

III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przeгляд polskich opracowań naukowych

Mariusz Mamczarek, *Ochrona zbiorowych praw i interesów konsumentów, pacjentów oraz pasażerów w transporcie kolejowym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem, seria Komentarze & Linia orzecznicza*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, ss. 192, ISBN 978-83-8158-480-7

Recenzowana publikacja to pierwszy na rynku wydawniczym komentarz obejmujący, wydawać by się mogło, trzy różne akty prawne. Dotyczy to odpowiednio: Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej „u.o.k.k.”), Ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (dalej „u.p.p.”) oraz Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (dalej „u.t.k.”). Wspólnym mianownikiem jest, jak się jednak okazuje, ochrona prawna konsumentów, pacjentów i pasażerów, co istotne – w ujęciu zbiorowym. Jak wynika z przedmowy (s. V), „publikacja jest [...] próbą przybliżenia i porównania wprowadzonych przez ustawodawcę zakazów stosowania praktyk naruszających zbiorowe prawa bądź interesy określonych grup osób”. Co więcej, „książka ta dotyczy jedynie wybranych aspektów prawa gospodarczego i medycznego, ale część ta jest niezwykle istotna zarówno dla słabszych stron stosunków prawnych, jakimi są konsumenci, pacjenci i pasażerowie, jak również dla przedsiębiorców i podmiotów leczniczych. Pozwala ona bowiem spojrzeć na ochronę konsumenta, pacjenta lub pasażera w wymiarze zbiorowym, a więc w wymiarze dotyczącym nieograniczonej liczby osób”. Bez wątplenia trafny wybór poszczególnych fragmentów wskazanych powyżej regulacji prawnych i uwzględnienie ich nowelizacji w kontekście instytucji praktyk naruszających zbiorowe prawa i interesy konsumentów, pasażerów oraz prawa pacjenta pozwala pomysłodawcy książki na skoncentrowanie szczególnie uwagi na publicznoprawnych aspektach ochrony grup osób w badanym zakresie. Należy jednak podkreślić, że „[p]rezentowane poglądy autora wyrażone w [...] publikacji nie mogą być utożsamiane z poglądami organów publicznych, w jakich był lub jest on zatrudniony. Nie stanowią one również oficjalnego stanowiska tych organów” (s. VI).

Struktury prezentowanego komentarza nie tworzą typowe rozdziały, lecz raczej jest on zbudowany z trzech części odpowiadających problematyce wynikającej z trzech ustaw odnoszących się wprost do ochrony zbiorowych praw i interesów

konsumentów, pacjentów oraz pasażerów w transporcie kolejowym. Tym, co zwróci uwagę czytelnika, jest bez wątpienia: (1) szeroki wybór literatury przyporządkowany do każdej z trzech analizowanych ustaw, (2) wyodrębnienie poszczególnych jej fragmentów w ujęciu chronologicznym, odnoszących się do omawianej problematyki i powiązanych także z innymi unormowaniami krajowymi i wprowadzonymi w związku z wejściem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (UE) w tym zakresie, (3) obszerna część komentatorska oraz (4) stanowiąca podsumowanie dotychczasowego dorobku linia orzecznicza.

