

MIROSŁAW BĄCZYK, ANDRZEJ BORODO,  
MAŁGORZATA CILAK, TOMASZ JUSTYŃSKI,  
MONIKA WAŁACHOWSKA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **Zobowiązania cywilnoprawne w regulacjach prawa finansowego**

**Seminarium na Wydziale Prawa  
i Administracji UMK,  
Toruń, 24 marca 2015 r.**

**Civil Law Obligations in the Financial Law Regulations  
A seminar at the Faculty of Law and Administration,  
Torun, 24 March 2015**

**Streszczenie.** Problemem, który jest badany w opracowaniu, jest zagadnienie źródeł powstawania zobowiązań cywilnoprawnych. Takim źródłem są czynności prawne (np. umowy). Czy źródłem takim może być sama ustawa, w szczególności ustawa dotycząca dochodów, wydatków, zobowiązań? Problem ten jest istotny w sferze stosunków prawnych zachodzących pomiędzy Skarbem Państwa a samorządem terytorialnym i innymi osobami prawnymi.

**Słowa kluczowe:** zobowiązania cywilnoprawne; ustawa jako źródło zobowiązania.

**Abstract.** The problem, which is examined in the study, is the legal way of creation of civil law obligations. Civil law obligations are created by civil law transactions (especially by contracts). There is the question, if civil law obligations can be created directly by the legal regulations? This issue is important for the legal and financial relations between the Treasury, local government and other legal persons.

**Keywords:** civil law obligations; act regulations – creation of civil law obligations.

## **1. Wprowadzenie do problematyki seminarium**

**– prof. dr hab. A. Borodo**

Stosunki finansowo-prawne zachodzące pomiędzy państwem a samorządami terytorialnymi dotyczące dotacji i subwencji przekazywanych samorządom rodzą pytania o ich charakter i znaczenie prawne. Czy są to stosunki cywilnoprawne czy administracyjnoprawne? Jaki jest charakter stosunków w zakresie dotacji obligatoryjnych (nieuznaniowych) udzielanych uczelniom publicznym, instytucjom kultury, niepublicznym jednostkom oświaty, a także innych dotacji lub należności funkcjonujących w systemie finansów publicznych (m.in. w systemie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych)?

Regulacje finansowe ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i innych ustaw przewidują formę umowy jako formę udzielenia dotacji z zastrzeżeniem: o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Inne ustawy (np. ustawa o dochodach samorządu, ustawa o systemie oświaty) nie przewidują umów o dotacje. Wydaje się jednak, że tworzą stosunki prawne o charakterze zobowiązaniowym.

Stosunki prawne państwo – samorząd w zakresie subwencji ogólnych i dotacji celowych na zadania zlecone samorządom nie są stosunkami administracyjnoprawnymi. Przekazując wspomniane subwencje i dotacje, organy administracji rządowej nie działają jako organy załatwiającej indywidualne sprawy w drodze decyzji administracyjnej lub innej czynności administracyjnej, ale jako podmioty wykonujące zobowiązanie majątkowe Skarbu Państwa.

Przypadki, w których zobowiązania majątkowe powstają bezpośrednio na podstawie ustawy, nie są rzadkością. Ważnym przykładem stosunków zobowiązaniowych o charakterze majątkowym, tworzonych bezpośrednio przez ustawy, są zobowiązania podatkowe (np. w zakresie podatków dochodowych, podatku od towarów i usług). Zobowiązania podatkowe mają jednak charakter stosunków typu administracyjnoprawnego, związane są z elementami podporządkowania podatnika w stosunku do organu podatkowego.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w systemie przepisów dotyczących subwencji dla samorządów (art. 19 i nast.) używa takich sformułowań jak: „kwotę podstawową subwencji ogólnej otrzymuje gmina” (art. 20 ust. 2), „wysokość należnej gminie kwoty podstawowej oblicza się” (art. 20 ust. 6), „kwotę uzupełniającą subwencji ogólnej otrzymuje gmina” (art. 20 ust. 7), „kwotę podstawową subwencji ogólnej otrzymuje powiat” (art. 22 ust. 2), „kwotę podstawową subwencji ogólnej otrzymuje województwo” (art. 24 ust. 2). Przepisy mówią o subwencji, którą „otrzymuje gmina, powiat, województwo”, i o subwencji „należnej”, odpowiednio obliczanej, ściśle według reguł ustawy. Subwencje dla samorządów (subwencję wyrównawczą, równoważącą, regionalną, oświatową) przekazuje minister finansów w miesięcznych ratach, a obliczeniem należnych kwot zajmuje się Ministerstwo Finansów lub Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach samorządu jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Przepis ten używa określenia „otrzymuje”, a nie np. „może otrzymać”, a także wskazuje, że wysokość świadczenia mającego postać dotacji ma zapewnić realizację tych zadań.

