

SYTUACJA ADMINISTRACYJNOPRAWNA CZŁOWIEKA W STANIE TERMINALNYM

Mateusz Kruczkowski

SYTUACJA ADMINISTRACYJNOPRAWNA CZŁOWIEKA W STANIE TERMINALNYM

Mateusz Kruczkowski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2023

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 października 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, prof. UEK

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Krus

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-889-0

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
Sytuacja administracyjnoprawna w świetle zasady poszanowania i ochrony godności ludzkiej	19
1. Sytuacja administracyjnoprawna jako pojęcie naukowe służące określeniu pozycji prawnej człowieka	19
1.1. Pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej w nauce prawa administracyjnego	19
1.2. Rodzaje sytuacji administracyjnoprawnych.....	22
1.3. Elementy składowe sytuacji administracyjnoprawnej.....	26
1.4. Sytuacja administracyjnoprawna jako pojęcie-narzędzie	31
2. Od filozoficznej idei godności do zasady jej poszanowania i ochrony przez władze publiczne.....	33
2.1. Geneza i rozwój idei godności	33
2.2. Próby systematyzacji pojęcia godności ludzkiej	46
2.3. Godność ludzka w prawie międzynarodowym i europejskim	53
2.4. Obowiązek poszanowania i ochrony godności ludzkiej w Konstytucji RP	62
2.5. Ochrona godności ludzkiej w prawie administracyjnym a zasada pomocniczości	74

Rozdział 2

Poprawa jakości życia człowieka w stanie terminalnym jako

cel działania administracji publicznej	85
1. Pojęcie stanu terminalnego.....	85
2. Człowiek w stanie terminalnym w zależności od jego wieku	102
2.1. Osoba pełnoletnia w stanie terminalnym.....	102
2.2. Osoba małoletnia w stanie terminalnym.....	105
2.3. <i>Nasciturus</i> w stanie terminalnym.....	107
3. Rodzina i inne osoby bliskie człowieka w stanie terminalnym oraz ich potrzeby.....	110
4. Pojęcie opieki paliatywnej nastawionej na poprawę jakości życia człowieka w stanie terminalnym	114
4.1. Geneza opieki paliatywnej	117
4.2. Opieka paliatywna w Polsce.....	122
5. Prawna regulacja opieki paliatywnej.....	128
5.1. Prawo międzynarodowe	128
5.2. Prawo europejskie.....	131
5.2.1. Prawo Rady Europy.....	132
5.2.2. Prawo Unii Europejskiej	138
5.3. Prawo krajowe	142
6. Poprawa jakości życia w ramach opieki paliatywnej jako cel działania administracji publicznej – konkluzja	150

Rozdział 3

Prawa człowieka w stanie terminalnym wobec innych praw

pacjenta	153
1. Prawo do świadczeń opieki zdrowotnej a prawo do opieki paliatywnej	156
1.1. Prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych	161
1.2. Realizacja prawa człowieka w stanie terminalnym do świadczeń zdrowotnych	165
2. Prawo do informacji lub do bycia nieinformowanym	172
3. Prawo do wyrażenia zgody na udzielenie świadczeń zdrowotnych. Oświadczenia <i>pro futuro</i>	175
4. Prawo do poszanowania intymności i godności	180

4.1. Prawo do zaspokojenia elementarnych potrzeb człowieka – prawo do poszanowania godności człowieka w stanie terminalnym.....	180
4.2. Prawo do leczenia bólu. Innowacje medyczne – medyczna marihuana.....	185
4.3. Prawo do poszanowania prywatności i intymności (<i>right to be let alone</i>)	191
4.4. Prawo do umierania w obecności osób bliskich	192
4.5. Prawo do umierania we własnym domu	194
5. Prawo do opieki duszpasterskiej i psychologicznej	195
6. Prawo do poszanowania godności umierającego <i>nasciturusa</i> , noworodka, dziecka.....	199
7. Prawo do odżywiania i nawadniania	202
8. Prawo do terapii eksperymentalnej.....	208
9. Prawa rodziny człowieka w stanie terminalnym.....	212
10. Wnioski.....	220

Rozdział 4

Opieka paliatywna jako zadanie administracji publicznej wobec człowieka w stanie terminalnym.....	227
1. Zadania administracji publicznej w zakresie opieki paliatywnej.....	227
1.1. Zadania administracji rządowej.....	232
1.2. Zadania administracji samorządowej	238
2. Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie opieki paliatywnej.....	241
3. Organizacja i funkcjonowanie podmiotów świadczących opiekę paliatywną.....	247
3.1. Zespół opieki paliatywnej	248
3.2. Formy opieki finansowane ze środków publicznych.....	250
3.2.1. Stacjonarna opieka paliatywna	250
3.2.2. Hospicjum domowe dla dorosłych.....	254
3.2.3. Hospicjum domowe dla dzieci	258
3.2.4. Poradnia medycyny paliatywnej	260
3.2.5. Perinatalna forma opieki paliatywnej.....	262

3.3. Formy opieki niefinansowane ze środków publicznych.....	265
3.3.1. Dzienny ośrodek opieki paliatywnej.....	265
3.3.2. Szpitalny zespół wspierający opieki paliatywnej	266
3.4. Finansowanie opieki paliatywnej.....	267
4. Instytucjonalne formy organizacyjne podmiotów świadczących opiekę paliatywną.....	271
5. Wolontariat w opiece paliatywnej jako forma partycypacji społecznej	277
6. Organizacja opieki paliatywnej w wybranych krajach europejskich – uwagi prawnoporównawcze.....	284
Zakończenie	291
Bibliografia.....	297

WYKAZ SKRÓTÓW

k.c.	– ustawa 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
PDPC	– Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html
r.o.p.h.	– rozporządzenie Ministra Zdrowia z 29.08.2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 262)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.d.l.	– ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633 ze zm.)
u.d.p.p.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.)
u.p.p.	– ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2022 r. poz. 1876 ze zm.)
u.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.)
u.z.l.	– ustawa z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2022 r. poz. 1731 ze zm.)

- u.z.o.z. – ustawa z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.)

