

Postanowienie z dnia 8 marca 2001 r.

III KKO 5/00

Do rozpoznania sprawy o odsetki z tytułu opóźnienia lub zwłoki w wypłacie odszkodowania, o którym mowa w art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543), właściwy jest sąd powszechny.

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca), przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości Barbara Łochowska, przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Izabela Zaniewska-Różycka.

Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym, po rozpoznaniu w dniu 8 marca 2001 r. na posiedzeniu jawnym sprawy z wniosku Bazylego P. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego o właściwość między Sądem Okręgowym w Białymstoku a Gminą Miejską w H. o zapłatę,

p o s t a n o w i ł o:

u z n a ć, że właściwym do rozpoznania sprawy jest Sąd Okręgowy w Białymstoku.

U z a s a d n i e n i e

Sąd Okręgowy w Białymstoku postanowieniem z dnia 23 listopada 1999 r. [...] odrzucił pozew Bazylego P. o zapłatę Sąd ustalił, że Kierownik Urzędu Rejonowego w H. decyzją z dnia 21 marca 1995 r. dokonał podziału nieruchomości powoda, w wyniku którego doszło do wydzielenia części gruntu pod drogi dojazdowe. Starosta Powiatowy w H. decyzją z dnia 8 czerwca 1999 r. ustalił wartość działek wydzielonych pod drogi dojazdowe na kwotę 29.620 zł i zobowiązał Gminę Miejską w H. do wypłacenia na rzecz powoda wyżej wymienionej kwoty.

W ocenie Sądu z przepisu art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o

gospodarce nieruchomościami wynika, że przy wypłacie odszkodowania za przejście działek gruntu na własność gminy stosuje się zasady tożsame z zasadami obowiązującymi przy wywłaszczaniu nieruchomości, co ma zastosowanie w rozpoznawanej sprawie. Roszczenie o odsetki jest roszczeniem akcesoryjnym w stosunku do roszczenia o odszkodowanie, gdyż obowiązek zapłaty odsetek jest pochodny od obowiązku zapłaty sumy głównej odszkodowania. „Obowiązek zapłaty odszkodowania powstaje na tle stosunku administracyjnego charakteryzującego się cechami wyrażnie administracyjnymi, takimi jak nierówność stron, podporządkowanie jednej z nich, zaliczenie świadczenia z nim związanego do zarządzającej i wykonawczej działalności organu administracji. Skoro zatem obowiązek zapłaty odszkodowania powstał na tle stosunku administracyjnoprawnego, to również obowiązek zapłaty odsetek od tegoż odszkodowania zachowuje administracyjny charakter. Uregulowanie zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami, zawierające odesłanie do Kodeksu cywilnego, nie zmienia charakteru stosunków prawnych, które ze swej istoty są administracyjne. Regulacja art. 138 pkt 2 ustawy nie stwarza generalnego domniemania drogi sądowej dla wszystkich roszczeń powstających na tle przedmiotowego przepisu. W związku z powyższym roszczenie o odsetki od świadczenia administracyjnoprawnego jakim jest odszkodowanie za przejście własności działek, przeznaczonych na drogi w myśl art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na rzecz gminy, nie ma charakteru cywilnego, lecz administracyjnoprawny, a spory powstałe na tle odsetek nie są sporami cywilnymi i do ich rozpatrywania nie są powołane sądy powszechne, lecz organy administracji. Pogląd, iż roszczenie o odsetki od świadczeń administracyjnoprawnych nie ma charakteru cywilnego, lecz administracyjny został wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1992 r., III AZP 27/92”.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku postanowieniem z dnia 3 lutego 2000 r. [...] uchylił zaskarżone - zażaleniem powoda - powyższe postanowienie w części dotyczącej żądania zapłaty kwoty 90 zł i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w Bielsku Podlaskim; w pozostałym zakresie zażalenie oddalił. W ocenie Sądu zasadnie uznał Sąd Okręgowy, że orzekanie o odsetkach za opóźnienie w zapłacie odszkodowania przyznanego w trybie art. 132 ust. 1 w związku z art. 98 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy do organu administracyjnego. Powołane przez Sąd pierwszej instancji orzeczenia Sądu Najwyższego zapadły wprawdzie w okresie obowiązywania innego stanu prawnego, lecz pogląd w nich wyrażony zachował pełną aktualność. Poza tym skarżący w za-

żaleniu nie przytoczył żadnych argumentów, które mogłyby skłaniać do przyjęcia odmiennego poglądu.

Podanie Bazylego P. o wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie odsetek ustawowych od odszkodowania za działki gruntu przejęte pod drogi Starostwo Powiatowe w H. pismem z dnia 41 kwietnia 2000 r. przekazało Urzędowi Miejskiemu w H., wskazując jako podstawę prawną przepis art. 65 § 1 KPA.

W odpowiedzi na skargę Bazylego P., że sprawa o „opóźnienie w wywłaszczeniu i wypłacie odszkodowania” należy do Starostwa Powiatowego w H., a nie do Gminy H., która jest stroną, P. Urząd Wojewódzki w piśmie z dnia 17 maja 2000 r. stwierdził, że z przepisów art. 128 ust. 1 i art. 132 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami wynika, że skoro decyzja ustalająca odszkodowanie uprawomocniła się 28 czerwca 1999 r., zaś odszkodowanie zostało wypłacone 7 lipca 1999 r., to nie nastąpiło „przedawnienie w wypłacie odszkodowania”. Stanowisko to P. Urząd Wojewódzki w B. podtrzymał w kolejnym piśmie z dnia 7 czerwca 2000 r.

Ponowne podanie Bazylego P. o wszczęcie postępowania administracyjnego o ustalenie odsetek ustawowych od odszkodowania za działki wyodrębnione w wyniku podziału nieruchomości Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast pismem z dnia 27 lipca 2000 r. przekazał Starostwu Powiatowemu w H. na podstawie art. 65 § 1 KPA ze wskazaniem na pogląd prawny Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w orzeczeniu z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, że roszczenia o odsetki od należności ustalonych decyzją administracyjną należą do właściwości sądu cywilnego.

Bazyli P. złożył wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego w sprawie o ustalenie odsetek ustawowych od odszkodowania za działki wyodrębnione w wyniku podziału nieruchomości, przedstawiając w uzasadnieniu wniosku dotychczasowy przebieg sprawy.

Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym postanowieniem z dnia 17 listopada 2000 r., III KKO 2/00, odrzucił wniosek uznając, że nie została spełniona jedna z przesłanek powstania negatywnego sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 190 § 1 w związku z art. 192 § 1 pkt 2 KPA, a mianowicie organy administracji publicznej nie uznały się niewłaściwe do załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Bazyli P. ponownie złożył wniosek o rozpoznanie sporu kompetencyjnego w sprawie „o odsetki ustawowe od odszkodowania za działki wyznaczone decyzją o podziale”; do wniosku dołączył kopie pisma Starosty Powiatowego w H. z dnia 25 sierpnia 2000 r., w którym stwierdzono w szczególności, że roszczenia o odsetki z

należności ustalonych decyzją administracyjną należą do właściwości sądu cywilnego.

Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym zważyło, co następuje:

W rozpoznawanej sprawie jest sporne, czy w sprawie o odsetki z tytułu zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania ustalonego (decyzją administracyjną) na podstawie art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) właściwa jest droga postępowania przed sądem powszechnym czy też droga postępowania administracyjnego. W związku z tym należy stwierdzić, że zgodnie z art. 98 ust. 3 ustawy za działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne w trybie ust. 1 tego przepisu przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem, jeżeli zaś do takiego uzgodnienia nie dojdzie, odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Z użytego w tym ostatnim przepisie zwrotu, iż „odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości” wynika w szczególności, że ustalenie odszkodowania za działki gruntu, o których mowa w art. 98 ust. 1 ustawy, powinno mieć formę decyzji administracyjnej, skoro taką formę ustalenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość przewiduje art. 129 ust. 1 tej ustawy. Należy ponadto przyjąć, że odnośnie do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania za działki gruntu przejęte w trybie art. 98 ust. 1 ustawy stosuje się przepis art. 132 ust. 2 tej ustawy, który nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego.

Zagadnienie prawne, czy dopuszczalna jest droga sądowa dla dochodzenia przez byłego właściciela gruntu wydzielonego pod budowę ulic odsetek za opóźnienie się przez gminę z zapłatą odszkodowania, było wyjaśniane przez Sąd Najwyższy na tle poprzednio obowiązującego stanu prawnego. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 12 maja 1993 r., III CZP 50/93 (OSNC 1993 z. 12, poz. 221) stwierdził, że: „Niedopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia odsetek za opóźnienie się gminy z zapłatą odszkodowania przewidzianego w art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.).” W uzasadnieniu Sąd Najwyższy podniósł w szczególności, że źródłem wątpliwości jest ugruntowany pogląd o samodzielności

bytu roszczenia o odsetki - zarówno w sferze materialnoprawnej jak i procesowej (por. między innymi: uzasadnienie uchwały SN z dnia 8 maja 1990 r., III CZP 20/90, OSNCP 1991 z. 1, poz. 6; uchwała SN z dnia 5 kwietnia 1991 r., III CZP 20/91, OSNCP 1991 z. 10-12, poz. 120; wyrok SN z dnia 19 stycznia 1990 r., IV CR 294/89, OSP 1991 nr 6, poz. 146). Jednakże powyższe orzeczenia, akcentując samodzielny byt roszczenia o odsetki, dotyczą sytuacji, w których świadczenia główne miały bezspornie cywilny charakter, a ponadto wyrażają równie stanowczo inną cechę odsetek, mianowicie ich akcesoryjność, co oznacza, że powstanie i zakres roszczenia o odsetki zależy od powstania i zakresu żądania głównego. Obowiązek świadczeń pieniężnych może wynikać ze stosunków prawnych należących do różnych działów prawa. Fakt powstania takiego obowiązku nie przesądza jednak o istnieniu i zakresie roszczenia o świadczenia uboczne, które powstają wówczas, gdy tak stanowi przepis prawa albo umowa. Ze względu na zróżnicowanie źródeł tego roszczenia nie można stwierdzić, że ze swej natury ma ono określony charakter (np. cywilny), podobnie jak nie ma reguły, która pieniężnym świadczeniom głównym nadawałaby właśnie cywilnoprawny charakter. O tym, że świadczenie jest uregulowane przez prawo administracyjne decyduje norma prawna kształtująca treść stosunku prawnego, określająca adresatów oraz formę ich działania, a także tryb rozstrzygnięcia sporów. Regulacja prawna określająca jako adresata organ administracji państwowej, upoważniająca do władczego kształtowania sytuacji prawnej innego podmiotu i przewidująca, że rozstrzygnięcie co do istoty nastąpi w formie decyzji, powoduje w ocenie Sądu Najwyższego, że obowiązek i odpowiadające mu uprawnienie ma charakter administracyjnoprawny. W odniesieniu do należności pieniężnych dotyczy to zarówno świadczenia głównego, jak i ubocznego, jeżeli jego źródłem jest norma należąca do dziedziny prawa administracyjnego. Sąd Najwyższy przyjął ponadto, że skoro odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia, to nie budzi wątpliwości, że orzekanie należy do postępowania administracyjnego, przy czym ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości określa również organ właściwy do orzekania (art. 2 ust. 3). W odniesieniu zaś do odszkodowania za grunty wydzielone pod budowę ulic ustalanego według zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości (art. 10 ust. 5 ustawy), Sąd Najwyższy przyjął, iż zastosowanie mają między innymi przepisy art. 53 ust. 1 cyt. ustawy, wymieniającego przykładowo („w szczególności”) elementy decyzji, oraz art. 55 i 56 ustawy zawierające przesłanki ustalania tego odszkodowania i sposób jego wypłacania. Artykuł 55 adresowany do organu administracji rządowej wymienia

składniki świadczenia należnego byłemu właścicielowi gruntu. Są to: świadczenie należne z powodu utraty wartości pieniądza (rewaloryzacja) i świadczenie należne za zwłokę lub opóźnienie w wypłacie. Odpowiednie odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego oznacza, że powstanie roszczenia o odsetki wynika z normy o charakterze administracyjnym i w takim postępowaniu jest ono realizowane, natomiast konkretyzacja odnośnie do wymagalności, wysokości, biegu i przedawnienia roszczenia następować będzie przy zastosowaniu wskazanego Kodeksu. Odmienne rozwiązanie, zgodnie z którym opóźnienie z zapłatą przez gminę odszkodowania prowadziłoby do powstania stosunku cywilnoprawnego, byłoby zdaniem Sądu Najwyższego sprzeczne z art. 481 § 1 KC, który ustanawia podstawę żądania odsetek w stosunkach cywilnoprawnych (art. 1 KC), a ponadto w takim razie zbędny byłby omawiany przepis art. 55 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, skoro ogólne odesłanie w sprawach nie uregulowanych w tej ustawie do przepisów Kodeksu cywilnego znajduje się w jej art. 7.