Rozważania otwierają analizy dotyczące zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów uregulowane w art. 24 u.o.k.k. Autor na wstępie zwraca uwagę na rys historyczny wprowadzenia pierwszej takiego typu instytucji prawnej, która została uregulowana w polskim ustawodawstwie, co było konieczne w związku z wdrożeniem procedur wynikających z rozwiązań europejskich. Dodatkowo skrupulatnie pokazuje wiele zmian w prawie krajowym – pierwotnie poprzez dodanie działu IIIa do Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów o tytule „Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów” – w kontekście poszerzania mechanizmów przeciwdziałania praktykom naruszającym interes konsumentów, co również wymagało odniesienia do szeroko pojętego prawa cywilnego. W ramach omawiania pojęcia praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, obecnie rozumianego jako godzące w niesprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w komentarzu czytelnik odnajdzie informacje dotyczące: (1) definicji konsumenta (za takiego uważa się obecnie osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową), (2) zachowań przedsiębiorcy, (3) rozważań na temat interesu publicznego oraz sumy indywidualnych interesów konsumentów w kontekście rozróżnienia interesu zbiorowego, interesu indywidualnego lub sumy tych interesów, nie może bowiem być ono dokonane na podstawie liczby konsumentów, których interes został zagrożony lub naruszony. Komentator podkreśla tu, że przy ocenie, czy doszło do naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, „nie można zatem sumować indywidualnych interesów konsumentów, gdyż wypaczałoby to abstrakcyjny charakter tej ochrony zakładającej, że również potencjalny konsument jest nią objęty” (s. 23 i n.). Przytoczone orzecznictwo obrazuje zaś szeroki wachlarz różnych sfer życia społecznego odnoszącego się do relacji konsumenta m.in. z innymi podmiotami – przedsiębiorcami (np. gminą, spółdzielnią mieszkaniową, spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi). W dalszej części analizuje art. 25 u.o.k.k., który przewiduje rozszerzenie ochrony zbiorowych interesów konsumentów wynikającej z innych ustaw, w szczególności z przepisów o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym i przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Jest to tym bardziej istotne, gdyż u.o.k.k. nie może również wyłączać ochrony przewidzianej w innych ustawach niż wyżej wymienione. Ponadto czyni tu niejako wprowadzenie do dwóch komentowanych regulacji, tj. u.p.p. (w zakresie zadań realizowanych przez Rzecznika Praw Pacjentów (RPP) – prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów) oraz u.t.k. (w zakresie zadań realizowanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) – nadzór nad przestrzeganiem

zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym). Autor trafnie zauważa przy tym, że „[u]stawy odrębne udzielają ochrony prawnej nie tylko w wymiarze indywidualnym, ale również zbiorowym” (s. 26), a ten ostatni rodzaj ochrony właśnie stanowi kanwę ocenianego opracowania. Następne uwagi i wyjaśnienia dotyczą art. 26–28 u.o.k.k. i odnoszą się do decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Co istotne, „[z]akaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nie jest ustanawiany na mocy wydanej przez Prezesa UOKiK decyzji. Wynika on bowiem wprost z przepisu prawa, natomiast decyzja – w razie potwierdzenia się zarzutów stawianych przedsiębiorcy – uznaje dane praktyki za naruszające zbiorowe interesy konsumentów oraz nakazuje zaniechanie tych praktyk. Jest to więc decyzja stwierdzająca, że w chwili jej wydania przedsiębiorca stosuje te praktyki” (s. 27). W komentarzu szczegółowej analizie poddano różne rodzaje postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK i decyzji przez niego wydawanych, postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów bowiem, w zależności od jego wyników, kończy się wydaniem decyzji: (1) o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania (art. 26 u.o.k.k.); (2) o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania (art. 27 u.o.k.k.); (3) zobowiązującą przedsiębiorcę do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków w sytuacji, gdy zostanie uprawdopodobnione, że został naruszony zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tego zakazu, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków (art. 28 u.o.k.k.); (4) o umorzeniu postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość (art. 105 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej „k.p.a.”)). Opisując każdy z trybów wydawania decyzji w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, uwzględniono: (1) środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, (2) poszczególne elementy decyzji z rozróżnieniem na decyzje fakultatywne i zobowiązaniowe, (3) zadania Prezesa UOKiK w zakresie publikacji decyzji na stronie internetowej urzędu, (4) liczne orzecznictwo wzbogacające przeprowadzone analizy. Zagadnienie ochrony interesów konsumentów dopełniają słowa komentarzy dotyczące postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, które są uregulowane w art. 100–105 u.o.k.k. i odnoszą się do następujących kwestii: (1) zawiadomienia o praktykach, gdzie autor analizuje istotę zawiadomienia, jego treść i rozpatrzenie na podstawie wyboru orzecznictwa w tym zakresie; (2) wszczęcia z urzędu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów z uwzględnieniem możliwości wcześniejszego przeprowadzenia także z urzędu postępowania wyjaśniającego wraz ze wskazaniem strony postępowania oraz szerokiego zakresu uprawnień, jakimi dysponuje Prezes UOKiK do tego, aby zgromadzić niezbędny materiał dowodowy konieczny do poczynienia ustaleń faktycznych, z pokazaniem linii orzeczniczej odnośnie do braku wszczęcia postępowania; (3) wezwania przez Prezesa UOKiK do zaniechania określonych działań

