

POSTANOWIENIE

Dnia 18 listopada 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Stanisław Dąbrowski (przewodniczący)

SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian (sprawozdawca)

SSN Marek Sychowicz

w sprawie z powództwa M. M.

przeciwko Skarbowi Państwa - Centrum Egzaminów M. w Ł.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 18 listopada 2008 r.,

skargi kasacyjnej powódki od postanowienia Sądu Apelacyjnego z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. akt I ACz (...),

oddala skargę kasacyjną i nie obciąża powódki kosztami postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 15 stycznia 2008 r. Sąd Apelacyjny oddalił zażalenie powódki M. M. na postanowienie Sądu Okręgowego w Ł. z dnia 13 listopada 2007 r. odrzucające pozew przeciwko Skarbowi Państwa - Centrum Egzaminów M. w Ł. Powódka dochodziła ustalenia, że w dniu 14 kwietnia 2007 r. złożyła Lekarski Egzamin Państwowy z wynikiem pozytywnym. Jako podstawę żądania podała art.189 k.p.c., gdyż ustalenie okoliczności, że zdała egzamin lekarski jest ustaleniem faktu prawotwórczego - złożenie egzaminu z wynikiem pozytywnym jest przesłanką uzyskania prawa do wykonywania zawodu lekarza.

Sąd pierwszej instancji rozważył, czy prawo, które powstanie po ustaleniu faktu zgodnie z żądaniem, jest prawem ze sfery prawa cywilnego, o jakim mowa w art. 1 k.p.c. Odwołując się do przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i

lekarza dentystry (Dz. U. Nr 28, poz. 152 ze zm.) oraz do reguł postępowania określonych przez Naczelną Radę Lekarską Sąd wskazał, że pozytywny wynik egzaminu jest jedną z przesłanek pozwalających na uzyskanie prawa wykonywania zawodu lekarza. Nie sposób jednak z obowiązujących przepisów wywieść, że powstaje po stronie osoby, która złożyła Lekarski Egzamin Państwowy, jakieś prawo lub stosunek prawny o charakterze cywilnoprawnym. Przyznane okręgowym izbom lekarskim uprawnienia do nadawania prawa wykonywania zawodu mają charakter uprawnień władczych, a okoliczność, że wykonują je organy samorządu zawodowego nie zmienia tego charakteru. Wykonywanie powyższych uprawnień stanowi działanie z zakresu administracji publicznej. Artykuł 68 Konstytucji normujący obowiązki państwa w zakresie zapewnienia obywatelom ochrony zdrowia stanowi podstawę przyjęcia, że na państwie ciąży nie tylko obowiązek zapewnienia obywatelom dostępu do świadczeń zdrowotnych, ale także zorganizowanie systemu opieki zdrowotnej w sposób zapewniający fachowość i odpowiedni stopień wiedzy osób udzielających tych świadczeń. Stąd dostęp do zawodu lekarza nie jest swobodny, a w ustawie zostały określone wysokie wymagania względem osób wykonujących ten zawód. Pomiedzy izbą lekarską, wyposażoną w instrumenty władcze w zakresie dopuszczania do wykonywania zawodu lekarza a osobą ubiegającą się o uzyskanie takiego prawa powstaje stosunek prawny cechujący się relacją podległości, a nie równorzędności stron. Jest to zatem stosunek administracyjnoprawny, a nie cywilnoprawny.

Zdaniem Sądu Okręgowego prawo wykonywania zawodu lekarza nie rodzi stosunku cywilnoprawnego, zresztą dużą trudność sprawiłoby ustalenie, kto jest drugą stroną takiego stosunku. Brak zatem elementów cywilnoprawnych wskazujących, że rozpoznawana sprawa jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. W przepisach powołanej ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry ani w przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2004 r. o sprawie stażu podyplomowego lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. Nr 57, poz. 553 ze zm.) nie został uregulowany tryb odwołania się od wyników Lekarskiego Egzaminu Państwowego ani od odmowy przyznania prawa wykonywania zawodu. Powołane rozporządzenie normuje jedynie szczegółowe warunki przeprowadzenia egzaminu (§ 16 - 20). Wskazuje się jedynie, że wynik egzaminu nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego (§ 20 ust. 5). Biorąc jednak pod uwagę treść art. 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) należy uznać, że przeprowadzenie

postępowania weryfikacyjnego i decydowanie o przyznaniu prawa wykonywania zawodu lekarza stanowi działanie z zakresu administracji publicznej i na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi otwarta jest droga postępowania administracyjnego.

Oddalając zażalenie powódki Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko i wywody prawne Sądu pierwszej instancji. Podkreślił, że kwestie związane z dopuszczeniem do wykonywania zawodu lekarza normowane są w przepisach prawa administracyjnego. Stosunek między organem samorządu lekarskiego a osobą ubiegającą się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu jest stosunkiem o charakterze administracyjnoprawnym, gdyż organ samorządu wykonuje władzę zwierzchnią w ramach zarządzającej działalności państwa (na taki sposób wyróżniania stosunków o charakterze administracyjnoprawnym zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2003 r., III CZP 11/03, Lex Polonica 361039). Oznacza to, że rozpoznawana sprawa nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., a właściwą drogą dla ochrony praw powódki jest droga postępowania administracyjnego, na której możliwe będzie zbadanie legalności przeprowadzonej procedury i organizacji egzaminu. Sam fakt, że procedura administracyjna nie przewiduje odpowiednika art. 189 k.p.c. nie może stanowić argumentu za przyjęciem, iż rozpoznawana sprawa ma charakter cywilny. Ponadto Sąd drugiej instancji wskazał, że powódka miała możliwość zgłaszania w określonym trybie zastrzeżeń merytorycznych dotyczących egzaminu.