Pogląd o stosowaniu jednego - administracyjnego - postępowania zarówno do orzekania o odszkodowaniu, jak i o rewaloryzacji i odsetkach należnych z tytułu wywłaszczania wyraził już Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 7 kwietnia 1993 r., III AZP 3/93 (OSNCP 1993 z. 10, poz. 174), dotyczącej wykładni art. 7 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464), regulującego w podobny sposób, jak w art. 55 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, skutki niewypłacenia odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone przed dniem 5 grudnia 1990 r. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził między innymi: „Roszczenie o odsetki „za zwłokę lub opóźnienie w wypłacie odszkodowania”, o którym mowa w omawianym przepisie art. 7 ustawy z dnia 29 września 1990 r., powinno być potraktowane podobnie. Roszczenie o odsetki jest bowiem roszczeniem akcesoryjnym. Obowiązek zapłaty odsetek jest pochodny od obowiązku zapłaty sumy głównej. Skoro zatem obowiązek zapłaty odszkodowania powstał na tle stosunku administracyjnoprawnego, to również obowiązek zapłaty odsetek od tegoż odszkodowania zachowuje administracyjny charakter. Odesłanie do zasad Kodeksu cywilnego zawarte w omawianym przepisie nie powoduje zmiany charakteru prawnego roszczenia. Pozwala ono jedynie na posługiwanie się pojęciami i instrumentami zawartymi w Kodeksie cywilnym na użytek rozpoznawania sprawy administracyjnej. Możliwość taka - podobnie jak omawiane wyżej generalne odesłanie do Kodeksu cywilnego za-

warte w art. 7 ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości - wynika ze wskazanej tendencji do stosowania instrumentów cywilnoprawnych w miejsce administracyjnoprawnych. Regulacja taka nie zmienia jednak stosunków prawnych ze swej istoty administracyjnych na cywilne ani też nie stwarza generalnego domniemania drogi sądowej dla wszystkich roszczeń powstających na tle omawianego przepisu lub - odpowiednio - przepisów ustawy o gospodarce gruntami. Pogląd, że roszczenie o odsetki od świadczeń administracyjnoprawnych nie ma charakteru cywilnego, lecz administracyjny, został już wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 grudnia 1992 r. (III AZP 27/92, „Rejent” 1993 nr 2, s. 162), wydanej na tle stosowania ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa. Roszczenie o odsetki w określonym zakresie nabiera pewnej niezależności, np. w zakresie jego przedawnienia (por. np. uchwałę SN z dnia 5 kwietnia 1991 r.). Niezależność ta nie idzie jednak tak daleko, by roszczenie o odsetki nabierało odmiennego charakteru prawnego od roszczenia głównego.”

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtował się ogólniejszy pogląd, że po pierwsze - prawo do odsetek z tytułu opóźnienia lub zwłoki w wypłacie świadczenia wynikającego ze stosunku administracyjnoprawnego przysługuje tylko wówczas, gdy stanowi tak wyraźny przepis ustawy ustanawiający taki stosunek, a zatem niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku wynikającego ze stosunku administracyjnoprawnego nie jest zdarzeniem cywilnoprawnym rodzącym obowiązek świadczenia pieniężnego w postaci odsetek, po wtóre - jeżeli prawo do uposażenia i innych świadczeń pieniężnych oraz należności pieniężnych wraz z prawem do odsetek są przewidziane w ustawie i wynikają ze stosunku administracyjnoprawnego, to dla rozpatrzenia tych spraw właściwa jest droga postępowania administracyjnego, a nie droga przed sądami powszechnymi przewidziana dla spraw cywilnych (np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1995 r., I PZP 13/95 - OSNAPiUS 1995 nr 23, poz. 286, w której stwierdzono, że droga sądowa do dochodzenia przez funkcjonariusza Policji przed sądem powszechnym uposażenia i innych świadczeń pieniężnych przewidzianych w rozdziale 9 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm., wraz z odsetkami, jest niedopuszczalna; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 1997 r., I PKN 66/96 - OSNAPiUS 1997 nr 20, poz. 401, w którym przyjęto, że: „Funkcjonariuszowi policji nie przysługują odsetki od nieterminowo wypłaconego uposażenia).”

