

45. Sprawy z zakresu zdrowia

45.1. Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej.

Spośród spraw rozpatrywanych w przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w 2007 r., o symbolu 6201, należy zwrócić uwagę na skargi i na uchwały Prezydium Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych w przedmiocie stwierdzenia prawa wykonywania zawodu pielęgniarki, wydawane w oparciu o przepisy art. 24 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 41, poz. 178 ze zm.) oraz rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 lipca 2004 r. w sprawie rodzaju dyplomów i tytułów zawodowych oraz wzorów dyplomów wydawanych przez uczelnie (Dz. U. z 2004 r. Nr 182, poz. 1881 sprostowano Dz. U. z 2004 r. Nr 194, poz. 2003). W sprawach tych właściwe organy samorządu pielęgniarek i położnych odmawiały przyznania prawa do wykonywania zawodu, kwestionując standardy nauczania uczelni ukończonej przez wnioskodawcę, a w konsekwencji naruszenie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie określenia standardów nauczania dla poszczególnych kierunków studiów i poziomu kształcenia (Dz. U. Nr 116, poz. 1004 ze zm.). Zasadność takich rozstrzygnięć została podważona przez Sąd, który uznał za niedopuszczalne stanowisko organów samorządu zawodowego kwestionujące dyplom ukończenia wyższej uczelni i nieznajdujące oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Sąd podkreślił, że z treści art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej wprost wynika, iż pielęgniarka uzyskuje kwalifikacje zawodowe po ukończeniu szkoły pielęgniarskiej, którą w rozumieniu ustawy jest np. wyższa szkoła prowadząca kształcenie w formie studiów magisterskich jednolitych lub uzupełniających. Natomiast obowiązujące przepisy prawa nie upoważniają samorządu zawodowego do kwestionowania dyplomu wyższej uczelni, powołanej zgodnie z obowiązującymi przepisami i posiadającej uprawnienia do prowadzenia studiów wyższych. Nie stanowią również podstawy do przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu wykazania, iż poziom nauczania w danej uczelni jest prawidłowy i zgodny ze standardami nauczania.

45.2. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych.

Inny problem orzecznicy w sprawach o symbolu 6203 powstał w oparciu o skargi na decyzje Głównego Inspektora Farmaceutycznego, wydawane w oparciu o art. 112 ust. 1 i ust. 3 i art. 115 pkt 4 w zw. z art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2004r. Nr 53, poz. 533 ze zm.) oraz art. 155 K.p.a. w przedmiocie odmowy dokonania zmiany decyzji – zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Zaskarżone rozstrzygnięcia wydawane były po rozpatrzeniu wniosku wspólników spółki jawnej przekształconej ze spółki cywilnej w trybie art. 26 § 4 K.s.h. Wnioskodawcy - którzy wcześniej związani byli węzłem obligacyjnym spółki cywilnej i posiadali zezwolenie udzielone na poszczególnych jej wspólników jako osoby fizyczne - powoływali się na art. 553 § 1 ustawy Kodeks spółek handlowych, z którego wynika, że spółce przekształconej przysługują prawa i obowiązki spółki przekształcanej. Sąd jednak, kontynuując linię orzecniczą, zapoczątkowaną wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 1991 r. IV SA 1377/90 (publ. ONSA 1991/2/37), oddalał skargi, podnosząc, iż w oparciu o art. 155 K.p.a. nie można zmienić zezwolenia wydanego na rzecz osoby fizycznej, na spółkę prawa handlowego – spółkę jawną, bowiem nie istnieje możliwość cesji uprawnień zawartych w decyzji administracyjnej, wydanej dla jednego podmiotu na rzecz innego podmiotu. W trybie art. 155 K.p.a. możliwa jest jedynie zmiana w zakresie przedmiotu decyzji, niedopuszczalna jest natomiast zmiana podmiotu decyzji. Ponadto Sąd podkreślał, że zezwolenie na prowadzenie apteki jest wyłącznie stosunkiem administracyjnym, opartym na decyzji administracyjnej, w której organ administracyjny przyznaje prawo do prowadzenia przedmiotowej działalności gospodarczej oznaczonemu podmiotowi, spełniającemu wymagania wynikające z przepisów prawa. Prawo do zezwolenia jest niezbywalne, a zatem nie ma możliwości wydzielenia go z majątku wspólnika i pozostawienia w dyspozycji spółki. Zezwolenie jest bowiem instytucją prawa administracyjnego, a nie cywilnego, zaś dysponowanie nim stanowi domenę organu administracji publicznej, a nie podmiotu gospodarczego, który je uzyskał w wyniku postępowania o wydanie zezwolenia.

