



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa

6/06/2019

V.511.278.2019.GH

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**

**w Warszawie**

ul. Jasna 2/4

00-013 Warszawa

za pośrednictwem

**Ministra Zdrowia**

ul. Miodowa 15

00-952 Warszawa

Skarżący:

**Rzecznik Praw Obywatelskich**

al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Organ:

**Minister Zdrowia**

Uczestnicy:

## Skarga

### Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 50 § 1 i art. 53 § 3 w związku z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm., dalej „p.p.s.a.”) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179, z późn. zm.) zaskarżam decyzję Ministra Zdrowia z dnia 10 stycznia 2019 r. nr ODW/RD/N/540/18 o utrzymaniu w mocy decyzji Ministra Zdrowia z dnia 7 listopada 2018 r. nr RD/N/540/18, odmawiającej zgody na pokrycie kosztów leku Kadcyla, Trastuzumab emtansine, proszek do sporządzania koncentratu roztworu do infuzji, fiołka 160 mg, 6 fiolek, 160 mg w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowych na potrzeby

Zaskarżonej decyzji zarzucam naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.), to jest art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm., dalej „k.p.a.”) w związku z art. 47d ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1510, z późn. zm., dalej „u.ś.o.z”), art. 8 § 1, 10 § 1, 61 § 4 i 81 k.p.a. w następstwie czego Pani [imię] bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu dotyczącym jej interesu prawnego, czym naruszono jej uprawnienia procesowe (w szczególności art. 73-74, 78, 79 § 2, 127 § 1 k.p.a.) oraz konstytucyjne i międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka i obywatela (art. 2, 78 Konstytucji RP; art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.; art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej).

Mając na względzie powyższe wnoszę o:

- 1) uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Ministra Zdrowia z dnia 7 listopada 2018 r., nr RD/N/540/18 na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b w związku z art. 135 p.p.s.a.;
- 2) zawiadomienie Pani [imię] o złożeniu skargi przez Rzecznika Praw Obywatelskich i umożliwienie jej wzięcia udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym w celu zajęcia stanowiska co do ewentualnego uwzględnienia skargi;
- 3) zarządzenie – w trybie § 32 ust. 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1177) – rozpoznania niniejszej sprawy poza kolejnością wpływu;
- 4) rozpoznanie niniejszej sprawy – na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. – w trybie uproszczonym.

## **UZASADNIENIE**

### **I. Stan faktyczny.**

W dniu 19 września 2018 r. [imię] (dalej: „Szpital”) wystąpiło do Ministra Zdrowia z wnioskiem o wydanie zgody na pokrycie kosztów leku Kadcyła w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowych (dalej: „RDTL”) dla [imię] (dalej: „Pacjentka”).

Minister Zdrowia (dalej również: „MZ” lub „Organ”) odmówił pokrycia kosztów leku Kadcyła decyzją Nr RD/N/540/18 z dnia 7 listopada 2018 r. W uzasadnieniu wyjaśnił, że w

leczeniu świadczeniobiorcy nie zostały wykorzystane wszystkie dostępne metody leczenia finansowane ze środków publicznych we wskazaniu: rak piersi.

Szpital w ustawowym terminie złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Pacjentka w dniu 18 grudnia 2018 r. złożyła wniosek o przyłączenie do postępowania w charakterze strony, ponowne rozpatrzenie sprawy oraz wydanie zgody na pokrycie kosztów leku Kadcyła w ramach RDTL.

Minister Zdrowia, nie odnosząc się do pisma Pacjentki, w dniu 10 stycznia 2019 r. wydał decyzję Nr ODW/RD/N/540/18 o utrzymaniu w mocy decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Dopiero w dniu 21 stycznia 2019 r. Minister Zdrowia poinformował Pacjentkę, iż, zdaniem Organu, nie jest ona stroną postępowania. W piśmie tym nie poinformowano jednak Pacjentki o wydaniu ostatecznej w toku instancji decyzji.