Zagadnienie drogi dochodzenia odsetek z tytułu opóźnienia lub zwłoki w wy-

płacie należności administracyjnoprawnych stało się sporne, gdy Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94 (OTK 1995 nr 1, poz. 19) stwierdził, że: „Niewypłacenie uposażenia: funkcjonariuszowi Policji zgodnie z art. 105 w związku z art. 78 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.), funkcjonariuszowi Urzędu Ochrony Państwa zgodnie z art. 92 w związku z art. 65 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180 ze zm.) oraz funkcjonariuszowi Straży Granicznej zgodnie z art. 109 w związku z art. 82 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462 ze zm.), stanowi opóźnienie się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, uzasadniające na podstawie art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego żądanie odsetek przed sądem powszechnym.” W ocenie Trybunału Konstytucyjnego bezsporne jest, że stosunki służbowe funkcjonariuszy wymienionych służb mają charakter administracyjnoprawny, mieszczą się bowiem w określonej grupie stosunków prawnych specyficznie regulowanych. Ta specyficzność nie oznacza jednak całkowitej odrębności od zasad ogólnych, a jedynie takie odstępstwo i w takim zakresie, w jakim ustawodawca uznał to za konieczne ze względu na szczególne potrzeby danego stosunku służbowego. Zawierają one szereg elementów typowych dla stosunku pracowniczego, a równocześnie szereg elementów specyficznych dla stosunków służbowych funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej. Szczególny charakter zatrudnienia w drodze nominacji odnosi się przede wszystkim do szczególnych warunków tego zatrudnienia, jego czasu pracy, szczególnej podległości i dyspozycyjności. W takim zakresie jednak, w jakim pragmatyki te nie zawierają szczególnej regulacji, mają zastosowanie powszechnie obowiązujące zasady i przepisy. Według Trybunału Konstytucyjnego ustawowo nałożony obowiązek płatności uposażeń zasadniczych i dodatków "z góry" rodzi skutki prawne. W razie opóźnienia się dłużnika ze spełnieniem świadczenia pieniężnego wierzycielowi przysługuje roszczenie o odsetki za czas opóźnienia (art. 481 § 1 KC). Jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była z góry oznaczona, należą się odsetki ustawowe (art. 481 § 2 KC). Odsetki za zwłokę przysługują także z tytułu zobowiązań podatkowych, których administracyjnoprawny charakter nie budzi wątpliwości. W razie nadpłaty podatku, ceł, czy innych zobowiązań publicznoprawnych, można dochodzić zwrotu na drodze cywilnoprawnej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Na tym tle wyłączenie drogi cywilnoprawnej dla dochodzenia roszczeń z tytułu nieterminowego spełnienia świadczenia - zapłaty uposażenia - byłoby niezrozumiałe.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w pragmatykach służbowych pewnych grup pracowników mianowanych (między innymi sędziów i prokuratorów) określona jest wyraźnie droga sądowa dla dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego (np. art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1993 r. o prokuraturze - jednolity tekst: z 1994 r., Dz.U. Nr 19, poz. 70 ze zm.; art. 48 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym - jednolity tekst z 1994 r., Dz.U. Nr 13, poz. 48 ze zm.; art. 69 § 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych - jednolity tekst z 1994 r., Dz.U. Nr 7, poz. 25 ze zm.). Ustawodawca nie określił tej drogi w pragmatykach dotyczących służb tzw. mundurowych. U podstaw każdej wykładni przepisu prawnego tkwić winno założenie racjonalności ustawodawcy. Interpretator natomiast powinien dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by tworzyło spójny z prakseologicznego punktu widzenia system. Gdyby zatem z braku regulacji o dopuszczalności drogi sądowej dla dochodzenia przez funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej ich roszczeń wyciągać wniosek, że ustawodawca chciał w ten sposób, nie wyrażając jednak swojej woli wprost, potraktować tę grupę nierówno w stosunku do innych grup pracowników mianowanych, to trzeba byłoby domniemywać niezgodną z aksjologią ustrojową intencję ustawodawcy. Przemawia to za poglądem, że brak pozytywnego przepisu (określenia drogi sądowej) w tak ważnej dziedzinie stosunków społecznych, jaką jest ochrona konstytucyjnego prawa do zatrudnienia za wynagrodzeniem, nie może być rozumiane jako wyłączenie powszechnie obowiązujących zasad. Jak to już Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, prawo do sądu jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego, wynika więc z ustrojowej aksjologii Rzeczypospolitej Polskiej. Płyńie z tego wniosek, że brak wypowiedzi ustawodawcy w tym względzie nie może być rozumiany jako wyłączenie drogi sądowej. Milczenie bowiem ustawy nie może być interpretowane w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą prawa do sądu (orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1992 r., K. 3/91, OTK 1992 r. cz. I, s. 34). W praktyce legislacyjnej przykładem potwierdzającym taki stosunek ustawodawcy jest jego reakcja na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 1992 r., K. 8/91, stwierdzające niekonstytucyjność (niezgodność z zasadą równości i zasadą demokratycznego państwa prawnego) art. 36 ustawy o Straży Granicznej. Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis wyłączający drogę sądową dla dochodzenia roszczeń z tytułu przenoszenia i zwalniania funkcjonariuszy został przez ustawodawcę zmieniony na rzecz drogi sądowej dla dochodzenia roszczeń w

tych sprawach (ustawa z 4 września 1992 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej - Dz.U. z 1993 r. Nr 12, poz. 52).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Jakkolwiek nie ma podstaw, aby ustawodawcy zwykłemu całkowicie odmawiać możliwości wyboru sądów powszechnych bądź szczególnych przy kształtowaniu drogi sądowej, to zawsze jednak konieczne jest, by sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. Ów rzeczywisty charakter oznacza między innymi prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń.

Według Trybunału Konstytucyjnego nieterminowość spełnienia świadczenia pieniężnego w postaci uposażenia zasadniczego i dodatków do uposażenia o charakterze stałym stanowi w takim wypadku zdarzenie prawne o charakterze cywilnoprawnym. Dla dochodzenia roszczeń z tego tytułu droga sądowo-administracyjna nie byłaby wystarczająca, bowiem sąd administracyjny sprawuje kontrolę o charakterze zasadniczo kasacyjnym i nie dysponuje środkami pozwalającymi na realizację roszczeń o charakterze cywilnoprawnym. Uznanie w drodze wykładni, że w takich sprawach zachodzi właściwość NSA, pozbawiałoby uprawnionych rzeczywistej (materialnej) ochrony sądowej. Konstytucyjna zasada prawa do sądu nakazuje więc przyjęcie wykładni odmiennej i uznanie właściwości sądów powszechnych. Wskazać zresztą należy, że rozwiązanie takie nie jest obce procedurze sądowo-administracyjnej. Gdy np. NSA stwierdzi nieważność zaskarżonej decyzji z powodu naruszenia art. 156 § 1 KPA, dochodzenie odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę następuje w postępowaniu przed sądem powszechnym (§ 3 art. 215 KPA). Dlatego także w zakresie, w jakim zachodzi potrzeba dochodzenia roszczeń z tytułu nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego, właściwą - bowiem jedynie skuteczną - ochronę sądową może stanowić postępowanie przed sądem powszechnym.

