



Sygn. akt II CSK 428/09

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lutego 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Kwaśniewski (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

w sprawie z powództwa W. O.

przeciwko Wojskowej Agencji Mieszaniowej w P.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 18 lutego 2010 r.,

skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich

od wyroku Sądu Okręgowego w P. z dnia 5 grudnia 2008 r., sygn. akt XV Ca (...),

oddala skargę kasacyjną i nie obciąża powoda kosztami postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Sąd drugiej instancji wyrokiem reformatoryjnym z dnia 5 grudnia 2008 r. oddalił powództwo o zapłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, żądanego ponad kwotę dotychczas wypłaconą już powodowi przez pozwaną na mocy zawartej między stronami umowy nr (...)/2006 z dnia 11 grudnia 2006 r.

Podzielając ustalenia faktyczne i uznając je za własne, Sąd odwoławczy nie dopatrył się podstaw do uwzględnienia powództwa, ponieważ pozwana wykonała zobowiązanie wynikające z umowy stron poprzez wypłatę umówionego świadczenia (kwoty 99.872,24 zł), a dalej idące roszczenie Sąd uznał za nie mające podstaw, wobec braku kompetencji sądu do zmiany treści zobowiązania.

W ocenie Sądu drugiej instancji imperatywny przepis art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, narzuca treść zobowiązania w zakresie bezpośrednio wpływającym na wysokość ekwiwalentu, poprzez wprowadzenie dwóch modyfikacji w stosunku do regulacji prawnej poprzedzającej dzień 1 lipca 2004 r. Jedną z nich było przyjęcie w ustawie za podstawę obliczenia ekwiwalentu średniej ceny m² powierzchni użytkowej podstawowej ustalonej przez dyrektora oddziału regionalnego WAM w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. 1 lipca 2004 r., a więc rezygnacja z dotychczasowej przesłanki ustawowej tj. stosowania średnich cen rynkowych.

Zważywszy, że spełnienie świadczenia na rzecz powoda w wysokości wynikającej z umowy stron nastąpiło w dniu 18 grudnia 2008 r., to powód pozbawiony został w ten sposób uprawnienia do dalszego dochodzenia roszczenia o zapłatę z tej umowy, odpowiadającej bezwzględnie obowiązującym przepisom prawa.

Sąd odwoławczy stwierdził zarazem, że zmiana z dniem 1 lipca 2004 r. stanu prawnego pozbawiła powoda domagania się zawarcia umowy o treści wynikającej w całości z przepisów obowiązujących do dnia 30 czerwca 2004 r., a umowa stron, w zakresie w jakim zasada swobody umów była ograniczona, zgodna była z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa. Nie była to więc umowa nieważna w rozumieniu art. 58 § 1 k.c., ponieważ w całości odpowiadała prawu, a także nie zawierała błędu matematycznego, lub innej wadliwości, stwierdził Sąd drugiej instancji. Przyjęcie przez powoda umówionego świadczenia doprowadziło więc do wygaśnięcia zobowiązania wynikającego z umowy.

W konkluzji Sąd Okręgowy uznał, że umowa o ekwiwalent musiała stanowczo uwzględniać wskazania ustawowe wynikające m. in. z bezwzględnie obowiązującego art. 19 ust. 3 ustawy, co oznaczało konieczność przyjęcia za podstawę obliczenia ekwiwalentu cenę m² ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego WAM na kwotę 2314 zł, wynikającą z decyzji nr 36/2004 z dnia 1 lipca 2004 r.

Powyższy wyrok zaskarżył w całości Rzecznik Praw Obywatelskich, który w skardze kasacyjnej zarzucił błędną wykładnię art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.) zwanej dalej „ustawą”, w zw. z art. 58 § 1 KC, wskutek przyjęcia, że strona umowy o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery nie jest uprawniona do dochodzenia na drodze sądowej zapłaty „różnicy pieniężnej”, będącej wynikiem przyjęcia w umowie, jako podstawy do obliczenia wysokości ekwiwalentu, wartości pieniężnej ustalonej przez dyrektora oddziału regionalnego WAM w sposób niezgodny z wytycznymi zawartymi w art. 19 ust. 3 ustawy.

Zarzut naruszenia prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP uzasadniono faktycznym zamknięciem drogi sądowej do dochodzenia realizacji roszczenia o wypłatę ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery stałej w wysokości ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi, a tym samym naruszenie także określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP zasady ochrony praw majątkowych przez pozbawienie możliwości realizacji roszczenia majątkowego w ustawowo określonej wysokości.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi drugiej instancji.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Rzecznik Praw Obywatelskich akcentuje konieczność dokonywania przez sąd kontroli zgodności umowy z bezwzględnie obowiązującym przepisem art. 19 ust. 3 ustawy, polegającej na ocenie, czy „akt” dyrektora oddziału regionalnego WAM, określający średnią cenę m² powierzchni użytkowej podstawowej, jest zgodny z przepisem ustawy. Odmawiając powodowi dokonania sądowej kontroli w tym zakresie, Sąd odwoławczy naruszył art. 19 ust. 3 ustawy w zw. z art. 58 § 1 k.c., a także pozbawił powoda ochrony prawnej jego roszczenia wynikającego z umowy.

Strona pozwana w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosła o jej oddalenie i o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanej kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym podnosząc argumenty mające wskazać na bezzasadność zarzutów skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw.

Z ustaleń faktycznych dokonanych przez Sąd drugiej instancji, którymi Sąd Najwyższy jest związany (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), wynika, że powód - W. O. złożył wniosek o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery w lipcu 2003 r., zaś umowę w tym przedmiocie zawarł z Wojskową Agencją Mieszkaniową w dniu 11 grudnia 2006 r.