W odpowiedzi na to pismo Pacjentka w dniu 20 lutego 2019 r. złożyła ponaglenie, wskazując argumenty przemawiające za uznaniem jej za stronę postępowania, przemawiające za zasadnością wydania zgody na pokrycie kosztów Kadcyli w ramach RDTL oraz poinformowała, iż jeśli MZ stwierdzi niedopuszczalność odwołania z przyczyn podmiotowych powinien on wydać merytoryczne rozstrzygnięcie, które podlegać będzie kontroli sądownoadministracyjnej.

Minister Zdrowia w dniu 1 marca 2019 r. rozpoznał ponaglenie ponownie, wskazując, iż Pacjentce nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu dotyczącym RDTL.

Następnie, w dniu 29 marca 2019 r. Minister Zdrowia wydał postanowienie, w którym stwierdził niedopuszczalność odwołania wniesionego przez Pacjentkę.

Od przedmiotowego postanowienia Pacjentka w dniu 24 kwietnia 2019 r. wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

## **II. Koncepcja strony postępowania administracyjnego.**

W świetle art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Pojęcie strony postępowania administracyjnego jest węzłowym zagadnieniem dla procedury administracyjnej, które – mimo swej doniosłości – nie jest ujmowane jednolicie<sup>1</sup>. Abstrahując jednak od wyłaniających się tym obszarze kontrowersji, nie ulega wątpliwości, że opiera się ono na koncepcji ochrony interesu prawnego<sup>2</sup>.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa NSA (które, jak się wydaje, nie jest kwestionowane przez MZ), interes prawny jest kwalifikowanym interesem faktycznym. Interes prawny wynika z określonego przepisu prawnego, odnoszącego się wprost do sytuacji

<sup>1</sup>Por. A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX 2012, s. 180 oraz powołana tam literatura przedmiotu.

<sup>2</sup>Por. B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 kwietnia 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 1013/96*, OSP 1998/7-8/131.

danego podmiotu. Interes prawny pojawia się wówczas, gdy istnieje związek między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegający na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie prawa materialnego (wyrok NSA z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 2164/97, LEX nr 1684491). W orzecznictwie przyjmuje się również, że interes prawny nie musi wynikać wyłącznie z normy prawa materialnego (zob. np. wyrok NSA z 28 października 2008 r., sygn. akt II OSK 775/08, LEX nr 1043396). Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 marca 1999 r. (sygn. akt I SA 1189/98, LEX nr 47969), cechami interesu prawnego jest to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami stosowania przepisu prawa materialnego (zob. także np. wyrok NSA z 15 grudnia 1998 r., sygn. akt II SA 1355/98, LEX nr 41827). „Stwierdzenie interesu prawnego sprowadza się do ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie jego pozycji materialnoprawnej. Jeżeli natomiast akt stosowania danej normy prawnej nie wywiera bezpośredniego wpływu na sferę sytuacji prawnej danego podmiotu, to nie można mówić o interesie prawnym strony, a co za tym idzie – o statusie strony w postępowaniu, w którym dochodzi do konkretyzacji danej normy prawnej” (teza pierwsza wyroku NSA z 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 1876/99, LEX nr 47938).

Z powyższego wynika, że przepis art. 28 k.p.a. nie ustanawia normy prawnej samoistnej, a zatem stosowany jest w związku z przepisami prawa materialnego, które dają podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego, przyznając jednostce status strony postępowania. Czynnikiem odróżniającym interes prawny od interesu faktycznego jest zatem istnienie lub brak normy prawnej udzielającej danemu podmiotowi uprawnienia do ubiegania się o ochronę prawną. Innymi słowy, o istnieniu interesu prawnego decydują przepisy prawa, jeśli w oparciu o ich treść można wyprowadzić wniosek, że udzielają one stronie konkretnych, indywidualnych i aktualnych korzyści.

### **III. Interes prawny w uzyskaniu zgodny na leczenie w ramach RDTL.**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, tak rozumiany interes prawny Pacjentki w uzyskaniu zgody na pokrycie kosztów leku w ramach RDTL wynika z art. 47d ust. 1 u.ś.o.z., który stanowił materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji.

Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje wyraźnie, że przesłankami zastosowania tego przepisu są:

- 1) uzasadniona i wynikająca ze wskazań aktualnej wiedzy medycznej potrzeba zastosowania u świadczeniobiorcy leku, który nie jest finansowany ze środków publicznych w danym wskazaniu;

2) jest to niezbędne dla ratowania życia lub zdrowia świadczeniobiorcy we wskazaniu występującym u jednostkowych pacjentów;

3) zostały już wyczerpane u danego świadczeniobiorcy wszystkie możliwe do zastosowania w tym wskazaniu dostępne technologie medyczne finansowane ze środków publicznych.

Wszystkie te okoliczności w sposób bezpośredni odnoszą się do sytuacji pacjenta. W toku postępowania organ bada zatem zasadność wydania zgody na uruchomienie RDTL w odniesieniu do sytuacji konkretnego pacjenta.

Ponadto trzeba mieć na względzie, że RDTL ustawa kwalifikuje jako świadczenie gwarantowane, na co wskazuje brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 17a u.ś.o.z., w którym RDTL jest wymieniony jako świadczenie przysługujące świadczeniobiorcy. W odróżnieniu od pozostałych świadczeń gwarantowanych, RDTL jest świadczeniem o charakterze indywidualnym, tj. opartym na indywidualnej decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia wyrażającego zgodę na finansowanie w odniesieniu do konkretnego pacjenta<sup>3</sup>. Oznacza to zatem, że przedmiotem rozstrzygnięcia MZ w trybie art. 47d ust. 1 u.ś.o.z. jest w istocie udzielenie pacjentowi świadczenia gwarantowanego, to jest realizacja prawa podmiotowego pacjenta.

Z ust. 1 art. 68 Konstytucji RP wywieść bowiem należy podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia, którego treścią jest możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 1999 r., sygn. akt K 2/98, OTK ZU nr 3 z 1999, poz. 38; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK-A nr 1 z 2004 r., poz. 1). W relacji do tak rekonstruowanego prawa podmiotowego jednostki podkreślić należy znaczenie, wpływającego z ust. 2 art. 68 Konstytucji, obowiązku władz publicznych, którego treścią jest zapewnienie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych oraz określenie w drodze ustawy warunków i zakresu udzielania świadczeń, tak aby zapewnić realizację tego celu, z jednej strony, w możliwie najpełniejszym zakresie, z drugiej zaś, przy uwzględnieniu założenia o potrzebie zapewnienia pewnego minimalnego poziomu ochrony.

Wykonanie zapowiedzi konstytucyjnej zawartej w art. 68 ust. 2 Konstytucji RP – a tym samym, określonego tym przepisem obowiązku władz publicznych – nastąpiło poprzez uchwalenie u.ś.o.z. Z przyjętych na jej gruncie rozwiązań prawnych wynika, że system ochrony zdrowia, korzystanie z którego zapewnić ma realizację konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia, oparty został na zasadzie tzw. pozytywnego koszyka świadczeń. Potwierdzeniem tego, jest treść art. 15 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym, świadczeniobiorcy mają, na zasadach określonych w ustawie, prawo do świadczeń opieki zdrowotnej, których

---

<sup>3</sup> K. Urban [w:] Pietraszewska-Macheta A. (red.), Fryźlewicz-Chrapisińska E., Kowalska-Mańkowska I., Sidorko A., Urban K., *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, WKP 2018, *Komentarz do art. 47(d) ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*.

celem jest zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja oraz zapobieganie niepełnosprawności i jej ograniczanie, a przysługują im – między innymi – świadczenia gwarantowane z zakresu RDTL.

Oznacza to, że w świetle art. 47d ust. 1 u.ś.o.z. MZ bada stan faktyczny odnoszący się do konkretnego pacjenta i rozstrzyga w przedmiocie realizacji jego uprawnienia do otrzymania świadczenia z zakresu ochrony zdrowia. To – w ocenie Rzecznika – w sposób jednoznaczny przesądza, że pacjent ma interes prawny w postępowaniu dotyczącym zastosowania wobec niego RDTL.

