



Sygn. akt I CSK 20/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 października 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Grzegorzczak

SSN Bogumiła Ustjanicz

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa B. J. i W. D.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Zdrowia
o ustalenie zaliczenia z wynikiem pozytywnym państwowego egzaminu
specjalizacyjnego z dziedziny urologii dziecięcej,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 13 października 2017 r.,
skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego [...] z dnia 12 lipca 2016 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu [...] do ponownego rozpoznania
i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W połączonych do wspólnego rozpoznania sprawach przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Zdrowia powódka B. J. i powód W. D. wniosli o ustalenie, że 26 listopada 2005 r. zaliczyli z wynikiem pozytywnym państwowy egzamin specjalizacyjny z dziedziny urologii dziecięcej oraz o zobowiązanie Skarbu Państwa - Ministra Zdrowia do nakazania jednostce budżetowej Centrum Egzaminów Medycznych, aby wydali im dyplomy potwierdzające uzyskanie tytułu lekarza specjalisty w dziedzinie urologii dziecięcej.

Już po zawiśnięciu sporu powodowie cofnęli powództwa w zakresie żądań o zobowiązanie Skarbu Państwa do wydania im dyplomów potwierdzających uzyskanie tytułu lekarza specjalisty.

Pozwany Skarb Państwa - Minister Zdrowia wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 21 maja 2015 r. Sąd Okręgowy [...] (pkt 1) ustalił, że powódka 26 listopada 2005 r. zaliczyła z wynikiem pozytywnym państwowy egzamin specjalizacyjny z dziedziny urologii dziecięcej, (pkt 2) ustalił, że powód 26 listopada 2005 r. zaliczył z wynikiem pozytywnym państwowy egzamin specjalizacyjny z dziedziny urologii dziecięcej oraz stosownie orzekł o kosztach.

Sąd Okręgowy ustalił, że powodowie złożyli wnioski o uznanie przez Ministra Zdrowia ich dorobku zawodowego i naukowego za równoważny ze zrealizowaniem szczegółowego programu specjalizacji w zakresie urologii dziecięcej i dopuszczenie ich do egzaminu państwowego. Minister Zdrowia uwzględnił te wnioski.

Państwowy egzamin specjalizacyjny w dziedzinie urologii dziecięcej odbył się 26 listopada 2006 r. Powódka uzyskała z testu 36 punktów na 59 możliwych, co stanowiło 61%, a powód 40 punktów, co stanowiło 67,7%. Powołana przez Ministra Zdrowia Państwowa Komisja Egzaminacyjna ustaliła jednak próg zaliczeniowy na poziomie 70% poprawnych odpowiedzi i odmówiła powodom zaliczenia egzaminu.

Powód 29 grudnia 2005 r. zwrócił się do Centrum Egzaminów Medycznych o zweryfikowanie wyniku egzaminu specjalizacyjnego, a organ ten postanowieniem

z 30 grudnia 2005 r. stwierdził, że nie jest właściwy do załatwienia sprawy i przekazał wniosek do Państwowej Komisji Egzaminacyjnej. Pismem z 12 maja 2006 r. Przewodnicząca Państwowej Komisji Egzaminacyjnej M. B. poinformowała Dyrektora Centrum Egzaminów Medycznych, że Państwowa Komisja Egzaminacyjna rozpatrzyła odwołanie lekarzy, którzy nie zaliczyli egzaminu specjalizacyjnego 26 listopada 2005 r. i po konsultacji z prawnikami nie dopatrzyła się uchybień proceduralnych przy ustalaniu progu zaliczenia tego egzaminu, a zatem postanowiła utrzymać w mocy dotychczasowe rozstrzygnięcie. Powód zwracał się także o spowodowanie zaliczenia egzaminu do Ministra Zdrowia oraz do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej. Podobne działania podejmowała powódka. Nie doprowadziły one jednak do zaliczenia powodom egzaminu specjalizacyjnego.

Powodowie oraz trzy inne osoby 8 stycznia 2007 r. wystąpili do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego [...] ze skargą na bezczynność Ministra Zdrowia, polegającą na nierozpoznaniu odwołań od wyniku Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego w dziedzinie urologii dziecięcej przeprowadzonego 26 listopada 2005 r. Postanowieniem z 7 sierpnia 2007 r., skargi te zostały odrzucone ze wskazaniem, że nieuznanie za zdany państwowego medycznego egzaminu specjalizacyjnego i tak samo bezczynność w tego rodzaju sprawie nie należą do kognicji sądów administracyjnych. Skarga kasacyjna powodów na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego została oddalona postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 listopada 2007 r., II OSK 1586/07, który podzielił argumentację Sądu pierwszej instancji. Wówczas powodowie wystąpili z żądaniami w niniejszych sprawach.

