



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena Lipowicz

RPO-740411-V-13/GH

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 27 VIII 2013

Naczelnny Sąd Administracyjny
Izba Gospodarcza
ul. G. P. Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.
- *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.,
dalej p.p.s.a.)

wnoszę o

wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności
w orzecznictwie sądów administracyjnych, to jest rozstrzygnięcie:

**Czy czynność potwierdzenia skierowania bądź odmowy potwierdzenia
skierowania na leczenie uzdrowiskowe, podejmowana na podstawie art. 33 ust.
2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach z opieki zdrowotnej finansowanych
ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.), jest czynnością
z zakresu administracji publicznej podlegającą kontroli sądu administracyjnego na
podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.?**

U z a s a d n i e

I

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach z opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm., dalej *ustawa o świadczeniach*), leczenie uzdrowiskowe przysługuje świadczeniobiorcy na podstawie skierowania wystawionego przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego. Sposób wystawiania, skierowania, tryb potwierdzania oraz wzór określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 lipca 2011 r. *w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe* (Dz.U. Nr 142, poz. 835, dalej *rozporządzenie*). Na podstawie art. 33 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* wystawione przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego skierowanie na leczenie uzdrowiskowe wymaga potwierdzenia przez oddział wojewódzki funduszu właściwy ze względu na miejsce zamieszkania świadczeniobiorcy, a jeżeli nie można ustalić miejsca jego zamieszkania - oddział wojewódzki funduszu właściwy dla siedziby świadczeniodawcy, który wystawił skierowanie. Po otrzymaniu skierowania przez oddział wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) komórka organizacyjna właściwa w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego dokonuje jego rejestracji, nadając skierowaniu kolejny numer. Po rejestracji skierowania lekarz specjalista w dziedzinie balneoklimatologii i medycyny fizykalnej lub rehabilitacji medycznej dokonuje aprobaty skierowania pod względem celowości leczenia uzdrowiskowego. Jednocześnie lekarz specjalista może zażądać od lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, który wystawił skierowanie, dostarczenia w wyznaczonym terminie dokumentacji medycznej niezbędnej do ustalenia rodzaju i zakresu leczenia uzdrowiskowego, uzupełnienia lub aktualizacji tej dokumentacji oraz przeprowadzenia dodatkowych badań (§ 3 *rozporządzenia*). Zgodnie natomiast z § 4 ust. 1 *rozporządzenia* oddział wojewódzki NFZ potwierdza skierowanie, jeżeli lekarz specjalista zaaprobował celowość skierowania oraz w odpowiednich zakładach lecznictwa uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej są wolne miejsca, przewidziane w umowach z tymi zakładami. Potwierdzając skierowanie, oddział wojewódzki NFZ określa: rodzaj leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej oraz ich tryb; odpowiedni zakład lecznictwa uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej; datę rozpoczęcia leczenia albo rehabilitacji uzdrowiskowej; w przypadku leczenia uzdrowiskowego w warunkach stacjonarnych - czas trwania; okres leczenia, w przypadku

leczenia uzdrowiskowego w warunkach ambulatoryjnych albo rehabilitacji uzdrowiskowej. Skierowanie, którego oddział wojewódzki NFZ nie potwierdził z powodu niewskazania przez lekarza specjalistę celowości skierowania, jest zwracane lekarzowi ubezpieczenia zdrowotnego, który je wystawił, wraz z podaniem przyczyny odmowy potwierdzenia skierowania. O niepotwierdzeniu skierowania oddział wojewódzki NFZ zawiadamia świadczeniobiorcę nie później niż 30 dni od otrzymania wniosku. Na niepotwierdzenie skierowania przez oddział wojewódzki NFZ nie przysługuje odwołanie (§ 5 *rozporządzenia*). Minister zdrowia, zgodnie z delegacją zawartą w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o *lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych* (Dz. U. Nr 167, poz. 1399 ze zm.), opracował rozporządzenie z dnia 5 stycznia 2012 r. w *sprawie zasad kierowania i kwalifikowania pacjentów do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego* (Dz.U. z 2012 r., poz. 14), w załącznikach do którego zawarto ogólne i szczegółowe wskazania oraz przeciwwskazania do leczenia uzdrowiskowego zarówno o charakterze ogólnym, jak i odnoszące się do poszczególnych jednostek chorobowych.

II

W pierwszej kolejności ustalenia wymaga, czy sformułowany w *petitum* wniosek Rzecznika spełnia warunki, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., to jest, czy stosowanie przepisu art. 33 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Na tak sformułowane pytanie należy dać odpowiedź twierdzącą. Sądy administracyjne prezentują rozbieżne stanowiska w odniesieniu do stosowania wskazanych przepisów prawnych.