Dotacje celowe na zadania zlecone ustawowo powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań (art. 49 ust. 5 ustawy). W przypadku niedotrzymania powyższego warunku (przekazywanie umożliwiający pełne i terminowe wykonywanie zadań) jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia

należnego świadczenia – wraz z odsetkami (stosowanymi jak przy zaległościach podatkowych) – w postępowaniu sądowym (art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach samorządu). W świetle poglądu o zobowiązaniowym charakterze świadczeń, jakimi są obligatoryjne dotacje celowe na zadania zlecone ustawowo, przyjąć trzeba, że postępowanie sądowe, o którym mówi ten przepis, to postępowanie przez sądem cywilnym. Obliczenie i przekazanie dotacji celowej staje się czynnością faktyczną, służącą wykonaniu świadczenia cywilnoprawnego.

Sądzę, że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego tworzy wprost zobowiązania majątkowe Skarbu Państwa wobec samorządów w zakresie subwencji ogólnych i obligatoryjnych dotacji na zadania zlecone. Są to zobowiązania, które nie są konsekwencją czynności cywilnoprawnej, a wprost ustawowych regulacji prawnych. Przekazanie subwencji lub dotacji jest czynnością, służącą wykonaniu zobowiązania cywilnoprawnego powstałego *ex lege*.

Jednakże jedną z form dotacji celowych dla samorządów są dotacje na dofinansowanie zadań własnych. Ich ogólną konstrukcję prawną określa art. 42 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Cechą dotacji na zadania własne jest to, że dotacje te mogą być przekazywane, nie mają charakteru obowiązkowego, zależą od uznania organu administracji rządowej udzielającego dotacji celowej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie różnych zadań własnych. O dotacje te samorządy mogą się ubiegać, składać odpowiednie wnioski, podlegające ocenie organu dotującego. Dotacje są udzielane są na podstawie umowy zawieranej z ministrem lub wojewodą.

Czy powstawanie zobowiązań cywilnoprawnych *ex lege* jest jednym ze sposobów powstawania zobowiązań cywilnoprawnych w świetle obecnego prawa polskiego, w tym prawa o finansach publicznych? Czy powinien być on zaakceptowany obok innych uznanych źródeł powstawania zobowiązań cywilnoprawnych?

## **2. Sprawozdanie z przebiegu seminarium z dnia 24 marca 2015 r. – dr M. Cilak**

24 marca 2015 r. na Wydziale Prawa i Administracji UMK odbyło się seminarium naukowe „Zobowiązania cywilnoprawne w regulacjach prawa finansowego”, zorganizowane przez Katedrę Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego oraz Katedrę Prawa Cywilnego i Bankowego. W dyskusji brali udział: prof. dr hab. Andrzej Borodo, kierownik Katedry Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego, prof. dr hab. Mirosław Bączyk, kierownik Katedry Prawa Cywilnego i Bankowego, prof. dr hab. Tomasz Justyński, dziekan Wydziału Prawa i Administracji UMK, kierownik Katedry Prawa Cywilnego i Rodzinnego oraz dr Monika Wałachowska z Katedry Prawa Ubezpieczeniowego. Przedmiotem seminarium był problem powstawania i funkcjonowania zobowiązań cywilnoprawnych w obszarze prawa finansowego.

Po otwarciu seminarium przez prof. Tomasza Justyńskiego głos zabrał prof. Andrzej Borodo, który postawił pytanie: jakie są źródła powstawania zobowiązań cywilnoprawnych? Takim źródłem są przede wszystkim czynności prawne, wśród których największą rolę odgrywają umowy. Jednak mogą być również inne źródła. Powstaje pytanie, czy źródłem takim może być ustawa, w szczególności ustawa dotycząca spraw finansowych, dotycząca dochodów i należności publicznoprawnych.

Jako obszar badań naukowych prof. A. Borodo wskazał stosunki prawne powstające na gruncie dotacji i subwencji przekazywanych z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego.