Brak podstaw do przyznania Pacjentce przymiotu strony w sprawie wydania zgody na pokrycie kosztów w trybie RDTL i pominięcie Pacjentki w prowadzonym postępowaniu administracyjnym MZ uzasadnia treścią art. 47e ust. 1 u.ś.o.z. (por. pismo MZ z dnia 21 stycznia 2019 r., PLD.46434.201.2019.DKK). Zgodnie z tym przepisem, zgoda, o której mowa w art. 47d ust. 1 lub 2, jest wydawana na wniosek świadczeniodawcy posiadającego w dniu złożenia wniosku, zawartą umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3.

Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić. Przepis art. 47e u.ś.o.z. opisuje zainicjowanie postępowania, którego efektem może być zgoda na sfinansowanie leku w ramach RDTL. Aktem tym jest wniosek skierowany do ministra właściwego do spraw zdrowia. W uprawnienie do złożenia takiego wniosku został uposażony świadczeniodawca, który udziela świadczeń zdrowotnych świadczeniobiorcy, względem którego zachodzi podstawa do zastosowania leku posiadającego cechy, o których mowa w art. 47d ust. 1 i 3 u.ś.o.z. Warunkiem formalnym, który musi spełniać świadczeniodawca w dniu złożenia wniosku, jest fakt posiadania zawartej umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.ś.o.z., tj. w zakresie leczenia szpitalnego. Ustawa warunkuje możliwość złożenia wniosku, poprzez fakt posiadania umowy z NFZ o udzielanie świadczeń. Spełnienie powyższego warunku ma o tyle zasadnicze znaczenie, że RDTL może być rozliczony jedynie w ramach realizacji umowy na leczenia szpitalne<sup>4</sup>.

Treść przepisu art. 47e ust. 1 u.ś.o.z. określa, kto jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o zgodę na finansowanie leku w ramach RDTL. Jest to zatem przepis szczególnie względem art. 61 § 1 k.p.a. statuującego regułę, iż że postępowanie wszczyna się na żądanie osoby, która jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. i oznacza tylko tyle, że pacjent nie może samodzielnie zainicjować postępowania w przedmiocie zgody na finansowanie leku w ramach RDTL. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1200), wprowadzającej przepisy rozdziału 3a działu II, zasada, że wnioski mogą być składane wyłącznie przez świadczeniodawców udzielających świadczeń opieki

---

<sup>4</sup> K. Urban, j. w., *Komentarz do art. 47(e) ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*.

zdrowotnej w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, ma służyć zapewnieniu wczesnej weryfikacji zasadności wniosku, już na poziomie podmiotu udzielającego świadczeń. W ocenie Rzecznika, jest to przepis proceduralny, a nie materialny, co oznacza, że w oparciu o jego brzmienie nie można identyfikować interesu prawnego w załatwieniu przedmiotowej sprawy administracyjnej. Norma, która podlega konkretyzacji w toku postępowania w przedmiocie zgody na finansowanie leku w ramach RDTL, znajduje się w przepisie art. 47d ust. 1 u.ś.o.z. Jej treść przesądza z kolei o istnieniu interesu prawnego pacjenta w uzyskaniu zgody na finansowanie leku, który jest niezbędny dla ratowania jego życia lub zdrowia.

#### **IV. Procesowe skutki niezapewnienia stronie udziału w postępowaniu administracyjnym.**

Ustalenie, kto jest stroną postępowania, niezależnie od sposobu jego wszczęcia, należy do organu. Zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a., o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Jak podkreśla się w orzecznictwie, „organ administracji państwowej obowiązany jest z urzędu ustalić, kto ma w danej sprawie interes prawny lub obowiązek. Nawet w przypadku wszczęcia postępowania na wniosek strony, organ administracyjny nie może tylko jej gwarantować udziału, lecz obowiązany jest ustalić, czy w danej sprawie mają prawnie chronione interesy również inne jednostki” (wyrok NSA z 26 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 684/97, LEX nr 34726).