W wyroku z dnia 20 września 2006, sygn. akt II SA/Ol 456/06 (orzeczenie prawomocne), WSA w Olsztynie stwierdził, iż czynność potwierdzenia skierowania (odmowy potwierdzenia skierowania) na leczenie uzdrowiskowe jest podejmowana w indywidualnej sprawie określonego podmiotu i dotyczy potwierdzenia uprawnienia tego podmiotu wynikającego z art. 33 ust. 1 *ustawy o świadczeniach*. Bowiem zgodnie z tym przepisem świadczeniobiorcy przysługuje leczenie uzdrowiskowe na podstawie skierowania wystawionego przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego. Jednakże skierowanie to wymaga

potwierdzenia przez oddział wojewódzki NFZ na podstawie art. 33 ust. 2 *ustawy o świadczeniach*. Zatem od jednostronnego działania dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ (dyrektor jest organem NFZ zgodnie z art. 98 ust. 1 pkt 4 *ustawy o świadczeniach*) zależy, czy uprawniony podmiot skorzysta z przysługującego mu leczenia uzdrowiskowego. Biorąc pod uwagę powyższe cechy czynności potwierdzenia skierowania (odmowy potwierdzenia skierowania) na leczenie uzdrowiskowe Sąd uznał, że jest to czynność z zakresu administracji publicznej, która została poddana kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w następujących prawomocnych orzeczeniach sądów administracyjnych: wyroku WSA w Olsztynie z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt II SA/OI 456/06; postanowieniu NSA z dnia 25 września 2007 r., sygn. akt II GSK 136/07; wyroku WSA w Bydgoszczy z 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Bd 13/10; postanowieniu WSA w Gdańsku z dnia 24 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Gd 166/10; postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 1 września 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 290/10; wyroku WSA w Gdańsku z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/Gd 296/10; postanowieniu WSA w Kielcach z dnia 24 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 6/11; postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 282/11; postanowieniu WSA w Opolu z dnia 7 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Op 429/11; postanowieniu WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2012 r., sygn. akt IV SA/G1 799/12.

Odmienne stanowisko zostało natomiast zaprezentowane w postanowieniu WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2005 r., sygn. akt III SAB/G1 8/05 (orzeczenia prawomocne); postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1436/06 (orzeczenie prawomocne); postanowieniu WSA w Gliwicach z dnia 18 stycznia 2010 r., sygn. akt III SA/G1 724/09 (orzeczenie prawomocne); postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 10 października 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 1621/11 (orzeczenie prawomocne). W orzeczeniach tych wskazuje się, iż czynność potwierdzenia (niepotwierdzenia) skierowania na leczenie uzdrowiskowe dokonana przez oddział w trybie art. 33 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* nie dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Jak wyjaśnił WSA w Gliwicach w powołanym wyżej postanowieniu z dnia 18 stycznia 2010 r. czynność potwierdzenia (niepotwierdzenia) skierowania na leczenie uzdrowiskowe nie jest konsekwencją istnienia po stronie świadczeniobiorcy

jakiegokolwiek uprawnienia lub obowiązku. To konsekwencja zaistnienia sytuacji określonej w § 4 ust. 1 *rozporządzenia* czyli zaaprobowania (niezaaprobowania) celowości skierowania przez lekarza specjalistę i istnienia (braku) miejsc w odpowiednich zakładach lecznictwa uzdrowiskowego. Czynność ta nie może być uznana za przejaw ani oświadczenia woli, ani oświadczenia wiedzy tego podmiotu. Poza tym w tym zakresie oddział reprezentowany przez jego dyrektora nie działa jak organ administracyjny. Jego działanie nie ma cech władczych, gdyż zajęte stanowisko nie opiera się na jednostronnej woli tego podmiotu i nie podlega ono przymusowemu wykonaniu.

III

Przedstawione powyżej rozbieżności wymagają w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich rozstrzygnięcia przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przepis art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. dopuszcza skargę do sądu administracyjnego na inne niż określone w pkt 1-3 (decyzje i postanowienia) akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, iż potwierdzenie (odmowa potwierdzenia) skierowania na leczenie uzdrowiskowe nie jest decyzją administracyjną, kwestią sporną stanowi zaś stwierdzenie, czy jest to czynność z zakresu administracji publicznej dotycząca uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem i poglądami doktryny o takim akcie lub czynności można mówić wówczas, gdy:

- 1) ma charakter publicznoprawny, tzn. gdy: wynika z zakresu działania administracji publicznej;
- 2) jest skierowany do oznaczonego podmiotu;
- 3) dotyczy uprawnienia lub obowiązku tego podmiotu;
- 4) samo uprawnienie lub obowiązek, którego dotyczy, jest określony w przepisie prawa powszechnie obowiązującego (K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, str. 117 i nast., T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 59-60; 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, ST 2000, nr 1-2, s. 176 i nast.).