45.3. Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny.

W sprawach oznaczonych symbolem 6204 istotne znaczenie miały skargi na decyzje Ministra Zdrowia, odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej Ministra Zdrowia o wydaniu pozwolenia na dopuszczenie do obrotu określonego produktu leczniczego z powodu braku przymiotu strony u wnioskodawcy. W tego typu sprawach Sąd uchylał zaskarżone decyzje, wyrażając pogląd, iż organ nie dokonał oceny interesu prawnego wnioskodawcy w oparciu o obowiązujące przepisy unijne. Sąd uznał bowiem, że jeżeli z norm prawa europejskiego, będących częścią systemu prawa obowiązującego w Polsce, wynikałby interes prawny dysponenta leku w postępowaniu, które zmierzałoby do zarejestrowania leku generycznego w stosunku do leku oryginalnego, to jednocześnie skarżący miałby przymiot strony w postępowaniu mającym na celu stwierdzenie nieważności decyzji dopuszczającej taki lek do obrotu.

Ponadto w orzecznictwie pojawił się także problem dotyczący charakteru prawnego tzw. „skierowania” na leczenie sanatoryjne.

Postanowieniem z dnia 20 września 2006 r. o **sygn. akt VII SA/Wa 1436/06** w sprawie o symbolu 6209 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę na pismo z 8 czerwca 2006 r. [...] Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, w przedmiocie przeciwwskazań do leczenia uzdrowiskowego.

Sąd w uzasadnieniu postanowienia stwierdził, że wynikiem merytorycznej weryfikacji celowości skierowania skarżącego przez lekarza na leczenie uzdrowiskowe była odmowa potwierdzenia przez Narodowy Fundusz Zdrowia wskazań do leczenia uzdrowiskowego. Informacja o odmowie jest jedynie formą zakomunikowania świadczeniobiorcy niezasadności skierowania na leczenie uzdrowiskowe. Nie jest to decyzja administracyjna, postanowienie czy inny akt lub czynność organu z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), które podlegają kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

Mając powyższe na uwadze Sąd odrzucił skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jako niedopuszczalną.

Od w/w orzeczenia strona skarżąca wniosła skargę kasacyjną, w której uzasadnieniu powołała się na doktrynę i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym charakterystyczną cechą kwalifikacji danego stanu faktycznego do kategorii z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest ścisły i bezpośredni związek między działaniem organu administracji, a możliwością realizacji uprawnienia wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem podejmującym daną czynność. W rozpoznawanej sprawie, zdaniem skarżącego, związek ten jest nie tylko ścisły i bezpośredni, lecz bez przedmiotowego potwierdzenia skarżący nie może realizować swoich uprawnień wynikających z przepisów prawa. Powołując się na wyrok siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2003 r., sygn. akt OSA 1/03, (publ. OSP z 2003 r., nr 11, poz. 136), skarżący wskazał, że w judykaturze kwalifikowano już czynności w przedmiocie ochrony zdrowia o słabiej zaznaczonych cechach z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jako podlegające kontroli sądów administracyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając przedmiotową skargę kasacyjną w postanowieniu z dnia 25 września 2007r., sygn. akt II GSK 136/07, wskazał, że czynność, która jest przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie - potwierdzenie skierowania (odmowa 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 z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.). 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 cyt. ustawy. Od jednostronnego działania dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ (dyrektor jest organem NFZ zgodnie z art. 98 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy) 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 II instancji stwierdził, że jest to czynność z zakresu administracji publicznej, która została poddana kontroli sądu administracyjnego, na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W związku z w/w orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, pojawiła się kolejna kategoria spraw sądowo-administracyjnych z zakresu czynności potwierdzenia skierowania (lub odmowy potwierdzenia skierowania) na leczenie uzdrowiskowe.