Inne

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
j.s.t. – jednostka samorządu terytorialnego
KEL – Kodeks Etyki Lekarskiej
KRS – Krajowy Rejestr Sądowy
MZ – minister właściwy do spraw zdrowia
NFZ – Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
PiP – Państwo i Prawo
RP – Rzeczpospolita Polska
SN – Sąd Najwyższy
SPZOZ – samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej
TK – Trybunał Konstytucyjny
UE – Unia Europejska
WHO – Światowa Organizacja Zdrowia

WSTĘP

Życie ludzkie ma swój naturalny lub spowodowany chorobą czy innym zdarzeniem zdrowotnym koniec. Śmierć jest zjawiskiem, które dotyka każdego, i jako takie jest przedmiotem regulacji administracyjnoprawnej, a także zainteresowania doktryny prawa administracyjnego. Prawo chroni człowieka przed zadawaniem śmierci. Ponadto funkcją prawa jest również minimalizowanie skutków śmierci w sferze rodzinnej, społecznej i gospodarczej. Natomiast w obszarze prawa administracyjnego problematyka śmierci dotyczy między innymi kresu podmiotowości publicznoprawnej jednostki, eliminowania zagrożeń dla zdrowia i życia, gotowości struktur publicznych do wypełniania zadań w sytuacjach granicznych – ratowania życia i towarzyszenia człowiekowi umierającemu¹.

Schyłkowy etap życia, w którym znajduje się człowiek umierający, określa się mianem stanu terminalnego. Stan ten dotyczy osoby, wobec której zakończono już leczenie przyczynowe (przedłużające życie), ale choroby wymaga już stałej opieki z uwagi na nieodwracalne pogorszenie stanu ogólnego, a także z powodu narastających dolegliwości fizycznych, w szczególności wszechogarniającego bólu (*total pain*)².

Etap ten (stan terminalny) nabrał jako przedmiot badań szczególnego znaczenia między innymi w kontekście wzrostu nieuleczalnych chorób i paradoksalnie w obliczu gigantycznego postępu w zakresie medycyny.

¹ I. Sierpowska, *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 15.

² K. de Walden-Gałuszko, *Podstawy opieki paliatywnej*, Warszawa 2014, s. 12; M. Kowalczyk, *Opieka paliatywna jako jedna z form opieki nad pacjentem terminalnie chorym*, „Państwo i Społeczeństwo” 2012/2, s. 76–77.

Przykładem może być rozwój chorób nowotworowych w Polsce w ostatnich latach³. W Polsce, według danych GUS za rok 2021, zmarło około 520 tys. Polaków, z czego około 20% z powodu nowotworu złośliwego. I to właśnie osoby chore na nowotwory stanowią 90% pacjentów objętych opieką paliatywną w Polsce. Jednocześnie trzeba zauważyć, że nie tylko choroby nowotworowe uprawniają do tej specjalnej formy opieki.

Stan terminalny jest również jedną z tych granicznych sytuacji (*vulnerable situation*), w których wyjątkowo łatwo może powstać zagrożenie dla kondycji godności człowieka⁴. Dlatego właśnie w tej perspektywie jak w soczewce można dostrzec znaczenie zasady ochrony i poszanowania godności człowieka. Z zasady tej bowiem wynika obowiązek jej przestrzegania przez wszystkie podmioty uczestniczące w opiece nad człowiekiem w stanie terminalnym. Podobnie prawodawca musi zapewnić, aby wszystkie akty prawne regulujące tę opiekę uwzględniały odpowiednią ochronę godności tej opiece poddanego⁵.

Z tego też powodu posłużono się w niniejszej monografii „sytuacją administracyjnoprawną” jako pojęciem-narzędziem dla ustalenia pozycji prawnej człowieka w stanie terminalnym. Tkwi on w określonej przestrzeni prawnej, zdeterminowanej przede wszystkim przez przepisy regulujące kwestie opieki paliatywnej. Co istotne, konstrukcja sytuacji administracyjnoprawnej umożliwia prowadzenie badań na styku sfery osobistej człowieka z władzą administracyjną⁶. Przestrzenią prawną, w której dokonuje się owo „zetknięcie”, jest prawnoadministracyjna regulacja opieki paliatywnej, stanowiąca odpowiedź na potrzeby człowieka w stanie terminalnym. I właśnie badanie sytuacji tego człowieka,

³ Liczba nowych zachorowań na nowotwór (dane Krajowego Rejestru Nowotworów): w 1990 r. – 111,7 tys., a w 2019 r. już 171 tys.

⁴ E.H. Morawska, *Sprawa Kudła v. Poland z 2000 r.: typy zobowiązań pozytywnych państw-stron Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w warunkach detencji (art. 3 Konwencji)* [w:] *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Sprawy wiodące: sprawa Kudła przeciwko Polsce z 2000 r.*, red. E.H. Morawska, Warszawa 2019, s. 46.

⁵ A. Wołoszyn-Cichocka, *Ochrona praw pacjenta. Studium publicznoprawne*, Lublin 2017, s. 123–124.

⁶ D. Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017, s. 22.

pacjenta bliskiego nieuchronnej śmierci, stanowi w niniejszej pracy szczególnie obszar referencyjny, poprzez który mogą uwidocznić się aspekty godności, tj. obowiązek jej ochrony i poszanowania. Należy bowiem podkreślić, że człowiek w stanie terminalnym to osoba totalnie cierpiąca (*total pain*), bezbronna (*vulnerable person*), która nie tylko jest poddana władztwu administracji publicznej, ale wręcz od niej „uzależniona”⁷. W końcu sytuacja ta, a w szczególności wynikająca z niej pozycja prawna, domaga się poddania jej zasadniczemu, najwyższemu wzorcowi kontroli – zasadzie ochrony i poszanowania godności ludzkiej.

W polskiej literaturze problematyka dotycząca człowieka w stanie terminalnym poruszana jest przede wszystkim na gruncie nauk innych niż prawnicze. To one wzięły na swoje barki poszukiwania badawcze dotyczące dysfunkcji prawnych oraz wypracowania nowych regulacji. Brak jest bowiem kompleksowego ujęcia tego zagadnienia w wymiarze nauk prawnych, w szczególności w zakresie nauki prawa administracyjnego. Być może luka ta przekłada się także na deficyty w działalności władz publicznych w zakresie opieki nad osobami umierającymi. Zaś deficyty te można podsumować następującym faktem: w Polsce osoby oczekujące na przyjęcie do opieki paliatywnej nadal umierają w kolejkach. W kolejce do opieki domowej umiera 1/6 pacjentów, w kolejce do hospicjum aż 1/3! Stąd płynie generalny postulat rozpoznania i zwiększenia obecności władz publicznych w tym zakresie. Dlatego władze publiczne nie mogą pozostać obojętne na tę problematykę. Na potrzebę większego zaangażowania się państwa w opiekę paliatywną chcę właśnie zwrócić uwagę niniejszą pracą.

