

Warszawa, dnia 8 lutego 2011 r.

## **Opinia prawna**

**w sprawie niektórych kwestii związanych z proponowanym w projekcie ustawy  
o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia  
żywnościowego oraz wyrobów medycznych (druk sejmowy nr 3491) sposobem  
zwrotu tzw. kwoty refundacji (pay-back)**

### **I. Tezy opinii**

1. Wydawanie decyzji refundacyjnej może być uzależnione od sporządzenia aktu notarialnego oświadczenia woli o poddaniu się egzekucji (w trybie art. 777 § 1 pkt 5 k.p.c.). Rozwiązanie takie (teoretycznie możliwe z punktu widzenia systemowego) jest dyskusyjne z uwagi na znaczne trudności, jakie mogą powstać przy sporządzaniu takiego aktu.
2. Proponowane zabezpieczenie roszczeń z tytułu „kwoty przekroczenia” byłoby odejściem od tradycyjnego modelu egzekucji administracyjnej. Teoretycznie jest to możliwe, bowiem ustawodawca ma swobodę w zakresie tworzenia modelu egzekucji administracyjnej.
3. Dla proponowanego rozwiązania istotne wydaje się ustalenie formy, w jakiej będzie wydawane „wezwanie do zapłaty”. Optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie byłaby forma decyzji administracyjnej.
4. Przepisy z zakresu postępowania administracyjnego pozwalają na wprowadzenie przepisu ustalającego czasowe obowiązywanie decyzji (tak, jak proponuje się to w art. 10 ust. 2 i 3 projektu). Dla wprowadzenia tych ograniczeń czasowych wystarczające wydają się kryteria ustalone w art. 10 ust. 3 i art. 12 projektu.

## II. Przedmiot opinii

1. Przedmiotem opinii jest analiza art. 4 oraz 34 projektu ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (druk sejmowy nr 3491), zwanego dalej „projektem” w związku z następującymi pytaniami szczegółowymi postawionymi przez Komisję Zdrowia:

1) *Czy można uzależnić wydawanie decyzji refundacyjnej od złożenia oświadczenia w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji na podstawie art. 34 w powiązaniu w art. 4 ust. 9 i 10?*

2) *Czy ustawowe określenie sposobu zwrotu i poddanie do egzekucji cywilnoprawnej jest zgodne z zasadami prawa administracyjnego (organ administracji ma naliczyć kwotę, wystawić wezwanie, a sama egzekucja ma być prowadzona w trybie przepisów prawa cywilnego)? Czy w takiej sytuacji nie jest właściwym poddanie zwrotów trybowi prawa administracyjnego (decyzja, droga odwoławcza w trybie administracyjnym, postępowanie egzekucyjne)?*

3) *Czy dopuszczalne jest ustalenie czasu obowiązywania decyzji administracyjnej w przedziale czasowym od 2 do 5 lat bez wskazania kryteriów, określających jakie decyzje, dotyczące jakich leków będą obowiązywać w dłuższej lub krótszej perspektywie czasowej? Czy w praktyce przepis ten pozwala na dowolność, w świetle obowiązującego prawa organu administracji w określaniu długości trwania decyzji o objęciu leków systemem refundacji.*

2. Pozostałe zagadnienia przedstawione przez Komisję staną się przedmiotem odrębnej opinii prawnej przygotowanej przez dr Annę Jacek.

### III. Możliwość uzależnienia wydania decyzji administracyjnej od złożenia oświadczenia woli o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 § 1 pkt 5 kodeksu postępowania cywilnego (pytanie 1)

1. W myśl art. 34 ust. 1 projektu: *Minister właściwy do spraw zdrowia przed wydaniem decyzji o objęciu refundacją wzywa wnioskodawcę do złożenia aktu notarialnego zawierającego oświadczenie o poddaniu się egzekucji, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, z tytułu następujących należności:*

- 1) kwoty przekroczenia,
- 2) kwoty, o której mowa w art. 11,
- 3) kwoty, o której mowa w art. 31.

