

**ADMINISTRACJA
OCHRONY ZDROWIA
W POLSCE**
– między świadczeniem
a reglamentacją

Sebastian Sikorski

ADMINISTRACJA OCHRONY ZDROWIA W POLSCE

– między świadczeniem
a reglamentacją

Sebastian Sikorski

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Instytut Nauk Prawnych

Stan prawny na 1 lutego 2021 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Włodzimierz Cezary Włodarczyk

Dr hab. Iwona Sierpowska, prof. SWPS

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Grażyna Polkowska-Nowak

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-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., 2021

ISBN 978-83-8223-795-5

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie.....	13
Rozdział I	
Administracja publiczna – definicja, funkcje i rodzaje – siatka pojęciowa	27
1. Ewolucja pojęcia administracji publicznej.....	27
2. Pojęcie i rodzaje funkcji administracji publicznej oraz ich relacja wobec pojęcia celu i zadania państwa.....	43
3. System administracji publicznej – podejście systemowe w nauce prawa administracyjnego i jego konsekwencje.....	63
4. Kategorie pojęciowe administracji reglamentacyjnej, administracji świadczącej oraz administracji infrastruktury. Miejsce administracji regulacyjnej w wybranej siatce pojęciowej	81
5. Administracja świadcząca wobec współczesnych przemian administracji publicznej – między autonomią jednostki a obowiązkami władz publicznych	110
6. Wnioski.....	139
Rozdział II	
Kształtowanie się systemu opieki zdrowotnej w Polsce – rys historyczny	145
1. Początki publicznej opieki zdrowotnej w okresie I Rzeczypospolitej i zaborów	145

2. Ewolucja administracji ochrony zdrowia w II Rzeczypospolitej	149
3. Organizacja i funkcjonowanie opieki zdrowotnej w PRL – między teorią równości społecznej a rzeczywistością faktycznej nierówności	162
4. Zmiany w systemie ochrony zdrowia po 1989 r. w warunkach załamania gospodarki i transformacji ustrojowej	174
5. Reformy systemu ochrony zdrowia w latach 1998–2004 – między decentralizacją a centralizacją	182
5.1. Koncepcja systemu kas chorych oraz jednostek samorządu terytorialnego jako podstawowej kategorii podmiotów zabezpieczających udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej	182
5.2. Narodowy Fundusz Zdrowia jako szczególny rodzaj podmiotu administrującego w administracji ochrony zdrowia	192
6. Wnioski	195

Rozdział III

Ochrona zdrowia na tle postanowień Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. oraz prawa

międzynarodowego i europejskiego	205
1. Ochrona zdrowia w prawie międzynarodowym i europejskim – podstawy regulacji	205
2. Systematyka praw dotyczących ochrony zdrowia na gruncie Konstytucji RP	216
3. Prawo do ochrony zdrowia jako publiczne prawo podmiotowe	223
4. Charakter prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych	227
5. Obowiązek zapewnienia przez władze publiczne szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym oraz osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku w świetle zasady sprawiedliwości społecznej	237

6. Zwalczanie chorób epidemicznych, zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska oraz popieranie rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży, jako szczególne obowiązki władzy publicznej	244
7. Obowiązki władzy publicznej wynikające z konstytucyjnego zakazu eksperymentów naukowych na ludziach bez dobrowolnie wyrażonej przez nich zgody	247
8. Wnioski	253

Rozdział IV

Współczesna administracja publiczna w systemie ochrony zdrowia w Polsce	261
1. Administracja reglamentacyjna i jej funkcja w administracji ochrony zdrowia	261
2. Współczesny system ochrony zdrowia w ujęciu administracji świadczącej	325
3. Postulat wyodrębnienia administracji infrastruktury i realizowanej przez nią funkcji	383
4. Wnioski	399