przedsiębiorcy poprzez wydanie decyzji tymczasowej, której „celem jest to, aby organ mógł niezwłocznie zastosować środki prawne dla przeciwdziałania poważnym naruszeniom, których skutki byłyby trudne do usunięcia” (s. 51 i n.), wraz z analizą istoty i przesłanek tej decyzji, ograniczenia czasowego, relacji pomiędzy wykonaniem decyzji a środkami odwoławczymi, a także możliwością dysponowania przez Prezesa UOKiK innymi uprawnieniami w ramach „środków zapobiegawczych” (zwłaszcza możliwość zastosowania tzw. ostrzeżenia konsumenckiego); (4) rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji w przedmiocie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów mającego charakter fakultatywny, jeżeli wymaga tego „ważny interes konsumentów” – przy czym, jak wynika z lektury komentarza, „jest to pojęcie nieostre i każdorazowo powinno być uzasadnione w decyzji organu” (s. 57); (5) terminów zakończenia postępowania stanowiących *lex specialis* wobec terminów załatwiania spraw z art. 35 § 3 k.p.a., gdyż „[p]ostępowanie to charakteryzuje się pewnym stopniem złożoności, w szczególności, gdy zarzuca się przedsiębiorcy stosowanie kilku naruszeń. Dlatego też ustawodawca postanowił wydłużyć termin, w jakim postępowanie to powinno być zakończone. [...] Do ww. postępowania ma zastosowanie art. 36 k.p.a., a tym samym Prezes UOKiK jest zobowiązany zawiadomić strony o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia” (s. 58); (6) przedawnienia oznaczającego niemożność wszczęcia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Pierwsza część komentarza dotyczy ponadto rozbudowanego w u.o.k.k. systemu kar pieniężnych. Autor, korzystając z dorobku doktryny oraz orzecznictwa, analizuje problematykę (pojęcie i funkcje) kary pieniężnej za naruszenie zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, będącą jedną z najbardziej dotkliwych sankcji dla przedsiębiorców, biorąc pod uwagę wysokość nałożonych kar. Jak podaje autor, przytaczając dane w tym zakresie (źródło: www.uokik.gov.pl, dostęp: 1 III 2019), „[z]godnie ze Sprawozdaniem z działalności UOKiK – rok 2017, suma nałożonych kar pieniężnych za naruszenie zbiorowych interesów konsumentów w 2017 r. wynosiła 78,8 mln złotych, w tym najwyższa kara opiewała na 25,8 mln złotych i została nałożona za wprowadzające w błąd reklamy suplementów diety” (s. 61). W tym fragmencie komentarza analizie poddano także zagadnienie kary pieniężnej za naruszenie zakazu praktyk oraz za nieudzielenie informacji lub udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd. Ponadto szczegółowo omówiono: (1) wysokość kary pieniężnej z uwzględnieniem dyrektyw wymiaru kar nakładanych przez Prezesa UOKiK, (2) płaćność i egzekucję kary oraz możliwość zwrotu kary w razie wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UOKiK na podstawie procedury przewidzianej przez u.o.k.k., (3) odroczenie kary i rozłożenie na raty jako przewidziane w u.o.k.k. ulgi w spłacie należności z tytułu nałożonych kar pieniężnych, stanowiące tym samym *lex specialis* w stosunku do przepisów działu IVA k.p.a. – „w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej przepisów ww. działu w tym zakresie nie stosuje się” (s. 83).

Drugą równie rozbudowaną regulacją ustanawiającą od dziesięciu lat ochronę zbiorowych praw, w tym przypadku pacjentów, jest u.p.p. Kanwę wprowadzających