Subwencje są przekazywane w oparciu o tytuł prawny, którym jest sama ustawa o dochodach j.s.t., bez stosowania umów czy decyzji administracyjnych. W świetle orzecznictwa SN w przypadku roszczeń dotyczących subwencji właściwa jest droga postępowania przed sądem powszechnym (cywilnym). W przypadku dotacji na zadania zlecone również brak decyzji czy umów cywilnoprawnych, a stosunek prawny powstaje z mocy ustawy i ma charakter świadczenia cywilnoprawnego (por. wyrok SN z dnia 10 lutego 2012 r., sygn. II CSK 195/11).

Mogłoby się wydawać, że najlepszym rozwiązaniem dla j.s.t. jest umowa, ale czy rzeczywiście zawsze tak jest?

Dotacje na zadania własne są przekazywane na podstawie umowy, ale w istocie wybór beneficjenta jest uznaniowy, ponieważ najpierw organy rządowe dokonują wyboru jednostki samorządu terytorialnego, której ma być udzielona dotacja, a potem zawierają z nią umowę. Należy przyjąć, że jest to umowa cywilnoprawna. Według A. Borodo jest więc dyskusyjne, czy rzeczywiście umowa cywilnoprawna jest zawsze lepszym rozwiązaniem niż stosunek administracyjnoprawny, powiązany z wydawaniem decyzji w trybie k.p.a.

Następnie głos zabrał prof. Mirosław Bączyk, który zwrócił uwagę na coraz powszechniejsze przenikanie się stosunków prawnych różnego rodzaju. Wskazał, że nie ulega wątpliwości fakt powstawania określonych stosunków (i roszczeń) cywilnoprawnych z mocy ustawy, m.in. w sferze roszczeń alimentacyjnych, budowy na cudzym gruncie, podziału spółdzielni, w dziedzinie relacji pomiędzy aptekami a NFZ w sprawie leków refundowanych.

Prof. M. Bączyk podał liczne przykłady występowania stosunków cywilnoprawnych w obszarze prawa finansowego. Są to m.in. dopłaty do kredytów rolniczych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dotacje dla szkół niepublicznych, kwestia dochodów z tytułu zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa przez samorząd czy dotacje na zadania zlecone. Katalog ten jest tylko przykładowy.

Następnie głos zabrał prof. Tomasz Justyński, który zwrócił uwagę na trwającą ewolucję stosunków prawnych, m.in. w zakresie dotacji, prawa użytkowania wieczystego, przepisów dotyczących studiów.

W dalszej części dyskusji głos zabrała dr Monika Wałachowska, która przedstawiła problem drogi sądowej w obszarze prawa medycznego.

Prof. M. Bączyk, odpowiadając na problem przedstawiony przez dr M. Wałachowską, podkreślił stałe rozszerzanie się drogi sądowej, przedstawiając konkretne przykłady. To jest ukształtowana już tendencja w orzecznictwie SN (por. przede wszystkim art. 45 Konstytucji RP).

### **3. Wypowiedzi uczestników seminarium**

#### **Prof. dr hab. Andrzej Borodo**

Kluczowym problemem, który wymaga analizy, jest problem źródeł powstawania zobowiązań cywilnoprawnych. Takim źródłem są przede wszystkim czynności prawne, wśród których największą rolę odgrywają umowy. Powstaje pytanie, czy źródłem takim może być ustawa, w szczególności ustawa finansowa, dotycząca dochodów, wydatków, należności publicznoprawnych? Problem ten dotyczy zwłaszcza stosunków finansowych pomiędzy Skarbem Państwa a samorządem terytorialnym. Stosunków finansowych na linii Skarb Państwa – samorząd jest dużo. Są to np. stosunki w zakresie subwencji i dotacji, przekazywanych z budżetu państwa dla ok. 3 tys. samorządów. Subwencje są przekazywane w oparciu o tytuł prawny, którym jest sama ustawa – ustawa o dochodach j.s.t. Nie ma tu umowy czy decyzji administracyjnej. Ustawa precyzyjnie określa konstrukcję subwencji. Skarb Państwa powinien świadczenie obliczyć (czynność faktyczna) i przekazać na konto j.s.t. Jest wiele orzeczeń SN stwierdzających, że w przypadku subwencji właściwa jest droga postępowania przed sądem cywilnym.

Kolejny problem można dostrzec w obszarze dotacji na zadania zlecone. Państwo ustawowo zleca zadania publiczne do realizacji i przekazuje dotację celową. W przypadku dotacji na zadania zlecone brak umów lub decyzji administracyjnych. Występuje tu stosunek prawny wynikający, podobnie jak w przypadku subwencji, tylko z ustawy. Implikuje to pogląd, że dotacje na zadania zlecone wykreowane są ustawowo i mają charakter świadczeń cywilnoprawnych.