Rozdział V

Zakres świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych w ramach administracji świadczącej oraz formy działania administracji publicznej w ochronie zdrowia	407
1. Zakres świadczeń opieki zdrowotnej i zasady ich finansowania ze środków publicznych	407
2. Formy działania administracji publicznej w ochronie zdrowia	444
3. Wnioski	460
Podsumowanie	465
Bibliografia	497

WPROWADZENIE

1. Przedmiot i cel pracy

Jak twierdził Franciszek Longchamps de Bériér, prawo jest strukturą dwoistą (pomyślaną i rzeczywistą) wzbogaconą o trzeci czynnik, jakim są wartości. Podstawowe wartości ludzkie, takie jak: humanizm, sprawiedliwość, ład, które nie znajdują się na zewnątrz prawa, ale w jakimś sensie trwają, utrzymują się właśnie w prawie i dzięki prawu¹, muszą więc stanowić przedmiot zainteresowania nauki prawa administracyjnego. Autor ten określał administrację jako „układ normatywny zanurzony w określonej rzeczywistości”² i zwracał uwagę na konieczność rozszerzenia badań na prawne problemy wewnętrznej struktury administracji³.

We współczesnej doktrynie prawa administracyjnego Jan Zimmermann stwierdza, że dla rozwoju nauk prawnych bardzo istotne jest poszukiwanie i analizowanie wartości, które są podłożem obowiązującego systemu prawnego. Możemy zatem mówić o aksjologii prawa, o ak-

¹ F. Longchamps de Bériér, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13.

² F. Longchamps de Bériér, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991 (reprint wyd. z 1949). Zob. też *Układ administracji publicznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2020. Należy podkreślić oryginalne ujęcie terminu „układ” zaproponowane przez B. Majchrzaka i Z. Cieślaka, którzy – odnosząc go do administracji publicznej – przyjmują, że „układ administracyjny to zbiór zachowań ludzi w administracji i oddziałujące na te zachowania czynniki” – zob. B. Majchrzak [w:] Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 30.

³ F. Longchamps de Bériér, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Seria: Prawo Publiczne Porównawcze, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2001, s. 227.

sjologii poszczególnych gałęzi prawa, a w konsekwencji – o aksjologii prawa administracyjnego. Zdaniem tego autora ze względu na związek prawa z wartościami żaden badacz prawa „nie może od tych wartości abstrahować”⁴.

W doktrynie europejskiej Eberhard Schmidt-Aßmann najmocniej podkreśla, że porządek prawny zawsze przyjmuje pewne normatywne punkty odniesienia. Zasada państwa prawnego jest podstawą dążenia do racjonalizowania spraw publicznych za pomocą możliwie efektywnego załatwiania spraw publicznych. Zasada demokracji i określenia celów państwa zobowiązuje do poszanowania orientacji na działanie na rzecz dobra wspólnego przez władzę publiczną. Natomiast zasada równości dyscyplinuje działanie administracji państwowej, zapewniając niezbędną spójność. E. Schmidt-Aßmann twierdzi, że te metareguly da się wywieść z jednej strony z ram konstytucyjnych, a z drugiej – z przepisu art. 41 KPP, które określają prawo do dobrej administracji. W ten sposób bierzemy pod uwagę pozaprawne cele i wartości w konstytucyjnoprawnych postulatach racjonalnego działania na rzecz dobra wspólnego, a ich konkretyzacja jest już rzeczą nauki prawa, zwłaszcza nauki prawa administracyjnego⁵.

Wartością będącą przedmiotem ochrony konstytucyjnej jest prawo do ochrony zdrowia. Samo pojęcie „zdrowie” jest bardzo szerokie, a w konsekwencji w różny sposób definiowane. Jednakże – jak podkreśla Małgorzata Stahl – zdefiniowanie go determinuje system ochrony zdrowia, jaki zostanie przyjęty przez dane społeczeństwo⁶, a więc regulację prawną określającą ramy tego systemu i prawo do ochrony zdrowia.