Sąd Okręgowy uznał powództwa o ustalenie za uzasadnione. Przytoczył treść art. 189 k.p.c. i stwierdził, że interes prawny w dochodzeniu roszczenia ustalającego istnieje wtedy, gdy wydanie takiego wyroku usunie stan wątpliwości co do istnienia stosunku prawnego, którego powód jest stroną, przy czym chodzi tu o stosunki prawne wszelkiego rodzaju, w tym także o stosunki prawne jednostronnie zindywidualizowane. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i dentysty (w brzmieniu obowiązującym w dacie przeprowadzenia egzaminu specjalizacyjnego, do którego przystąpili powodowie, tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1943 ze zm., a obecnie

tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 464) lekarz może uzyskać tytuł specjalisty w określonej dziedzinie medycyny po odbyciu przeszkolenia określonego programem specjalizacji i złożeniu egzaminu państwowego albo po uznaniu równoważnego tytułu specjalisty uzyskanego za granicą. Skoro prawodawca w ustawie przyznał określonej grupie adresatów (lekarzy) prawo do uzyskania tytułu specjalisty w określonej dziedzinie medycyny, to z prawem tym związane powinno być także roszczenie ukierunkowane na jego ochronę. Adresaci przytoczonej normy niewątpliwie nie dysponują dalej idącym roszczeniem o ukształtowanie prawa czy o zasądzenie świadczenia, a zatem w praktyce jedynym roszczeniem, z którym mogą wystąpić, jest roszczenie o ustalenie istnienia stosunku prawnego lub prawa. Będzie ono skuteczne, jeżeli zainteresowany wykaże, że spełnił warunki, od których prawodawca uzależnił uzyskanie tytułu specjalisty, przy czym brak jest możliwości uzyskania takiego tytułu inaczej, aniżeli poprzez złożenie stosownego egzaminu.

Z powyższych zależności Sąd Okręgowy wywiódł, że powodowie mają interes prawny w dochodzeniu ustalenia zaliczenia z wynikiem pozytywnym państwowego egzaminu specjalizacyjnego z urologii dziecięcej, co zdeterminowało pogląd tego Sądu o dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym w niniejszej sprawie. Właściwym bowiem trybem ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa jest powództwo wytaczane przed właściwym sądem powszechnym i rozpoznawane na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego, chociaż w sprawie nie wystąpiła sytuacja uregulowana w art. 199¹ k.p.c. Sąd administracyjny nie rozpoznawał bowiem żądania związanego z zaliczeniem przez powodów państwowego egzaminu specjalizacyjnego, a jedynie skargę na bezczynność w rozpoznaniu przez Ministra Zdrowia odwołania powodów od wyników państwowego egzaminu specjalizacyjnego, chociaż w uzasadnieniu wydawanych w tej sprawie postanowień sądy administracyjne obu instancji wskazywały na brak kognicji sądu administracyjnego w zakresie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

Odwołując się do poglądu Sądu Najwyższego, wyrażonego w uzasadnieniu postanowienia z 18 listopada 2008 r., II CSK 303/08 (nieopubl.), Sąd Okręgowy

stwierdził, że egzaminy państwowe 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, co przewidują uregulowania odnoszące się do egzaminu lekarskiego) oraz merytorycznej, to jest oceny złożonego egzaminu. Zdaniem Sądu Okręgowego, niewątpliwie dopuszczalna i konieczna jest sądowa kontrola formalnego przebiegu egzaminów, ale co do zasady wykluczyć należy możliwość dokonywania merytorycznej oceny wyników egzaminu przez inny organ niż powołany do tego ustawą.

Sąd Okręgowy wskazał, że egzamin powodów został przeprowadzony w okresie obowiązywania rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 października 2005 r. w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentystów (Dz.U. Nr 213, poz. 1779; dalej: „rozporządzenie z 2005 r.”), które weszło w życie 12 listopada 2005 r. i nie zawierało przepisów przejściowych, które by nakazywały stosowanie poprzednich uregulowań do osób, które przed dniem jego wejścia w życie uzyskały uznanie dotychczasowego dorobku naukowego i zawodowego za równoważny ze zrealizowaniem szczegółowego programu specjalizacji. Do przeprowadzenia państwowego egzaminu specjalizacyjnego także tych osób należało stosować bezpośrednio przepisy rozporządzenia z 2005 r. Z § 46 ust. 2 rozporządzenia z 2005 r. wynikało w szczególności, że termin i formę przeprowadzenia egzaminu specjalizacyjnego osób, które uzyskały uznanie dotychczasowego dorobku naukowego i zawodowego za równoważny ze zrealizowaniem szczegółowego programu specjalizacji określał minister właściwy do spraw zdrowia. Według § 32 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r. państwowy egzamin specjalizacyjny dla każdej specjalności jest składany w formie egzaminu praktycznego, egzaminu testowego i egzaminu ustnego, obejmujących program specjalizacji w kolejności ustalonej w tym programie. Brak jest zatem podstaw, alby określenie „forma egzaminu”, użyte w § 46 ust. 2 rozporządzenia z 2005 r., interpretować odmiennie, aniżeli określenie „forma egzaminu” użyte w § 32 ust. 1 tego rozporządzenia. Minister właściwy do spraw zdrowia uprawniony był zatem jedynie do określenia, czy egzamin składany przez osoby, które uzyskały uznanie dotychczasowego