Przedmiotem monografii jest analiza polskiego prawa administracyjnego w zakresie dotyczącym opieki paliatywnej, stanowiącej adekwatną reakcję na potrzeby człowieka umierającego. Zasadnicza część tej analizy polega na kompleksowym określeniu pozycji prawnej człowieka w stanie terminalnym (pacjenta umierającego), przy wykorzystaniu w tym celu narzędzia badawczego – pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej. Prześtrzenia badawczą sytuacji administracyjnoprawnej człowieka w stanie

⁷ T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1972/167, t. 2, s. 107.

terminalnym jest przede wszystkim materialne prawo administracyjne, które determinuje warunki realizacji opieki paliatywnej w Polsce, ale także ustrój i procedura. Tłem tej analizy jest przyrodzona godność człowieka, będąca podstawą prawa do opieki paliatywnej. Poszanowanie i ochrona godności ludzkiej stanowią konstytucyjny obowiązek nałożony na władze publiczne. Obowiązek ten zatem powinien wyrazić się w określonych prawnych powinnościach państwa wobec człowieka w stanie terminalnym. Rekonstrukcja norm i właściwe uchwycenie zadań władz publicznych w zakresie opieki paliatywnej oraz formy ich realizacji stanowią zatem zasadniczy cel rozprawy.

Praca składa się z czterech rozdziałów. Rozdział 1 ma charakter wprowadzający, a jego celem jest omówienie pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej w świetle zasady poszanowania i ochrony godności ludzkiej. Sytuacja administracyjnoprawna stanowi punkt wyjścia do prawnego określania pozycji jednostki w państwie⁸. W ten właśnie sposób ma ona posłużyć do ustalenia pozycji prawnej człowieka w stanie terminalnym, który pozostaje w określonej przestrzeni prawnej, zdeterminowanej przez przepisy regulujące kwestie dotyczące przede wszystkim opieki paliatywnej. Natomiast godność człowieka stanowi wyznacznik zakresu poszczególnych praw i wolności człowieka i obywatela, a także jest podmiotowym prawem jednostki o odrębnej treści prawnej. Z tego też powodu zasada ochrony i poszanowania godności człowieka ma podstawowe znaczenie, a przynajmniej mieć powinna⁹, dla sytuacji administracyjnoprawnej człowieka w stanie terminalnym.

⁸ J. Starościk, *Stosunek administracyjny* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 6.

⁹ Zdaniem Ireny Lipowicz godność ludzka jako nienaruszalna wartość konstytucyjna jest obdarzana zbyt małą uwagą. Często traktuje się ją raczej jako doniosłe hasło, niemające praktycznego przełożenia na codzienne prawa i obowiązki milionów ludzi. Zbyt rzadko spotykamy jako przesłankę rozstrzygnięć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego. I. Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013, s. 42–43. Podobnie wypowiada się Mirosław Granat, który w tym stanie rzeczy uważa, że istnieją przyczyny, dla których wyjaśnienie rozumienia art. 30 Konstytucji RP ma zasadnicze znaczenie. M. Granat, *Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i jako norma prawna*, PiP 2014/8, s. 3.

Rozdział 2 z kolei analizuje pojęcia stanu terminalnego i opieki paliatywnej, a także ich genezę i prawną regulację na poziomie ponadnarodowym i krajowym. Podkreśla znaczenie opieki paliatywnej jako adekwatnej odpowiedzi na potrzeby człowieka w stanie terminalnym, której celem jest poprawa jakości życia chorego. Perspektywa ta na poziomie ogólnym, konstytucyjnym, konkretyzuje się przede wszystkim w pozytywnym aspekcie obowiązku poszanowania i ochrony godności człowieka przez władze publiczne. Ów obowiązek polega na nakazie podejmowania przez władze publiczne takich działań, które ochronią jednostkę szczególnie podatną na naruszenia (*vulnerable person*), przed sytuacjami nie do pogodzenia z jej godnością¹⁰. Przesłanką poszanowania tak ujętej godności człowieka jest według Trybunału Konstytucyjnego między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie¹¹. W sytuacji stanu terminalnego to pewne minimum stanowi poprawa jakości życia cierpiącego w każdym wymiarze człowieka. Opieka paliatywna określa pewien układ zadań i prowadzi właśnie do poprawy jakości życia umierającego, możliwej do uzyskania redukcji bólu, ocalenia jego godności do końca¹².

Rozdział 3 skupia się na materialnoprawnych determinantach sytuacji administracyjnoprawnej człowieka w stanie terminalnym. Prawidłowe rozumienie zasady poszanowania i ochrony godności człowieka prowadzi do zabezpieczenia godności, a nie jej zapewnienia. Regulacje służące zabezpieczeniu godności człowieka zawsze najłatwiej było odnaleźć w klasycznych działach administracyjnego prawa materialnego: w prawie egzekucyjnym, prawie pomocy społecznej oraz w prawie ochrony zdrowia¹³. Dlatego też zasadnicze rozważania tego rozdziału będą dotyczyć materialnego prawa administracyjnego, głównie praw pacjenta. Natomiast podstawowymi prawami pacjenta, w szczególności pacjenta

¹⁰ Z. Duniewska, *Poszanowanie i ochrona godności człowieka w działaniach podmiotów administrujących*, „Ius et Administratio” 2005/4, s. 28.

¹¹ Wyrok TK z 4.04.2001 r., K 11/00, LEX nr 46869.

¹² Radio Watykańskie, *Terapie paliatywne nie ocalają życia, ale godność osoby*, http://www.archivioradiovaticana.va/storico/2015/03/05/terapie_paliatywne_nie_ocalaja_zycia_ale_godnosc_osoby/pl-1127260 (dostęp: 1.07.2022 r.).

¹³ I. Lipowicz, *O mądrość...*, s. 43.

umierającego, są prawo do ochrony życia i prawo do ochrony zdrowia, które w przypadku osób będących u kresu mają już bardzo ograniczony wymiar. To właśnie one, jako wywodzące się bezpośrednio z przyrodzonej, niezbywalnej i nienaruszalnej godności człowieka, otwierają drogę ku analizie szczegółowych praw pacjenta, a przede wszystkim pacjenta umierającego. W tym rozdziale będą zatem przedstawione prawa pacjenta, które w sposób szczególny dotyczą człowieka w stanie terminalnym lub które w przypadku pacjenta umierającego zasadniczo zmieniają swój charakter.