Nawiązując do przywołanych już słów F. Longchamps de Bériera, można przyjąć, że administracja ochrony zdrowia jest częścią tego układu⁷

⁴ *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Administratystów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 11–12.

⁵ E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik: Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013, s. 842–843.

⁶ M. Stahl, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 138.

⁷ F. Longchamps de Bérier, *Założenia nauki...*, 1991. Zob. *Układ administracji...*, red. J. Korczak.

normatywnego zanurzoną w określonej rzeczywistości. Jerzy Stefan Langrod w sposób szczególny podkreślał znaczenie pojęć podstawowych, jednocześnie porządkujących zadania nauki prawa administracyjnego. Jednym z nich jest pojęcie „funkcja administracyjna”. Zdaniem tego autora: „dla każdego zwłaszcza, kto nie ogranicza nauki prawa do badania samej tylko formy, ale interesuje się także treścią – kwestia funkcji administracyjnej jest z natury rzeczy przedmiotem szczególniejszego zainteresowania”⁸.

Na ochronę zdrowia można patrzeć z różnych perspektyw i przez pryzmat wielu pojęć. W doktrynie prawa administracyjnego Zbigniew Czarnik i Jerzy Posłuszny już w 2011 r. wskazywali jako podstawowe pojęcie „administracja świadcząca”, rozumiane jako działania administracji publicznej polegające na świadczeniu usług mających na celu zaspokojenie potrzeb człowieka. Łączą oni pojęcie „administracja świadcząca” z pojęciem „funkcja administracji publicznej”. Ich zdaniem pojęcie funkcji administracji publicznej jest „teoretycznoprawnym narzędziem badawczym” umożliwiającym analizę działań administracji, których celem jest zaspokajanie określonych potrzeb społeczeństwa. W konsekwencji wskazują na rosnące rolę i znaczenie właśnie administracji świadczącej, przy jednoczesnym ograniczonym zainteresowaniu nauki prawa administracyjnego tą problematyką. W ich ocenie wszelkie zmiany czy reformy są przeprowadzane albo wręcz w swoistej próżni teoretycznej, albo na podstawie ustaleń badawczych, które są niepełne i fragmentaryczne. W sposób szczególny należy zaznaczyć, że Z. Czarnik i J. Posłuszny wskazują w tym kontekście właśnie na ochronę zdrowia⁹. Ujęcie to ukazuje wagę tego obszaru badań, co ma zasadnicze znaczenie dla tej pracy.

Podzielając ten pogląd, trzeba jednak zauważyć, że administracja świadcząca w ochronie zdrowia i realizowana przez nią funkcja administracji świadczącej obejmują niezwykle ważny, ale tylko jeden z aspektów

⁸ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 194–197.

⁹ Z. Czarnik, J. Posłuszny [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 423.

działania ochrony zdrowia jako określonej struktury. Dlatego warto spojrzeć na ten obszar w szerszy sposób – z uwzględnieniem oprócz administracji świadczącej także innych jej rodzajów i realizowanych funkcji. Takie założenie pozwala na postawienie pytania, czy z wykorzystaniem obecnej siatki pojęciowej możemy opisać całą współczesną aktywność administracji w ochronie zdrowia i uwzględnić chronione przez to prawo wartości.

Dokonując więc pewnej syntezy postrzegania prawa administracyjnego jako nośnika określonych wartości realizowanych przez strukturę, jaką jest administracja publiczna widziana z perspektywy realizowanych przez nią funkcji, możliwe staje się obranie tematu niniejszej pracy, sformułowanego w celu wyrażenia pewnego napięcia istniejącego w funkcjonowaniu administracji publicznej: Administracja ochrony zdrowia w Polsce – między świadczeniem a reglamentacją.