W świetle jednego z orzeczeń SN przepis ustawy o dochodach j.s.t. jest samodzielną podstawą do wystąpienia z roszczeniem do sądu (wspomniany wyżej wyrok SN z 2012 r.). Z wyroku tego wynika, że stosunek łączący Skarb Państwa i j.s.t. w zakresie dotacji na zadania zlecone ma charakter cywilnoprawny. Pogląd ten należy w pełni podzielić.

Innym problemem są dotacje na zadania własne. Dotacje te przekazywane są po wcześniejszym zawarciu umowy. Przekazanie środków jest

wykonaniem umowy. Przy wyborze beneficjenta występuje jednak duża uznaniowość, co stanowi istotny problem.

Ustawy z zakresu prawa finansowego bardzo często wspominają o umowach. Są to umowy cywilnoprawne (nie administracyjnoprawne). Trudno operować terminem „umowa administracyjnoprawna” w realnie prowadzonym postępowaniu sądowym, skoro nie są one w ogóle określone w przepisach prawnych.

Ważne pytanie, jakie należy skierować do cywilistów: czy niektóre zobowiązania z zakresu subwencji i dotacji mają charakter cywilnoprawny i czy powstają one *ex lege*, wprost z ustawy?

### **Prof. dr hab. Mirosław Bączyk, sędzia Sądu Najwyższego**

Przenikanie różnego rodzaju instytucji znanych prawu prywatnemu do sfery prawa publicznego staje się coraz częstszym zjawiskiem. Przykładem jest skarga pauliańska, którą stosują obecnie urzędy skarbowe. Zdaniem SN stosuje się ją bowiem analogicznie do należności publicznoprawnych.

W sferze podatków i bezpodstawnego wzbogacenia otwarta jest droga sądowa. Ale samego podatku nie można pobrać w wyniku przejęcia długu z art. 519 Kodeksu cywilnego, bo nie stosuje się tej konstrukcji do zobowiązań publicznoprawnych. Orzecznictwo SN jest w tym zakresie ustabilizowane.

Brak umowy nie przesądza o braku stosunku cywilnoprawnego. Nie jest ewenementem, że w polskim systemie prawa źródłem stosunku cywilnoprawnego (obligacyjnego) jest wprost sama ustawa. To osobne, autonomiczne źródło stosunków cywilnoprawnych. Przepis ustawy bezpośrednio lub pośrednio może bowiem konstytuować stosunek zobowiązaniowy, np. alimentacyjny, roszczenia podobne do roszczeń alimentacyjnych, rozwiązania stosowane na gruncie ustawy o własności lokali, ustawy Prawo spółdzielcze. Konstrukcja niektórych roszczeń może być bardzo prosta, innych zaś niesłychanie skomplikowana – np. w przypadku podziału spółdzielni. Dużą rolę odgrywa judykatura w wywodzeniu takich roszczeń bezpośrednio z ustawy.



Gdy roszczenie wynika wprost z ustawy, pojawia się pytanie, w jakim zakresie strony stosunku prawnego mogą modyfikować treść zobowiązania? Kwestia możliwości modyfikowania treści stosunku cywilnoprawnego wynikającego z mocy ustawy zależy od charakteru konkretnego stosunku. Na przykład cesja wierzytelności nie obejmuje wierzytelności alimentacyjnych, jest w stosunku do nich niedopuszczalna, podobnie jak roszczenia wynikające z budowania na cudzym gruncie (art. 231 k.c.).

Ponadto należy zastanowić się, jakie są przesłanki powstania stosunku cywilnoprawnego? Jednym z jego elementów jest świadczenie. Jeśli występuje świadczenie, sędzia ma prawo powiedzieć, że istnieje zobowiązanie cywilnoprawne. Można zatem zauważyć, że ustawa rzadko tworzy wprost stosunek cywilnoprawny. Ujawnia go interpretator (np. sąd). Ustawa mówi tylko o roszczeniu, o konieczności spełnienia świadczenia. Orzeczenia zapadające na gruncie tego typu roszczeń mają z reguły charakter konstytutywny. W takich przypadkach często zdarzają się błędy, trudno jest sprecyzować chociażby w zakresie *res iudicata*.