Skarga kasacyjna powódki oparta została na podstawie naruszenia przepisów postępowania. Skarżąca wskazuje obrazę art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. i art. 2 § 3 k.p.c. W odpowiedzi na skargę kasacyjną Skarb Państwa wniósł o nieprzyjęcie skargi do rozpoznania, a w razie przyjęcia - o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że stanowisko obu Sądów orzekających co do niedopuszczalności drogi postępowania przed sądem powszechnym jest prawidłowe. Można wprawdzie wyrażać wątpliwości co do charakteru wyniku lekarskiego egzaminu państwowego i rozważać, czy jest to decyzja administracyjna, czynność z zakresu administracji publicznej, czy jedynie oświadczeniem wiedzy uprawnionego podmiotu (rozważa to szeroko Skarb Państwa w odpowiedzi na skargę kasacyjną). Jednak podstawowy problem występujący w ramach niniejszej sprawy sprowadza się do pytanie, czy i ewentualnie jaki organ został wyposażony w kompetencję do dokonania merytorycznej oceny złożonego egzaminu lekarskiego.

Odpowiedź na tak sformułowane pytanie musi zostać poprzedzona stwierdzeniem, że egzaminy państwowe (także egzaminy nie mające takiego charakteru) mogą podlegać kontroli w dwóch płaszczyznach: zgodności z przewidzianą odpowiednimi przepisami procedurą ich przeprowadzania (odpowiedni skład komisji egzaminacyjnej, stosowny czas trwania, ewentualnie możliwość składania merytorycznych uwag do zadań objętych egzaminem - tę ostatnią możliwość przewidują uregulowania odnoszące się do egzaminu lekarskiego) oraz merytorycznej oceny złożonego egzaminu. O ile nie może budzić wątpliwości dopuszczalność (i konieczność) kontroli w obrębie pierwszej płaszczyzny, o tyle wykluczyć należy, przynajmniej co do zasady, możliwość dokonywania merytorycznej oceny wyników egzaminu przez inny organ niż powołany do tego w ustawie. Przepisy określające sposób przeprowadzenia egzaminu mogą zawierać też uregulowania odnoszące się do weryfikacji jego wyniku (np. na uczelniach egzamin poprawkowy, komisyjny; także możliwość przystąpienia powtórnie do egzaminu państwowego -raz lub wiele razy). Nie sposób natomiast przyjąć, że przyzna się obywatelowi, w ramach konstytucyjnego prawa do sądu, prawo żądania, aby sąd dokonywał ustaleń, czy egzamin został złożony z wynikiem pozytywnym, czy negatywnym. Sądy stawałyby się wówczas „super egzaminatorem” weryfikującym wyniki egzaminów. Jak wyżej wskazano, takie rozwiązanie jest nie do przyjęcia, gdyż nie znajduje podstaw w obowiązującym prawie. Na marginesie jedynie można też zauważyć, że wysoce wątpliwa byłaby racjonalność takiego poglądu.

Stanowisko, że spod kontroli sądowej wyłączona zostaje pewna sfera życia obywatela nie pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten przewiduje, że ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Wynikające z powyższego uregulowania prawo do sądu nie jest, jak wskazano w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2004 r., V CK 232/02 (Lex Polonica nr 365826), łaską ustawodawcy lecz fundamentalnym uprawnieniem, którego ustawy nie mogą ograniczać, a jedynie wskazywać drogę jego realizacji. Nie można jednak tracić z pola widzenia tego, że prawo to powstaje, gdy istnieje „sprawa”, a więc gdy ochrona określonych interesów jest w ogóle możliwa w postępowaniu sądowym przed sądami powszechnymi bądź przed sądami administracyjnymi.

W rozpoznawanej sprawie, jak wyżej wywiedziono, powódka żądała dokonania przez sąd merytorycznej oceny złożonego przez siebie Lekarskiego Egzaminu Państwowego. Żądała zatem zweryfikowania przez sąd powszechny oceny dokonanej

przez komisję egzaminacyjną powołaną zgodnie z ustawą i aktami wykonawczymi. Tymczasem, jak wskazywano, w tej płaszczyźnie nie jest możliwe dokonanie ustaleń przez sąd powszechny.

Odnosząc się do okoliczności rozpoznawanej sprawy oznacza to, że Sądy orzekające prawidłowo przyjęły niedopuszczalność drogi sądowej przed sądem powszechnym dla rozpoznania jej żądania. Otwarta pozostaje natomiast możliwość poszukiwania ochrony na drodze postępowania administracyjnego, gdyż dopuszczalność kontroli legalności przeprowadzonych egzaminów lekarskich jest przyjmowana powszechnie przez sądy administracyjne. Dokonywane jest to w ramach postępowań wszczętych skargami na uchwały organów lekarskiego samorządu zawodowego odmawiające przyznania prawa do wykonywania zawodu.

Na koniec należy jeszcze zauważyć, że - wbrew stanowisku skarżącej - nie może stanowić podstawy prawnej odmiennego poglądu treść uregulowania zawartego w § 20 ust. 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie stażu podyplomowego lekarza i lekarza stomatologa. Zawarte w tym przepisie stwierdzenie, że wynik egzaminów lekarskich nie stanowi decyzji w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, pozostaje poza granicami upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 5 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy ocenił skargę kasacyjną powódki jako pozbawioną uzasadnionych podstaw i orzekł jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.). O kosztach orzeczono na podstawie art.102 k.p.c.