Rozdział 4 natomiast poddaje analizie opiekę paliatywną jako zadanie administracji publicznej wobec człowieka w stanie terminalnym. Już na mocy Konstytucji RP władze publiczne zostały zobligowane do zapewnienia obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Ponadto konstytucyjna zasada ochrony i poszanowania godności zobowiązuje wszystkie podmioty uczestniczące w procesie udzielania świadczeń zdrowotnych, aby uwzględniały one odpowiednią ochronę godności pacjenta¹⁴. W ten sposób uzyskamy normatywne osadzenie zadania publicznego, jakim jest realizacja świadczenia opieki zdrowotnej – opieki paliatywnej. W tej perspektywie zostaną poddane analizie zadania administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz formy realizacji tych zadań. Ponadto w tym rozdziale znajdzie się syntetyczne porównanie zasad i form organizacji opieki paliatywnej w wybranych krajach europejskich.

Obszarem badawczym niniejszej monografii jest przede wszystkim polski porządek prawny. W pracy wykorzystano metodę teoretycznoprawną i dogmatycznoprawną, natomiast uzupełniającą prawnoporównawczą i historycznoprawną¹⁵. Metodę, jak wiadomo, można określić jako „na-leżycie uporządkowany sposób postępowania w celu poznania prawdy

¹⁴ A. Wołoszyn-Cichocka, *Ochrona...*, s. 123–124.

¹⁵ J. Izdebski, *Metody badawcze nauk administracyjnych* [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. 438.

o rzeczywistości¹⁶. Jak wskazano, w doktrynie każda z nauk wykorzystuje właściwe sobie instrumentarium metodologiczne¹⁷.

Metoda teoretycznoprawna pozwala na przedstawienie poglądów przedstawicieli nauki prawa dotyczących omawianych zagadnień. Natomiast dzięki metodzie dogmatycznoprawnej możliwa jest analiza norm administracyjnego prawa materialnego poprzez jego wykładnię, wskazanie ogólnych zasad i szczegółowych rozwiązań¹⁸. Jej zastosowanie pozwala na bliższe przyjrzenie się obowiązującym regulacjom determinującym sytuację administracyjnoprawną człowieka w stanie terminalnym¹⁹.

Metoda prawnoporównawcza umożliwia podjęcie badań dogmatycznych nad kilkoma systemami prawa²⁰. Niniejsza praca dotyczy przede wszystkim sytuacji administracyjnoprawnej człowieka w stanie terminalnym określonej przez prawo krajowe. Niemniej jednak na tę sytuację wpływa również prawo o charakterze ponadkrajowym, chociażby w wymiarze *soft law*. Ponadto ujęcie komparatystyczne pozwala skonfrontować rozwiązania obcych porządków prawnych w interesującej nas materii. Metoda historycznoprawna pozwala zaś na uchwycenie danej problematyki *in statu nascendi*. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że prawo normujące sytuację administracyjnoprawną jest niewątpliwie tworem historii, którego podstawę stanowi ustrój ekonomiczno-społeczny i przeobrażenia wpływające na zmiany w prawie²¹. Dzięki tej metodzie możliwe jest ukazanie ewolucji regulacji dotyczącej opieki paliatywnej.

Prezentowana monografia stanowi zaktualizowaną i przekształconą do wymogów wydawniczych rozprawę doktorską pt. „Sytuacja admi-

¹⁶ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2002, s. 6.

¹⁷ J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012, s. 28.

¹⁸ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.

¹⁹ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 27.

²⁰ A. Tokarczyk, *Komparatyka prawnicza*, Kraków 2004, s. 41.

²¹ H. Olszewski, *Podjęcie historyczne w prawoznawstwie [w:] Metody badania prawa. Materiały sympozjum. Warszawa 28–29 IV 1971 r.*, red. A. Łopatka, Ossolineum 1973, s. 13.

nistracyjnoprawna człowieka w stanie terminalnym w świetle zasady poszanowania i ochrony godności ludzkiej”, obronioną 2.06.2022 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Niniejszym chcę serdecznie podziękować Pani Profesor Irenie Lipowicz za wsparcie i opiekę naukową w przewodzie doktorskim. Dziękuję dr. Radosławowi Mędrzyckiemu – promotorowi pomocniczemu. Wyrażam swoją wdzięczność za wszelkie inspiracje recenzentom pracy doktorskiej: Pani Profesor Magdalenie Małeckiej-Łyszczek oraz Pani Profesor Alinie Miruć. Bardzo dziękuję również za wsparcie w trakcie pisania pracy mojej Żonie, Dzieciom, Przyjaciołom i Rodzicom.

Praca obejmuje stan prawny na dzień 1 października 2022 r.

Rozdział 1

SYTUACJA ADMINISTRACYJNOPRAWNA W ŚWIELE ZASADY POSZANOWANIA I OCHRONY GODNOŚCI LUDZKIEJ

1. Sytuacja administracyjnoprawna jako pojęcie naukowe służące określeniu pozycji prawnej człowieka

1.1. Pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej w nauce prawa administracyjnego

Do zasadniczego pojęcia w nauce prawa administracyjnego, przez które jesteśmy w stanie dostrzec liczne implikacje o znaczeniu społecznym, filozoficznym i techniczno-prawnym, należy pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej¹. Jest to pojęcie znane nauce prawa administracyjnego, aczkolwiek nie do końca jeszcze zbadane². W literaturze kwestia sytuacji administracyjnoprawnej często pojawia się obok pojęcia stosunku

¹ F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966/6, s. 896.

² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 305

administracyjnoprawnego³. Jednak według Franciszka Longchamps'a to właśnie pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej pozwala:

- 1) badać „poszczególnego człowieka lub poszczególnych ludzi w odpowiednich przestrzeniach prawnych”⁴,
- 2) na podjęcie refleksji nad kwestią „zetsknięcia” sfery osobistej człowieka z władzą administracyjną⁵.

W przypadku niniejszej pracy refleksja ta będzie dotyczyć relacji administracji z człowiekiem w stanie terminalnym w zakresie wyznaczonym prawnoadministracyjną regulacją.

Poznanie pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej należy rozpocząć od przybliżenia ogólniejszego konceptu, jakim jest sytuacja prawna⁶. Według Sławomiry Wronkowskiej sytuacja odznacza się powiązaniem: „1) podmiotu lub podmiotów o określonych właściwościach, 2) zachowania się lub typu zachowania się tych podmiotów w określonych okolicznościach, 3) rozważanego systemu norm prawnych oraz 4) kwalifikacji zachowań się rozważanych podmiotów w określonych okolicznościach, ze względu na normy rozpatrywanego systemu”⁷. W tej perspektywie także sytuacja administracyjnoprawna stanowi różnorodny system zdarzeń faktycznych, zachowań podmiotów, norm prawnych i kwalifikacji zachowań tych podmiotów ze względu na istniejące normy prawne⁸.

