

**Postanowienie z dnia 4 lutego 1997 r.
III RN 59/96**

Rozstrzygnięcie Wojewódzkiej Komisji Lecznictwa Uzdrawiskowego w przedmiocie nieprzyznania skierowania na leczenie sanatoryjne podlega kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Janusz Łętowski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 4 lutego 1997 r. na rozprawie sprawy ze skargi Małgorzaty S. na Wojewódzką Komisję Lecznictwa Uzdrawiskowego w W. w przedmiocie niewydania skierowania na bezpłatne leczenie sanatoryjne w okresie od 11 maja 1996 r. do 3 czerwca 1996 r., na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 września 1996 r. [...]

p o s t a n o w i ł:

uchylić zaskarżone postanowienie

U z a s a d n i e n i e

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł w dniu 18 grudnia 1996 r. rewizję nadzwyczajną od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 września 1996 r. [...] w sprawie ze skargi Małgorzaty S. na Wojewódzką Komisję Lecznictwa Uzdrawiskowego w W. z powodu niewydania skierowania na bezpłatne leczenie sanatoryjne w okresie od 11 maja 1996 r. do 3 czerwca 1996 r. na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm. Dz. U. z 1995 r., Nr 104, poz. 515) w związku z art. 14 pkt 8 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 109, poz. 471).

W konsekwencji wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego i o przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 12 września 1996 r. [...] odrzucił skargę Małgorzaty S. na Wojewódzką Komisję Lecznictwa Uzdrawiskowego w W. dotyczącą niewydania skierowania na bezpłatne leczenie sanatoryjne w okresie od 11 maja 1996 r. do 3 czerwca 1996 r. uznając, że skierowanie bądź odmowa skierowania do sanatorium, jak również ustalenie terminu pobytu w sanatorium nie następuje w drodze decyzji administracyjnej. W ocenie składu orzekającego nie jest to również innego rodzaju akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, która stosownie do art. 16 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym byłaby poddana kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym (Dz. U. Nr 23, poz. 150 ze zm.) oraz przepisy zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 11 października 1991 r. w sprawie kwalifikowania do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz zasad korzystania ze świadczeń tych zakładów (M.P. Nr 37, poz. 269) nie poddają bowiem kontroli sądowej orzeczeń komisji lecznictwa uzdrowiskowego.

Zgodnie z poglądem wnoszącego rewizję nadzwyczajną Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko zajęte przez NSA w zaskarżonym postanowieniu rażąco narusza art. 16 ust. 1 cytowanej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a to z następujących przyczyn:

Wystawienie przez lekarza wniosku o celowości leczenia uzdrowiskowego powoduje powstanie prawa chorego do korzystania z lecznictwa uzdrowiskowego. Realizacja tego uprawnienia może nastąpić w zależności od zasad odpłatności w dwóch formach prawnych: cywilnej i administracyjnej. Ta pierwsza forma polega na tym, że chory korzysta z leczenia uzdrowiskowego na podstawie wniosku o celowości takiego leczenia i za odpłatnością uzgodnioną z instytucją prowadzącą właściwy zakład lecznictwa uzdrowiskowego (§ 5 ust. 2 zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 11 października 1991 r. w sprawie kwalifikowania do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz zasad korzystania ze świadczeń tych zakładów - M.P. Nr 37, poz. 269). Forma administracyjna polega na tym, że osoba uprawniona do bezpłatnych świadczeń zakładów społecznych służby zdrowia otrzymuje skierowanie na leczenie uzdrowiskowe, przez co leczy się bezpłatnie lub za opłatą ustaloną w przepisach odrębnych, na warunkach określonych w tych przepisach (§ 5 ust. 1 cyt. wyżej zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej). Skierowanie na leczenie uzdrowiskowe rozstrzyga zatem o warunkach odpłatności za leczenie oraz o terminie i miejscu leczenia. Może ono też zawierać postanowienie o uznaniu w całości lub częściowo pobytu w sanatorium uzdrowiskowym za okres pobytu w stacjonarnym zakładzie służby zdrowia, co upoważnia kierownika sanatorium do wystawienia odpowiedniego zaświadczenia (§ 10 cyt. zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej).

Zgodnie z § 8 ust. 4 zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej można odmówić wydania następnego skierowania na leczenie uzdrowiskowe osobie, która bez uzasadnionej przyczyny nie zwróciła skierowania, nie wykorzystała go w całości lub w części albo została przedterminowo z własnej winy wypisana z sanatorium lub szpitala uzdrowiskowego albo też samowolnie przerwała kurację.