Pytanie postawione przez Komisję odnosi się do pierwszej z ww. kwot, czyli „kwoty przekroczenia”. Co prawda, proponowany punkt 1) nie odsyła do żadnego konkretnego przepisu (tak, jak punkty 2 i 3), należy przyjmować, że chodzi o art. 4 projektu<sup>1</sup>, przy czym trudno jest wskazać konkretny ustęp tego artykułu (*nota bene* nie uczynili tego również projektodawcy zarówno w art. 4, jak i art. 34, który powinien w sposób precyzyjny wskazać tytuł do poddania się egzekucji w trybie art. 777 § 1 k.p.c.).

W projekcie zaprezentowano rozwiązanie, zgodnie z którym w razie nieuiszczenia kwoty przekroczenia we właściwym terminie, minister ds. zdrowia będzie występował o nadanie aktowi notarialnemu klauzuli wykonalności (art. 4 ust. 10 projektu). Z pytania wynika, że pojawiły się wątpliwości co do tego, czy ustawodawca może traktować daną dziedzinę jako pozostającą jednocześnie w obszarze prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego, mając świadomość, że dany stosunek prawny należy do materii prawa administracyjnego, bowiem objęcie danego produktu refundacją będzie następować w drodze decyzji administracyjnej (art. 10 ust. 1).

---

<sup>1</sup> Należałoby doprecyzować, o jaką kwotę chodzi, bowiem w art. 4 ust. 1 projektu mowa o „kwocie przekroczenia dla danej grupy limitowej” oraz o „kwocie proporcjonalnej do udziału kosztów refundacji (...) w tym przekroczeniu w danej grupie limitowej”, zaś np. w ust. 9 mówi się, że: *Kwotę przekroczenia uiszcza się w terminie 30 dni od dnia otrzymania od ministra właściwego do spraw zdrowia wezwania do zapłaty, na wskazany w wezwaniu rachunek bankowy Funduszu.*

2. Tradycyjnie uznaje się, że do zasadniczych cech wyróżniających metodę cywilistyczną regulowania danej dziedziny i opartych na niej stosunków cywilnoprawnych należą: autonomiczność podmiotów (równorzędność podmiotów) oraz brak bezpośredniego przymusu ze strony państwa. Metoda administracyjna oparta jest natomiast na zasadzie władztwa i podporządkowania strony stosunku organowi administracji publicznej. S. Prutis<sup>2</sup> określa te cechy jako modelowe cechy metod regulacji, podkreślając jednocześnie, że: (...) *nie ma jakiegś z góry określonej sfery stosunków społecznych, w których mogłaby mieć zastosowanie tylko jedna z wymienionych metod<sup>3</sup>, nie ma spraw ze swej istoty cywilnych lub administracyjnych, a wola ustawodawcy decyduje o tym, czy konkretna sprawa będzie załatwiona w trybie cywilnoprawnym czy administracyjnoprawnym<sup>4</sup>.*

We współczesnej nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że podział na prawo publiczne (polegające na stosunkach władczych podrzędności i nadrzędności) oraz prawo prywatne (wprowadzające równouprawnienie podmiotów) ma znaczenie historyczne. W związku z tym sama cecha „publiczności” prawa administracyjnego nie może być dzisiaj uznawana za podstawową przy charakterystyce tej gałęzi prawa (prawa administracyjnego)<sup>5</sup>. Co więcej, w literaturze przedmiotu stawiane jest pytanie, czy *dbałość o jedność prawa administracyjnego i o utrzymanie jego ostrych granic nie jest anachronizmem nawiązującym tylko do klasycznego podziału na prawo publiczne i prywatne<sup>6</sup>.*

Współcześnie w regulacjach administracyjnoprawnych można znaleźć liczne odesłania do prawa cywilnego oraz „całe kompleksy norm mających mieszany charakter” (np. w ramach instytucji partnerstwa publiczno-prawnego lub umów koncesji na podstawie ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi, gdzie umowy cywilnoprawne zostały poddane kontroli sądu administracyjnego)<sup>7</sup>. Z drugiej strony wybór przez ustawodawcę formy prawa cywilnego jako formy realizacji zadań administracji publicznej *przybiera postać*

---

<sup>2</sup> S. Prutis *Relacje pomiędzy cywilną a administracyjną metodą regulacji prawnej na przykładzie instytucji prawa rolnego* [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Edwarda Gniewka*, red. J. Gołaczyński, P. Machnikowski, Warszawa 2010.

<sup>3</sup> A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 26 i n. (podaję za S. Prutisem *Relacje...*)

<sup>4</sup> S. Prutis, *Relacje...*

<sup>5</sup> J. Zimmermann *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010 s. 35.

