

POSTANOWIENIE

Dnia 5 maja 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosława Wysocka (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Stanisław Dąbrowski

SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian

w sprawie z powództwa L. Z.

przeciwko Skarbowi Państwa - Aresztowi Śledczemu w C.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 5 maja 2005 r.,
kasacji powoda od postanowienia Sądu Okręgowego w T. z dnia 14 czerwca 2004 r.,
sygn. akt VIII Cz (...),

uchyla zaskarżone postanowienie oraz postanowienie Sądu Rejonowego w C. z dnia 26 lutego 2004 r. i sprawę przekazuje temu Sądowi do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 14 czerwca 2004 r. Sąd Okręgowy w T. oddalił zażalenie L. Z. na postanowienie Sądu Rejonowego w C., którym odrzucony został jego pozew przeciwko Skarbowi Państwa – Aresztowi Śledczemu w C. o zapłatę 18 884 zł.

Jako podstawę faktyczną żądania powód powołał dokonanie, na podstawie umowy zawartej z pozwanym w 1991 r., nakładów na adaptację i remont lokalu, który został mu przydzielony, gdy pozostawał funkcjonariuszem służby więziennej; jako podstawę prawną żądania powód wskazał art. 471 k.c.

Sąd ustalił, że powodowi przydzielono lokal, który dotychczas był przeznaczony na kancelarię tajną, i którego przystosowanie do celów mieszkalnych wymagało adaptacji i remontu. Prace adaptacyjne i remontowe zostały dokonane przez powoda, a

sporządzony na zlecenie pozwanego operat szacunkowy wyceniał wartość tych nakładów na kwotę 18 884 zł. Kolejne wnioski powoda o zwrot tych kosztów nie były uwzględniane, co znajdowało wyraz jedynie w korespondencji, a nie w decyzjach. Ostatecznie w 1999 r. powód został poinformowany przez Dyrektora Okręgowej Służby Więziennej w Bydgoszczy, że wobec nieopuszczenia lokalu, lecz wykupienia go przez powoda, nie należy mu się zwrot kosztów adaptacji lokalu.

W procesie o zapłatę, wszczętym przez powoda na wskazanej wyżej podstawie faktycznej i prawnej, pozwany podniósł zarzut niedopuszczalności drogi sądowej, wnosząc o odrzucenie pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

Sąd pierwszej instancji odrzucił pozew, i chociaż nie podał podstawy prawnej swego orzeczenia, z uzasadnienia wnosić można, że uczynił to przyjmując niedopuszczalność drogi sądowej. Ostatnie stwierdzenia odnoszą się także do uzasadnienia postanowienia Sądu drugiej instancji. Oddalając zażalenie, Sąd ten stwierdził, że źródłem roszczenia powoda nie są przepisy prawa cywilnego regulującego najem lokali mieszkalnych, lecz przepisy prawa administracyjnego „w szczególności” ustawy o Służbie Więziennej. Sąd wskazał, że stosunki mieszkaniowe funkcjonariuszy służby więziennej regulowała ustawa z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 69, poz. 436 ze zm.), a obecnie reguluje je ustawa o takiej samej nazwie z dnia 26 kwietnia 1996 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.). Art. 28 ustawy z 1959 r. przewidywał, że funkcjonariuszowi przysługuje prawo remontu zajmowanego mieszkania na koszt Ministerstwa Sprawiedliwości, przy czym w drodze rozporządzenia określone były zasady wykonywania takich remontów.

Analogicznie, art. 88 ust. 1 obowiązującej ustawy z 1996 r. stanowi, że funkcjonariuszowi przysługuje równoważnik pieniężny za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego. Wysokość oraz tryb przyznawania równoważnika jest określony w rozporządzeniu wykonawczym.

Według Sądu Okręgowego, z przytoczonych przepisów nie wynika, aby roszczenia związane z remontami mieszkań funkcjonariuszy Służby Więziennej przekazane zostały do właściwości sądów powszechnych. Wynikają one z przepisów prawa administracyjnego, a nie cywilnego, i rozstrzygane są w postępowaniu administracyjnym.

Kasację od postanowienia Sądu Okręgowego powód oparł na podstawie naruszenia prawa materialnego, polegającego na niewłaściwym zastosowaniu art. 28 ustawy z 1959 r. i art. 88 ust. 1 i 2 ustawy z 1996 r. o Służbie Więziennej, przez

przyjęcie tych przepisów – a nie przepisów prawa cywilnego - jako źródła roszczenia powoda oraz na podstawie naruszenia przepisów postępowania przez wadliwe zaakceptowanie stanowiska Sądu pierwszej instancji co do niedopuszczalności drogi sądowej, uzasadniającej odrzucenie pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

W konkluzji skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego *wyroku* i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kwestie związane z dopuszczalnością drogi sądowej były przedmiotem licznych wypowiedzi Sądu Najwyższego, i najistotniejsze kryteria oceny tej przesłanki procesowej zostały w nich szeroko omówione. Nie zostały one jednak uwzględnione przez Sądy orzekające w sprawie niniejszej.