Kryterium „działania administracji publicznej” oznacza, że podejmowane jest ono przez organ państwowy z wykorzystaniem władztwa administracyjnego. Przy czym działanie władcze to takie, w którym o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie organ wykonujący administrację publiczną, adresat jest związany tym jednostronnym działaniem oraz jednostronne działanie jest zagwarantowane możliwością stosowania przymusu. Zakres przedmiotowy aktów dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa należy ograniczyć do przepisów materialnego prawa administracyjnego, które wyłączają dopuszczalność wydania decyzji czy postanowienia, wymagają jednak od organu wykonującego administrację publiczną potwierdzenia uprawnienia lub obowiązku. Wskazuje się, że akty i czynności podejmowane są na podstawie przepisów prawa, które nie wymagają autorytatywnej konkretyzacji, a jedynie potwierdzenia uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa (B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych*, ZNSA 2006/2/12, s. 18).

Analiza stanowisk sądów administracyjnych w zakresie dopuszczalności zaskarżenia potwierdzenia (odmowy potwierdzenia) skierowania na leczenie uzdrowiskowe pozwala wyprowadzić wniosek, iż rozbieżności dotyczą w szczególności dwóch kwestii. Po pierwsze, kwestią sporną jest to, czy jest to czynność z zakresu administracji publicznej, oraz, po drugie, czy jest to czynność dotycząca uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Odwołując się do poglądów przedstawionych w doktrynie należy podkreślić, iż pojęcie „administracji publicznej” jest rozważane w ujęciu organizacyjnym (podmiotowym), materialnym (przedmiotowym) i formalnym. W ujęciu organizacyjnym administrację publiczną stanowi ogół podmiotów administracji, a więc organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej. Natomiast administrację publiczną w ujęciu materialnym określa się, jako działalność, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej. Administracja publiczna w znaczeniu formalnym jest rozumiana jako działalność wykonywana przez podmioty administracji bez względu na to

czy ma ona charakter administracyjny, czy też nie posiada takiego charakteru. Dla problematyki właściwości sądów administracyjnych w omawianym wyżej zakresie najistotniejsze znaczenie posiada pojęcie administracji publicznej w znaczeniu materialnym. W doktrynie zwraca się uwagę na to, że zadania i kompetencje władzy wykonawczej mogą być wykonywane w różnych formach prawnych, w tym i formach cywilnoprawnych. Wskazuje się więc, że w sytuacji, gdy administracja publiczna wykonuje swoje zadania lub kompetencje w formach niewładczych w formach cywilnoprawnych, to ten zakres działania administracji publicznej nie jest objęty właściwością sądów administracyjnych. Oznacza to, że podstawowym kryterium dla ustalenia właściwości sądów administracyjnych jest kryterium wykonywania kompetencji w formach władczych. Innymi słowy mamy do czynienia z zakresem kompetencji charakteryzujących się władztwem administracyjnym (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2002, s. 160). Wystarczającym jest zatem element jednostronności działania organu władzy publicznej, od którego uzależnione jest korzystanie z uprawnienia przez obywatela, aby zakwalifikować dany akt lub czynność do kategorii aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej.

Potwierdzenie skierowania na leczenie uzdrowiskowe jest podejmowane w indywidualnej sprawie określonego podmiotu. Oddział wojewódzki NFZ potwierdza skierowanie, jeżeli lekarz specjalista zaaprobował celowość skierowania oraz w odpowiednich zakładach lecznictwa uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej są wolne miejsca, przewidziane w umowach z tymi zakładami. Oddział wojewódzki NFZ działa zatem jednostronnie na podstawie wyraźnej normy kompetencyjnej. Nie można się zgodzić z poglądem, iż potwierdzenie skierowania nie opiera się na jednostronnej woli organu i nie podlega przymusowemu wykonaniu. Co prawda potwierdzenie jest konsekwencją zaaprobowania celowości leczenia przez lekarza specjalistę i istnienia wolnych miejsc w odpowiednim zakładzie, to jednak łatwo wyobrazić można sobie sytuację, iż oddział wojewódzki NFZ mimo zrealizowania się tych przesłanek odmówił potwierdzenia skierowania. Jest przy tym oczywiste, iż przymus w tym wypadku polega na konieczności podporządkowania się obywatela stanowisku organu.