<sup>6</sup> Tamże s. 44-45 oraz 347 i n.

<sup>7</sup> Tamże j.w.

*swoistej ucieczki od reżimu administracyjnoprawnej kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej – ucieczki w sferę prawa cywilnego*<sup>8</sup>.

W literaturze podkreśla się, że prawo administracyjne wykazuje odrębności w stosunku do prawa prywatnego (cywilnego), które wynikają z wyodrębnienia stosunku administracyjnoprawnego i cywilnoprawnego oraz tego, czy mamy do czynienia z aktem administracyjnym czy z umową cywilnoprawną<sup>9</sup>. Łatwość wyodrębnienia obu działów prawa na podstawie tego kryterium jest jednak względna. Wynika to z różnych przyczyn, m.in. stąd, że w konkretnej sytuacji zacierać się mogą różnice między administracyjnoprawnymi i cywilnoprawnymi formami działania i może dochodzić do zazębiania się tych form, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Jest niekiedy i tak, że z aktu administracyjnego wynikają określone skutki w sferze prawa cywilnego lub akt administracyjny warunkuje zawarcie umowy cywilnoprawnej<sup>10</sup>.

3. W projekcie przewiduje się, że wydanie decyzji administracyjnej o objęciu refundacją będzie uzależnione od sporządzenia aktu notarialnego, a jednocześnie że zabezpieczeniem należności o charakterze administracyjnym (publicznoprawnym) będzie forma stosowana jako zabezpieczenie wierzytelności w stosunkach cywilnoprawnych. Takie rozwiązanie, z uwagi na jego nietypowość może być kwalifikowane jako rozwiązanie z pogranicza dwóch dziedzin prawa, przy czym ustawodawca nie kieruje się względami czystości konstrukcji prawnych, ale względami celowości. Nie jest to jednakże działanie, które może być ocenione jako niedopuszczalne z punktu widzenia zasad podziału na działy prawa, jakimi powinien kierować się ustawodawca, bowiem w naszym ustawodawstwie wyodrębnienie „czystego” prawa administracyjnego bywa niemożliwe<sup>11</sup>.

4. W związku z opisanymi tendencjami w tworzeniu prawa administracyjnego, omawiane uzależnienie wydania decyzji administracyjnej od złożenia oświadczenia woli o poddaniu się egzekucji wydaje się możliwe z punktu widzenia systemowego.

Rozwiązanie takie może jednakże okazać się dyskusyjne w związku z treścią samego art. 777 § 1 pkt 5 k.p.c., wedle którego tytułem egzekucyjnym jest m.in. akt notarialny, w którym dłużnik poddał się egzekucji i który obejmuje obowiązek zapłaty

---

<sup>8</sup> D.R. Kijowski *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej*, pod red. M. Wierzbowskiego, J. Jagielskiego, A. Wiktorowskiej, E. Stefańskiej, Warszawa 2009 s. 116.

<sup>9</sup> Z. Leoński *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 24.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Tamże.

sumy pieniężnej do wysokości w akcie wprost określonej<sup>12</sup>. Problem polega na tym, że taka suma pieniężna nie będzie mogła być określona „wprost” w momencie sporządzania aktu, bowiem ustalenie kwoty przekroczenia będzie odbywało się cyklach rocznych (patrz art. 4 ust. 7-9 projektu). W akcie notarialnym będzie trudno wskazać choćby maksymalną kwotę przekroczenia, którą zobowiązany będzie musiał uiścić oraz termin, w którym wierzyciel może wystąpić o nadanie temu aktowi klauzuli wykonalności<sup>13</sup>.

Te praktyczne problemy mogą skutkować odmowami sporządzania przez notariuszy omawianych aktów notarialnych, a w konsekwencji odmowami wydawania decyzji refundacyjnych przez ministra ds. zdrowia.

Na marginesie, należy zauważyć, że w „Uzasadnieniu” do projektu nie wskazano ani przyczyn, dla których konieczne jest posłużenie się instrumentem egzekucji na podstawie aktu notarialnego, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 5 k.p.c. zamiast instrumentami przewidzianymi dla egzekucji administracyjnej. Kwestię tę, a ponadto aspekt korzyści i strat dla obu stron (czyli dla podmiotów wnioskujących o refundację oraz dla ministra zdrowia wydającego decyzję o objęciu refundacją) wynikających z proponowanego rozwiązania, należałoby zbadać prowadząc dalsze prace legislacyjne nad projektem.