Orzeczenie w sprawie skierowania do sanatorium nie rozstrzyga wyłącznie kwestii o charakterze medycznym. Potrzeba leczenia sanatoryjnego jest stwierdzana przez lekarzy i to stwierdzenie, [...] będące oceną stanu zdrowia pacjenta nie jest decyzją administracyjną. Nie ulega natomiast wątpliwości, że rozstrzygnięcie co do wydania lub niewydania skierowania na leczenie uzdrowiskowe jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Liczba i rodzaj skierowań na leczenie uzdrowiskowe jest ograniczona i nie wystarczająca w stosunku do potrzeb zgłaszanych przez obywateli. Dysponenci skierowań reglamentują je w sposób typowy i właściwy dla administracji publicznej. Postępowanie w sprawie wydania skierowania ma doprowadzić do wyłonienia spośród ubiegających się o leczenie sanatoryjne tylko takiej liczby osób, jaka odpowiada liczbie i rodzajowi skierowań.

Podobna sytuacja istnieje w innych dziedzinach administracji państwowej, gdy

organy administracji dysponują ograniczoną liczbą dóbr (usług), o które ubiegają się obywatele. Wskazać tu można na prawnoorganizacyjną formę prowadzenia zakładów lecznictwa uzdrowiskowego. Ustawa z 1996 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym używa określenia "zakłady lecznictwa uzdrowiskowego". W teorii prawa administracyjnego przyjmuje się dosyć powszechnie, że akty dotyczące przyjęcia do zakładu lub odmowy dopuszczenia do korzystania z jego usług są decyzjami administracyjnymi. Pogląd ten został przyjęty również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. w tezie wyroku z 29 czerwca 1982 r., II SA 532/82, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że rozstrzygnięcie w sprawie włączenia w poczet użytkowników zakładu, jakim jest szkoła wyższa, należy uznać za decyzję administracyjną wydawaną w trybie określonym w kodeksie postępowania administracyjnego, która może być zaskarżona do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem. Należy też zwrócić uwagę m.in. na to, że zgodnie z art. 43 w związku z art. 36 i art. 19 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60 ze zm.) skierowanie do domu pomocy społecznej ma formę decyzji administracyjnej.

Wobec powyższego należy uznać, że rozstrzygnięcie wojewódzkiej komisji lecznictwa uzdrowiskowego w przedmiocie skierowania na leczenie uzdrowiskowe jest decyzją administracyjną, ponieważ jest to rozstrzygnięcie w sprawie przyznania choremu prawa do pokrycia ze środków publicznych całości lub części kosztów leczenia uzdrowiskowego w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego wskazanym w skierowaniu. Jakkolwiek przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym (Dz. U. Nr 23, poz. 150 ze zm.) oraz przepisy zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 11 października 1991 r. w sprawie kwalifikowania do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz zasad korzystania ze świadczeń tych zakładów (M.P. Nr 37, poz. 269) nie stanowią wprost o konieczności rozstrzygania w drodze decyzji administracyjnej spraw dotyczących przyjęcia na leczenie uzdrowiskowe oraz wypisania z leczenia, to należy mieć na uwadze, że w świetle ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, decyzją administracyjną jest każdy akt administracyjny spełniający określone warunki materialne, a nie jedynie akt administracyjny noszący nazwę "decyzja".

Naczelny Sąd Administracyjny powołał się również na to, że orzekające w sprawach skierowania do sanatorium komisje lecznictwa uzdrowiskowego nie są organami administracji w rozumieniu art. 1 § 1 KPA. Także i tego poglądu rewidujący nie podziela. Stwierdza on, iż art. 1 KPA określa zakres stosowania przepisów kodeksu, nie można zatem wnioskować z treści tego przepisu o tym, jakie jednostki organizacyjne są organami administracji lub jakie podmioty wykonują administrację. Natomiast ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123 ze zm.) określa w art. 1 podmioty wykonujące zadania administracji rządowej w terenie i zalicza do nich:

- 1) wojewodów i podporządkowane im organy jako organy administracji ogólnej,
- 2) kierowników służb i inspekcji oraz innych wojewódzkich jednostek organizacyjnych wykonujących, z upoważnienia wojewody, zadania i kompetencje określone w ustawach szczególnych,
- 3) terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom jako organy administracji specjalnej,

4) organy gminy oraz organy związków komunalnych (międzygminnych), jeżeli ustawy tak stanowią lub jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z zawartego porozumienia z organami administracji rządowej.

