią historyczną, gdzie w ustawie o NSA był zamieszczony art. 20 ust. 3, który stanowił, że pod pojęciem aktów lub czynności oraz spraw z zakresu administracji publicznej ustawa rozumiała wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy wymienione w art. 20 ust. 2 ustawy (naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz inne organy, jakie zostały powołane z mocy prawa do załatwienia spraw z zakresu administracji publicznej)³⁴.

Trzecia przesłanka warunkująca dopuszczalność skargi sprowadza się do wymogu, żeby akty lub czynności wynikały z przepisów prawa oraz dotyczyły uprawnień lub obowiązków. Pojęcia „uprawnienia” i „obowiązku” nie zostały zdefiniowane w ustawie. Orzecznictwo sądowe podkreśla, że należy stosować je w znaczeniu powszechnym. Uprawnienie zatem będzie definiowane jako „element składowy szerszej kategorii pojęciowej, jaką jest prawo podmiotowe, i pojmowane jako prawo do żądania od kogoś oznaczonego zachowania. Z kolei obowiązek należy postrzegać jako powinność obciążającą podmiot prawa”³⁵.

Dodatkowe wątpliwości pojawiają się w związku z formułą „akty lub czynności [...] dotyczące”. Zgodnie z poglądem G. Łaszczyca, Cz. Martysza i A. Matana zwrot „dotyczący” wskazuje zarówno na bezpośredni lub pośredni związek aktów lub czynności

³³ G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, s. 368.

³⁴ *Ibidem*, s. 370.

³⁵ Zob. postanowienie NSA z dnia 2 grudnia 1998 r., sygn. I SAB/Ka 16/98, ONSA 1999/2/74.

z przepisami prawa. Autorzy podkreślają, że zwrot „bezpośrednio dotyczy” został skreślony z projektu ustawy o NSA, co uzasadnia szeroką interpretację i konstatację, że uprawnienie lub obowiązek mogą mieć tak bezpośrednie, jak i pośrednie oparcie w przepisach prawa³⁶.

V. Konsekwencje prawne zaskarżenia czynności faktycznej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4

Zgodnie z art. 146 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, uchyla ten akt albo stwierdza bezskuteczność czynności. Oznacza to, że sądy administracyjne nie rozstrzygają spraw merytorycznie, ale tylko pod kątem legalności oraz praworządności podejmowanych aktów lub czynności. Wyjątkowo sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa.

Taka konstrukcja kontroli działalności administracji przez sąd administracyjny powoduje, że sprawa niejako wraca do organu administracji, który zobowiązany jest ponownie dokonać czynności faktycznej, ale zgodnie ze wskazaniem wyroku. Warto podkreślić, że organ jest związany oceną prawną zawartą w wyroku. W razie bezczynności organu sąd może, po uprzednim pisemnym wezwaniu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, nałożyć na niego grzywnę. Ponadto może także orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz stan faktyczny i prawny nie budzi uzasadnionych wątpliwości (orzeczenie merytoryczne).

Zaprezentowane rozwiązanie prawne pozwala jednostce, mimo kasacyjnego charakteru orzeczeń sądu administracyjnego, na obronę swoich praw naruszonych nielegalnymi czynnościami faktycznymi administracji zdrowia.

VI. Uwagi końcowe

Administracja zdrowia publicznego w dużej mierze posługuje się czynnościami materialno-technicznymi. Najczęściej są to różnego rodzaju zaświadczenia, skierowania, zlecenia, ale także wpis na listę oczekujących, odmowa udostępnienia dokumentacji albo wezwanie na szczepienie. Wszystkie omawiane czynności charakteryzują się władczym kreowaniem sytuacji prawnych przez fakty, a nie przez reguły postępowania. Brak przepisów ogólnych prawa administracyjnego, a co za tym idzie ustawowej definicji czynności materialno-technicznych, powoduje, że regulacja dotycząca tej prawnej formy działania administracji jest rozproszona i szczątkowa. W większości przypadków

³⁶ G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, s. 372 i 373.

przepisy nie wskazują *expressis verbis*, że mamy do czynienia z czynnościami materialno-technicznymi. Z tego powodu dopiero w drodze egzegezy tekstu prawnego jesteśmy w stanie ustalić charakter prawny i skutki danej czynności z zakresu administracji publicznej. Mimo odformalizowanej procedury dokonywania czynności materialno-technicznych jednostce przysługuje prawo do zaskarżania czynności faktycznych administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. osoba posiadająca interes prawny ma legitymację do zaskarżania innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej po uprzednim zawezwaniu na piśmie do usunięcia naruszenia prawa. Dyspozycją omawianego przepisu zostały objęte wszystkie czynności materialno-techniczne. Oznacza to, że jednostka nie jest bezbronna wobec działań administracji publicznej. Jest to kwestia niezwykle istotna, gdyż działając władczo, administracja ingeruje w prawie wszystkie sfery życia człowieka, zwłaszcza w tak wrażliwe, jak zdrowie i jego ochrona.

Summary

Challengeability of public health administration's real act to an administrative court

This article focuses on a difficult and complex matter relating to real acts which are used by public health administration. The issue of real acts raises a great deal of controversy as the existing regulations are rather fragmentary. Moreover, they are often overlooked in the literature, which concentrates mostly on administrative decisions. Real acts, similarly as administrative acts, create enforceable legal effects. In everyday life a countless number of real acts is encountered, such as: certificates, summons to vaccinate or denials of access to documentation. Administration has the power to authoritatively change a legal situation of an individual. For this reason it is crucial that the law provides for the protection of rights and interests of such an individual. In a situation when administration exceeds its competence, an individual is not left to his or her own devices. According to the Act on the Proceedings before Administrative Courts an individual has a right to challenge real acts to the Voivodship Administrative Court. However, a judicial review conducted by administrative courts is limited to the verification of legality of a decision undertaken by a public authority. A review concentrates on conformity with provisions of universally binding law. If a ruling states that a real act in question is not legitimate, the case returns to an administrative authority of the first instance, which is under an obligation to reconsider it. This procedure allows an individual to challenge illegitimate real acts. This is very important as administration interferes in almost all spheres of human life, including such sensitive issues as health.