Ważne dla wyboru tematu tej pracy jest również otoczenie społeczno-gospodarcze. Można tutaj wskazać na skutki kryzysu ekonomicznego, który rozpoczął się w 2008 r. i dobitnie pokazał wiele słabości gospodarki rynkowej, a w szczególności sektora finansowego. Już to zdarzenie można było potraktować jako impuls do nowej refleksji nad rolą administracji publicznej, w tym także wobec prywatyzacji usług publicznych. Dodatkowym ważkim argumentem, który pojawił się w czasie pisania tej pracy, jest epidemia COVID-19¹⁰ i jej przewidywane skutki gospodarcze. Mamy do czynienia z bezprecedensowym w historii współczesnej „stress-testem”¹¹ – używając pojęcia z dziedziny bankowości – działania całej administracji, w tym w szczególności administracji ochrony zdrowia, która jest strukturą organizacyjną działającą obecnie w niezwykle trudnych warunkach. Analizując bieżącą sytuację, można lepiej niż

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491 ze zm.).

¹¹ „Stress testy” to pojęcie zaczerpnięte z sektora bankowego oznaczające testy odporności banków na sytuację kryzysową; to symulacje, których celem było zbadanie stabilności europejskiego sektora bankowego i zachowania się instytucji finansowych w sytuacji istotnego spowolnienia wzrostu gospodarczego, zaburzeń na rynkach finansowych oraz wzrostu kosztów finansowania, <https://zbp.pl/aktualnosci/Wideo-Komentarze-Klub25/stress-testy-i-badanie-jakosci-aktywow-sektora-ban> (dostęp: 22.10.2020 r.).

Rozdział I

ADMINISTRACJA PUBLICZNA – DEFINICJA, FUNKCJE I RODZAJE – SIATKA POJĘCIOWA

1. Ewolucja pojęcia administracji publicznej

Jako punkt wyjścia do rozważań niezbędne jest odniesienie się do kluczowych pojęć, a mianowicie administracji publicznej oraz jej funkcji i sposobu działania. Nie sposób bowiem badać roli administracji publicznej w ochronie zdrowia bez analizy istniejącej, przyjętej powszechnie siatki pojęciowej, z zasygnalizowaniem ewolucji wybranych pojęć w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat¹. Trzeba w tym miejscu przypomnieć słowa J.S. Langroda, który wskazywał jako pierwsze zadanie nauki prawa administracyjnego „wprowadzenie porządku w pojęcia na każdej z wchodzących w grę płaszczyzn”. Autor ten podkreślał wagę pojęć podstawowych. Wskazywał, że rozstrzygnięcia wymaga „zagadnienie identyczności” czy rozbieżności pojęć „administracja” i „administrowanie”. Dlatego – podążając za jego słowami – konieczne jest wysunięcie niejako przed nawias pojęć podstawowych – z pojęciem administracji

¹ O administracji publicznej we współczesnym znaczeniu możemy mówić *de facto* dopiero od II połowy XVIII w. Szerzej: *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 4 i n.

na czele². Również we współczesnej doktrynie podkreślana jest waga wstępnego usystematyzowania kluczowych pojęć. Jak podkreśla Jan Boć za Franciszkiem Longchampsem de Bérierem, organizacja (w tym także administracja ochrony zdrowia) jest układem normatywnym zanurzonym w określonej rzeczywistości.

Przystępując do rozważań o administracji publicznej i jej strukturach, należy wskazać na trudność w wyodrębnieniu kryteriów ją określających, a w rezultacie – we wskazaniu powszechnie przyjętej definicji administracji publicznej³. Wynika to z faktu, że „administracja publiczna jest zjawiskiem dynamicznym, zmieniającym się w czasie”⁴. Nakłada się na to wiele czynników o charakterze uniwersalnym. Oczywiście będzie to ewolucja pojęcia wynikająca ze zmieniającej się roli państwa, a w konsekwencji związanej z nim ściśle administracji publicznej. Należy jednak wskazać także czynniki relatywnie nowe, takie jak: postępująca integracja europejska, rozwój nowoczesnego samorządu terytorialnego, tendencja ekonomizacji działania administracji publicznej oraz globalizacja⁵. W polskich realiach dodatkowym czynnikiem była również bezprecedensowa transformacja ustrojowa, która dokonała się po 1989 r.