Spośród licznych orzeczeń Sądu Najwyższego można ograniczyć się do powołania postanowień z dnia 22 kwietnia 1998 r., ICKN 1000/97 (OSNC 1999/1/6) oraz z dnia 10 marca 1999 r., IICKN 340/98 (OSNC1999/9/161), w których wyrażone i uzasadnione zostało stanowisko w analizowanej kwestii. Najsyntetyczniej rzecz ujmując, należy przypomnieć główne jego elementy.

Kodeks postępowania cywilnego, zgodnie z art. 1, normuje postępowanie sądowe w wymienionych w nim sprawach, w tym w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego. Sprawy te są w rozumieniu kodeksu sprawami cywilnymi, podlegającymi rozpoznaniu przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy, chyba że przepis szczególny przewiduje dla nich właściwość innych sądów lub organów (art. 2 § 1 i 3 k.p.c.). Ocena charakteru sprawy z punktu widzenia art. 1 k.p.c. („sprawa ze stosunków z zakresu prawa cywilnego”) zależy przede wszystkim od przedmiotu procesu (przedstawionego pod osąd roszczenia) oraz okoliczności faktycznych stanowiących według powoda podstawę roszczenia. Obojętne natomiast z punktu widzenia dopuszczalności drogi sądowej jest wykazanie istnienia roszczenia. Zasadą jest, że droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera roszczenie na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. Odstępstwo od tej zasady, czyli sytuacja, w której sprawa cywilna nie będzie rozpoznawana w postępowaniu sądowym, może wynikać jedynie z przepisów szczególnych.

Uwzględniając te zasady w okolicznościach niniejszej sprawy należało wziąć pod rozwagę, co następuje.

Powód, uzasadniając swoje żądanie powołał się na zawarcie z pozwanym umowy o wykonanie remontu i adaptacji lokalu w celu przystosowania go do celów

mieszkalnych oraz na wynikające z tej umowy zobowiązanie się pozwanego do zwrotu poniesionych kosztów tej adaptacji, a jako prawną podstawę roszczenia wskazał art. 471 k.c. Okoliczności faktyczne, na które powołał się powód, stanowią zdarzenia prawne, z których wynikają (mogą wynikać) konsekwencje cywilnoprawne; tak sformułowanej podstawie faktycznej odpowiada powołana podstawa prawna. Oznacza to, że z zasady w takiej sprawie można założyć dopuszczalność drogi sądowej.

W takiej sytuacji, niedopuszczalność drogi sądowej mogłaby ewentualnie wynikać z przepisu szczególnego, przewidującego właściwość sądu szczególnego lub organu administracyjnego. W tym ostatnim wypadku właściwa byłaby droga postępowania administracyjnego, i - w ocenie Sądu Okręgowego - taki właśnie jest stan rzeczy w niniejszej sprawie. Ocena ta została jednak wyrażona po pierwsze, przy przyjęciu błędnego założenia ogólnego, a po drugie – bez analizy przepisów, które miałyby stanowić podstawę wyłączenia w tej sprawie drogi cywilnej.

Błędne założenie, o którym wspomniano, znalazło wyraz w stwierdzeniu Sądu, że z przytoczonych przepisów (ustaw o służbie więziennej i rozporządzeń wykonawczych) „nie wynika, aby roszczenia związane z remontami mieszkań funkcjonariuszy Służby Więziennej przekazane zostały do właściwości sądów powszechnych”. W rzeczywistości zasady są inne: 1. wyłączenie dopuszczalności drogi sądowej (na rzecz kompetencji organów administracyjnych) musi wynikać z przepisu 2. brak przepisu przewidującego drogę sądową dla dochodzenia określonych roszczeń (określonej kategorii spraw) nie może być odczytywany jako wyłączenie w stosunku do tych spraw zasad powszechnie obowiązujących w państwie prawnym, w tym prawa do sądu (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 2004 r., IICK 130/03, OSNC 2005/4/68). Takie też stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r., W14/94 (OTK 1995/1/19), stwierdzając, na tle stosunków służbowych funkcjonariuszy policji, że w takim zakresie, w jakim pragmatyki służbowe nie zawierają szczególnej regulacji, mają zastosowanie powszechnie obowiązujące zasady i przepisy; brak pozytywnego przepisu (określenia drogi sądowej) nie może być odczytywany jako wyłączenie powszechnie obowiązujących zasad.