Franciszek Longchamps definiuje sytuację administracyjnoprawną jako całość znaczeń, jakie prawo przedmiotowe ma dla danego podmiotu. Zgodnie z poglądem Jana Bocia przez sytuację administracyjnoprawną należy rozumieć każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której

³ R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 194.

⁴ F. Longchamps, *Z problemów...*, s. 42.

⁵ F. Longchamps, *Współczesne...*, s. 896.

⁶ Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny. Sytuacja administracyjnoprawna* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 156.

⁷ S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 17.

⁸ M. Szubiakowski, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 50.

elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne⁹. To właśnie dzięki pojęciu sytuacji administracyjnoprawnej możemy dokonać opisu pozycji prawnej jednostki w określonej przestrzeni prawnej regulowanej prawem administracyjnym. Jej konstrukcja umożliwia prowadzenie badań na styku sfery osobistej człowieka z władzą administracyjną¹⁰. Przestrzenią prawną, w której dokonuje się owo „zetknięcie”, jest prawnoadministracyjna regulacja opieki paliatywnej, stanowiąca odpowiedź na potrzeby człowieka w stanie terminalnym. Odpowiedź, która wydaje się nieodzowna wobec człowieka umierającego. I właśnie badanie sytuacji tego człowieka, pacjenta bliskiego nieuchronnej śmierci, stanowi w niniejszej pracy szczególnie obszar referencyjny. W końcu sytuacja ta, a w szczególności wynikająca z niej pozycja prawna, domaga się poddania jej zasadniczemu, najwyższemu wzorcowi kontroli – zasadzie ochrony i poszanowania godności ludzkiej.

Sytuacja administracyjnoprawna wyraża skutki działania norm prawa administracyjnego. Dlatego dla zdefiniowania sytuacji administracyjnoprawnej konieczne jest wstępne ustalenie, co należy rozumieć przez pojęcie prawa administracyjnego. Oprócz ogólnego określenia prawa administracyjnego jako uporządkowanego zbioru norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne – jak wskazuje Zygmunt Niewiadomski¹¹ – należy podkreślić, że właśnie w jego normach doznaje skonkretyzowania i zabezpieczenia większość konstytucyjnych praw obywateli¹².

Według Zbigniewa Cieślaka powszechnie wyróżnia się następujące działy prawa administracyjnego: prawo ustrojowe, materialne i pro-

⁹ J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, red. J. Boć, T. Kuta, Warszawa 1984, s. 167–168.

¹⁰ D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, s. 22.

¹¹ Z. Niewiadomski, *Działy prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 109.

¹² D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, s. 25.

cesowe¹³. Zasadnicze i determinujące znaczenie dla sytuacji administracyjnoprawnej posiada prawo materialne jako to, które kształtuje prawa (i obowiązki) jednostek. Następnie prawo procesowe określa tryb (sposób) dochodzenia wymienionych praw. Natomiast prawo ustrojowe, kształtując system organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, wskazuje organ właściwy do załatwienia danej sprawy i w ten sposób, pośrednio, wpływa na sytuację prawną jednostki. Zgodnie z poglądem Jana Zimmermanna prawo ustrojowe jest stanowione, aby działania administracji względem człowieka były uporządkowane i efektywne¹⁴.

1.2. Rodzaje sytuacji administracyjnoprawnych

W piśmiennictwie zajmującym się kwestią położenia prawnego jednostki przyjmuje się, że podstawowa systematyzacja sytuacji administracyjnoprawnej opiera się na przepisach Konstytucji RP, uwzględniając listę konstytucyjnych praw i obowiązków obywateli¹⁵. Klasyfikacja ta stanowi punkt wyjścia do ewentualnej oceny katalogu konstytucyjnych praw (i obowiązków) obywateli, ale z perspektywy nauki prawa administracyjnego. Daje to możliwość ukazania ewolucji i rozwoju prawnych gwarancji pozycji prawnej jednostki w prawie administracyjnym, wskazując w niej na sytuacje prawne obywatela w zakresie jego praw i obowiązków osobowych, politycznych i społecznych¹⁶.

Do podstawowych kryteriów systematyzacji sytuacji administracyjnoprawnej należy zaliczyć także kryteria oparte na wewnętrznej delimitacji norm prawa administracyjnego. Systematyzacja ta wpisuje się w kontekst badań nad sytuacją administracyjnoprawną człowieka w stanie terminalnym. Pozwala ona bowiem na prowadzenie badań nad położeniem prawnym człowieka z pozycji norm prawa materialnego, procesowego oraz ustrojowego. W ten sposób dochodzimy do rozróżnienia na

¹³ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 53–54.

¹⁴ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 305.

¹⁵ E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny obywatela* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Ossolineum 1980, s. 5.

¹⁶ D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, s. 30.

sytuację administracyjnoprawną, materialnoprawną, procesową oraz organizacyjnoprawną¹⁷.

Nadal aktualny i ważny, szczególnie z punktu widzenia adresatów opieki paliatywnej, pozostaje podział sytuacji administracyjnoprawnej na sytuacje prawne potencjalne oraz realne. Pierwsze stanowią sytuacje podmiotów, w których nie nastąpiła jeszcze konkretyzacja ich praw i obowiązków materialnoprawnych, ale w odniesieniu do których, ze względu na ich dotychczasową sytuację prawną, konkretyzacja ta może lub powinna nastąpić. Natomiast sytuacje realne stanowią sytuacje powstałe na skutek wydania, w określonym przez prawo trybie, aktu administracyjnego skutkującego odniesieniem sformułowanych ogólnie praw i obowiązków do konkretnie oznaczonego podmiotu¹⁸.

Sytuację administracyjnoprawną można też rozróżnić poprzez kryterium czasu. Jego upływ może powodować różne skutki prawne. W ten sposób możemy mówić o sytuacji jednorazowej, okresowej i trwałej¹⁹.

Sytuacje administracyjnoprawne mogą, jak wskazuje Jan Boć, mieć również charakter prosty i złożony²⁰. Proste sytuacje administracyjnoprawne odpowiadają treści jednego, określonego stosunku prawnego. Złożone zaś odpowiadają treści wielu różnych stosunków prawnych, w które jednostka może wejść. Człowiek wówczas staje się podmiotem wielu praw i obowiązków o niejednolitym charakterze, zainicjowanych przez różne formy działania administracji, w ramach odrębnych działów prawa administracyjnego.

Istotny jest także podział sytuacji administracyjnoprawnych z punktu widzenia wywoływania skutków prawnych na zamknięte i otwarte²¹. Sytuacje administracyjnoprawne zamknięte pozostają ukształtowane ostatecznie (choćby na czas nieokreślony). Natomiast otwarte są

¹⁷ J. Boć, *Stosunki...*, s. 384–386.

