

W przypadku osoby bezdomnej organem właściwym do wydania decyzji potwierdzającej prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest wójt gminy stanowiącej ostatnie miejsce zamieszkania.

*por. postanowienie NSA z 12 lipca 2018 roku, sygn. II GW 13/18*

Przywołane postanowienie zapadło na gruncie negatywnego sporu kompetencyjnego. Za organ właściwy do wydania decyzji potwierdzającej prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie uznawał się zarówno burmistrz miasta, w której zainteresowany przebywał w schronisku dla bezdomnych, ani burmistrz miasta, w którym poprzedni zamieszkiwał zainteresowany.

NSA rozpatrując spór kompetencyjny podzielił wyrażany już w orzecznictwie pogląd, że art. 54 ust. 1 ustawy o świadczeniach stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie reguluje jednakże kwestii właściwości organu w sytuacji braku możliwości ustalenia miejsca zamieszkania świadczeniobiorcy.

W następnej kolejności NSA wskazał, że brak też jest możliwości zastosowania ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w szczególności jej art. 101 ust. 1 i 2, zgodnie z którym właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie (ust. 1) a w przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały (ust. 2). Wprawdzie ustawa o świadczeniach stanowi w art. 54 ust. 3 pkt 3, że decyzję, o której mowa w ust. 1, wydaje się m. in. po stwierdzeniu spełniania kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy o pomocy społecznej, to jednak treść regulacji nie pozwala uznać, że przytoczony przepis odsyła do ustawy o pomocy społecznej także co do ustalania właściwości organu.

W ocenie składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego przychylić natomiast należy się do stanowiska, że w sytuacji, gdy na podstawie przepisów szczególnych nie można wskazać organu właściwego do rozpatrzenia sprawy, subsydiarnie zastosowanie muszą znaleźć zasady zawarte w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, regulujące ogólne zasady ustalania właściwości miejscowej organu administracji publicznej. Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest bowiem wyłączone tylko w takim zakresie, w jakim przepisy szczególne zawierają odmienne uregulowania. Skoro zatem art. 54 ust. 1 ustawy o świadczeniach nie pozwala na określenie właściwości organu w przypadku braku możliwości ustalenia miejsca zamieszkania świadczeniobiorcy i brak w tej kwestii także innych przepisów szczególnych, to ustalanie właściwości miejscowej organu następuje z uwzględnieniem regulacji zawartych w art. 21 § 1 i 2 k.p.a.

Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a., właściwość miejscową organu administracji publicznej ustala się według miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju, w braku miejsca zamieszkania w kraju - według miejsca pobytu strony lub jednej ze stron, a jeśli nie ma w kraju miejsca zamieszkania (siedziby) lub pobytu - według ostatniego miejsca zamieszkania (siedziby) lub pobytu w kraju. Brzmienie przepisu wskazuje zatem, że według ogólnej zasady, ustalenia organu właściwego miejscowo do załatwienia sprawy dokonuje się według miejsca zamieszkania strony lub ewentualnie według miejsca jej pobytu. Dopiero w sytuacji braku możliwości ustalenia miejsca zamieszkania lub pobytu strony, organ właściwy miejscowo określa się według ostatniego miejsca zamieszkania lub ostatniego miejsca pobytu.

Rozważając zastosowanie art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a. do ustalenia właściwości miejscowej organu w sprawie wydania decyzji potwierdzającej prawo do świadczenia opieki zdrowotnej, trzeba mieć na względzie, że

treść regulacji szczególnej w stosunku do unormowań k.p.a. - zawartej w przytoczonym wyżej art. 54 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych - wskazuje jednoznacznie, że wolą ustawodawcy było powiązanie właściwości miejscowej organu wyłącznie z miejscem zamieszkania świadczeniobiorcy, nie zaś - jak stanowi art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a. - ewentualnie także z miejscem pobytu strony. Zatem w sytuacji braku miejsca zamieszkania świadczeniobiorcy, właściwość miejscową organu właściwego do wydania decyzji, o której mowa w art. 54 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych - tzn. decyzji potwierdzającej prawo do świadczeń opieki zdrowotnej - ustala się według ostatniego miejsca zamieszkania świadczeniobiorcy (por. postanowienie NSA z 2 czerwca 2017 r., sygn. akt II GW 12/17, publ. CBOSA).

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego ani przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych nie definiują pojęcia "miejsca zamieszkania". W konsekwencji przy ustaleniu miejsca zamieszkania świadczeniobiorcy zasadne jest posiłkowanie się treścią art. 25 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W świetle tego przepisu o miejscu zamieszkania decydują dwa czynniki: zewnętrzny (fakt przebywania) i wewnętrzny (zamiar stałego pobytu). Wyrażenie zamiaru stałego pobytu nie wymaga złożenia oświadczenia woli (nie jest czynnością prawną). Wystarczy więc, że zamiar taki wynika z zachowania danej osoby polegającego na ześrodkowaniu swojej aktywności życiowej w określonej miejscowości. Tak rozumiane zamieszkanie nie sprowadza się zatem do zameldowania, choć w praktyce fakt meldunku na pobyt stały w istocie stanowi dowód potwierdzający, że dana osoba przebywa w danej miejscowości z zamiarem stałego pobytu.

Sąd uznał, że w przypadku osoby bezdomnej nie może bowiem być mowy o miejscu zamieszkania w rozumieniu Kodeksu Cywilnego, co doprowadziło do wniosku, że nie bada się jej zamiaru co do stałego pobytu, lecz ustala gminę ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały (por. postanowienie NSA z 20 października 2016 r., sygn. akt II GW 17/16; także postanowienie NSA z 23 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OW 78/16; publ. w CBOSA).

Doprowadziło to NSA do wydania postanowienia, którego istotę zawiera przywołana na wstępie teza.