² J.S. Langrod, *Instytucje prawa...*, 2003, s. 33, 194–197.

³ J. Boć, *Założenia badawcze struktur administracji publicznej* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24–27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 181.

⁴ Na ten dynamizm administracji, a w rezultacie – siatki pojęciowej, zwraca uwagę I. Lipowicz, która – nawiązując do słów J.S. Langroda – wskazuje dynamizm aktywności państwa i wiążące się z tym zmiany „ram pojęciowych”; podkreśla przy tym konieczność zachowania ostrożności ze względu na możliwość zniekształcania pojęć. Zob. I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24–27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 21.

⁵ Z. Niewiadomski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, s. 17 i n. I. Lipowicz pisze o konsekwencjach powszechności komunikacji lotniczkiej i internetu, przepływu informacji dzięki mediom i podróżom dającym możliwość porównania działania administracji w innych krajach. Ponadto wskazuje na wzrost znaczenia międzynarodowych podmiotów gospodarczych oraz organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych o przecinających się kompetencjach. Zob.: L. Lipowicz, *Istota administracji* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 38; S. Biernat,

W doktrynie powstało wiele definicji klasyfikowanych w ramach licznych podziałów⁶. W Europie pojęcie administracji ukształtowało się wraz z koncepcją trójpodziału władzy w XVIII w. Nowoczesna administracja w jej obecnym rozumieniu uformowała się pod wpływem prawa administracyjnego w XIX w. – w szczytowym okresie konsolidacji i rozwoju państw narodowych. Na ten okres przypada również poszukiwanie doktrynalnych powiązań między prawem a suwerennym państwem⁷.

Termin ten wszedł do języka polskiego z przedrostkiem „ad” – *administrare* – wzmacniającym w tym wyrazie celowość działania z zaznaczeniem czynności kierowania. Administrować to znaczy „tak kierować wykonywaniem zadania, by stosowane środki były odpowiednie do osiągnięcia wytyczonego celu”⁸. W różnych kontekstach pojęcie to odnosi się do czynności lub osób je podejmujących albo ujmowane jest łącznie jako czynności wykonywane przez określone podmioty. Analogiczne znaczenie termin ten przyjmuje na gruncie prawa, z zastrzeżeniem, że nie stosujemy tu żadnego kwalifikatora⁹. Jak wskazuje J. Boć, dołączenie

Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego [w:] *Studia Prawno-Europejskie (Studies on European Law)*, red. M. Seweryński, Z. Hajna, t. 6, Łódź 2002, s. 72–111; L. Zacharko, M. Janik, *Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)*, AUWr. No 3888, „Prawo” 2019, t. CCCXXVII, s. 203; Z. Duniewska, *Tożsamość człowieka w dobie globalizacji* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Warszawa 2005; D. Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York 2012, s. 21; M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 17; I. Lipowicz, *Pozycja administracji w strukturze podziału władz w warunkach współczesnych zadań administracji. Kierunki rozwoju prawa administracyjnego* [w:] *Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów, Poznań, 8–12.09.1997 r. Referaty i glosy w dyskusji*, Poznań 1999, s. 143 i n.

⁶ M. Stahl, *Pojęcie administracji...*, s. 17.

⁷ R. Kusiak-Winter, *Kilka uwagi na temat związków państwa, prawa i administracji* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 253.

⁸ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Instytucje podstawowe*, Warszawa 1968, s. 19.

⁹ Z. Niewiadomski wskazuje, że w ostatnich latach pojawiło się ujęcie (tłumaczenie) administracji jako: „posługiwanie”, „pomoc”, „służenie”, co zdaniem tego autora „odpowiada też kryzysowi zafascynowania władczością administracji państwa”. Jest to – jak

kwalifikatora „publiczna” powoduje wskazanie i jednocześnie rozróżnienie na administrację publiczną i administrację prywatną¹⁰. Do podziału tego nawiązuje też Leszek Bielecki, wskazując, że administracja dzieli się na administrację prywatną (jako przykład wskazuje zakład opieki zdrowotnej) oraz publiczną rozumianą jako organy i ich działalność w procesie administrowania¹¹.

Trzeba zaznaczyć, że koncepcje i podziały administracji publicznej są liczne i zróżnicowane. Jak wskazuje Sławomir Fundowicz, koncepcja administracji publicznej opiera się na założeniach aksjologicznych, wynikających z antropologii lub ontologii. Na kształt koncepcji administracji publicznej mogą więc wpływać różne poglądy. Autor ten wyodrębnia koncepcje: humanistyczne, normatywistyczne, pragmatyczne, socjalistyczne, personalistyczne oraz modernistyczne¹². W dalszej części rozważań pojęcie to będzie odnoszone do administracji publicznej. Natomiast odniesienie do administracji prywatnej nastąpi przy omawianiu form organizacyjnoprawnych podmiotów leczniczych¹³.

Mimo okresowej krytyki podział na „negatywną” definicję administracji publicznej, którą zaproponował Otto Mayer, przyjmując, że administracja to działalność państwa niezaliczana do ustawodawstwa oraz wymiaru sprawiedliwości, przetrwał aż do naszych czasów¹⁴. Definicja ta uzyskała

podkreśla Z. Niewiadomski – wręcz pewien trend europejski, chociaż u nas pojawiają się ostatnio także odmienne poglądy. Zob. Z. Niewiadomski [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 27.

¹⁰ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 12.

¹¹ L. Bielecki, *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski, Łódź 2017, s. 28.

¹² Szerzej: S. Fundowicz, *Koncepcje administracji publicznej i prawa administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 51 i n. Zob. F. Fundowicz, *Administracja publiczna jako działanie kulturowe* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 207 i n.

¹³ Ustawodawca wprowadza pojęcie podmiotu wykonującego działalność leczniczą, które obejmuje także praktyki zawodowe.

¹⁴ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Leipzig 1895, wyd. III – Leipzig 1924, Berlin 1969, s. 7; W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6.

określenie „wielkiej reszty”¹⁵. Została ona przyjęta w ówczesnej doktrynie wskutek przekonania, że nie jest możliwe sformułowanie definicji pozytywnej. Z takim właśnie ujęciem korespondują definicja zaproponowana przez Lorenza von Steina, który przyjął, że administracją jest to, czego nie umiemy nazwać, oraz sceptyczne ujęcie Ernsta Forsthoffa, którego zdaniem administracji nie można zdefiniować, a jedynie można ją opisać¹⁶.

W doktrynie francuskiej administracja była definiowana od strony podmiotowej. Przedstawiciele dawnej doktryny francuskiej pojęciu „administracja” nadawali wąskie znaczenie, w większości utożsamiając je z korpusem urzędniczym lub – nieco szerzej – z pojęciem „służby publicznej”. Dlatego w doktrynie francuskiej obok pojęcia „administracja” częściej występowało pojęcie „administracje”, adresowane do poszczególnych działów zarządu publicznymi sprawami państwa. Jednocześnie zakres pojęcia „administracja” zawężany był jedynie do sfery aktywności państwowego aparatu wykonawczego, i to realizowanej na szczeblu lokalnym w celu zaspokojenia potrzeb miejscowych społeczności (administracja *sensu stricto*)¹⁷. Współcześnie w doktrynie francuskiej wskazuje się, że aby ująć administrację publiczną w pewną całość, należy uwzględnić jej aspekty organizacyjne, rozumiejąc administrację jako zbiór działań. W negatywnej definicji administracji uwzględnia się wszystkie działania państwowe, które nie są ustawodawstwem oraz

¹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 31.