dorobku naukowego za równoważny ze zrealizowaniem szczegółowego programu specjalizacji, powinien się odbyć w formie egzaminu praktycznego, egzaminu testowego, czy też egzaminu ustnego. Minister nie został zaś uprawniony do określania innych elementów trybu uzyskania przez lekarza specjalizacji, w szczególności nie był uprawniony ani do obniżenia, ani do podwyższenia limitu punktów, którego uzyskanie warunkuje zaliczenie egzaminu z wynikiem pozytywnym, a dopuszczenie do takiego manipulowania progiem, od którego następuje zaliczenie egzaminu, prowadzioby do oczywistych nadużyć. Lekarze przystępujący do państwowego egzaminu specjalizacyjnego w szczególnym trybie, a mianowicie w wyniku uznania dotychczasowego dorobku naukowego i zawodowego za równoznaczny ze zrealizowaniem szczegółowego programu specjalizacji, nie przystępowali do innych egzaminów niż pozostali egzaminowani lekarze, nadto ocenianych według innych kryteriów. Ocena, czy osoby przystępujące do egzaminu w tym samym trybie co powodowie zaliczyły ten egzamin, powinna nastąpić z odwołaniem się do reguł ustalonych w § 32 ust. 4 rozporządzenia z 2005 r., w myśl którego egzamin testowy uważa się za zaliczony z wynikiem pozytywnym w przypadku uzyskania co najmniej 60% możliwej do uzyskania liczby punktów. Skoro powodowie na państwowym egzaminie specjalizacyjnym 26 listopada 2005 r. uzyskali ponad 60% możliwej do uzyskania liczby punktów, w świetle § 32 ust. 4 rozporządzenia z 2005 r. zaliczyli oni egzamin testowy z wynikiem pozytywnym. Ta okoliczność zadecydowała o uwzględnieniu obu powództw.

Wyrokiem z 12 lipca 2016 r. Sąd Apelacyjny [...] oddalił apelację pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego z 21 maja 2015 r. Sąd Apelacyjny stwierdził, że art. 189 k.p.c. ma charakter materialny, ale warunkiem uwzględnienia powództwa zgłoszonego na podstawie tego przepisu jest stwierdzenie, że poszukujący ochrony prawnej ma interes prawny w uzyskaniu orzeczenia ustalającego. Sąd Apelacyjny stwierdził, że interes prawny w rozumieniu art. 189 k.p.c. jest zobiektywizowany i występuje wtedy, gdy sam skutek, jaki wywoła uprawomocnienie się wyroku ustalającego, zapewni powodowi ochronę jego prawnie chronionych interesów, czyli definitywnie zakończy spór istniejący lub prewencyjnie zapobiegnie powstaniu takiego sporu w przyszłości, a jednocześnie interes ten nie podlega ochronie w

drodze innego środka. Sąd Apelacyjny odwołał się do konieczności autonomicznego definiowania pojęcia „sprawa cywilna”, co ma wymuszać art. 45 ust. 1 Konstytucji. Takimi sprawami są zatem nie tylko sprawy cywilne w znaczeniu materialnym i formalnym według art. 1 k.p.c., ale też sprawy, dla których rozpoznania ustawa nie zastrzegła właściwości sądu administracyjnego (postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 31). Zdaniem Sądu Apelacyjnego, sprawa o ustalenie, iż powodowie 26 listopada 2005 r. zaliczyli z wynikiem pozytywnym państwowy egzamin specjalizacyjny z dziedziny urologii dziecięcej, ma charakter sprawy cywilnej w ujęciu konstytucyjnym, co skutkować powinno przyjęciem, iż powodom przysługuje roszczenie, którego mogą dochodzić przed sądem powszechnym, gdyż prawo do sądu ma służyć realizacji przez jednostki ich praw podmiotowych, czyli zapewnieniu ich efektywnej ochrony prawnej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09, OSNC-ZD 2010, nr 3, poz. 69).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, żądania powodów dotyczyły ustalenia faktów prawotwórczych, których może dotyczyć ochrona udzielana na podstawie art. 189 k.p.c. i były merytorycznie uzasadnione.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 12 lipca 2016 r. pozwany zarzucił, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego, tj.: art. 189 k.p.c. i art. 177 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 Konstytucji przez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że powodowie mają interes prawny w ustaleniu, iż każdy z nich 26 listopada 2005 r. zaliczył z wynikiem pozytywnym państwowy egzamin specjalizacyjny.

Pozwany wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty poprzez uwzględnienie apelacji i oddalenie powództwa w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sądy obu instancji dość pobieżnie zajęły się kwestią, której tylko pozytywne dla powodów rozstrzygnięcie mogło determinować rozważanie, czy zgłoszone przez nich roszczenia odnoszą się do faktów mogących być uznane za prawotwórcze, oraz czy powodowie mają interes prawny w uzyskaniu ochrony prawnej, o udzielenie której zabiegają. Kwestią tą jest dopuszczalność

drogi sądowej w niniejszej sprawie (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Sąd Okręgowy dostrzegł wprawdzie potrzebę wypowiedzenia się także o tym problemie, ale o dopuszczalności drogi sądowej wnioskował na podstawie wyników analizy okoliczności mających świadczyć o interesie prawnym powodów w uzyskaniu orzeczenia ustalającego, że zaliczyli egzamin specjalizacyjny. Tymczasem kolejność badania wymienionych wyżej przesłanek procesowych musi być zgoła odwrotna. Dopiero po pozytywnym zweryfikowaniu kwestii dopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym w konkretnej sprawie można bowiem oceniać zasadność powództwa, w którym powód przez zgłoszenie określonej treści żądania identyfikuje także rodzaj ochrony prawnej, o którą zabiega.