#### **IV. Ustalenie sposobu zwrotu refundacji (pay-back) przy jednoczesnym cywilnoprawnym sposobie zabezpieczenia roszczeń z tego tytułu (pytanie 2)**

1. Jako zasadę ogólną przyjmuje się, że w trybie ustawy 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej jako „u.p.e.a.”) wykonywane są

---

<sup>12</sup> R. Pabis *Zabezpieczenie roszczeń. Egzekucja świadczeń*, Warszawa 2005, s. 305.

<sup>13</sup> W komentarzu do art. 777 k.p.c. [w:] A. Adamek, *Komentarz do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.04.172.1804)*, LEX czytamy:

*Najbardziej skomplikowana sytuacja ma miejsce w przypadku poddania się egzekucji obejmującego obowiązek zapłaty sumy pieniężnej. Jest to spowodowane niejasnym stosunkiem art. 777 § 1 pkt 4 do art. 777 § 1 pkt 5. Istotną różnicą pomiędzy tymi punktami jest to, że w art. 777 § 1 pkt 4 musi zostać określona konkretna kwota, natomiast w przypadku art. 777 § 1 pkt 5 może to być przedział kwotowy (do określonej wysokości) lub przedmiotowa kwota może zostać ustalona na podstawie klauzuli waloryzacyjnej. Kolejną różnicą jest to, że w przypadku art. 777 § 1 pkt 4 musi zostać w akcie notarialnym określony termin zapłaty, natomiast w przypadku art. 777 § 1 pkt 5 musi zostać określony termin, do którego wierzyciel może wystąpić o nadanie aktowi notarialnemu klauzuli wykonalności.*

obowiązki o charakterze publicznoprawnym<sup>14</sup>. Zgodnie z art. 3 § 1 tej ustawy *Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo - w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego - bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej.*

W świetle brzmienia ostatniej części zacytowanego zdania (zawartego w art. 3 § 1 u.p.e.a.) egzekucja obowiązków administracyjnych w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest zasadą. Ich egzekucja sądowa jest wyjątkiem - o ile ustawy szczególne taką egzekucję przewidują<sup>15</sup>. Takim przepisem byłby proponowany art. 4 ust. 10 projektu.

2. Egzekucji administracyjnej poddane są przede wszystkim obowiązki pieniężne odnoszące się do środków publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wśród których należy wymienić dochody publiczne<sup>16</sup> (takimi dochodami byłyby kwoty przekroczenia uzyskiwane przez NFZ). Przypomnijmy, że NFZ został wymieniony wśród podmiotów tworzących sektor finansów publicznych (art. 9 pkt 9 ustawy o finansach publicznych<sup>17</sup>).

---

<sup>14</sup> *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2004., s. 320.

<sup>15</sup> Przykładami takich przepisów są: art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych: *Składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata, zwane dalej "należnościami z tytułu składek", nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej*, art. 28 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, który przewiduje prowadzenie egzekucji udzielonego wsparciaa podstawie i w zakresie określonym odpowiednio w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz w art. 758-1088 k.p.c.

<sup>16</sup> Art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1270) stanowi: 2. *Dochodami publicznymi są:*

1) *daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw.*

<sup>17</sup> *Sektor finansów publicznych tworzą:*

1) *organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;*

2) *jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;*

3) *jednostki budżetowe;*

4) *samorządowe zakłady budżetowe;*

5) *agencje wykonawcze;*

6) *instytucje gospodarki budżetowej;*

7) *państwowe fundusze celowe;*

8) *Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;*

9) *Narodowy Fundusz Zdrowia; (...)*

3. Proponowane rozwiązanie można wpisać w dbałość o realizację jednej z zasad ogólnych prawa administracyjnego, jaką jest zasada efektywności (obok zasady sprawności, szybkości, skuteczności lub ekonomiczności działań administracji publicznej)<sup>18</sup>. Choć brak w „Uzasadnieniu” do projektu argumentów na rzecz przyjęcia w miejsce egzekucji administracyjnej sądowego postępowania egzekucyjnego wynikającego z art. 777 k.p.c., można przypuszczać, że projektodawcy dostrzegają „wady” systemu egzekucji administracyjnej i w związku z tym jako bardziej efektywne (prostsze) rozwiązanie proponują egzekucję sądową na podstawie złożonego oświadczenia woli o poddaniu się egzekucji.