Z kolei w pkt 1 wyroku z dnia 10 lipca 2000 r. SK 12/99 (OTK 2000 nr 5, poz. 143) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż: „Art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296; zm.: z 1965 r. Nr 15, poz. 113; z 1974 r. Nr 27, poz. 157, Nr 39, poz. 231; z 1975 r. Nr 45, poz. 234; z 1982 r. Nr 11, poz. 82, Nr 30, poz. 210; z 1983 r. Nr 5, poz. 33; z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242; z 1985 r. Nr 20, poz. 86; z 1987 r. Nr 21, poz. 123; z 1988 r. Nr 41, poz. 324; z

1989 r. Nr 4, poz. 21, Nr 33, poz. 175; z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318, Nr 79, poz. 464; z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92, Nr 115, poz. 496; z 1993 r. Nr 12, poz. 53; z 1994 r. Nr 105, poz. 509; z 1995 r. Nr 83, poz. 417; z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350, Nr 149, poz. 703; z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940, Nr 141, poz. 944; z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 757; z 1999 r. Nr 52, poz. 532; z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554), rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia "sprawy cywilnej" nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej."

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej wynika, że prawo do sądu obejmuje "sprawy" dotyczące jednostek i innych podmiotów tego prawa. Ustawodawca konstytucyjny nie zdefiniował pojęcia "sprawy", którym posłużył się kształtując prawo do sądu; brak też jednoznacznego określenia tego pojęcia i w orzecznictwie. Konstytucyjne pojęcie "sprawy" ma - przynajmniej w pewnej mierze - znaczenie autonomiczne (por. wyrok z 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 109). Termin "sprawa" należy odnosić niewątpliwie do sporów prawnych między osobami fizycznymi i prawnymi; obejmuje on spory wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych oraz rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje się jednak na tym katalogu; generalnie chodzi o "rozstrzygnięcie o prawach danego podmiotu". Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości należą więc "wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego". Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 300). Trybunał wyraził też pogląd o charakterze ogólnym, iż "prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego." Prawo do sądu przysługuje niezależnie od tego, czy podmioty pozostające w sporze rzeczywiście są związane stosunkiem materialnoprawnym, czy też - wbrew twierdzeniu jednej ze stron - w konkretnym przypadku żaden stosunek prawny ich nie łączy.

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że z takim rozumieniem konstytucyjnego poję-

cia sprawy i - w konsekwencji - przedmiotowego zakresu prawa do sądu należy skonfrontować treść zaskarżonych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Art. 1 KPC głosi, iż Kodeks "normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)". Z kolei art. 2 w § 1 KPC stanowi, że do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy. Zgodnie z art. 2 § 3 KPC w postępowaniu sądowym nie są rozpoznawane sprawy cywilne przekazane przepisami szczególnymi do właściwości innych organów.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego decydująca dla oceny konstytucyjności tych przepisów jest interpretacja pojęcia "sprawa cywilna". Wobec wyliczenia w powołanym art. 1 KPC kilku konkretnych dziedzin prawa objętych drogą sądową (rodzinne, opiekuńcze, prawo pracy, ubezpieczeń społecznych), największe znaczenie ma ustalenie, co należy rozumieć przez sprawy "z zakresu prawa cywilnego". Analiza tego pojęcia nie może mieć charakteru teoretycznego. Nie wystarczy też skupić się na literalnym brzmieniu zaskarżonych przepisów. Konieczne jest prześledzenie ich interpretacji dokonywanej w doktrynie i orzecznictwie oraz zbadanie, jak są one odczytywane w praktyce. Zabieg ten jest konieczny tym bardziej, że w ostatnich latach stanowisko orzecznictwa, a zwłaszcza Sądu Najwyższego, co do znaczenia art. 1 i 2 KPC ulegało pewnym zmianom. Trybunał Konstytucyjny sięgnął do poglądów doktryny na temat przedmiotu procesu cywilnego. Poglądy te kształtowały się i ewoluowały w toku rozwoju historycznego. Obecnie uznaje się, że przedmiotem procesu jest tzw. roszczenie procesowe, oderwane od materialnoprawnego "usprawiedliwienia" roszczenia zgłaszanego w pozwie (por. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys Wykładu*, Warszawa 1987, s. 164-165; K. Korzan, *Roszczenie procesowe jako przedmiot postępowania cywilnego w kontekście prawa dostępu do sądu i prawa do powództwa*, Księga Pamiątkowa ku czci Profesora W. Broniewicza, Łódź 1998, s. 184 oraz powołana tam literatura polska i zagraniczna). Roszczenie procesowe to sama możliwość wniesienia sprawy do sądu i żądania ochrony. Roszczenie procesowe jest instytucją czysto procesową, czasem nie mającą odzwierciedlenia w prawie cywilnym materialnym. Obowiązkiem sądu jest zajęcie się roszczeniem procesowym i to niezależnie od tego, czy jest ono merytorycznie uzasadnione. W chwili, gdy

pozew wpływa do sądu, sąd dokonuje jego oceny według treści żądania. Przedmiotem oceny na tym etapie postępowania jest bowiem wyłącznie roszczenie procesowe, a zatem twierdzenie powoda o istnieniu albo niestnieniu określonej normy indywidualno-konkretnej przedstawione sądowi celem wiążącego ustalenia tego istnienia albo nieistnienia" (W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1996, s. 147, szerzej: H. Pietrkowski, *Prawo do sądu*, *Przeгляд Sądowy* 1999, nr 11-12, s. 11, 12). Jeśli według twierdzeń powoda zawartych w pozwie, między nim a pozwanym istnieje stosunek cywilnoprawny, droga sądowa jest dopuszczalna i pozew nie może być odrzucony z powodu jej braku. Proces przed sądem ma dopiero wykazać, czy twierdzenie będące jego przedmiotem znajduje podstawę w przepisach prawa materialnego. "Posiadanie zatem prawa, którego ochrony się żąda, potrzebne jest nie do wszczęcia, lecz do wygrania procesu" (K. Korzan, *op.cit.*, s. 186). Ujmując tę kwestię inaczej, formułuje się tezę, że "sprawa cywilna to nic innego jak abstrakcyjny stosunek prawny z zakresu prawa cywilnego"; proces ma na celu wiążące ustalenie istnienia albo nieistnienia konkretnego stosunku cywilnoprawnego między powodem i pozwanym.