¹⁸ J. Boć, *Stosunki...*, s. 372.

¹⁹ J. Boć, *Stosunki...*, s. 373.

²⁰ J. Boć, *Stosunki...*, s. 373.

²¹ J. Boć, *Stosunki...*, s. 373.

to sytuacje, które mogą być modyfikowane lub które dają możliwość podjęcia czynności będących przedmiotem oceny przez inne niż administracyjne sfery prawa (np. wywołują skutki cywilnoprawne).

Kolejnym ważnym podziałem sytuacji administracyjnoprawnej jest ich wyróżnienie ze względu na sposób ich powstania. Administracyjna sytuacja prawna może być skutkiem samego prawa (*ex lege*) lub aktu administracyjnego²². Z mocy prawa sytuacje administracyjnoprawne są kreowane, gdy w danym stanie faktycznym lub prawnym zaczyna obowiązywać norma prawna, która wiąże z nimi skutki prawne wyrażające się w nałożeniu na jednostkę obowiązku, przyznaniu jej prawa bądź w ich modyfikacji, jak również gdy w danym stanie prawnym zmienia się sytuacja faktyczna bądź prawna albo podejmowana jest jakaś czynność, a z tymi zmianami norma prawna wiąże skutki prawne wyrażające się w nałożeniu na jednostkę obowiązku, przyznaniu jej prawa bądź też w ich modyfikacji²³.

Drugim zaś sposobem kreowania sytuacji administracyjnoprawnej jest wydanie aktu administracyjnego przez organ administracji publicznej, co skutkuje przekształceniem normy prawnej abstrakcyjnej i generalnej w normę konkretną i indywidualną. O ile w przypadku człowieka w stanie terminalnym nie będziemy mieli zbyt często do czynienia z kształtowaniem jego sytuacji prawnej za pomocą decyzji administracyjnoprawnej, o tyle urzeczywistnienie jego praw często będzie się wiązało z wydaniem innego niż indywidualny akt administracyjny i niebędącego tymże aktem skierowania lekarskiego.

Ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁴ nie definiuje pojęcia „skierowanie lekarskie”. Dlatego też należy przyjąć, za tezą wyroku WSA w Warszawie z 27.09.2005 r., VI SA/Wa 828/05²⁵, że skierowanie, o którym

²² S. Biernat, J. Zimmermann, *Problem stabilizacji nieostatecznych decyzji administracyjnych*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1974, t. 7, s. 69–70.

²³ D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, s. 32–33; zob. także J. Boć, *Stosunki...*, s. 376.

²⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.

²⁵ LEX nr 195027.

wyżej mowa, jest aktem kończącym określoną procedurę medyczną. Zgodnie z art. 5 pkt 42 u.ś.o.z. procedura medyczna oznacza natomiast postępowanie diagnostyczne, lecznicze, pielęgnacyjne, profilaktyczne, rehabilitacyjne lub orzecznicze przy uwzględnieniu wskazań do jego przeprowadzenia, realizowane w warunkach określonej infrastruktury zdrowotnej, przy zastosowaniu produktów leczniczych, wyrobów medycznych. Warto w tym miejscu przytoczyć także wyrok WSA w Olsztynie z 20.09.2006 r., II SA/Ol 456/06²⁶, który stanowi, że sama czynność potwierdzenia lub odmowy skierowania na leczenie, jako podejmowana w indywidualnej sprawie określonego podmiotu i dotycząca potwierdzenia uprawnienia tego podmiotu, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej i jako taka poddana jest kontroli sądu administracyjnego. Zatem skierowanie lekarskie z prawnego punktu widzenia stanowi akt wiedzy i jako taki nie stanowi klasycznego aktu administracyjnego²⁷. Niemniej z jego wydaniem wiążą się niebagatelne skutki dla sytuacji administracyjnoprawnej pacjenta w stanie terminalnym.

Powyższy sposób kształtowania się administracyjnej sytuacji prawnej koresponduje z podziałem norm prawa administracyjnego na normy bezpośrednio i pośrednio tworzące sytuację administracyjnoprawną ich adresata²⁸. Normy, które bezpośrednio kreują ową sytuację, są normami kształtującymi uprawnienia lub/i obowiązki jednostki bez konieczności uruchamiania procesu stosowania prawa i wydawania decyzji administracyjnej. W tym przypadku adresat normy prawnej, jak również uprawnienie i/lub obowiązek są wprost wskazane w jej hipotezie i dyspozycji (podobnie jak kształtowanie się sytuacji administracyjnoprawnej z mocy prawa)²⁹. Natomiast normy, które pośrednio kształtują administracyjną sytuację prawną, potrzebują niejako autorytatywnej konkretyzacji przez właściwy organ administracji publicznej, potrzebują

²⁶ LEX nr 193384.

²⁷ P. Bieś-Srokosz, *Kierunek działań prawodawczych ustawodawcy w stosowaniu prywatnej i hybrydowej formy działania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II” 2018/4, s. 73.

²⁸ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 443.

²⁹ D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, s. 33.

decyzji administracyjnej³⁰. W przypadku człowieka w stanie terminalnym częściej będziemy mieli do czynienia z aktem wiedzy³¹, jakim jest skierowanie lekarskie, niż z klasycznym aktem administracyjnym³². Od tego aktu (skierowania) zasadniczo zależy sytuacja administracyjnoprawna pacjenta w stanie terminalnym³³.

1.3. Elementy składowe sytuacji administracyjnoprawnej

Powyższe przedstawienie pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej i sposobów jej kreowania pozwala przejść do jej elementów składowych. Kwestia ta jest o tyle ważna, że wskazuje, z jakich konstrukcji prawnych składa się sytuacja administracyjnoprawna człowieka w stanie terminalnym, tworząc jej całokształt w określonej przestrzeni prawnej³⁴. Ta przestrzeń prawna będzie dotyczyć przede wszystkim materialnego prawa administracyjnego. Będą to normy przyznające uprawnienie oraz normy nakładające obowiązki.

Według Wacława Dawidowicza to właśnie uprawnienia i obowiązki stanowią o sytuacji administracyjnoprawnej³⁵. Także Eugeniusz Bojanowski uważał, że normatywnymi składnikami sytuacji administracyjnoprawnej są uprawnienia i obowiązki³⁶. Józef Filipek

³⁰ B. Adamiak, *Czynności prawne a władztwo administracyjne* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 23.

³¹ M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 382–385.