Z drugiej strony, proponowane rozwiązanie można oceniać jako odejście od normalnych form działania administracji publicznej mieszczących się w trzech etapach: stanowienia prawa administracyjnego, stosowania prawa administracyjnego oraz wykonywania (egzekwowania) prawa administracyjnego<sup>19</sup>.

4. Należy podkreślić, że w teorii wyodrębnia się trzy dopuszczalne modele egzekucji administracyjnej:

- 1) model regulacji skoncentrowanej (skorelowanie modelu postępowania administracyjnego i postępowania egzekucyjnego najczęściej w jednej ustawie) – Hiszpania, Holandia,
- 2) model rozproszonej regulacji postępowania egzekucyjnego i postępowania administracyjnego - Francja,
- 3) model skoncentrowanej egzekucji administracyjnej i sądowej (organ administracji może prowadzić egzekucję po uzyskaniu stosownego orzeczenia sądowego bądź egzekucja obowiązków administracyjnych jest prowadzona przez sądowe organy egzekucyjne) – Wielka Brytania<sup>20</sup>.

Proponowany model w jakiejś mierze zbliżałby się do ostatniego z wymienionych modeli. Przytoczmy praktyczne argumenty przemawiające za unormowaniem egzekucji administracyjnej jako postępowania szczególnego w ramach sądowego postępowania egzekucyjnego, zwłaszcza w odniesieniu do egzekucji należności pieniężnych. *Egzekucja należności pieniężnych wydaje się tak luźno związana z procesami administrowania, w związku z którymi pojawił się*

---

<sup>18</sup> Zasady te wymienia J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 92.

<sup>19</sup> Tamże, s. 331.

<sup>20</sup> Szerzej na temat tych modeli P. Przybysz *Podstawowe dylematy nauki o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego* pod red. J. Bocia i A. Chajbowicza, Wrocław 2009.



obowiązek uiszczenia egzekwowanej kwoty, że nie jest konieczne prowadzenie egzekucji tych obowiązków przez organy administracji. Tryb ich egzekucji powinien być zdeterminowany przez czynniki techniczno-organizacyjne, a te mogą przemawiać za jednolitością aparatu egzekucji należności pieniężnych, niezależnie od ich charakteru – publicznoprawnego lub prywatnoprawnego<sup>21</sup>.

Z argumentami powyższymi można się zgodzić, jednakże ostateczny wybór modelu (albo incydentalne odejście od obowiązującego modelu, jak proponuje się w omawianym projekcie), będzie należeć do ustawodawcy, który ma w tym zakresie pełną swobodę. W polskim modelu przyjmuje się, że postępowanie egzekucyjne w administracji jest uznawane za szczególne postępowanie administracyjne lub za część procedury administracyjnej (procedury prawa administracyjnego)<sup>22</sup>.

5. Choć projektodawcy nie posługują się określeniem „decyzja”, mając na względzie koncepcję domniemania formy decyzji<sup>23</sup>, należałoby przyjmować, że „wezwanie do zapłaty”, o którym mowa w art. 4 ust. 9 projektu jest decyzją administracyjną, a związku z tym podmiotom zobowiązanym do zapłaty kwoty przekroczenia będzie przysługiwała droga administracyjnosądowa do kwestionowania wysokości tego zobowiązania. „Wezwanie do zapłaty” należałoby uznawać za decyzję ustalającą kwotę przekroczenia, a w jej podstawie zapewne zostaną zawarte zwroty typu „ustalam”, „wymierzam”<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> P. Przybysz – tamże, który przywołuje A. Wróbla i M. Wierzbowskiego.

<sup>23</sup> O której mówi J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 292 oraz orzecznictwo sądów administracyjnych.