uwag komentatorskich stanowi rys historyczny, w którym autor wyjaśnia, że „[p]ierwotnie projekt ustawy nosił nazwę «ustawa o ochronie indywidualnych i zbiorowych praw pacjenta oraz o Rzeczniku Praw Pacjenta». Natomiast w toku prac nad projektem tej ustawy została zmieniona jej nazwa na obecnie obowiązującą” (s. 90), czyli: o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Autor w ramach tej regulacji uwagę skupia na postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów ujętym w art. 59–67. W tej części komentarza w analizach poświęconych zakazowi praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów (art. 59) odnajdźcie się szczegółowe informacje dotyczące: (1) definicji pacjenta (jest to osoba [fizyczna] zwracająca się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzystająca ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub osobę wykonującą zawód medyczny); (2) zachowania podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, gdyż ze względów podmiotowych praktykę naruszającą zbiorowe prawa pacjentów może stosować jedynie podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych (autor w tym miejscu przytacza definicję i rodzaje podmiotów leczniczych z wyraźnym ich odróżnieniem od praktyk zawodowych); (3) wskazania przesłanek koniecznych do uznania praktyki za naruszającą zbiorowe prawa pacjentów, tj.: (a) zorganizowanego działania bądź zaniechania podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych (z wyjaśnieniem bezprawności zachowania oraz pozbawienia lub ograniczenia praw pacjentów), (b) stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu zorganizowaniem wbrew przepisom o rozwiązywaniu sporów zbiorowych akcji protestacyjnej lub strajku przez organizatora strajku (co ważne, przesłankę tę autor ocenia jako przepis, który w praktyce nie znajduje zastosowania); (4) analizy definicji zbiorowego prawa pacjentów, którym nie jest suma praw indywidualnych, co oznacza, że „[p]rzy ocenie, czy mamy do czynienia z sumą indywidualnych praw czy też z praktyką naruszającą zbiorowe prawa pacjentów, należy dokonać oceny okoliczności sprawy. Przy takiej ocenie nie ma znaczenia charakter naruszeń bądź ilość negatywnych skutków, jakie dotknęły pacjentów w wyniku naruszenia ich praw” (s. 90 i n.); (5) katalogu praw pacjenta ze zwróceniem szczególnej uwagi, że prawa te wynikają nie tylko z u.p.p., ale także z przepisów ustaw szczególnych, m.in. z ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry czy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego; (6) ochrony zbiorowych praw pacjentów, ta bowiem, przewidziana w u.p.p., nie wyłącza ochrony wynikającej z innych ustaw (chodzi tu o pacjenta jako: konsumenta i ubezpieczonego, czy wreszcie o relacje pacjenta z podmiotem udzielającym świadczeń zdrowotnych niebędącym przedsiębiorcą, gdyż wówczas nie będzie mu przysługiwał status konsumenta). Rozważania komentatorskie do art. 59 zamyka bogata linia orzecznicza sądów administracyjnych dotycząca katalogu praw pacjenta, m.in.: prawa do refundacji leku, zapewnienia całodobowej opieki lekarskiej w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, zakazu pobierania dodatkowych opłat za rejestrację przy wykorzystaniu telefonu, nakazu zapewnienia leków pacjentowi podczas hospitalizacji, udostępniania dokumentacji medycznej bez zbędnej zwłoki oraz jej przechowywania i obowiązku zabezpieczenia, zagwarantowania pełnego dostępu do dokumentacji medycznej, formy opowiadania (także ustnego) do dostępu do dokumentacji medycznej, udostępniania wyników badań jedynie do wglądu przed wizytą lekarską, zachowania personelu medycznego, monitoringu w podmiocie leczniczym, zgody

na wkroczenie w sferę intymności poprzez rejestrowanie obrazu i dźwięku podczas udzielania świadczeń medycznych, zapewnienia kontaktu telefonicznego z innymi osobami czy braku obowiązku korzystania z depozytu bądź stwierdzenia legalności strajku. Następnym zagadnieniem jest wszczęcie postępowania uregulowane w art. 60 u.p.p. – autor czyni tu uwagi do wniosku o wszczęcie postępowania: „[s] troną postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów jest zawsze podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych albo organizator strajku, wobec którego takie postępowanie zostało wszczęte. Niemniej, wniosek o wszczęcie tego postępowania może złożyć każdy, tj. nie tylko pacjent, członek jego rodziny lub organizacja pacjentów, ale również w szczególności inny podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub nawet inny organ. Ustawodawca zdecydował się na odmienną regulację niż w postępowaniu w przedmiocie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzonym przez Prezesa UOKiK” (s. 117). W tym zakresie omówiono elementy formalne oraz tryb wniesienia wniosku. Kolejną kwestię stanowią praktyki naruszające zbiorowe prawa pacjentów – autor prezentuje istotę art. 61, który to przepis uprawnia Rzecznika Praw Pacjenta (RPP) do żądania przedstawienia dokumentów i wszelkich informacji dotyczących okoliczności stosowania praktyk, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że mają charakter praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów. Zwraca także uwagę na to, że „[p]odmiotem, do którego RPP może skierować żądanie, jest każdy, kto posiada informację bądź dokumenty. [...] Będą to zatem nie tylko podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych, ale również organy publiczne, w tym w szczególności organy ścigania (prokuratura, policja), osoby prawne (np. NFZ) bądź nawet osoby fizyczne” (s. 118 i n.). Przedstawiona linia orzecznicza dotyczy: zakresu żądanych dokumentów, sposobu liczenia terminu załatwienia sprawy czy samego zastosowania art. 61 ust. 1 u.p.p. regulującego czynności wyjaśniające ustalenie zasadności wszczęcia lub odmowy wszczęcia postępowania. Komentarz do art. 62 u.p.p. zawiera informacje dotyczące wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów, które następuje w wyniku wydania przez RPP postanowienia. Jak podnosi autor, „[o]d tego postanowienia nie przysługuje żaden środek odwoławczy, w tym wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Postanowienie inicjuje więc postępowanie w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów” (s. 122). Postanowienie to powinno zawierać elementy (składniki) określone w art. 124 § 1 k.p.a. Powinno „również wskazywać na zakres wszczętego postępowania, w szczególności przez wskazanie, w zakresie naruszenia jakiego prawa inicjuje się wyżej wskazane postępowanie. Oczywiście, w toku postępowania zakres wszczętego postępowania może ulec zmianie, w tym rozszerzeniu, jeżeli ujawnią się nowe okoliczności nieznanne organowi w chwili wszczęcia postępowania. Postanowienie jest doręczane stronom tego postępowania, tj. podmiotowi udzielającemu świadczeń zdrowotnych oraz jeżeli dotyczy – osobie, która wniosła wniosek o wydanie decyzji w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów” (s. 122). Odmowę wszczęcia postępowania przez RPP (art. 63) zbadano z punktu widzenia rodzaju podstaw odmowy jego wszczęcia: (1) odmowa obligatoryjna następuje, jeżeli: (a) działanie lub zaniechanie w sposób oczywisty nie spełnia przesłanek określonych w art. 59 ust. 1 u.p.p. lub (b) wnoszący o wydanie decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą

zbiorowe prawa pacjentów nie uprawdopodobnił pozbawienia pacjentów ich praw lub ograniczenia tych praw; (2) odmowa fakultatywna pacjentów nie jest obwarowana dodatkowymi przesłankami, gdyż ustawodawca pozostawia RPP możliwość odmowy i ocenę, czy taka odmowa jest „uzasadniona” – innymi słowy, jeżeli uzna to za uzasadnione. Jak pisze autor, „[w]ydaje się, że odmowie powinny przyświecać jedynie szczególne powody, w szczególności takie, które mogłyby wpływać na interes samych pacjentów. Każda odmowa wymaga uzasadnienia, a tym bardziej ta podejmowana na podstawie art. 63 ust. 1 u.p.p.” (s. 124). Trzeba tu podkreślić, że RPP odmawia wszczęcia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów decyzją, na którą służy skarga do sądu administracyjnego. Decyzja odmowna jest ostateczna i nie przysługuje od niej środek odwoławczy, np. w postaci odwołania do Prezesa Rady Ministrów wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przytoczone orzeczenia administracyjne w sprawach odmowy wszczęcia postępowania nawiązują do takich zagadnień, jak: czynności wyjaśniające przed odmową wszczęcia postępowania, uprawdopodobnienie naruszenia prawa pacjentów, brak kompetencji RPP do określenia przesłanek prowadzenia działalności leczniczej czy brak możliwości wszczęcia postępowania wobec Narodowego Funduszu Zdrowia. Komentowany art. 64 u.p.p. dotyczy decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów. Otóż RPP po przeprowadzeniu tego postępowania wydaje decyzję: (1) o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe prawa pacjentów i nakazaniu jej zaniechania; (2) o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe prawa pacjentów i stwierdzeniu jej zaniechania; (3) o umorzeniu postępowania. Co ważne, „[w] jednej decyzji mogą być jednak ujęte wszystkie trzy powyższe rodzaje rozstrzygnięć, pod warunkiem, że dotyczą różnych zakresów przedmiotowych. O tym, w jakim zakresie RPP może wydać decyzję, decydujące znaczenie ma postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów bądź treść kolejnych pism, w zakresie rozszerzenia zakresu postępowania. Nie ma przeszkód, aby w ramach jednego postępowania mogła wystąpić wielopodmiotowość. Adresatem decyzji może być więcej niż jeden podmiot, w tym podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych” (s. 126). Decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe prawa pacjentów i nakazaniu jej zaniechania nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, przy czym autor w ciekawy sposób analizuje praktyczne problemy z tym związane, z uwzględnieniem możliwości wstrzymania przez sąd administracyjny wykonania decyzji (co następuje tylko na wniosek uprawnionego) w sytuacji niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków w wyniku jej wykonania. Linia orzecnicza Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) i wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA) w komentowanym zakresie dotyczy: elementów decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe prawa pacjentów, publikacji oświadczenia – w zakresie działań niezbędnych do usunięcia skutków naruszenia zbiorowych praw pacjenta – przez placówkę medyczną na stronie internetowej, poinformowania o zmianie zasad udzielania świadczeń zdrowotnych osobom szczególnie uprawnionym. Uwagi komentatorskie obejmują poza tym art. 65 u.p.p. dotyczący ostateczności decyzji RPP. Warto tu przywołać wywód autora (s. 130): „[d]ecyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są