W tym miejscu należy zatem rozważyć, czy jednostronne działanie oddziału NFZ dotyczy uprawnienia wynikającego z przepisów prawa.

Zgodnie art. 68 ust. 1 *Konstytucji RP* każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa (ust. 2). Pełnej wykładni powyższej normy, w związku z art. 30 i 38 *Konstytucji RP*, dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, (Dz. U. Nr 5, poz. 37). W powołanym wyroku Trybunał stwierdził między innymi, że dostęp do świadczeń finansowanych ze środków publicznych musi być równy dla wszystkich obywateli, niezależnie od ich sytuacji materialnej. Proklamowana w analizowanym przepisie równość w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej stanowi rozwinięcie wyrażonej w art. 32 *Konstytucji* zasady równości oraz koncepcji solidaryzmu społecznego. Zasady korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w tym zakresie są bowiem niezależne od zakresu partycypacji poszczególnych członków wspólnoty obywatelskiej w tworzeniu zasobu środków publicznych stanowiących źródło ich finansowania. Artykuł 68 ust. 2 *Konstytucji* nakłada na władze publiczne, a w szczególności na ustawodawcę obowiązek określenia zasad realizowania prawa do ochrony zdrowia. Ustawodawca realizację tego obowiązku podjął w *ustawie o świadczeniach*.

Lecznictwo uzdrowiskowe jest integralną częścią systemu ochrony zdrowia, zorganizowaną formą udzielania świadczeń zdrowotnych przy wykorzystaniu naturalnych surowców leczniczych. W myśl art. 15 *ustawy o świadczeniach* świadczeniobiorcy mają, na zasadach określonych w ustawie, prawo do świadczeń opieki zdrowotnej, których celem jest zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja oraz zapobieganie niepełnosprawności i jej ograniczanie. Stosownie do pkt 8 ust. 2 tegoż artykułu świadczeniobiorcy przysługują świadczenia gwarantowane z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego. Zgodnie z art. 33 ust. 1 *ustawy o świadczeniach* leczenie uzdrowiskowe przysługuje świadczeniobiorcy na podstawie wystawionego przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego skierowania.

Mając na względzie powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża pogląd, iż potwierdzenie skierowania (odmowa potwierdzenia skierowania) na leczenie uzdrowiskowe jest podejmowane w indywidualnej sprawie określonego podmiotu i dotyczy potwierdzenia uprawnienia tego podmiotu do ochrony zdrowia wynikającego z *Konstytucji RP* i skonkretyzowanego w art. 15 ust. 2 pkt 8 i art. 33 ust. 1 *ustawy o świadczeniach*. Od

jednostronnego działania dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ zależy, czy uprawniony podmiot skorzysta z przysługującego mu leczenia uzdrowiskowego.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest to czynność z zakresu administracji publicznej, która została poddana kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

IV

Nie bez znaczenia jest to, że za przyjęciem powyższego poglądu przemawiają racje natury konstytucyjnej. Konstruując przepisy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ustawodawca kierował się potrzebą zagwarantowania realnej ochrony zainteresowanym nią podmiotom. Powstające zatem wątpliwości co do dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego określonego aktu lub czynności nie powinny być rozstrzygane na niekorzyść wnoszącego skargę. Tylko taki sposób wykładni analizowanego przepisu pozostaje w zgodzie z zawartą w art. 45 ust. 1 *Konstytucji RP* zasadą prawa do sądu oraz kreującymi to prawo postanowieniami ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego: art. 14 *Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych* (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 i 168) oraz art. 6 *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 427 i z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

Należy bowiem podkreślić, iż odmowa potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe jest w swej istocie negatywnym rozstrzygnięciem organu, od którego zależy możliwość skorzystania przez uprawnionego ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Rozstrzygnięcia indywidualne odnoszące się do praw jednostki, które są objęte gwarancją konstytucyjną, nie mogą być pozostawione poza skuteczną kontrolą sądową. Nie mogą bowiem pozostawać poza kontrolą sprawy potrzeb obywateli i zasadność przyznania lub odmowy środków publicznych na ich zaspokojenie. Bezsporne jest to, że z uwagi na przysługujące każdemu prawo do sądu (art. 45 ust. 1 *Konstytucji RP*) uprawniony powinien dysponować środkiem prawnym pozwalającym mu na wszczęcie skutecznego postępowania sądowego w celu zweryfikowania legalności postępowania organu.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