Dlaczego ustawodawca (np. w prawie finansowym) przyjął formę roszczenia wynikającego wprost z ustawy, a nie np. z umowy? Czy przyspiesza to proces subwencyjny? Niekoniecznie, biorąc pod uwagę np. czas wydania orzeczenia kasacyjnego. Przykładem, w którym takie roszczenie wynikające z ustawy występuje w prawie finansowym, są dotacje dla szkół niepublicznych. Stowarzyszenie może wystąpić do sądu z roszczeniem z tytułu zbyt niskiej przekazanej dotacji na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty. Według SN z ustawy tej wynika roszczenie o uzupełnienie dotacji. *Ex lege* powstaje stosunek obligacyjny między stowarzyszeniem a gminą (gmina – dłużnik; stowarzyszenie – wierzyciel). Inne przykłady:

- dystrybucja środków publicznoprawnych, np. subwencji, odbywa się za pomocą instrumentów prawa cywilnego. Czy subwencja ma charakter świadczenia okresowego? Według SN nie, mimo że przekazywana jest 12 razy w roku. Określenie charakteru świadczenia jest istotne z punktu widzenia terminu przedawnienia roszczeń (w przypadku świadczeń okresowych jest on krótszy);

- sprawa na gruncie art. 49 par. 6 u.d.j.s.t. Art. 49 tworzy roszczenie, choć nie ma tam umowy. Wysokość roszczenia wynika z oznaczenia kwoty środków wydanych przez gminę na realizację zadania;
- problem dopłat (dotacji) do kredytów bankowych dla rolników przez Agencję Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa;
- problem relacji apteka – NFZ (stosunek obligacyjny powstał na podstawie rozporządzenia, sprawa dotycząca leków refundowanych).

Wreszcie należy postawić pytanie, czy niewykonanie zobowiązania wynikającego ze stosunku prawnego powstałego *ex lege* może prowadzić do wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie? Wydaje się, że tak. Wystąpienie takich procesów jest tylko kwestią czasu. Na gruncie omawianego przypadku jako szkodę można traktować konieczność zapłaty odsetek od zaciągniętego kredytu bankowego w związku z koniecznością pozyskania środków na realizację zadań zleconych.

Wskazać można na liczne przykłady świadczące o stałym rozszerzaniu się drogi sądowej. M.in. w kwestii statutów stowarzyszeń zawierających postanowienia o wyłączeniu odwołania do sądu od decyzji stowarzyszenia. Postanowienia te były kwestionowane przez byłych członków stowarzyszeń przed sądami i sądy uznawały drogę sądową od takiego rozstrzygnięcia organu stowarzyszenia. Innym, bardzo ciekawym przykładem roszczenia stworzonego przez SN, świadczącym o rozszerzaniu się drogi sądowej, jest roszczenie informacyjne w prawie autorskim z 1994 r. Nie występuje tu świadczenie, a jest roszczenie o wydanie informacji.

Zdaniem referenta problematyka roszczeń cywilnoprawnych w sferze prawa publicznego zasługuje na szersze opracowanie natury dogmatyczno-prawnej. Dużą rolę odgrywa tu judykatura SN.

### **Prof. dr hab. Tomasz Justyński**

Nie może być wątpliwości, że zobowiązanie (cywilnoprawne) może wynikać wprost z ustawy. Prof. M. Bączyk przywołał w tym kontekście zobowiązania alimentacyjne w prawie rodzinnym. Warto dodatkowo zwrócić uwagę na utrwalony w piśmiennictwie niemieckim podział wszystkich zobowiązań na te wynikające wprost z ustawy (*gesetzliche Schuldverhältnisse*) oraz te znaj-

dujące swe źródło w umowie (*vertragliche Schuldverhältnisse*). Podział ten istnieje nie bez powodu.

Kwestia publicznoprawnego lub prywatnoprawnego charakteru dotacji jest obecnie niełatwa do przesądzenia. Osobiście skłaniałbym się do przyjęcia poglądu o ich prywatnoprawnym charakterze. Mam jednocześnie wrażenie, że regulacje prawne w tym zakresie znajdują się obecnie „w fazie przemian”, które dalekie są od zakończenia. Prawodawca nie zdobył się jeszcze na definitywne przesądzenie tych kwestii. Tym bardziej że przesądzenie takie łączyłoby się z wieloma doniosłymi, a nie zawsze w pełni uświadamianymi konsekwencjami prawnymi. Czas pokaże, w jakim kierunku i w szczególności jak szybko ustawodawca sprawę przesądzi.