ostateczne (art. 16 § 1 k.p.a.). Od wydanej przez RPP decyzji w przedmiocie praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów nie służy odwołanie bądź wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W szczególności okoliczność, że RPP jest powoływany przez Prezesa RM nie powoduje, że od wszelkich rozstrzygnięć RPP przysługuje odwołanie właśnie do tego organu. Tym samym Prezes RM nie jest organem wyższego stopnia w rozumieniu KPA w stosunku do RPP. Strona, która nie zgadza się z decyzją RPP, może wnieść jedynie skargę do sądu administracyjnego. Oznacza to, że decyzje RPP są ostateczne, ale nie prawomocne. Decyzja prawomocna to taka decyzja, której nie można zaskarżyć do sądu (art. 16 § 3 k.p.a.). Niemniej należy pamiętać, że przepisy k.p.a. stosuje się w zakresie nieuregulowanym do postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów oraz do postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Komentarze do art. 66 i 67 poświęcono odpowiednio: (1) skardze na decyzje RPP do sądu administracyjnego, którą wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie decyzji za pośrednictwem RPP i która podlega opłacie stałej w wysokości 200 zł, gdzie właściwy miejscowo jest WSA w Warszawie (obecnie siedzibą RPP jest Warszawa), a skargę do sądu może wnieść którakolwiek ze stron postępowania; (2) instytucji przedawnienia – nie wszczyna się bowiem postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano ich stosowania, upłynął rok. Kolejną kwestią uregulowaną w u.p.p., a odnoszącą się do ochrony praw pacjenta, są kary pieniężne uregulowane w art. 68–71. Pierwszą z możliwych jest kara pieniężna z art. 68 u.p.p. za niewykonanie decyzji – „[p]rzepis przewiduje obowiązek nałożenia przez RPP kary pieniężnej za niepodjęcie działań określonych w decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe prawa pacjentów i nakazaniu jej zaniechania. Zatem przepis ten nie pozostawia w tym zakresie żadnego luzu decyzyjnego” (s. 135), przy czym autor zwraca uwagę na pewien wyłom wynikający z art. 189f § 1 k.p.a., ustanawiający przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Ciekawa linia orzecznictwa administracyjnego w tym zakresie to: obligatoryjny charakter kar pieniężnych nakładanych przez RPP, nieusunięcie stwierdzonych naruszeń jako podstawa do nałożenia kary pieniężnej, uprawnienie RPP do wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, kara pieniężna w przypadku braku zaprzestania stosowania praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów. Kolejny rodzaj kary to kara pieniężna za nieprzekazanie dokumentów oraz informacji uregulowana w art. 69 u.p.p., którą nakłada RPP w drodze decyzji na podmiot, do którego skierowano żądanie, a maksymalna wysokość tej kary wynosi 50 000 zł. Następnym komentowanym art. 70 u.p.p. „wyznacza dyrektywy wymiaru kary, jakie RPP jest obowiązany uwzględnić przy nakładaniu kar pieniężnych. Celem takiej regulacji jest to, aby wysokość kary pieniężnej była miarkowana, a zatem wymierzona w sposób prawidłowy, z zachowaniem obiektywnych przesłanek. Katalog tych dyrektyw (przesłanek) jest katalogiem otwartym, poprzez określenie „w szczególności” (s. 141), tj. okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy. Tym samym poza wskazanymi można uwzględnić także te niewymienione. Poza uwagami ogólnymi autor omawia takie zagadnienia, jak: stopień naruszenia (bardzo poważne, poważne, pozostałe), sytuację finansową (dochód/strata poniesiona przez