Sąd Najwyższy zagadnienia te musi rozważyć z urzędu (art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 379 pkt 1 k.p.c. i art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.).

W art. 45 ust. 1 Konstytucji - będącym odpowiednikiem art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284) - ustawodawca gwarantuje każdemu, że jego sprawa zostanie rozpoznana przez sąd, jako organ o wymienionych w tym przepisie cechach, stosujący procedurę pozwalającą zrealizować standardy rzetelnego i sprawiedliwego postępowania. Przy ustalaniu znaczenia użytego w art. 45 ust. 1 Konstytucji pojęcia „sprawa” nauka i orzecznictwo odwołują się do funkcji spełnianych przez sądy, którą art. 175 ust. 1 Konstytucji ujmuje jako „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”. Do jego istoty należy rozstrzyganie sporów, lecz nie jakichkolwiek sporów między ludźmi i stworzonymi przez nich strukturami organizacyjnymi, ale wyłącznie tych sporów, które wynikają z objęcia regulacją prawną pewnej kategorii stosunków społecznych i są sporami o konsekwencje, jakie prawo wiąże z rozmaitymi zdarzeniami. Sprawy, których dotyczy art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie powinny być przy tym identyfikowane jako zbiór złożony z tych kategorii spraw, dla których poszczególne procedury sądowe (cywilna, karna, sądowoadministracyjna) przewidują mechanizmy rozpoznawania. Należy je definiować autonomicznie, wychodząc z założeń konstytucyjnych i konwencyjnych co do mechanizmów ochrony praw podmiotowych, jakie powinny istnieć w demokratycznym państwie prawa.

Sprawy wymagające sądowego rozstrzygnięcia powstają w konsekwencji objęcia pewnych stosunków społecznych regulacją prawną, którą systematyzujemy i uznajemy za przynależną do gałęzi prawa prywatnego lub publicznego, a szczegółowej - do obszaru prawa cywilnego, karnego, administracyjnego. W konsekwencji - co do zasady i przynajmniej w założeniu - spory na tle stosunków prawnych lokujących się w tych obszarach powinny być rozpoznawane według procedury przewidzianej dla każdego takiego obszaru. Do wyodrębnienia w strukturach sądownictwa pionów zajmujących się rozstrzyganiem spraw (sporów) cywilnych, karnych, administracyjnych według dedykowanych im procedur doszło w pewnym procesie historycznym. Skoro jednak także po wejściu w życie Konstytucji zachowany został podział sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości na powszechne i administracyjne, a każdemu z tych pionów przypisany został właściwy mu zakres działania i procedury, według których mają być rozpoznawane mieszczące się w tym zakresie spory, to zakładać trzeba, że są to procedury optymalne dla spraw z zakresu wymienionych wyżej stosunków prawnych różnego typu, czyli w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji „właściwe” dla ich rozstrzygania.

Sądom powszechnym ustawodawca oddał do dyspozycji - jako pewnego rodzaju narzędzie, którym powinny się posługiwać sprawując wymiar sprawiedliwości - przepisy składające się na postępowanie cywilne i karne oraz polecił je stosować przy rozpoznawaniu spraw cywilnych i karnych. Przepisy procedury cywilnej stworzone zostały w celu wyznaczenia standardów postępowania w sprawach cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c. Za takie sprawy uznać należy sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy, ubezpieczeń społecznych oraz te, które na podstawie przepisów szczególnych mają być rozpoznane na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Przesłanki decydujące o dopuszczalności drogi postępowania sądowoadministracyjnego ustawodawca uregulował przy wykorzystaniu innej metody niż zastosowana w kodeksie postępowania cywilnego, gdyż bez odwołania się do ogólnego pojęcia sprawy mającej źródło w stosunku administracyjnoprawnym oraz właściwych sporom powstającym na tle takich stosunków form jurysdykcyjnej ochrony prawnej. W art. 3 ustawy z 30 sierpnia

2002 r. - Prawo o postępowaniu sądowoadministracyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369; dalej: „p.s.a.”) ustawodawca wskazał bowiem na te formy działania administracji (różne rodzaje aktów i czynności), których legalność oraz bezczynność i przewlekłość postępowania w związku z ich podejmowaniem może być zaskarżona do sądu administracyjnego, w celu uzyskania orzeczenia o ich legalności. Droga sądowoadministracyjna może być przez sąd administracyjny uznana za dopuszczalną tylko po stwierdzeniu, że zaskarżone działanie zostało podjęte przez organ administracji publicznej lub organ administrujący oraz że z uwagi na właściwości przedmiotowe mieści się ono w katalogu ustalonym w art. 3 § 2 p.s.a., chyba że o jego zaskarżalności do sądu administracyjnego decyduje przepis szczególny. Wyznaczenie przesłanek dopuszczalności drogi postępowania sądowoadministracyjnego z odwołaniem się do wskazanych wyżej czynników musi powodować, że pewne działania administracji pozostaną poza zakresem właściwości sądów administracyjnych. Taka sytuacja może okazać się problematyczna z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, gdy dotyczy sporu o legalność działania administracji mającego cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych ustalony jest pogląd, że sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającej o nią osobie, która takiej ochrony nie uzyskała na drodze sądowoadministracyjnej, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, choćby nie była sprawą cywilną (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 5, poz. 31). To stanowisko uzasadniane jest mającym podstawę w art. 177 Konstytucji domniemaniem kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych oraz potrzebą zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych konstytucyjnie pomimo niedoskonałości systemu przepisów niższej rangi, wyznaczających poszczególne drogi sądowej ochrony prawnej. Znajduje ono wsparcie w art. 199¹ k.p.c., z którego wynika, że sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ ten lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe.