³² B. Jaworski, *Niewładcze formy działania administracji – potrzeba redefinicji?*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018/2, s. 139.

³³ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 52.

³⁴ B. Adamiak, *Czynności...*, s. 34.

³⁵ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 50.

³⁶ E. Bojanowski, *Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji administracyjnoprawnej* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 61.

również stwierdził, że w prawie administracyjnym jednostka może posiadać nie tylko uprawnienia o charakterze administracyjnoprawnym, ale także obowiązki administracyjnoprawne³⁷. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że konstrukcja uprawnienia i obowiązku w prawie administracyjnym niesie ze sobą pewne trudności, które można zobrazować następującym twierdzeniem: „Jeśli nawet każde uprawnienie adresatów działania organów administracyjnych może być opisaniem obowiązków organów administracji, to nie każdy obowiązek administracji może być opisany uprawnieniem adresata działań organów administracji”³⁸. Mimo tej nieproporcjonalności pojęcia te stanowią analogię do konstytucyjnych praw i obowiązków obywateli i są jedną z najbardziej trwałych instytucji prawa administracyjnego³⁹.

Pojęcie „uprawnienie administracyjnoprawne” nie posiada jednak definicji legalnej. Jego treść zatem powinna być ukształtowana przez doktrynę – naukę prawa administracyjnego. Nauka ta z kolei dość często utożsamia pojęcie uprawnienia z pojęciem publicznych praw podmiotowych. Publiczne prawa podmiotowe, w ujęciu zaproponowanym przez Tadeusza Bigo, to sytuacja, która w określonym zespole warunków pozwala żądać od państwa (bądź drugiego podmiotu) określonego zachowania się⁴⁰. Stanisław Kasznica z kolei określa prawem podmiotowym sytuację jednostki, w której posiada ona opartą na normie prawnej możliwość żądania czegoś od państwa czy innego związku publicznoprawnego, jeżeli zachodzą warunki w tej normie określone⁴¹. Natomiast według Zbigniewa Cieślaka publiczne prawa podmiotowe polegają na pewnym i skutecznym roszczeniu adresatów działań administracji wobec organów administracji publicznej i możliwości zewnętrznego (sądowego) wyeg-

³⁷ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001, s. 19.

³⁸ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 87.

³⁹ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 440–441.

⁴⁰ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932, s. 58–59.

⁴¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 126.

zекwowania od władzy publicznej swych żądań. Niemniej jednak aktualna przydatność teoretycznej konstrukcji publicznych praw podmiotowych straciła na praktycznym znaczeniu. Choć nie grozi jej całkowite odrzucenie, to w sytuacji bardzo szerokiej kognicji sądów administracyjnych, skargi konstytucyjnej obywateli oraz istnienia sprawnej konstrukcji teoretycznej uprawnienia podmiotu zanika przydatność tego konceptu⁴².

Dodatkowo należy stwierdzić, że tym, co może odróżniać publiczne prawa podmiotowe od uprawnień, jest to, że te pierwsze mają źródło w przyrodzonych prawach człowieka, drugie zaś w normach prawnych⁴³. Jak zatem przedstawia się teoretyczna konstrukcja „uprawnienia” na gruncie nauki prawa administracyjnego? Warto przytoczyć tutaj definicję uprawnienia administracyjnego jako możliwości uzyskania lub znajdowania się w sytuacji, w której organy administracji publicznej będą zobowiązane do podejmowania działań przysparzających korzyść jednostce, działań, które zapewniają jej korzystną i podlegającą ochronie prawnej sytuację⁴⁴. Następnie, wskazując elementy konstrukcji uprawnienia, trzeba stwierdzić, że:

- 1) ma ono swe źródło w normie prawnej,
- 2) wyraża możliwość/swobodę zachowania się w określony sposób,
- 3) odnosi się do sfery behawioralnej jednostki (nie do sfery przeżyć psychicznych),
- 4) ma sprecyzowanego adresata, któremu zapewnia swobodę wariantów zachowań,
- 5) korzystanie z uprawnienia w granicach przewidzianych prawem nie naraża ich adresata na jakąkolwiek sankcję⁴⁵.

⁴² Z. Cieślak, *Podstawowe...*, s. 90–91.

⁴³ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 38.

⁴⁴ D. Kijowski, *Pojęcie, rodzaje, typy uprawnień administracyjnych* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 250–251.

⁴⁵ M. Bogusz, *Uprawnienie administracyjnoprawne* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 469.

Natomiast Wacław Dawidowicz proponuje następujące typy uprawnień:

- 1) uprawnienie w postaci możliwości prawnej żądania stosowania normy prawa administracyjnego w celu uzyskania określonego pozwolenia lub uprawnienia,
- 2) uprawnienie w postaci wolności od obowiązku,
- 3) uprawnienie w postaci prawa stanowiącego korelat nałożonego obowiązku,
- 4) uprawnienie w postaci sfery wolności prawnie chronionej, powstałej z wyłączeniem spod zakazu względnego⁴⁶.

Klasyfikację uprawnień administracyjnoprawnych zaproponował także Janusz Borkowski, który zaliczył do nich:

- 1) prawa nabyte, których treścią jest zezwolenie na podjęcie działania przez podmiot uprawniony (aktywność podmiotu uprawnionego będzie rozpoczynała się po otrzymaniu stosownej decyzji administracyjnej),
- 2) uprawnienie może przybrać postać stwierdzenia, że na danym podmiocie nie ciąży obowiązek (zwolnienie z obowiązku może nastąpić w dwóch odrębnych sytuacjach: na mocy aktu administracyjnego lub władczej ingerencji organu w sytuację prawną określonego podmiotu),
- 3) prawo polegające na domaganiu się świadczeń od innych podmiotów lub państwa⁴⁷.

Drugim elementem składowym sytuacji administracyjnoprawnej jednostki jest obowiązek administracyjnoprawny. Obowiązki związane są najczęściej z następującymi pytaniami: kto, do czego i w jakich okolicznościach jest obowiązany. W aspekcie podmiotowym, w odniesieniu do jednostek, sprawa jest o tyle jasna, że obowiązek konstruowany jest tradycyjnie. Polega więc on na działaniu, zaniechaniu, znoszeniu oraz związany jest z indywidualnym interesem jednostki⁴⁸. Jednostka staje się

⁴⁶ W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 26–27.

⁴⁷ J. Borkowski, *Zmiana i uchylene ostatecznej decyzji administracyjnej*, Warszawa 1967, s. 17–18.