Organy administracji publicznej mają zatem obowiązek zbadać, jakie podmioty posiadają interes prawny w tym konkretnym postępowaniu, a następnie zapewnić tym podmiotom możliwość udziału w myśl art. 10 k.p.a. Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę wydawania decyzji. W fazie wszczęcia postępowania organ powinien zawiadomić o wszczęciu postępowania wszystkie strony, ponieważ to nie strona ma obowiązek wykazywać aktywność, aby zapewnić sobie czynny udział w postępowaniu, lecz organ administracji publicznej, który po zakończeniu postępowania wyjaśniającego ma również obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego. Natomiast to, czy strona skorzysta z przysługującego jej prawa, pozostaje wyłącznie w jej uznaniu (wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 206/08, LEX nr 505848).

Wady postępowania polegające na naruszeniu art. 10 i art. 28 k.p.a. mogą mieć dwojaki skutek prawny. Jeżeli organ nie poczynił odpowiednich kroków w celu ustalenia prawidłowego kręgu stron postępowania, ma miejsce naruszenie przepisów proceduralnych, które może mieć wpływ na wynik sprawy. Natomiast jeżeli zgromadzony w sprawie materiał

pozwala stwierdzić, że osoba (osoby), którym przysługiwał przymiot strony postępowania, została (zostały) bez własnej winy w nim pominięta (pominięte) i nie wzięła (nie wzięły) w nim udziału, uchybienie takie daje podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

W niniejszej sprawie, z uwagi na treść art. 47e ust. 1 pkt 4 u.ś.o.z., nakazującą we wniosku inicjującym postępowanie wskazać imię i nazwisko świadczeniobiorcy, nie może być wątpliwości, że MZ od momentu wszczęcia postępowania mógł stwierdzić, że Pacjentka posiada status strony, bez konieczności podejmowania w tym kierunku dalszych czynności wyjaśniających. Ponadto należy wskazać, że Pacjentka w dniu 18 grudnia 2018 r. złożyła wniosek o przyłączenie do postępowania w charakterze strony, co MZ zignorował, doręczając decyzję wyłącznie Szpitalowi. W tych okolicznościach należy zarzucić MZ pozbawienie strony możliwości udziału w postępowaniu administracyjnym (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

W orzecznictwie, które ukształtowało się w okresie obowiązywania ustawy o NSA, przyjmowano, że dla uchylenia decyzji na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 2 tej ustawy nie ma znaczenia, że zgodnie z art. 147 k.p.a. wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. następuje tylko na żądanie strony (wyrok SN z 4 grudnia 2002 r., sygn. akt III RN 200/01, OSNP 2003/24, poz. 582). Również na tle obowiązującej regulacji prawnej pogląd ten jest co do zasady podtrzymywany (por. m.in. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 496/05, LEX nr 196700; wyrok NSA z dnia 27 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 151/09, LEX nr 486351; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/OI 196/08, LEX nr 446105). Należy jednak odnotować pojawiające się poglądy odmienne. W wyroku z 21 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1628/08 (OSP 2011/2, poz. 23) NSA uznał, że art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. należy wyklądać w ten sposób, że również w postępowaniu przed sądem administracyjnym należy uwzględniać wolę podmiotu, którego prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym zostało naruszone. W związku z tym sąd administracyjny, rozpoznając skargę wniesioną przez inny podmiot, nie może uwzględnić skargi wyłącznie z powodu naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, określoną w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., bez uprzedniego umożliwienia osobie, której prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym zostało naruszone, wzięcia udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym w celu zajęcia stanowiska co do ewentualnego uwzględnienia skargi<sup>5</sup>.