podmiot), okres i okoliczności naruszenia, uprzednie naruszenie przepisów. Zaprezentowana linia orzecznicza NSA i WSA dotyczy m.in.: dyrektywy wymiaru kary pieniężnej, indywidualizacji wymiaru kary pieniężnej, reguły miarkowania przy ustaleniu wysokości kary pieniężnej czy wysokości kar pieniężnych w razie naruszenia prawa do dokumentacji medycznej. Uwagi komentatorskie do u.p.p. zamykają regulacje dotyczące zarówno sposobu uiszczania kary pieniężnej nałożonej przez RPP jako tej stanowiącej dochód budżetu państwa (art. 70), jak i egzekucji kar pieniężnych (art. 71). Warto tu wskazać, że RPP nie jest organem egzekucyjnym, a w celu egzekucji należności wynikającej z wydanej decyzji o nałożeniu kary wnosi wnioski do organu egzekucyjnego (w szczególności właściwy naczelnik urzędu skarbowego). W toku postępowania egzekucyjnego RPP jest wierzycielem, a ukarany podmiot – dłużnikiem. Do egzekucji komentowanych kar pieniężnych stosuje się art. 189g § 3 k.p.a. normujący przedawnienie ukarania.

Trzecią część niniejszego komentarza i zarówno najmłodszą instytucję praktyk naruszających zbiorowe interesy tym razem pasażerów w transporcie kolejowym wprowadzono nowelą do u.t.k. (zob. Ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym). Obecnie zgodnie z komentowanym art. 14b u.t.k. zakazane jest stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym (w szczególności naruszających przepisy prawa przewozowego) w zakresie wymogu podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy dla przewozu osób, taryf i cenników, wykonywania umowy przewozu z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz użycia środków transportowych odpowiednich do danego przewozu. Regulacja ta jest istotna, gdyż wcześniejszy zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym i prawa pasażerów w transporcie kolejowym podlegał ochronie na podstawie przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE, a w grudniu 2010 r. mający miejsce tzw. chaos na kolei był przyczynkiem „do zwiększenia kompetencji Prezesa UTK w taki sposób, aby mógł on mieć realny wpływ na sytuację na rynku przewozów pasażerskich. Nadzór nad tym rynkiem miał zatem być realizowany w wyniku wprowadzenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów. Monitorowanie przestrzegania tego zakazu miało być uprawnieniem Prezesa UTK” (s. 153 i n.). Kolejno autor analizuje pojęcie pasażera, którego u.t.k. nie definiuje, przy czym „[p]rawidłowa i pełna definicja pasażera znalazła się w Dodatku: Glosariusz, stanowiącym załącznik do decyzji Komisji z 14.11.2012 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie podsystemu «ruch kolejowy» system kolei w Unii Europejskiej i zmieniająca decyzję 2007/756/WE (Dz. Urz. UE L Nr 345 z 15.12.2012 r., s. 1 ze zm.). Zgodnie z TSI, pasażerem jest «osoba (niebędąca pracownikiem mającym do wykonania określone obowiązki w pociągu) podróżująca pociągiem lub znajdująca się na terenie kolejowym przed rozpoczęciem podróży pociągiem lub po jej zakończeniu». Zatem osoba, która znajduje się na terenie kolejowym, np. na stacji bądź dworcu, z zamiarem odbycia podróży bądź kończąca podróż, jest pasażerem” (s. 153 i n.). Inne elementy omówione w komentarzu do art. 14b u.t.k. to: (1) zachowanie podmiotu kolejowego – ustawodawca nie wskazał bowiem, kto może naruszyć zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, stąd adresatem