Z art. 68 Konstytucji wynika, że państwo powinno nie tylko zapewnić obywatelom dostęp do świadczeń zdrowotnych, ale też zagwarantować, że udzielające tych świadczeń osoby będą posiadały odpowiedni poziom wiedzy. Spór, o rozstrzygnięcie którego wystąpili powodowie, niewątpliwie nie wynika ze stosunku cywilnoprawnego. Wiąże się on z powierzeniem organowi państwowemu - Ministrowi Zdrowia i powołanym zgodnie z ustawą zespołom egzaminatorów zorganizowanym jako komisja kompetencji do weryfikowania kwalifikacji osób, które mogą wykonywać zawody medyczne, jako zawody o szczególnym społecznym znaczeniu. Taki przedmiot sporu i cechy stosunku prawnego, na tle którego powstał, skłoniły powodów do poszukiwania ochrony prawnej w pierwszej kolejności na drodze administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Powodowie przed sądami administracyjnymi podjęli próbę poddania kontroli legalności stanu, który identyfikowali jako bezczynność Ministra Zdrowia w związku z nierozpoznanie ich odwołań od czynności (powołanej przez Ministra) komisji egzaminacyjnej polegającej na „nie uznaniu za zdany” egzaminu specjalizacyjnego przeprowadzonego 26 listopada 2005 r. Sądy administracyjne przyjęły, że w sprawie o takim przedmiocie nie może być prowadzone postępowanie sądownoadministracyjne. Nie dostrzegły w niej zatem cech sprawy sądownoadministracyjnej.

Sądy orzekające w niniejszej sprawie przyjęły, że sprawa przedstawiona im do rozstrzygnięcia przez powodów należy do drogi postępowania cywilnego nie ze względu na działanie art. 199¹ k.p.c., lecz z uwagi na jej charakter i potrzebę udzielenia powodom ochrony. Tezę o braku zastosowania art. 199¹ k.p.c. do kwestii dopuszczalności drogi sądowej w tej sprawie Sąd Okręgowy uzasadnił różnicami pomiędzy przedmiotami wszczętych przez powodów postępowań sądownoadministracyjnego i cywilnego. Sąd Apelacyjny do tych uwag się nie odniósł, ale też nie powołał art. 199¹ k.p.c. jako podstawy rozstrzygnięcia.

Trzeba jednak zauważyć, że akcentowane przez Sąd Okręgowy różnice w przedmiocie postępowania cywilnego i sądownoadministracyjnego są niejako wpisane w modele obu postępowań. Wszczynający postępowanie w sprawie sądownoadministracyjnej musi bowiem określić działanie lub bezczynność administracji, których kontroli legalności się domaga i to wystarczy dla

wszczęcia i przeprowadzenia postępowania, o ile jest ono dopuszczalne. Inicjujący postępowanie cywilne musi natomiast sformułować żądanie w ramach wybranego modelu ochrony prawnej, z której chce skorzystać i uzasadnić, że żądanie to zgłosił w sprawie cywilnej w znaczeniu ustalonym wyżej albo w sprawie, w której jego prawa i wolności konstytucyjne doznały uszczerbku, a na innej drodze niż w postępowaniu cywilnym ochrona nie może mu być udzielona. Pewnej ale jednak nigdy nie zupełnej - ze względu na inne zasady rozpoznania i orzekania sądów administracyjnych i powszechnych - tożsamości można by dopatrywać się w oznaczeniu przedmiotu sprawy cywilnej i sądowoadministracyjnej wyłącznie wtedy, gdyby wszczynający postępowanie na drodze sądowej dochodził wprost określonego zachowania się administracji (świadczenia), którego odmówiono mu na drodze administracyjnej, a jako jego podstawę wskazał stosowne przepisy publicznoprawne albo gdyby domagał się ukształtowania sytuacji normowanej prawem publicznym, czego odmówiono mu na drodze administracyjnej. Gdyby jednak art. 199¹ k.p.c. miał dotyczyć tylko takich absolutnie wyjątkowych sytuacji, to jego znaczenie systemowe byłoby znikome.

Obowiązywanie art. 199¹ k.p.c. nie może oznaczać, że każda osoba, której skarga do sądu administracyjnego została odrzucona z uwagi na cechy przedmiotu zaskarżenia, może zainicjować postępowanie przed sądem powszechnym w celu uzyskania - odmówionego jej na drodze sądowoadministracyjnej - rozstrzygnięcia oceniającego legalność działania organu administracji. Warunkiem udzielenia jej takiej ochrony w sprawie niebędącej sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. jest to, żeby spór, w jakim pozostaje z innym podmiotem, miał cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz to, żeby ochrona, z której może skorzystać według zasad właściwych dla procedury cywilnej, była efektywna, czyli żeby mogła wywrzeć oczekiwany przez tę osobę wpływ na jej sytuację prawną lub zapewnić rzeczywistą ochronę zagrożonego lub naruszonego prawa podmiotowego.