Wojewoda powołuje wojewódzką komisję leczenia uzdrowiskowego (§ 11 pkt 1 zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 11 października 1991 r. w sprawie kwalifikowania do zakładów leczenia uzdrowiskowego oraz zasad korzystania ze świadczeń tych zakładów), zatem należy przyjąć, że komisja ta jest jednostką organizacyjną podporządkowaną wojewodzie i wykonującą zadania administracji rządowej w myśl art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym sądowej kontroli są poddane inne niż decyzje administracyjne i postanowienia, akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa administracyjnego. Nie jest zatem konieczne wykazanie, że dany akt lub czynność została dokonana przez organ administracji, ale że w sprawie chodzi o akt lub czynność z zakresu administracji publicznej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona, a argumenty w niej zawarte - przekonujące. Jeszcze pod rządami dawniej obowiązujących przepisów, dotyczących kognicji NSA przyjmowano w piśmiennictwie i w orzecznictwie dosyć powszechnie, iż akty organów tzw. zakładów administracyjnych (m.in. ze sfery szkolnictwa, leczenia i in.), którymi rozstrzyga się istotne dla obywateli indywidualne sprawy dopuszczenia ich do uczestnictwa w świadczeniach tych zakładów powinny być traktowane, jak decyzje administracyjne podlegające - po wyczerpaniu właściwego toku instancji - kontroli sądowej (między innymi postanowienie NSA z 13 lipca 1983 r., II SA 983/83, OSPiKA 1984 nr 3). Obecnie, pod rządami cyt. wyżej ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA (...), formuła przyjęta w art. 16 ust. 1 pkt 4 nie nasuwa wątpliwości, iż również akty organów zakładowych, których treścią jest przyznanie komuś uprawnienia (tak jak w niniejszej sprawie: uprawnienia do bezpłatnego korzystania z państwowego sanatorium) powinny podlegać kontroli sądowej na ogólnych zasadach. Odmówienie skarżącej prawa do merytorycznego rozpoznania jej sprawy przez sąd jest więc niewątpliwie naruszeniem cytowanego wyżej przepisu ustawy o NSA, przeto już choćby tylko z tego względu nie może się ostać. Zgodnie z ratyfikowanymi przez Polskę przepisami Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, prawo do rozpatrzenia sprawy w odpowiednim terminie przez niezawisły sąd stanowi jedno z fundamentalnych praw człowieka (art. 6 konwencji), a orzecznictwo zarówno SN jak i NSA nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, iż w razie wątpliwości przepis ten powinien być interpretowany rozszerzająco nie zaś zwężająco.

Zwrócić jednak należy uwagę na to, iż sądowa kontrola zgodności z prawem decyzji podjętej przez fachowy organ z zakresu służby zdrowia ma w istocie rzeczy charakter ograniczony. Sąd nie może więc wkraczać w dziedzinę podlegającą ocenie wyłącznie przez specjalistów lekarzy, a więc tego, czy przyznanie komuś (lub nie) skierowania na leczenie sanatoryjne było "słuszne" lub "niesłuszne" ani też tego, czy

przyznanie go komuś innemu byłoby "bardziej sprawiedliwe". Tego bowiem sąd, nie dysponujący wiadomościami z zakresu nauk medycznych, uczynić nie jest w stanie, szczególnie w sytuacji, gdy jego kontrola nad rozstrzygnięciami administracyjnymi ogranicza się tylko i wyłącznie do sfery legalności, a więc zgodności decyzji z prawem. Przedmiotem badań sądu może i powinno być to, czy postępowanie przeprowadzone w sprawie było prowadzone należycie, czy działający w sprawie organ miał w składzie właściwych fachowców, czy rozważył właściwie wszelkie przesłanki przemawiające zarówno za decyzją pozytywną jak i negatywną, czy w uzasadnieniu decyzji znalazły się wystarczające i przekonujące argumenty, a więc - czy znalazł (lub nie) dosyć prawnych przesłanek przemawiających za podważeniem zaskarżonego rozstrzygnięcia lub też za utrzymaniem go w mocy. Jeśli przeprowadzi tego rodzaju kontrolę i w jej wyniku wyda przekonująco uargumentowane orzeczenie, spełni w sposób właściwy przewidziane dlań przez prawo zadanie.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹³ KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189) orzekł, jak w sentencji.

=====