normy przewidującej zakaz stosowania wyżej wskazanych praktyk są wszystkie podmioty kolejowe, tj. nie tylko przewoźnicy kolejowi; (2) suma interesów pasażerów w transporcie kolejowym – tu autor zastanawia się, czy brak uregulowania, że nie jest zbiorowym interesem pasażerów suma interesów pasażerów, powoduje automatycznie, że ochrona przewidziana w art. 14b u.t.k. jest ochroną szerszą niż ta z art. 24 u.o.k.k., co więcej – po analizie doktryny i wyroku NSA w tym zakresie stwierdza, że wydaje się, iż konstrukcja ta jest wpisana w charakter instytucji ochrony zbiorowych interesów czy praw określonej grupy osób, niezależnie od tego, czy została wyrażona w przepisie, ochronie prawnej podlega bowiem nieograniczona liczba osób jako zbiorowość, suma interesów indywidualnych pozostaje zaś w sprzeczności z abstrakcyjnym charakterem tej ochrony, skoro można policzyć te osoby; (3) postępowanie w przedmiocie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym – ustawodawca nie zdecydował się na uregulowanie odrębnych przepisów dotyczących tego postępowania, gdyż w tym zakresie stosuje się przepisy k.p.a. Przytoczona linia orzecznicza sądów administracyjnych dotyczy takich spraw, jak: nieprawidłowe realizowanie obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów, zakaz dzielenia rozkładu jazdy na poszczególne okresy w danym roku, wadliwy system sprzedaży i rezerwacji miejsc w pociągach, nieprawidłowe informacje głosowe, usunięcie uchybień wskazanych w decyzji Prezesa UTK. W komentarzu rozbudowane uwagi można także odnieść do art. 66 u.t.k.; dotyczą one: (1) kary pieniężnej za naruszenie zakazu – u.t.k. przewiduje obligatoryjną podstawę do nałożenia kary pieniężnej za naruszenie zakazu, zaś poza dyspozycją art. 66 ust. 2a Prezes UTK nie może odstąpić od jej nałożenia; (2) podmiotów, które mogą być ukarane, a należą do nich: zarządca, przewoźnik kolejowy lub operator stacji pasażerskiej; (3) ustalenia wysokości kary – Prezes UTK uwzględnia: (a) zakres naruszenia przepisu przez podmiot, (b) dotychczasową działalność podmiotu oraz (c) jego możliwości finansowe, kara wynosi zaś do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym; (4) postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej – następującego w drodze decyzji administracyjnej; (5) terminu płatności kary pieniężnej (a właściwie braku jego określenia); (6) środków odwoławczych – ustawodawca zdecydował się na system mieszany, tj. od decyzji o stwierdzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym przysługuje skarga do sądu administracyjnego, a od decyzji o nałożeniu kary pieniężnej odwołanie do sądu okręgowego; (7) ulgi w spłacie należności z tytułu nałożonej kary pieniężnej – gdzie ze względu na odmienne uregulowanie przesłanek wymiaru tych kar w art. 66 ust. 2b u.t.k. nie będzie miał zastosowania przepis art. 189d k.p.a. (przesłanki nakładania administracyjnej kary pieniężnej); (8) egzekucji kar pieniężnych stanowiących dochód budżetu państwa – zapłata następuje na rachunek bankowy prowadzony dla UTK, brak zapłaty karty pieniężnej skutkuje wszczęciem postępowania egzekucyjnego w administracji, gdzie Prezes UTK nie posiada uprawnień należnych organowi egzekucyjnemu, w toku postępowania egzekucyjnego występuje więc jako wierzyciel. Linia orzecznicza dotyczy m.in.: wymiaru kary pieniężnej, warunków odstąpienia od wymierzenia kary, usunięcia skutków naruszeń i nakładania kar pieniężnych na podmiot kolejowy, przesłanek wpływających na wysokość kary za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów.

Komentarz będzie przydatny praktykom prawa, osobom zainteresowanym ochroną zbiorowych praw/interesów danych grup osób w kontekście naukowym, przedsiębiorcom, osobom wykonującym zawody medyczne i zarządzającym podmiotami leczniczymi.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska**
DOI: 10.14746/spp.2020.2.30.8