Gdy chodzi o pierwszą z przytoczonych wyżej przesłanek, a mianowicie o cechy sprawy, z którą wystąpili powodowie, to Sąd Apelacyjny uznał, że podlega ona kognicji sądów powszechnych, gdyż ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a sąd administracyjny nie jest właściwy do jej rozstrzygnięcia.

Sąd Apelacyjny nazwał tę sprawę „cywilną w ujęciu konstytucyjnym”. Konstytucja nie klasyfikuje jednak spraw na cywilne i inne. Poprawniejsze byłoby zatem stwierdzenie, że jest to sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji wymagająca rozpoznania przez sąd powszechny na podstawie przepisów o postępowaniu cywilnym.

Możliwość przypisania sprawie wszczętej przez powodów cech sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest wcale oczywista. W wyroku z 22 czerwca 2015 r., SK 29/13 (OTK-A 2015, nr 6, poz. 83) Trybunał Konstytucyjny - badając konstytucyjność braku drogi sądownoadministracyjnej dla skontrolowania legalności aktu unieważnienia egzaminu maturalnego - stwierdził, że proces oceniania, rozumiany jako ustalenie stanu faktycznego, nie mieści się w pojęciu „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Procedurę sądową uznał za nieodpowiednią do weryfikacji prawidłowości unieważnienia pracy z powodu niesamodzielności rozwiązywania zadań, której stwierdzenie powiązał z oceną merytoryczną pracy nie zaś z oceną formalną przebiegu egzaminu. Czynności egzaminatora sprawdzającego pracę nie zakwalifikował jako wykonywania zadań administracji publicznej przez poszczególne jej organy, nawet w znaczeniu funkcjonalnym, lecz jako czynność w zakresie kompetencji profesjonalnie do niej przygotowanych i specjalnie wyznaczonych osób działających w ramach komisji egzaminacyjnych. Stwierdził, że sąd nie jest kompetentny ani nie jest przygotowany do kontroli norm pozaprawnych, które decydują o unieważnieniu pracy egzaminacyjnej z powodu jej niesamodzielności stwierdzanej *ex post*. Zastrzegł przy tym, że nie wypowiada się co do charakteru prawnego innych czynności komisji egzaminacyjnych niż ocenianie samodzielności prac egzaminacyjnych i ustalanie ocen egzaminacyjnych, a także ewentualnej dopuszczalności zaskarżania tych innych czynności.

Zbliżone stanowisko w kwestii dopuszczalności sądowej kontroli wyniku egzaminu w warstwie merytorycznej zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z 18 listopada 2008 r., II CSK 303/08 (OSNC-ZD 2009, nr 3, poz. 72). Sporowi w tej płaszczyźnie Sąd Najwyższy odmówił cech sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji stwierdzając zarazem, że „nie może budzić wątpliwości dopuszczalność (i konieczność) kontroli w obrębie pierwszej płaszczyzny”, a zatem „zgodności

przebiegu egzaminu z przewidzianą odpowiednimi przepisami procedurą ich przeprowadzania”.

Rozstrzygnięcie na korzyść powodów wątpliwości co do charakteru sprawy, której dotyczą zgłoszone żądania, a zatem uznanie tej sprawy za objętą dyspozycją art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie jest jednak okolicznością wystarczającą do przyjęcia, że powodowie mogą dochodzić udzielenia im ochrony przed sądem powszechnym i na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Jurysdykcyjna forma ochrony prawnej udzielanej w postępowaniu cywilnym osobom zabiegającym o nią może polegać na zasądzeniu świadczenia, ustaleniu prawa lub stosunku prawnego albo ukształtowaniu prawa lub stosunku prawnego. Założenie, że rozstrzygnięcie sporu przez sąd powszechny w sprawie cywilnej powinno polegać na jego definitywnym zażeganiu przez sformułowanie wypowiedzi o tym, jakiego zachowania pozwanego może oczekiwać powód z uwagi na łączący te osoby stosunek prawny sprawia, że pierwszeństwo w ramach przedstawionego wyżej wyróżnienia należy przyznać ochronie sprowadzającej się do nakazania spełnienia świadczenia. Efektywność tej ochrony prawnej jest zapewniana przez system przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Rzadziej, bo w razie wykazania interesu prawnego w uzyskaniu tylko tego typu ochrony (art. 189 k.p.c.), sąd powszechny udziela jej przez ustalenie prawa lub stosunku prawnego, a gdy ustawodawca upoważni sąd powszechny do ingerowania w stosunek prawny, na tle którego powstał spór, może on ukształtować jakieś jego elementy. Wyroki ustalające prawo lub stosunek prawny nie podlegają przymusowemu wykonaniu i tak samo wyroki kształtujące stosunek prawny bez zasądzenia mającego w nim podstawę świadczenia. Ich skuteczność w obrocie prawnym zapewniana jest wyłącznie przez przypisanie im tych atrybutów prawomocności, o jakich mowa w art. 365 § 1 i art. 366 k.p.c.