Warto w tym kontekście przywołać, skądinąd znane powszechnie, przykłady takiej dokonanej już (lub dokonującej się) ewolucji od publicznego do prywatnoprawnego charakteru instytucji.

Wszyscy pamiętamy, jak długo trwała ewolucja regulacji prawnych dotyczących prawa użytkowania wieczystego. Kiedyś były one w takim stopniu nasycone mechanizmami typowymi dla prawa administracyjnego, że prawo użytkowania wieczystego uważano za domenę prawa administracyjnego (choćby ze względu na mechanizm jego powstawania – decyzję administracyjną – a także inne przejawy dominacji typowej dla publicznoprawnego układu podporządkowania). Z czasem charakter prawny użytkowania wieczystego zmieniał się. Dziś nie ma już wątpliwości, że jest ono instytucją prawa cywilnego w całej rozciągłości konstruowanego z wykorzystaniem mechanizmów prawa prywatnego.

Innym przykładem tego samego kierunku przemian (tj. od administracyjnego do prywatnoprawnego) są odpłatne studia. Jeżeli student opłacający naukę kształci się w instytucji prywatnej, nie może być wątpliwości, że łączy go z nią stosunek cywilnoprawny. Zasadnicze trudności z taką klasyfikacją nasuwają się natomiast w przypadku, w którym studiuje w uczelni publicznej. Tu bowiem występuje przemieszanie elementów prywatnoprawnych (obowiązek kontraktowego uregulowania relacji z uczelnią) oraz administracyjnoprawnych typowych dla władztwa zakładowego (m.in. decyzja o przyjęciu na studia, ślubowanie, odpowiedzialność dyscyplinarna). Także w tym przypadku nie można jeszcze powiedzieć, aby sprawy zostały już całkowicie

przesądzone. Widać już jednak bardzo wyraźnie kierunek przesunięcia. Władztwo zakładowe ustępuje bardzo wyraźnie na rzecz cywilistyki.

Wydaje się, że podobny proces zachodzi obecnie w zakresie konstrukcji prawnej dotacji, która ciąży – w moim przekonaniu coraz wyraźniej – w kierunku cywilnoprawnym.

### **Dr Monika Wałachowska**

Przykłady wątpliwości co do charakteru stosunku prawnego i wiążącego się z nim problemu drogi sądowej występują na gruncie prawa medycznego. Problem drogi sądowej pojawia się np. w sprawach udostępniania dokumentacji pacjenta po jego śmierci. Szpitale jej nie udostępniają, powołując się na brak wyraźnego upoważnienia pacjenta w dokumentacji medycznej. W konsekwencji po śmierci pacjenta osoby bliskie zaskarżają takie działanie do WSA i niektóre WSA przyjmują sprawy do rozpoznania twierdząc, że droga sądownoadministracyjna jest dopuszczalna. Z kolei inne uznają, że zagadnienie to mieści się w sferze cywilnoprawnej, a więc że właściwe do rozpoznania sprawy są sądy cywilne. Osłą problemu jest fakt, że w powyższej sytuacji podmiot leczniczy (np. prowadzący szpital) odmawiając dostępu do dokumentacji medycznej, nie wydaje decyzji administracyjnej. Mimo to niekiedy dopuszcza się w orzecznictwie oparcie zaskarżenia o instytucję skargi na bezczynność administracji. Taki pogląd wydaje się dyskusyjny i bardziej odpowiednie wydaje się uznanie żądania udostępnienia dokumentacji jako żądanie o charakterze cywilnoprawnym.

Kolejny przykład dotyczy ewentualnych roszczeń szpitali do NFZ z tytułu strat, jakie ponoszą wskutek zbyt niskiej wyceny świadczeń medycznych, której skutkiem są kolejki do specjalistów, a w konsekwencji naruszenie praw pacjenta. Niekiedy szpitale rozważają ewentualne roszczenia do NFZ lub do Skarbu Państwa. W praktyce bowiem okazuje się, że w związku z niedofinansowaniem systemu ochrony zdrowia, sądy mogą zasądzić zadośćuczynienie za naruszenie praw pacjenta. Rozważenia wymaga, czy w związku z tym podmiotom leczniczym nie przysługuje swoiste roszczenie o zwrot wypłaconych kwot. Analizy wymaga zasadność takiego roszczenia wobec NFZ oraz kwestia, czy byłaby to sprawa cywilna czy administracyjna.