<sup>24</sup> A. Kabat w komentarzu do art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX, 2009, wyd. III. stwierdza: *Przepisy prawa administracyjnego, określając rozstrzygnięcia organów administracji publicznej, używają często takich pojęć jak: zezwolenie, pozwolenie, zgoda, orzeczenie, koncesja. W literaturze utrwalił się pogląd, że o istocie aktu prawnego powinna przesądzać jego treść, a nie forma (por. np. J. Borkowski, Nieważność decyzji administracyjnej, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 23; Z. Kmieciak, Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich, Warszawa 1997, s. 95 i n.). W podobny sposób ujmowany jest ten problem w orzecznictwie sądowym. Stanowisko takie sformułował SN w wyroku z dnia 18 października 1985 r., II Cr 320/85 (OSNCP 1986, nr 10, poz. 158) stwierdzając, że „użycie tej czy innej nazwy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego aktu jako decyzji, jeżeli jest to akt rozstrzygający co do istoty indywidualną sprawę należącą do właściwości organów administracji publicznej lub w inny sposób kończący sprawę w danej instancji (por. także wyr. NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, z. 9-10, poz. 169 oraz z dnia 21 lutego 1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995, z. 11, poz. 222). Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał ten kierunek wykładni w uchwale z dnia 4 grudnia 2000 r., FPS 13/00 (ONSA 2001, nr 2, poz. 58) i w uchwale z dnia 8 września 2003 r., OPS 2/03 (ONSA 2004, nr 1, poz. 5, s. 77). W orzecznictwie nawiązującym do powyższej wykładni podkreśla się, że dla stwierdzenia, że organ administracji publicznej jest uprawniony do wydania decyzji administracyjnej musi nastąpić wyraźne i wystarczające określenie w przepisie prawa materialnego jego kompetencji w formie czasownikowej (zezwała, przydziela, stwierdza; zob. uch. NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 15/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 18 oraz powołane tam orzeczenia).*

Nawet, gdyby wołą projektodawców nie było nadanie „wezwanie do zapłaty” charakteru decyzji administracyjnej, możliwe wydaje się wnoszenie wobec tego aktu skargi do sądu administracyjnego na zasadach i w trybie określonym dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>25</sup>.

6. Gdyby przyjąć, że wołą projektodawców było, by ustalenie wymiaru zwrotu przekroczenia zawarte w „wezwanie do zapłaty” nie podlegało wspomnianej procedurze odwoławczej i sądowej kontroli decyzji administracyjnych, proponowany art. 4 ust. 9 projektu może być postrzegany jako przepis naruszający konstytucyjną zasadę prawa do sądu (wynikającą z art. 45 Konstytucji RP). Z tego punktu widzenia korzystniejsze wydaje się nadanie wprost (*expressis verbis*) przez ustawodawcę „wezwanie do zapłaty” charakteru decyzji administracyjnej (nazwanie „wezwanie” decyzją), co zapewniłoby podmiotom zobowiązanym (do uiszczenia „zwrotu przekroczenia”) w stopniu maksymalnym ochronę sądownoadministracyjną, a ponadto uwalniałoby omawiany projekt od ewentualnego zarzutu nierespektowania konstytucyjnego prawa do sądu, zwłaszcza wobec władczych działań administracji.

7. Należy podkreślić, że analizując charakter zobowiązania pieniężnego zwanego „zwrotem przekroczenia”, nie można nadać temu zobowiązaniu charakteru cywilnoprawnego tylko z tego względu, że projektodawcy wyznaczyli sposób jego egzekwowania w trybie przepisów k.p.c. W związku z tym nietrafna wydaje się teza, że wprowadzenie w art. 34 mechanizmu polegającego na uzależnieniu wydania decyzji od sporządzenia aktu notarialnego stanowiącego tytuł egzekucyjny na mocy

---

<sup>25</sup> Art. 3. § 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

§ 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1-4a.

art. 777 § 1 pkt 5 k.p.c. jest niekonstytucyjna z tego względu, że zamyka się drogę sądowej kontroli decyzji administracyjnych, a tym samym narusza konstytucyjne prawo do sądu.