Przedstawiciele doktryny piszący współcześnie o przedmiocie procesu cywilnego podkreślają związek zachodzący między jego ujęciem a konstytucyjnym prawem do sądu. Stanowisko w kwestii przedmiotu procesu determinuje bowiem zakres tzw. "prawa do powództwa". To prawo jest z kolei środkiem, za pomocą którego obywatele realizują przysługujące im prawo dostępu do sądu. Konstytucja z 1997 r., zdaniem przedstawicieli doktryny, nadała koncepcji prawa do powództwa nowy wymiar (por. K. Korzan, *op.cit.*, s. 181). Zwrócono przy tym uwagę na zależność między ustrojem politycznym i społeczno-gospodarczym a tendencjami w zakresie ujmowania przedmiotu procesu. W okresie realnego socjalizmu lansowana była teoria tzw. rzeczywistego przedmiotu procesu, która nakładała na sąd obowiązek badania stosunków występujących poza ramami procesu w realiach prawno-społecznych. Konsekwencją tej teorii była "opcja materialno-prawna przy określaniu przedmiotu procesu" (K. Korzan, *op.cit.*, s. 185). W krańcowym przypadku oznacza ona upoważnienie sądu do merytorycznej analizy żądania pozwu w celu ustalenia dopuszczalności drogi sądowej.

Przemiany polityczno-ustrojowe i społeczno-gospodarcze, jakie dokonały się w Polsce po 1989 r., a także treść przepisów obowiązującej Konstytucji, nakazują zdecydowane odejście od tych teorii przedmiotu procesu przyjmowanych w poprzed-

nim okresie, które - poprzez dopuszczenie niejako wstępnego badania merytorycznej zasadności zgłaszanych roszczeń - ograniczały prawo do powództwa. Właściwe ujęcie przedmiotu procesu, tj. traktowanie go jako twierdzenia powoda o istnieniu lub nieistnieniu prawa, gwarantuje podmiotom daleko idącą możliwość występowania z powództwem. Szeroka dostępność powództwa jest "poważnym orężem w walce o przestrzeganie w demokratycznym państwie prawa zasady, że państwo jako organizacja polityczna pełni funkcję służebną wobec obywateli, co wyklucza traktowanie ich jak wasali" (K. Korzan, op.cit., s. 182). O dopuszczalności drogi sądowej sąd musi zatem decydować kierując się jedynie treścią pozwu, powołanymi w nim przepisami, a nie oceną zasadności żądania. Dopuszczalność drogi sądowej nie zależy bowiem ani od wykazania istnienia roszczenia, ani też od stosunku prawnego między stronami. Za takim ujęciem, uzasadnianym dotąd argumentami natury prawnoprocesowej, przemawia dziś dodatkowo w treść art. 177 Konstytucji, zgodnie z którym "sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów". Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie przyjmuje, że "ustawa zasadnicza wprowadza swoiste domniemanie drogi sądowej" (por. wyrok z 9 czerwca 1998 r., K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 300). Gwarancja prawa do sądu oznacza, że ustawodawcy zwykłemu pozostaje jedynie swoboda wyboru właściwej drogi sądowej - przed sądem powszechnym lub administracyjnym. W braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd - sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie. Tak należy rozumieć konsekwencje konstytucyjnego domniemania ustanowionego w art. 177 ustawy zasadniczej.

Trybunał Konstytucyjny analizował następnie, czy przedstawione poglądy doktryny znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie. W ostatnim okresie zapadło kilka doniosłych orzeczeń Izby Cywilnej Sądu Najwyższego dotyczących dopuszczalności drogi sądowej. Tak więc teza postanowienia z 22 kwietnia 1998 r. (I CKN 1000/97, OSN 1999 nr 1, poz. 6) brzmi: "droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenia procesowe na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych". To sformułowanie zwraca uwagę przede wszystkim na fakt, że na etapie podejmowania decyzji w sprawie dopuszczalności drogi sądowej sąd nie jest uprawniony do rozstrzygania o zasadności roszczenia powoda; nawet gdy sąd jest przekonany o braku podstaw materialno-prawnych do za-

sądzenia powództwa, ma obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy, jeśli tylko w pozwie sformułowane są żądania opierające się na normach cywilnoprawnych. W uzasadnieniu podkreślono ponadto, że sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 KPC są nie tylko sprawy ze stosunków cywilnoprawnych w rozumieniu art. 1 Kodeksu cywilnego. Działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej są nie tylko zdarzenia cywilnoprawne regulowane w Kodeksie cywilnym, takie jak czynność prawna czy też czyn niedozwolony, ale także akty administracyjne wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego. Droga sądowa jest dopuszczalna zawsze wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, z których takie skutki mogą wynikać. Jej dopuszczalność w żadnym razie nie zależy od wykazania istnienia roszczenia, ani też stosunku prawnego między stronami. Zadaniem sądu rozpatrującego sprawę jest dopiero zbadanie prawdziwości i zasadności roszczeń powoda. Podobne sformułowania znajdujemy w postanowieniu Sądu Najwyższego z 10 marca 1999 r., II CKN 340/98 (OSN 1999 nr 9, poz. 161). W tezie podkreślono, że "dopuszczalność drogi sądowej zależy od okoliczności faktycznych przytoczonych przez powoda jako podstawa roszczenia, nie jest natomiast warunkowana wykazaniem istnienia tego roszczenia; nie jest także uzależniona od zarzutów pozwanego ani zastosowanego przez niego sposobu obrony."

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w stanach faktycznych będących podstawą obu rozstrzygnięć chodziło o skutki działań władczych administracji publicznej. Sąd Najwyższy rozpatrywał więc kwestię dopuszczalności drogi sądowej w sprawach dotyczących roszczeń nie mających swego źródła w stosunkach cywilnoprawnych. Wręcz przeciwnie, w obu przypadkach chodziło o skutki działań władczych organów państwa. Mimo to, dopuszczalność drogi sądowej przed sądem cywilnym została uznana. W uzasadnieniu postanowienia z 6 kwietnia 2000 r., II CKN 285/2000 (dotąd niepublikowane) Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na konstytucyjny walor zakresu dopuszczalności drogi sądowej. Na szczególne podkreślenie zasługuje sformułowanie, iż "wątpliwości dotyczące przedmiotowego zakresu prawa do sądu powinny być wyjaśnione przy założeniu konstytucyjnego domniemania prawa do sądu".