Zagadnienie to łączy się pośrednio z kwestią oceny wpływu tego naruszenia na wynik postępowania administracyjnego. W uchwale składu 7 sędziów NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r., sygn. akt FPS 6/04, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 66, przyjęto, że w razie stwierdzenia

---

<sup>5</sup> J. Borkowski w aprobującej glosie do tego wyroku (OSP 2011/2, s. 146 i n.) wskazał, że art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. nie może być wykładany jako samodzielna podstawa do uchylenia zaskarżonej decyzji, bo jest to jedynie norma odsyłająca, a „naruszenia prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego” muszą być ustalane na podstawie regulacji zawartych w ustawach odrębnych. Autor glosy podkreślił, że art. 147 zd. 2 k.p.a. stanowiący, że „wznowienie postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 4 oraz w art. 145a następuje tylko na żądanie strony (...) stanowi integralny element konstrukcyjny tych podstaw wznowienia postępowania”.



naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego możliwe jest uchylenie zaskarżonej decyzji niezależnie od tego, czy naruszenie mogło, czy też nie mogło mieć wpływu na wynik sprawy. Niemniej wyrażane są również stanowiska, że nie może dojść do uchylenia decyzji z powodu stwierdzenia podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego określonej w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b, jeżeli nie ma pewności co do tego, że dysponent prawa do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (strona), która bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, chce z niego skorzystać (tak przyjął NSA m.in. w wyroku z 21 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1628/08, LEX nr 69408; wyroku z 18 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1781/08, LEX nr 589041 i w wyroku z 26 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2276/11, LEX nr 1331889).

Odnosząc się zatem do tych wątpliwości, z ostrożności procesowej należy wskazać, iż, w ocenie Rzecznika, wolę Pacjentki, której prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym zostało naruszone do uchylenia zaskarżonej decyzji, ujawniają akta przedmiotowego postępowania, to jest pisma Pacjentki z dnia 18 grudnia 2018 r. oraz 20 lutego 2019 r., a także zaskarżenie przez Pacjentkę postanowienia MZ z 29 marca 2019 r. o stwierdzeniu niedopuszczalności jej odwołania. O intencjach Pacjentki świadczy również zwrócenie się przez Nią do Biura Rzecznika z prośbą o pomoc w obronie jej prawa do czynnego udziału w postępowaniu prowadzonym przez MZ. Nic nie stoi również na przeszkodzie możliwości zawiadomienia Pacjentki przez Sąd i umożliwienia jej zajęcia stanowiska w przedmiocie sformułowanych przez Rzecznika zarzutów.

#### **V. Naruszenie praw i wolności obywatelskich.**

Pozbawienie Pacjentki możliwości wzięcia udziału w postępowaniu dotyczącym jej interesu prawnego oznacza naruszenie jej prawa do procesu administracyjnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz uprawnienia do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP).

Z zasady demokratycznego państwa prawnego należy wywodzić, że zasadniczym standardem prawnym ochrony jednostki przed arbitralnością organów władzy publicznej jest prawo do procesu. Prawo do procesu to przyznane jednostce prawo do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu, z zagwarantowaniem prawa do obrony za pomocą środków zaskarżenia. Prawo do procesu pozostaje wprost związane z władztwem administracyjnym. Władztwo administracyjne wyznacza granice przedmiotowe i podmiotowe tego prawa. Bezpośrednie powiązanie z władztwem administracyjnym, a zatem z czynnością prawną autorytatywnej konkretyzacji normy administracyjnego prawa materialnego organu administracji publicznej w zakresie uprawnienia prawnego oraz obowiązku prawnego powoduje, że prawo do procesu przysługuje tej jednostce, która jest jej poddana. Podstawową przesłanką wyznaczającą

granice podmiotowe prawa do procesu jest interes prawny jednostki, którego ochronie to prawo służy<sup>6</sup>.

W związku z tym, błędne ustalenie interesu prawnego przez organ prowadzący postępowanie oznacza automatyczne naruszenie prawa obywatela do obrony w procesie administracyjnym, na które składają się wszystkie konstytucyjne i ustawowe gwarancje rozpatrzenia jego sprawy w sposób rzetelny i sprawiedliwy.