## **V. Problem wydawania decyzji „czasowych” określających termin, w jakim lek, środek spożywczy i wyrób medyczny będzie podlegał refundacji (pytanie 3)**

Art. 107 kpa stanowi: § 1. *Decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.*

§ 2. *Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.*

Z treści art. 107 § 2 k.p.a. wynika, że decyzja administracyjna może zawierać składniki inne niż te wymienione w § 1. Te inne składniki (składniki decyzji o objęciu „produktu” refundacją) mogą być zatem określone w rozważanym projekcie ustawy (art. 10 ust. 2). Do składników tych zalicza się m.in. terminy. *Termin to takie postanowienie dodatkowe w decyzji, które określa moc obowiązującą decyzji w czasie. Upływ terminu powoduje wygaśnięcie uprawnień lub obowiązków nałożonych decyzją<sup>26</sup>.*

W komentarzu do art. 107 k.p.a.<sup>27</sup> czytamy: *Terminy, zwane także ograniczeniami czasowymi, wskazują okres, w którym są realizowane uprawnienia lub obowiązki płynące z decyzji. Ustawy szczególne mogą przy tym określać minimalne lub maksymalne okresy ważności decyzji.*

<sup>26</sup> *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2004, s. 149.

<sup>27</sup> G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II.*, LEX, 2010, wyd. III.

W naszym prawie jest wiele regulacji umożliwiających „czasowe” wydawanie decyzji. Przykładowo art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.) stanowi, iż wymienione w tym przepisie pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód wydaje się na okres nie krótszy niż 10 lat, chyba że zakład ubiegający się o pozwolenie wnosi inaczej. Z kolei pozwolenie wodnoprawne, dotyczące wprowadzania do wód, ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych ścieków zawierających substancje niebezpieczne, wydaje się na okres nie dłuższy niż 4 lata. Podobną regulację zawiera art. 18 ust. 9 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.), stanowiąc, że zezwolenia na handel alkoholem "wydaje się na czas oznaczony, nie krótszy niż 4 lata, a w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - nie krótszy niż 2 lata"<sup>28</sup>. Z kolei art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 z późn. zm.) nie określa terminu ważności licencji na wykonywanie transportu drogowego, stanowi jedynie, iż decyzję wydaje się "na czas oznaczony nie krótszy niż 2 lata i nie dłuższy niż 50 lat, uwzględniając wnioski przedsiębiorcy".

W świetle powyższych uregulowań nie ma przeszkód, by ustanowić czasowe obowiązywanie (zgodnie z art. 10 ust. 2 projektu decyzja o objęciu refundacją będzie zawierała m.in. określenie „okresu jej obowiązywania”) decyzji refundacyjnych. W art. 12 projektu zamieszczono wskazówki, a dokładniej kryteria, które powinny być uwzględniane przy wydawaniu takich decyzji, a więc również przy określaniu ich ograniczeń czasowych. W związku z tymi kryteriami nie można mówić o „dowolności w określaniu długości trwania decyzji o objęciu leków systemem refundacji”.

---

<sup>28</sup> Por. również z art. 9<sup>1</sup> tej ustawy: 1. Zezwolenia, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 2, wydaje się oddzielnie na obrót hurtowy następującymi rodzajami napojów alkoholowych:

- 1) o zawartości do 4,5 % alkoholu oraz na piwo;
- 2) o zawartości powyżej 4,5 % do 18 % alkoholu, z wyjątkiem piwa;
- 3) o zawartości powyżej 18 % alkoholu.

2. Zezwolenia na obrót hurtowy wydaje się na czas oznaczony:

- 1) napojami alkoholowymi, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2 - nie dłuższy niż 2 lata;
- 2) napojami alkoholowymi, o których mowa w ust. 1 pkt 3 - nie dłuższy niż rok.

oraz z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. nr 185, poz. 1243 ze zm.)

2. W zezwoleniu na prowadzenie odzysku lub unieszkodliwianie odpadów określa się:

(...) 6) czas obowiązywania zezwolenia, który w przypadku działań polegających na przetwarzaniu odpadów zawierających azbest w urządzeniach przewoźnych, nie może być dłuższy niż 5 lat.

## VI. Podsumowanie

Rozwiązania przyjęte w projekcie w zakresie egzekucji należności z tytułu „kwoty przekroczenia” wymagają ponownej analizy. Teoretycznie dopuszczalne wydaje się uzależnienie wydawania decyzji refundacyjnej od sporządzenia aktu notarialnego, jednak praktycznie mogą powstawać problemy przy jego sporządzaniu. Nie budzą wątpliwości proponowane czasowe obowiązywanie decyzji refundacyjnej, jak też kryteria wskazane do jej wydania.

Autor:

**Irena Galińska-Rączy**  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych