



Warszawa, 21-12-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7011.50.2019.ŁK

Naczelny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

via ePUAP

skarżący kasacyjnie: **Rzecznik Praw
Obywatelskich**

organ: **Prezes Narodowego Funduszu
Zdrowia**

uczestnik: [REDACTED]

sygn. VI SA/Wa 3762/23

Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając w oparciu o art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm. – dalej jako „p.p.s.a.”), zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [REDACTED] z 20 września 2023 r., [REDACTED] (doręczony Rzecznikowi Praw Obywatelskich wraz z uzasadnieniem 22 listopada 2023 r.).

Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., zaskarżonemu wyrokowi zarzucam, że **(1)** został wydany z naruszeniem przepisów prawa materialnego, tj. art. 151 § 1 pkt 2 w zw. z 145 § 1 pkt 5 i w zw. z art. 7 i art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez

jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że w sytuacji wznowienia postępowania administracyjnego z urzędu, ewentualna wiedza strony o okolicznościach faktycznych powołanych jako podstawa wznowienia, wyklucza uchylenie kwestionowanej w postępowaniu nadzwyczajnym decyzji (przesłanka wznowieniowa nie zachodzi).

W oparciu o art. 174 pkt 2 p.p.s.a., zaskarżonemu wyrokowi zarzucam, że **(2)** został wydany z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 151 § 1 pkt 1 w zw. z art. 145 § 1 pkt 5 i w zw. z art. 7 i art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez oddalenie skargi na decyzję odmawiającą uchylenia decyzji ostatecznej po wznowieniu postępowania w sytuacji zaistnienia podstawy wznowienia postępowania.

Mając to na względzie, wnoszę o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, rozpoznanie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia i jej uwzględnienie.

Jednocześnie, stosownie do art. 176 § 2 *in fine* p.p.s.a. oświadczam, że zrzekam się rozpoznania niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

Uzasadnienie

1. Zaskarżonym obecnie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z 7 kwietnia 2023 r., nr 365/2023/Ub w przedmiocie podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego. W uzasadnieniu wskazał, że kontrolowana decyzja zapadła w wyniku wznowienia postępowania zainicjowanego sprzeciwem Rzecznika Praw Obywatelskich od ostatecznej decyzji Dyrektora ██████████ Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia z 15 stycznia 2013 r., nr MOW WSS II/42-id/13, którą z kolei stwierdzono istnienie obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego za łączny okres od 1 stycznia 1999 r. do 27 czerwca 2012 r. Sąd wyjaśnił, że w związku z treścią sprzeciwu Rzecznika, rozpatrywana w sprawie była podstawa wznowienia określona w art. 145 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym jako istotne dla sprawy a nowe i nieznane organowi w dacie orzekania okoliczności wskazano figurowanie strony w okresie od 1 sierpnia 2005 r. do 31 grudnia 2012 r. w ewidencji podatników jako osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej (która to okoliczność potwierdzona została zaświadczeniem naczelnika właściwego urzędu skarbowego).

2. Sąd zgodził się z organem, że opisana wyżej okoliczność nie mogła stanowić podstawy do wzruszenia w trybie wznowieniowym ostatecznej decyzji z 15 stycznia 2013 r. Wywiódł, że¹ „organ słusznie zauważa, że w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji z 15 stycznia 2013 r. zapewniono Zainteresowanemu możliwość czynnego udziału w postępowaniu oraz zagwarantowano uprawnienia wynikające z art. 10 k.p.a. Informacje podane w zaświadczeniu Naczelnika Urzędu Skarbowego były znane Zainteresowanemu przez cały czas postępowania prowadzonego przez organ, jednakże zainteresowany nie przedstawił ich w toku postępowania. Sąd, na gruncie przedmiotowej sprawy, podziela wyrażany w orzecznictwie i doktrynie pogląd, że strona nie może skutecznie domagać się wznowienia postępowania przywołując takie okoliczności faktyczne lub dowody, które były znane w okresie postępowania pierwotnego, ale na które nie powołała się wówczas i w konsekwencji nie były one znane organowi (por. wyrok NSA z 2 grudnia 2021 r., II OSK 397/19, KEX nr 3331606). Na stronie ciąży bowiem powinność lojalnej współpracy z organem przy ustalaniu stanu faktycznego sprawy. Strona zatajająca przed organem istotne dla sprawy okoliczności lub dowody nie może zatem być w takiej sytuacji premiowana możliwością ewentualnego wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.”.
3. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowany obecnie wyrok obarczony jest wadami wytkniętymi w zarzutach niniejszej skargi kasacyjnej. Jako taki, powinien podlegać uchyleniu w całości.
4. Clou niniejszej sprawy pozostaje kwestia możliwości wznowienia postępowania administracyjnego i uchylenia dotychczasowej decyzji z powodu wyjścia na jaw nowych okoliczności (art. 145 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego) w sytuacji, w której strona postępowania zwykłego posiadała wiedzę o okolicznościach, mających stanowić podstawę wznowienia i nie „podzieliła się” ową wiedzą z organem. Zarówno Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia, jak i Wojewódzki Sąd Administracyjny stoją na stanowisku, popartym w ich ocenie przywołanym orzecznictwem i poglądami doktryny, że „strona nie może się powoływać na okoliczności, które zataiła przed organem w postępowaniu zwykłym”. Konstatacja taka wynika w szczególności z przyjętej przez organ i Sąd wykładni pojęcia „nowe okoliczności”, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, którymi – ich zdaniem

¹ S. 17 ab initio uzasadnienia wyroku – numeracja stron za doręczonym Rzecznikowi Praw Obywatelskich odpisem wyroku z uzasadnieniem.

- nie są okoliczności, które były znane stronie, choćby organ nie posiadał o nich wiedzy.

5. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że pogląd, jakoby strona, która „zataiła” okoliczności istotne dla sprawy nie mogła się na nie powoływać jako na podstawę wznowienia postępowania, nie jest w judykaturze i doktrynie jedynym, czy dominującym. W orzecznictwie szeroko obecne są poglądy wskazujące na to, że niezależnie od tego, czy wada ustaleń faktycznych w toku postępowania zwykłego wystąpiła z powodu zaniedbań organu, czy też bez jego winy, samo pojawienie się nowych okoliczności stanowi wystarczającą podstawę do orzekania w trybie nadzwyczajnym (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 stycznia 1984 r., SA/Wr 649/83; 5 listopada 1998 r., sygn. III SA 1226/97; z 9 kwietnia 2001 r., sygn. V SA 1831/00; z 26 lipca 2006 r., sygn. II OSK 1004/05; z 31 sierpnia 2010 r., sygn. I OSK 1385/09; z 19 lutego 2014 r., sygn. I FSK 312/13; z 13 października 2016 r., sygn. II GSK 742/15 i II GSK 741/15; z 24 stycznia 2018 r., sygn. II OSK 2246/16; z 2 lipca 2020 r., sygn. I OSK 20/20). W doktrynie podnosi się wręcz, że podstawa wznowienia z art. 145 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego zaistnieje nawet wówczas, gdy strona świadomie zataiła przed organem znane sobie fakty i dowody, a przemawia za tym w szczególności wykładnia historyczna przywołanego przepisu (por. Z. R. Kmiecik, Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym, Prok.i Pr. 2008, nr 6, s. 90-107).
6. Taka wykładnia art. 145 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego jest w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich prawidłowa i uwzględnia pełną jego treść. Nie sposób bowiem pomijać, że przywołany przepis, podstawę wznowieniową wiąże wprost z **ujawnieniem nowych okoliczności przez organ** („w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję”). *Lege non distinguente*, bez znaczenia dla możliwości wznowienia i – w dalszej kolejności – uchylecia wydanej pierwotnie decyzji w oparciu o ten przepis pozostają przyczyny leżące u źródła wcześniejszej niewiedzy organu.
7. Niezależnie od powyższego, co trzeba z całą mocą zaakcentować, **ani organ, ani Sąd Wojewódzki nie poczyniły ustalenia, jakoby strona postępowania „świadomie” zataiła okoliczność, która obecnie jest rozpatrywana jako podstawa wznowienia**. Konstatacja taka oparta by być musiała na założeniu, że strona nie podała organowi informacji, która mogłaby spowodować korzystne dla niej rozstrzygnięcie sprawy, co na gruncie postępowania

dotyczącego obowiązku podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu jest co najmniej wątpliwe. Zasady logicznego rozumowania nakazują raczej przyjąć, że strona nie zdawała sobie sprawy z istotności tej okoliczności, tudzież – ogólnie – skutków postępowania w sprawie obowiązku podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu i z tego względu nie wykazała w jego toku większej inicjatywy.

8. Kolejno należy wskazać, że na gruncie niniejszej sprawy, nie mamy w ogóle do czynienia z „powoływaniem się przez stronę” na podstawę wznowienia. **To nie strona postępowania jest inicjatorem procedury wznowieniowej, ale została ona wszczęta z urzędu, w związku ze sprzeciwem Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 186 Kodeksu postępowania administracyjnego).** W tym kontekście, powoływanie się przez organ oraz Sąd Wojewódzki na zastrzeżenia co do uprawnienia strony do skutecznego zainicjowania postępowania wznowieniowego, czy skutecznego żądania uchylecia decyzji ostatecznej, pozostaje w sposób oczywisty nieadekwatne. Zarówno powoływane przez organ w uzasadnieniu kwestionowanej decyzji orzecznictwo (na co Rzecznik wskazał już w skardze), jak i przez Sąd Wojewódzki, w sposób jednoznaczny dotyczy bowiem postępowań nadzwyczajnych inicjowanych na wniosek strony.
9. Zaakceptowany przez Sąd Wojewódzki sposób rozstrzygnięcia sprawy przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia jest także w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie do pogodzenia z zasadami ogólnymi procedury administracyjnej. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której organ „wie”, że pierwotnie wydana w sprawie decyzja oparta była o wadliwie ustalony stan faktyczny. Zdaje sobie sprawę, że w toku pierwotnie przeprowadzonej procedury nie doszło do pełnej realizacji zasady prawdy obiektywnej wynikającej z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym przyczyny tego stanu rzeczy dostrzega wyłącznie po stronie osoby, której postępowanie dotyczy, choć to na organach spoczywa obowiązek dążenia do ustaleń faktycznych zgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy. Dodatkowo, mając wiedzę, że strona została błędnie obciążona obowiązkiem poniesienia obciążeń publicznoprawnych (skutkiem określenia obowiązku podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu jest wszak określenie wymiaru składek), organ – a za nim Sąd Wojewódzki – posłużył się skrajnie niekorzystną dla niego i nieprzystającą do okoliczności tego, konkretnego postępowania wznowieniowego wykładnią przepisów Kodeksu, co trudno uznać za postępowanie budujące zaufanie do władzy publicznej. Zasadne wydaje się postawienie retorycznego w gruncie rzeczy pytania, czy w sytuacji odwrotnej, tj. nieudzielenia przez stronę organowi informacji wpływającej na zwiększenie zakresu jego zobowiązań

publicznoprawnych, organ również pryncypialnie stwierdziłby brak możliwości uchylecia z urzędu pierwotnej, korzystnej dla strony decyzji.
10. Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/