Powodowie żądali ustalenia, że zaliczyli państwowy egzamin specjalizacyjny z dziedziny urologii dziecięcej z wynikiem pozytywnym, a zatem - jak twierdzili, i jak przyjęły sądy obu instancji - oczekiwali ochrony na podstawie art. 189 k.p.c. Wyrok wydany w sprawie o ustalenie wiąże wprawdzie nie tylko strony i sąd, który go wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy

administracji publicznej, a w przypadkach przewidzianych w ustawie także inne osoby (art. 365 § 1 k.p.c.), ale pozostaje wyrokiem sądu powszechnego. Tymczasem jeżeli przepis prawa lokuje kompetencję do podjęcia pewnego działania po stronie organu innego niż sąd (obojętne czy powszechny, czy administracyjny), to działanie to można uznać za ważne, a zatem i skutecznie podjęte tylko w przypadku, gdy zostanie zrealizowane przez upoważniony do tego ustawowo podmiot. Dotyczy to w szczególności czynności konwencjonalnych, polegających na wydaniu aktu lub podjęciu czynności w określonej w ustawie formie, mających powodować określone przez ustawodawcę konsekwencje. Dla ważnego, a w konsekwencji także skutecznego dokonania czynności konwencjonalnej konieczne jest, by była to czynność spełniająca wymagania co do formy, czasu i miejsca jej dokonania, ale przede wszystkim, żeby dokonał jej ten podmiot, po stronie którego ustawodawca ulokował kompetencję do jej podjęcia. Zastąpienie działania opartego o przepisy kompetencyjne czynnością innego podmiotu i przypisanie tej czynności takich skutków, jakie powinno wywołać działanie pierwotnie do tego upoważnionego (zobowiązanego) podmiotu wymaga wyraźnego postanowienia ustawodawcy.

Trzeba zauważyć, że powyższa prawidłowość jest respektowana w ramach zasad wykonania orzeczeń sądów administracyjnych. Uchylenie przez sąd administracyjny skontrolowanych aktów lub czynności i zawarcie w motywach wyroku oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania sprawia, że organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe postępowanie było przedmiotem zaskarżenia są tą oceną związane (art. 153 p.s.a.) i w ramach wykonania wyroku sądu powinny one wydać akt lub dokonać czynności, zgodnie z przysługującą im kompetencją, ale o treści respektującej pogląd prawny sądu (art. 154 p.s.a.). To założenie ma sprawiać, że ochrona prawna udzielana przez sąd administracyjny będzie efektywna, to znaczy, że poszukujący jej uzyska ostatecznie działanie kompetentnego podmiotu ale o treści zgodnej z prawem. Nawet w obrębie procedury sądowoadministracyjnej ustawodawca nie zdecydował się przyznać sądom administracyjnym rozległych uprawnień do - w pewnym uproszczeniu - merytorycznego orzekania, z których skorzystanie sprawiałoby, że czynność konwencjonalna sądu w postaci wydania wyroku zastąpiłaby akt lub czynność

organu, który w zgodzie z ustawą powinien ją podjąć.

Prawomocne wyroki sądów powszechnych wydane na podstawie art. 189 k.p.c. wiążą wprowadzić stosownie do art. 365 k.p.c. także organy państwowe, ale nie zastępują aktów i czynności tych organów. Powstaje zatem - nierozważona przez Sądy obu instancji - kwestia, czy ochrona udzielona powodom na podstawie art. 189 k.p.c. może być efektywna, skoro przesłanką wydania powodom dyplomów stwierdzających uzyskanie tytułu lekarza specjalisty ma być ocena ich egzaminu przez komisję, o której mowa w przepisach wykonawczych do ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, w brzmieniu tekstu jednolitego ogłoszonego w Dzienniku Ustaw z 2005 r., Nr 226, poz. 1943, a nie przez sąd powszechny.

Trzeba też odnotować, że w przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia z 2 stycznia 2013 r. w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentystów (Dz.U. poz. 26) wyraźnie wskazano administracyjnoprawne formy działania organów mających kompetencje do przeprowadzania egzaminów specjalizacyjnych i ustalania ich wyników, których zastosowanie może podlegać wyłącznie kontroli sądownoadministracyjnej.

W związku z rozważanymi zagadnieniami wypada zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność, związaną z koniecznością zweryfikowania legitymacji biernej w sprawie. Trzeba mianowicie wskazać, że w obrocie cywilnym państwo jako struktura publicznoprawna nie ma zdolności prawnej, a w konsekwencji także sądowej. To samo dotyczy poszczególnych organów państwowych. Ich zdolność do działania w konkretnym rodzaju spraw kwalifikowanych jako cywilne musi mieć zawsze oparcie w przepisie szczególnym. Upodmiotowienie państwa w obszarze stosunków cywilnoprawnych nastąpiło przez odwołanie się do konstrukcji Skarbu Państwa, uznawanej za właściwą obszarowi zadań dominialnych państwa, podejmowaniu czynności z zakresu zarządu jego majątkiem i innych, związanych z jego udziałem w powszechnym obrocie.

Charakterystyczne jest, że powodowie, którzy pozostają w sporze z organem państwowym - Ministrem Zdrowia, jako stronę niniejszego postępowania wskazali Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Zdrowia. Sądy obu instancji nie

podjęły się jednak objaśnienia, czy przedmiot sporu ma jakikolwiek związek z działaniem państwa w sferze, którą można by łączyć z aktywnością Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Zdrowia.