Trybunał Konstytucyjny podkreśla za Sądem Najwyższym, że zaprezentowane stanowisko Izby Cywilnej w kwestii dopuszczalności drogi sądowej nawiązuje do linii orzecznictwa zarysowanej jeszcze pod rządami Kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r. Z drugiej, strony Sąd Najwyższy słusznie zwrócił uwagę na "pewną nieprzy- stawalność do współczesnych realiów" wpisanej do księgi zasad prawnych uchwały

Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 1970 r., III CZP 4/70 (OSN 1970 nr 9, poz. 146), zgodnie z którą droga sądowa nie jest dopuszczalna, gdy z twierdzeń powoda lub przytoczonych przez niego okoliczności wynika w sposób oczywisty, że między powodem i pozwanym nie istnieje żaden stosunek prawny, który mógłby stanowić podstawę żądania pozwu (uzasadnienie uchwały z 10 marca 1999, OSN 1999 nr 9, s. 58, 59).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w ostatnim okresie Sąd Najwyższy odrzuca wąskie rozumienie sprawy cywilnej i "wstępną kontrolę" zasadności powództwa, o czym świadczą powołane wyżej orzeczenia Izby Cywilnej. Praktyka orzecznicza w tym względzie nie jest jednak jednolita.

Trybunał Konstytucyjny w pełni podzielił przedstawione wyżej stanowisko Sądu Najwyższego i doktryny, przyjmujące dopuszczalność drogi sądowej zawsze wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. O dopuszczalności drogi sądowej decyduje bowiem samo istnienie hipotetycznego roszczenia, roszczenia "twierdzonego" przez powoda. W konsekwencji, "każdy może wytoczyć powództwo, jakie uzna za słuszne" (H. Pietrkowski, op.cit., s. 12). Zadaniem sądu jest weryfikacja twierdzeń powoda. Na tle stanu faktycznego rozstrzyganej sprawy Trybunał Konstytucyjny uważa jednak za niezbędne szczególne podkreślenie faktu, iż w zakresie pojęcia "sprawa cywilna" mieszczą się także roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowią akty administracyjne, w szczególności - roszczenia o odsetki od należnych, a niewypłaconych w terminie świadczeń. Za takim rozumieniem sprawy cywilnej przemawiają argumenty dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze, są to wynikające z prawa cywilnego materialnego argumenty merytoryczne. Trybunał zwraca uwagę, że wśród zdarzeń cywilnoprawnych, tj. takich, które powodują powstanie, zmianę lub ustanie stosunku cywilnoprawnego, cywiliści wyróżniają akty administracyjne (por. S. Grzybowski [w:] System Prawa Cywilnego, t. I, Wrocław 1985, s. 194 i n.; A. Wolter, Prawo cywilne - zarys części ogólnej, Warszawa 1996, s. 109 i n.; Z. Radwański, Prawo cywilne - część ogólna, Warszawa 1997, s. 182). Podkreślenia wymaga, że choć w doktrynie prawa cywilnego ciągle nie osiągnięto zgodności poglądów co do katalogu i podziału zdarzeń cywilnoprawnych, nigdy nie było wątpliwości co do tego, że akty (decyzje) administracyjne mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych; wraz z orzeczeniami sądowymi o charakterze konstytutywnym oraz oświadczeniami woli tworzą one kategorię czynności.

Na tle tych poglądów za błędne należy uznać stanowisko, które niejako z góry wyklucza możliwość powstania stosunku cywilnoprawnego między podmiotami związanymi stosunkiem administracyjno-prawnym. Roszczenia cywilnoprawne wynikają bowiem z tak różnych źródeł, iż nie sposób przyjąć, że źródło przesądza o charakterze stosunku prawnego. Także zatem między osobami pozostającymi w stałym stosunku cechującym się brakiem równorzędności (np. stosunek służbowy, stosunek między organem administracji reprezentującym państwo a obywatelem) może dojść do ukształtowania więzi, w której podmioty te posiadają równy status. Trybunał Konstytucyjny podkreślił już w swym orzecznictwie, że kategorię spraw z zakresu podległości służbowej, których zasadniczo prawo do sądu nie obejmuje, należy ujmować wąsko, "ponieważ szereg elementów kształtujących sytuację prawną podmiotu znajdującego się w relacji podległości służbowej podlega kognicji sądu" (por. wyrok z 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU 2000 Nr 4, poz. 109, s. 29). W szczególności nie można wykluczyć, że roszczenie o zapłatę powstałe na tle stosunku administracyjnoprawnego ma charakter cywilnoprawny, a spór dotyczący jego wykonania należy zakwalifikować jako sprawę cywilną.

Zdaniem Trybunału konieczne jest szczególne podkreślenie, że w systemie prawa polskiego ocena należytego wykonania zobowiązania i określenie skutków jego niewykonania bądź nienależytego wykonania stanowi domenę prawa cywilnego. Zagadnienia te są regulowane przez art. 471 i następne Kodeksu cywilnego. Choć odpowiedzialność dłużnika, o której traktują te przepisy, nawiązując do tradycji potocznie określa się mianem "kontraktowej", nie ulega wątpliwości, że polski ustawodawca (inaczej niż np. ustawodawca francuski) nie ograniczył stosowania przepisów o odpowiedzialności za niewykonanie i nienależyte wykonanie zobowiązania do zobowiązań wynikających z umów. Przyjmuje się powszechnie, że odpowiedzialność ta obejmuje zobowiązania wynikające z czynności prawnych jedno- i dwustronnych, aktów administracyjnych, z czynów niedozwolonych, z bezpodstawnego wzbogacenia, z negotiorum gestio oraz z innych zdarzeń, z którymi ustawa łączy powstanie zobowiązania (por. T. Pajor, *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982, s. 43; A. Ohanowicz, J. Górski, *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1970, s. 158; W. Popiołek [w:], *Kodeks cywilny, Komentarz*, t. I, Warszawa 1997, s. 954). Niewykonanie czy też nienależyte wykonanie istniejącego zobowiązania, niezależnie od jego źródła, pociąga więc za sobą skutki wskazane w Kodeksie cywilnym. W odniesieniu do zobowiązań pieniężnych może to być - obok

sankcji ogólnych - obowiązek płacenia odsetek. Stosownie do art. 359 § 1 KC, "odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy to wynika z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu". Najważniejszym przepisem ustawowym przewidującym obowiązek płacenia odsetek jest właśnie przepis wprowadzający sankcję nienależytego wykonania zobowiązania pieniężnego, a mianowicie art. 481 KC, który w § 1 stanowi: "Jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia..." Obowiązek ten powstaje niezależnie od źródła, z którego zobowiązanie zapłaty wynika. Za dopuszczalnością drogi sądowej do dochodzenia odsetek w razie nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego, którego źródłem był stosunek służbowy, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już uchwałą z 25 stycznia 1995 r. (W. 14/94, OTK w 1995 cz. I, poz. 19). W uzasadnieniu uchwały wyraźnie podkreślono konieczność rozróżnienia elementów administracyjnoprawnych danego stosunku prawnego od skutków opóźnienia w wykonaniu świadczeń pieniężnych wynikających z tego stosunku. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż "owa nieterminowość stanowi w takim wypadku zdarzenie prawne o charakterze cywilnoprawnym". Trybunał Konstytucyjny w pełni podzielając taką ocenę, stoi na stanowisku, że przepisy prawa cywilnego uzasadniają w wyżej wymienionym wypadku objęcie zakresem "sprawy cywilnej" roszczeń o zapłatę odsetek od świadczenia pieniężnego ustalonego decyzją administracyjną.