Sam fakt, że strony łączył stosunek służbowy, generalnie podlegający regulacji o charakterze administracyjnoprawnym, nie oznacza, by pomiędzy stronami w ogóle wyłączona była możliwość powstania stosunku o charakterze cywilnoprawnym, zwłaszcza w sferze nie dotyczącej podstawowych elementów stosunku służbowego i w sytuacji, gdy miały miejsce (istotne tu jest twierdzenie w ramach podstawy faktycznej

powództwa) zdarzenia prawne mogące stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. Trzeba przy tym zauważyć, że ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (art. 28 i 31) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu spraw osobowych funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz właściwości przełożonych w tych sprawach (Dz. U. Nr 205, poz. 1737), określają zakres spraw osobowych funkcjonariuszy, dla których wyraźnie przewiduje się drogę administracyjną (art. 31 ust. 4 ustawy); przedmiot niniejszego procesu do tej kategorii spraw nie zalicza się.

Jak wcześniej wskazano, Sąd ograniczył się do przytoczenia przepisów dwóch ustaw o Służbie Więziennej (z 1959 r. i obowiązującej z 1996 r.), z których wynika, że funkcjonariuszowi przysługuje równoważnik pieniężny za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, oraz do stwierdzenia, że wysokość i tryb przyznawania równoważnika regulują rozporządzenia. Sąd nie wyjaśnił podstaw, dla których z regulacji tej wyprowadził wnioski o niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie o rozliczenie, zgodnie z umową, nakładów poczynionych przez funkcjonariusza na adaptację lokalu, ani też nie dokonał oceny charakteru uprawnienia do równoważnika, istniejącego w ramach stosunku służbowego (dla którego istotnie właściwa jest droga administracyjna). Sięgnięcie do przepisów powołanych ustaw oraz aktów wykonawczych regulujących zasady i wysokość wypłat wspomnianego równoważnika pieniężnego (czyli kolejno zarządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 sierpnia 1986 r., z dnia 22 grudnia 1988 r., z dnia 11 sierpnia 1993, z dnia 15 lipca 1997 r., Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości, odpowiednio 1986 r., nr 4, poz. 23, 1989 r., nr 1, poz. 1, 1993 r., nr 5, poz. 19, 1997 r., nr 3, poz. 22 oraz rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 września 2000 r., Dz. U. Nr 84, poz. 951 i z dnia 24 czerwca 2003 r. Dz. U. Nr 132, poz. 1234), pozwoliłoby Sądowi na stwierdzenie szczególnego charakteru tego równoważnika, ustalanego na podstawie określonych danych (powierzchnia lokalu, stawka za 1 m. kw. mieszkania) i przyznawanego corocznie funkcjonariuszom zajmującym lokale mieszkalne. Z przepisów tych wynika wyraźnie, że charakter uprawnienia funkcjonariusza do równoważnika jest zasadniczo odmienny od żądania zwrotu nakładu na adaptację lokalu.

Jednocześnie, jak wynika z tego co wcześniej powiedziano, brak jest regulacji szczególnej, przewidującej, że także wszelkie inne (niż równoważnik) rozliczenia z tytułu poniesionych przez funkcjonariusza kosztów remontu mieszkania służbowego mogą być dochodzone tylko na drodze administracyjnej.

Zauważyć przy tym należy, że powód stanowczo od początku procesu podnosił, że nie dochodzi zapłaty równoważnika z tytułu remontu, lecz zwrotu nakładów poczynionych zgodnie z umową. Także z ustaleń Sądu nie wynika, aby strona pozwana traktowała żądanie zwrotu nakładów w jakimkolwiek powiązaniu z uprawnieniem do równoważnika; nie było w istocie sporne, że przedmiotem sprawy jest zupełnie inne roszczenie, z tym tylko, że – według stanowiska strony pozwanej, zaaprobowanego przez Sąd – także i takie roszczenie nie może być dochodzone w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym.

Konkludując, skoro powód oparł żądanie na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych, a brak jest przepisu szczególnego, który w sprawie takiej przewidywałby właściwość innego (niż powszechny) sądu lub organu, nie było podstaw do zakwestionowania dopuszczalności drogi sądowej i odrzucenia pozwu z powołaniem się na tę negatywną przesłankę procesową (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Zarzut naruszenia tego przepisu, podobnie jak zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego, które Sąd błędnie uznał za podstawę oceny dochodzonego roszczenia, okazały się zatem uzasadnione, co prowadziło do uwzględnienia kasacji i orzeczenia stosownie do art. 393¹³ § 1 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 lutego 2005 r., zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 13, poz. 89).

Jak wcześniej wskazano, zupełnie inną kwestią jest istnienie stosunku umownego i roszczenia, które powód ma prawo wykazywać w procesie cywilnym.