¹⁶ E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1973, s. 14. Trzeba dodać, że w doktrynie niemieckiej, opisując administrację, wskazywano w szczególności na takie jej elementy, jak: realizacja celu państwa w danym przypadku, kształtowanie społeczeństwa w ramach prawa, posługiwanie się środkami władczymi, stosowanie prawa w innych obszarach niż prawo cywilne i karne, planowe i celowe wykonywanie rozstrzygnięć politycznych, podejmowanie wiążących decyzji, a także (co ważne ze względu na temat tej pracy) świadczenie usług. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, przekład i red. K. Nowacki, współpr. A. Kisiel, M. Rynkowski, Wrocław 2003, s. 23.

¹⁷ J.M. de Gerando, *Institutes de droit administratif français*, t. 1, Paris 1842, s. 161–162; L.A. Macarel, *Cours d'administration et de droit administratif*, t. 1, Paris 1852, s. 13. A.F. Vivien określał administrację jako: „pełnienie służb publicznych jako część władzy wykonawczej, która polega na materialnym i praktycznym wykonywaniu tych służb”. Zob. A.F. Vivien, *Etudes du droit administratif*, t. 1, Paris 1859, s. 3.

Książka prezentuje rolę administracji publicznej w sektorze ochrony zdrowia w Polsce, kładąc nacisk na kwestie prywatyzacji i odpłatności za świadczenia zdrowotne. Analizowane są również zmiany prawne, dotyczące systemów podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz nadzoru właścicielskiego nad podmiotami leczniczymi.

„Monografia stanowi dzieło wartościowe dla nauki prawa administracyjnego. Przesądza o tym warstwa metodologiczna opracowania, doniosłość społeczna i doktrynalna podejmowanej problematyki, wreszcie atrakcyjność i aktualność tematyki badawczej. Pod tym względem opracowanie wpisuje się w obecny w nauce trend badań zauważający ewoluowanie dziedzin przypisywanych administracji świadczącej w kierunku przejmowania mechanizmów właściwych innym funkcjom, w tym regulacyjnej i reglamentacyjnej. Ta wieloaspektowość i dialog z innymi dyscyplinami są atutami tekstu, a interdyscyplinarne spojrzenie na procesy administracyjne zachodzące w analizowanej sferze życia publicznego jest niezwykle istotne”.

Dr hab. Iwona Sierpowska, prof. Uniwersytetu SWPS

„Wiele wskazuje na to, że na rynku wydawniczym, gdzie brakuje opracowań przedstawiających wyczerpująco problemy administracyjnych rozwiązań prawnych w sektorze zdrowotnym, zaproponowana przez autora praca może okazać się ważna dla badaczy, studentów, osób praktycznie zainteresowanych tymi zagadnieniami. Będzie tak szczególnie w sytuacji, w której czytelnikowi przedstawione zostaną konstrukcje prawne, wykorzystywane w ustanawianiu ładu instytucjonalnego, a nie tylko konkretne przepisy, które ulegają szybkim i nie zawsze logicznie uzasadnionym zmianom”.

Prof. dr hab. Włodzimierz Cezary Włodarczyk

Publikacja przeznaczona jest dla pracowników naukowych, przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej zarządzających placówkami ochrony zdrowia, sędziów, adwokatów i radców prawnych. Będzie także pomocna dla studentów prawa, administracji, zarządzania oraz zdrowia publicznego.

Sebastian Sikorski – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego w Instytucie Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji UKSW; adwokat. W latach 2005–2007 kierował programem restrukturyzacji szpitali w Polsce, ekspert w Komisjach Zdrowia Sejmu i Senatu RP. Autor kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, medycznego i cywilnego.



9788382237955 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8223-795-5



9 788382 237955

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 129 ZŁ (W TYM 5% VAT)