Pominięcie udziału Pacjentki w toku postępowania poprzedzającego wydanie zaskarżonej decyzji spowodowało sytuację, w której w sposób władczy rozstrzygnięto o jej statusie prawnym bez udzielenia jej możliwości zajęcia stanowiska co do przedmiotu rozstrzygnięcia, sprawy dla Pacjentki istotnie ważnej – ochrony jej życia i zdrowia. Nie może budzić wątpliwości, że sprawiedliwość proceduralna wymaga, by w sprawach obywateli, które poddane zostały pod władztwo administracyjne, obywatele zawsze mogli mieć możliwość aktywnego udziału w celu obrony swoich uzasadnionych prawnie oczekiwań.

Również przepisy prawa europejskiego gwarantują podmiotom poddanym władzy administracyjnej prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpoznania ich sprawy na drodze procesu administracyjnego. Art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.), zatytułowany „Prawo do rzetelnego procesu sądowego”, przewiduje że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej (...)”. W doktrynie prawa administracyjnego wyprowadza się z tego przepisu podstawowe zasady kształtujące prawo jednostki wobec władczego działania administracji publicznej: zasadę prawa do procesu administracyjnego oraz zasadę prawa do sądu<sup>7</sup>. Ponadto, według art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, w brzmieniu nadanym Traktatem Lizbońskim, „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r. w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”. Zgodnie z art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej „Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy organizacyjne Unii”. W orzecznictwie TSUE przyjmuje się, że wywodzone z powyższych regulacji roszczenie procesowe obejmuje prawo do użytecznego i skutecznego przedstawienia stanowiska strony w każdym postępowaniu administracyjnym, w którym może zostać wydana decyzja wywierająca niekorzystny wpływ na jej prawa lub interesy (zob. wyrok TSUE z 22 listopada 2012 r., sygn. akt C-277/11, M. przeciwko Minister for Justice, Equality and Law Reform i in., EU:C:2012:744, LEX nr 1227117). Zgodnie z utrwalonym

<sup>6</sup> Por.: B. Adamiak, *O potrzebie jednolitości koncepcji strony postępowania administracyjnego*, „ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS”, No 3661, Wrocław 2015, s. 165.

<sup>7</sup> Z. Kmiecik, *Koncepcja zintegrowanego systemu odwoławczego w sprawach administracyjnych*, PiP Nr 1/2010, s. 29.

orzecznictwem prawo do obrony, które obejmuje prawo do bycia wysłuchanym i prawo do dostępu do akt, widnieje wśród praw podstawowych stanowiących integralną część porządku prawnego Unii i wymienionych w Karcie (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawach połączonych sygn. akt: C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 Komisja i in. przeciwko Kadi, EU:C :2013:518, pkt 98 i 99 oraz przytoczone tam orzecznictwo; wyrok TSUE z 10 września 2013 r., C-383/13 PPU, M.G. i N.R. przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, EU:C:2013:533, LEX nr 1363111).

#### **VI. Uzasadnienie wniosku o zarządzenie rozpoznania sprawy poza kolejnością wpływu i w trybie uproszczonym.**

Należy podkreślić, że niniejsza sprawa dotyczy pokrycia kosztów leku ratującego życie Pacjentki zmagającej się z chorobą nowotworową. Z doświadczenia życiowego wynika, że jak najszybsze rozpoczęcie skutecznego leczenia jest w takich sytuacjach bardzo ważne. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wzgląd na prawo do ochrony zdrowia i do życia Pacjentki, przemawia więc za koniecznością jak najszybszego rozpoznania sprawy i odstąpieniem w odniesieniu do niej od zasady rozpoznawania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie spraw według kolejności wpływu. Z tego względu, Rzecznik wnosi o zastosowanie przez Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie § 32 ust. 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1177) i zarządzenie rozpoznania niniejszej sprawy poza kolejnością wpływu.

Z tych samych względów zasadne jest zastosowanie do rozpatrzenia niniejszej sprawy trybu uproszczonego. Biorąc dodatkowo pod uwagę fakt, że na obecnym etapie sprawy rozstrzygnięciu podlegać będzie zagadnienie *stricto* procesowe (interes prawny pacjenta w postępowaniu o pokrycie kosztów leku w ramach RDTL), rozpoznanie sprawy na rozprawie nie wydaje się niezbędne.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

Adam Bodnar

Załącznik:

3 odpisy skargi.