Stan faktyczny, w związku z którym powodowie zabiegali o udzielenie im ochrony, podlegał ocenie na gruncie ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz wydanego na podstawie art. 16 ust. 2 tej ustawy rozporządzenia Ministra Zdrowia z 6 sierpnia 2001 r. w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy stomatologów (Dz.U. Nr 83, poz. 905 ze zm.; dalej: „rozporządzenie z 2001 r.”), zastąpionego przez rozporządzenie z 2005 r.

Powodowie zabiegający o uzyskanie specjalizacji medycznej w dziedzinie urologii dziecięcej w okresie obowiązywania rozporządzenia z 2001 r. wystąpili do Ministra Zdrowia o zastosowanie wobec nich § 37 ust. 1a tego rozporządzenia i uznanie ich dotychczasowego dorobku naukowego i zawodowego za równoważny ze zrealizowaniem szczegółowego programu specjalizacji oraz o dopuszczenie do egzaminu państwowego. Z § 37 ust. 1a rozporządzenia z 2001 r. wynika, że w kompetencji Ministra Zdrowia było nie tylko podjęcie decyzji o uznaniu dotychczasowego dorobku powodów za równoważny ze zrealizowaniem szczegółowego programu specjalizacji, ale też określenie - na podstawie wniosku komisji egzaminacyjnej powołanej stosownie do § 37 ust. 2 rozporządzenia z 2001 r. i po uzyskaniu opinii Krajowej Rady Egzaminów Lekarskich - terminu i formy egzaminu specjalizacyjnego dla osób dopuszczonych do niego w tym szczególnym trybie. Z ustaleń wynika, że powodowie uzyskali decyzje o dopuszczeniu ich do państwowego egzaminu i nastąpiło to pod rządami rozporządzenia z 2001 r. Sądy *meriti* nie objęły jednak ustaleniami okoliczności dotyczących czynności Ministra Zdrowia podjętych w celu określenia terminu i formy egzaminu, jakiemu powodowie mieli być poddani, a w szczególności decyzji Ministra co do zakresu egzaminu i zasad jego przeprowadzenia.

Rozporządzenie z 2001 r. straciło moc obowiązującą z dniem 11 listopada 2005 r., w związku z jego zastąpieniem przez rozporządzenie z 2005 r. Egzamin państwowy, w którym uczestniczyli powodowie, odbył się 26 listopada 2005 r., a zatem pod rządami rozporządzenia z 2005 r., które także przewidywało (§ 46 ust. 2) podstawy do wydania decyzji o uznaniu dotychczasowego dorobku

naukowego i zawodowego lekarza za równoważny ze zrealizowaniem szczegółowego programu specjalizacji i o dopuszczeniu tego lekarza do egzaminu państwowego, a ponadto decyzji o określeniu terminu i formy tego egzaminu na podstawie wniosku komisji egzaminacyjnej, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Egzaminów Lekarskich.

Sąd Apelacyjny nie wypowiedział się w kwestii, czy komisja egzaminacyjna powołana przez Ministra Zdrowia pod rządami rozporządzenia z 2001 r. zachowała kompetencję do przeprowadzenia egzaminu specjalizacyjnego 26 listopada 2005 r., a zatem już w okresie obowiązywania rozporządzenia z 2005 r. oraz czy zachowały moc obowiązującą określone przez Ministra Zdrowia na podstawie wskazań tej komisji ustalenia co do formy egzaminu specjalizacyjnego, w warunkach gdy rozporządzenie z 2005 r. normowało w sposób znacznie bardziej szczegółowy niż poprzednie przebieg egzaminu specjalizacyjnego i stanowiło (§ 32 ust. 1 i 2), że państwowy egzamin specjalizacyjny dla każdej specjalności jest składany w formie egzaminu praktycznego, egzaminu testowego i egzaminu ustnego, obejmujących program specjalizacji w kolejności ustalonej w programie, a test, egzamin ustny i praktyczny miało przygotować Centrum Egzaminów Medycznych w porozumieniu z właściwym konsultantem krajowym lub jego przedstawicielem oraz przedstawicielem właściwego towarzystwa naukowego odrębnie dla każdej specjalności oraz na każdą sesję egzaminacyjną. Przepis ust. 4 § 32 rozporządzenia z 2005 r., na który powołują się powodowie dla wykazania zasadności żądania, stanowi, że egzamin testowy uważa się za zaliczony z wynikiem pozytywnym w przypadku uzyskania co najmniej 60% możliwej do uzyskania liczby punktów. Przepis ten nie miał jednak odpowiednika w rozporządzeniu z 2001 r., na podstawie którego powołana została komisja egzaminująca powodów i na podstawie którego określone zostały wymagania stawiane osobom dążącym do zaliczenia egzaminu specjalizacyjnego w warunkach szczególnych, a zatem w związku z uznaniem ich dotychczasowego dorobku za równoważny odbyciu szkolenia specjalizacyjnego. Powstaje zatem kwestia, czy warunki te określone zostałyby w taki sam sposób, gdyby test miał być oceniany według zasad ustalonych w ust. 4 § 32 rozporządzenia z 2005 r., które nie obowiązywały w momencie podjęcia decyzji o dopuszczeniu powodów do

egzaminu specjalizacyjnego i określeniu formy, w jakiej ten egzamin miał być przeprowadzony.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w zw. z art. 398²¹ i 391 § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

kc

jw