⁴⁸ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 28.

podmiotem obowiązku administracyjnoprawnego z mocy prawa (*ipso iure*) lub na skutek wydania decyzji administracyjnej. Jak wskazuje Piotr Szreniawski, podstawą zarówno pierwszego, jak i drugiego przypadku najczęściej będzie materialne prawo administracyjne⁴⁹. W kontekście obowiązków powstających z mocy prawa, których adresaci zostali jednoznacznie określani, treść nakazu i zakazu zostaje ustalona w taki sposób, że już samo jej ustanowienie jest wystarczające do podjęcia działania lub ustalenia, czego jednostce nie wolno. Natomiast obowiązki wykreowane drogą aktu administracyjnego stają się częścią porządku prawnego dopiero po zakończeniu procedury administracyjnej⁵⁰. Prawdliwość wykonania obowiązków administracyjnoprawnych co do zasady jest weryfikowana w ramach kontroli w administracji. W końcu wypełnienie obowiązku może być poddane sankcji w postaci przymusowej egzekucji administracyjnej lub normom prawa karnego.

Jak wskazuje Marek Górski, ważną kwestią w przypadku uprawnień i obowiązków administracyjnoprawnych jest zabezpieczenie procesowe ukształtowanej na ich skutek sytuacji administracyjnoprawnej. Owo zabezpieczenie, gdy uprawnienia i obowiązki powstają z mocy prawa, obejmuje możliwość ustalenia, czy dana jednostka jest adresatem lub czy wykonuje określony obowiązek bądź uprawnienie zgodnie ze sposobem unormowanym w prawie. Natomiast gdy uprawnienia lub obowiązki powstają w drodze decyzji, dla jednostki przybierają na ważności kwestie związane z ich trwałością oraz mocą wiążącą w czasie⁵¹.

Ostatecznie należy podnieść kwestię wolności w ramach sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń, gdy świadczenie jest dla jednostki prawnie obojętne lub gdy jednostka odmawia przyjęcia świadczenia. Jaskrawym przykładem powyższego może być pacjent posiadający prawo do pozostawienia go w spokoju czy do nieuzyskania informacji na temat swojego stanu zdrowia. Kwestie te będą przedmiotem niniejszej pracy.

⁴⁹ P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 26.

⁵⁰ M. Górski, *Nakaz i zakaz jako obowiązki administracyjnoprawne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 234–240.

⁵¹ D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, s. 38.

1.4. Sytuacja administracyjnoprawna jako pojęcie-narzędzie

Obraz życia społecznego można zbudować, używając pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej, jak też bez niego⁵². Staje się jednak ono nieodzowne w sytuacji „obiektywistycznego patrzenia na prawa, obowiązki i instytucje prawne”⁵³. Dla potwierdzenia tej tezy Jan Boć przedstawia następujące korzyści wynikające z użycia pojęcia „sytuacja administracyjnoprawna”:

- 1) uproszczenie związków pojęciowych między językiem prawa a językiem nauki,
- 2) uzyskanie adekwatności między stanem faktycznym a stanem prawnym określonego podmiotu prawnego,
- 3) uwzględnienie w badaniu określonej sytuacji prawnej tych elementów, których ekspozycja byłaby niemożliwa za pomocą pojęcia stosunku prawnego,
- 4) uzyskanie lepszej możliwości opisu praw i obowiązków określonego podmiotu, gdy jest on adresatem działań typu organizatorskiego,
- 5) ominięcie sporów co do tego, kto jest drugą stroną stosunku prawnego – państwo, organ administracyjny (administrujący) czy też pracownik organu,
- 6) otwarcie możliwości opisu sytuacji tworzonej przez normę organizacyjną,
- 7) częściowe uniknięcie trudności wynikających z podziału na prawo wewnętrzne i prawo dotyczące stosunków zewnętrznych,
- 8) ułatwienie budowania sytuacji prawnych na podstawie normy kompetencyjnej,
- 9) kompleksowe ujmowanie praw i obowiązków danego podmiotu bez wikłania się w erudycyjne związki z wyznajdowaniem poszczególnych stosunków prawnych⁵⁴.

⁵² F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964, t. 12, s. 53.

⁵³ J. Filipek, *Sprawa sytuacji prawnej i stosunku administracyjnego w prawie administracyjnym* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 191.

⁵⁴ J. Boć, *Stosunki...*, s. 169–170.

Stosunek administracyjnoprawny, idąc za Franciszkiem Longchamps'em, występuje wówczas, gdy prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów takie znaczenie, że w pewnych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona z sytuacją prawną drugiego⁵⁵. Koncepcję tę rozwinął Józef Filipek, który stwierdził, że o istnieniu stosunku prawnego można mówić już w sytuacjach poprzedzających zdarzenia, które by w całej rozciągłości konkretyzowały czyjeś uprawnienia lub obowiązki. To z kolei pozwala na stwierdzenie, że stosunek administracyjnoprawny istnieje już w sytuacjach, w których jednostka może prawnie domagać się od administracji rozstrzygnięć dotyczących jej praw i obowiązków⁵⁶.

Dla pełniejszego obrazu konsekwencji norm prawa administracyjnego przyjęto jednak w niniejszej pracy perspektywę badawczą sytuacji administracyjnoprawnej, świadomie rezygnując z kategorii stosunku administracyjnoprawnego, która zakłada istnienie bezpośredniej relacji pomiędzy podmiotami. Perspektywa ta nie przesądza o „wyższości” koncepcji sytuacji prawnej nad koncepcją stosunku prawnego lub na odwrót, w ogóle⁵⁷. Niemniej jednak tak zarysowany punkt wyjścia daje nam, niezależnie od zaprojektowanej przez prawo relacji między podmiotami, możliwość przeprowadzenia analizy uprawnień i/ lub obowiązków adresowanych do danego podmiotu, uprawnień i/ lub obowiązków wynikających zarówno z indywidualnych aktów stosowania norm prawa administracyjnego, jak i pochodzących wprost z norm generalnych i abstrakcyjnych, przewidzianych w przepisach prawa powszechnego. Unikamy w ten sposób problemu, jak za pomocą konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego analizować nakazy i zakazy określonego zachowania, które płyną wprost z aktów normatywnych, nie wymagając konkretyzacji w drodze procesu stosowania prawa przez podmioty administracji publicznej⁵⁸. Dodatkowo mamy również możliwość uchwycenia pośredniego oddziaływania, kształtowania się

⁵⁵ F. Longchamps, *O pojęciu...*, s. 45.

⁵⁶ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1968/34, s. 79–84.

⁵⁷ S. Nitecki, *Stosunek administracyjnoprawny a samorząd terytorialny* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niznik, Kraków 2001, s. 507–508.

⁵⁸ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna...*, s. 23–25.