Po drugie, za takim rozumieniem tego pojęcia przemawiają też argumenty natury konstytucyjno-prawnej. Trybunał zwraca bowiem uwagę, że w przypadku wykluczenia drogi do dochodzenia tych roszczeń przed sądami powszechnymi, osoba uprawniona do świadczenia nie dysponuje żadną możliwością realizacji prawa. Przyjęty w Polsce model sądownictwa administracyjnego nie dopuszcza bowiem badania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego cywilnoprawnych skutków niewykonania lub nienależytego wykonania legalnej i niewadliwej decyzji administracyjnej. Wskazuje na to zestawienie przepisów art. 16, 20 ust. 3 i art. 31 ust. 4 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Wyłączenie analizowanych spraw z kategorii "spraw cywilnych", a tym samym - wyłączenie ochrony przed sądem powszechnym, jest więc równoznaczne z całkowitym zamknięciem drogi sądowej do dochodzenia ewentualnych roszczeń związanych ze świadczeniami pieniężnymi mającymi swe źródło w decyzji administracyjnej. W konsekwencji oznaczałoby to naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do po-

glądu wyrażonego w wyżej powołanej uchwale z 25 stycznia 1995 r., jeszcze raz podkreśla, że prawo do sądu oznacza materialną, rzeczywistą możliwość poszukiwania ochrony sądowej w każdej sprawie, a nie tylko formalną dostępność drogi sądowej w ogóle. W świetle tak rozumianego prawa do sądu, wzmocnionego obecnie domniemaniem ustanowionym w art. 177 Konstytucji, brak pozytywnego przepisu przewidującego drogę sądową dla dochodzenia danej kategorii spraw, nie może być odczytywany jako wyłączenie w stosunku do tych spraw zasad powszechnie obowiązujących w państwie prawnym. Milczenie ustawodawcy nie może być traktowane jako równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej (por. W. 14/94). Taka interpretacja byłaby bezzasadna tym bardziej, że ustawodawca w Kodeksie cywilnym ustanowił ogólne zasady odpowiedzialności za nieterminowe spełnienie świadczeń pieniężnych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji pozostaje tylko takie rozumienie "sprawy cywilnej", które nie wyklucza z jej zakresu możliwości dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych tylko z tej przyczyny, że ich źródłem jest decyzja administracyjna ustalająca obowiązek spełnienia określonego świadczenia pieniężnego na rzecz konkretnej osoby. W ocenie Trybunału za sprzeczne z Konstytucją należy uznać stosowanie przez sądy swoistego automatyzmu: jeśli źródłem powstałego stosunku prawnego jest decyzja administracyjna (akt administracyjny), to stosunek ten nie może mieć charakteru cywilnoprawnego i - w konsekwencji - droga sądowa jest niedopuszczalna. Jak wykazano wyżej, takie rozumowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego i prowadzi do całkowitego pozbawienia ochrony sądowej, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie sprawy cywilnej sensu largo jest najszerszym, ogólnym sformułowaniem, którym ustawodawca posłużył się dla wyznaczenia właściwości sądów powszechnych. Sformułowanie kompletnego wykazu "spraw cywilnych" jest na tyle utrudnione, że z góry można założyć, iż każda próba spotkałaby się z zarzutem pominięcia jakiegoś elementu tego pojęcia (choćby w nowo pojawiających się typach stosunków prawnych). Drogą zapewnienia prawa do sądu w zakresie wynikającym z Konstytucji jest więc właściwa interpretacja pojęcia "sprawy cywilnej". Praktyka stosowania art. 1 KPC, jak wskazują powołane przykłady, nie zapewnia jednak w dostatecznym stopniu realizacji prawa do sądu, gdy chodzi o roszczenia wynikłe z aktu administracyjnego. W ocenie Trybunału Konstytucyj-

nego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych występują rozbieżności interpretacyjne w kwestii dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o roszczenia cywilnoprawne, wynikające ze stosunków o charakterze administracyjno-prawnym. Rozbieżności tych nie zdołano usunąć w drodze zastosowanej przez Trybunał wykładni w zgodzie z Konstytucją. W powołanej wyżej uchwale Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r. jednoznacznie stwierdzono, iż w sprawach o roszczenia cywilne, powstałe w wyniku zdarzeń związanych z realizacją stosunków administracyjno-prawnych, droga sądowa jest dopuszczalna. Pomimo to, w późniejszym orzecznictwie nadal przyjmowano wykładnię całkowicie odmienną. W tej sytuacji, Trybunał Konstytucyjny, aby zapobiec wyprowadzaniu w drodze wykładni z treści art. 1 KPC normy o charakterze niekonstytucyjnym, uznał za konieczne wyeliminowanie występujących nieprawidłowości w sposób odmienny od przyjętej wykładni w zgodzie z Konstytucją. Drogą prowadzącą do tego celu jest stwierdzenie, że art. 1 KPC rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia "sprawy cywilnej" nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podzielając co do zasady powyższą argumentację Trybunału Konstytucyjnego, a zwłaszcza pogląd o konieczności interpretacji przepisu art. 1 KPC w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym stwierdza, że do rozpoznania sprawy o odsetki z tytułu opóźnienia lub zwłoki w wypłacie odszkodowania, o którym mowa w art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, właściwy jest sąd powszechny.

Biorąc powyższe pod rozwagę Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym orzekło jak w sentencji.

=====