Powyższe ustalenie faktyczne Sądu odwoławczego oznacza, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie ma art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia roku o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1203 ze zm.). Zgodnie tym - mającym charakter intertemporalny - przepisem, dyrektor regionalnego oddziału Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, rozpoznając wniosek osoby uprawnionej o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery, złożony do dnia 30 czerwca 2004 r., a niezakończony zawarciem umowy, stosuje przepisy ustawy z dnia 22 czerwca 1995 roku o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.) obowiązujące do dnia 30 czerwca 2004 roku, uwzględniając przy tym uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę m² powierzchni, ustaloną przez dyrektora regionalnego oddziału Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie ustawy. Oznacza to, że podstawę obliczenia ekwiwalentu przysługującego powodowi stanowi średnia cena m² powierzchni użytkowej ustalona przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na dzień wejścia w życie ustawy, tj. na dzień 1 lipca 2004 r., a nie, jak przewidywał to art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 roku o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w brzmieniu sprzed dnia 30 czerwca 2004 roku, średnia cena m² powierzchni użytkowej ustalona na podstawie średnich cen rynkowych zakupu lokalu mieszkalnego w danym garnizonie w dniu przyznania ekwiwalentu.

Nie zasługuje na uwzględnienie podniesiony przez skarżącego zarzut naruszenia art. 19 ust. 3 ustawy w zw. z art. 58 § 1 k.c., poprzez jego błędną wykładnię, polegającą - w jego ocenie - na przyjęciu przez Sąd drugiej instancji, iż strona umowy o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery, nie jest uprawniona do dochodzenia, w toku postępowania przed sądami powszechnymi, zapłaty „różnicy pieniężnej” będącej wynikiem przyjęcia w umowie, jako podstawy do obliczenia wysokości należnego ekwiwalentu, wartości pieniężnej ustalonej przez dyrektora w sposób niezgodny z wytycznymi zawartymi w art. 19 ust. 3 ustawy. Zarzut ten - na co należy wyraźnie zwrócić uwagę - wobec przytoczonego w skardze kasacyjnej jego uzasadnienia,

zmierza w swej istocie nie tylko do kwestionowania przez wnoszącego skargę ważności umowy nr 166/2006 z dnia 11 grudnia 2006 roku o wypłatę ekwiwalentu za rezygnację z kwatery, ale także do „podważania” w toku postępowania cywilnego zgodności z prawem, a w konsekwencji także i ważności, decyzji dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej ustalającej średnią cenę m² powierzchni użytkowej podstawowej. Zdaniem Rzecznika sądy powszechne są bowiem władne w toku postępowania cywilnego dokonać kontroli tej decyzji pod kątem jej zgodności z prawem, a przede wszystkim z kryteriami ujętymi w art. 19 ust. 3 ustawy.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego, utrwalony jest pogląd, że źródłem zobowiązania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery jest umowa cywilnoprawna zawierana przez Agencję z podmiotem uprawnionym z mocy ustawy (tak m.in. postanowienia SN z dnia 23 marca 2001 r., IV CSK 1621/00, niepubl.; wyrok SN z dnia 23 marca 2003 r., II CKN 1338/00, publ. „Izba Cywilna” 2004, nr 3, s. 44; wyrok SN z dnia 9 lipca 2003 r., IV CKN 320/01, niepubl., a także wyrok TK z dnia 11 grudnia 2000 r., U 2/00, publ. OTK Zb. Urz. 2000, nr 8, poz. 296.). Zwraca się przy tym uwagę, że swoboda kontraktowa stron takiej umowy, w zakresie kształtowania jej treści, podlega - zgodnie z art. 353¹ k.c. - ograniczeniu ze względu na bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy określające m.in. kryteria wyliczenia wysokości ekwiwalentu należnego uprawnionemu (por. wyrok SN z dnia 30 listopada 2006 r., I CSK 279/06, niepubl.). Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 3, ustawy wysokość należnego ekwiwalentu pieniężnego ustalana jest w oparciu o decyzję dyrektora regionalnego oddziału Wojskowej Agencji Mieszkaniowej określającą średnią cenę m² powierzchni użytkowej podstawowej ustaloną w dniu wejścia w życie ustawy.

Z art. 13 ust. 6 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że dyrektorzy oddziałów regionalnych WAM wydają decyzje administracyjne w sprawach określonych w przepisach tej ustawy na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Ustalenie przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej średniej ceny m² powierzchni użytkowej podstawowej następuje zatem w decyzji administracyjnej, której treścią Sąd jest związany (wyrok SN z dnia 18 kwietnia 2008 r., sygn. akt II CSK 651/07, niepubl.).

Mając powyższe na względzie, przyjąć należy, że średnia cena m² powierzchni użytkowej podstawowej ustalona decyzją administracyjną wydaną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w P., nie podlega kontroli

sądów powszechnych. Zgodnie bowiem przyjmuje się w orzecznictwie, że decyzje organów administracji publicznej, wydawane w granicach ich kompetencji, są wiążące dla sądów w zakresie ich rozstrzygnięcia. Sądy nie są władne - w toku postępowania cywilnego - dokonywać oceny prawidłowości wydawanych decyzji i orzekać w przedmiocie istnienia lub nieistnienia przesłanek materialnoprawnych stanowiących podstawę ich wydania. Decyzja administracyjna, będąca wyrazem stanowiska organu, który ją wydał, jest zatem wiążąca dla sądu w zakresie objętym jej treścią, i w tym zakresie nie może ona być kwestionowana w toku postępowania cywilnego (por. uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 9 października 2007 roku, sygn. akt III CZP 46/07, publ. OSNC 2008, nr 3, poz. 30; uchwała SN z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. akt III CZP 28/09, dotychczas niepubl.). Powód, działając w swoim interesie, jako osoba zainteresowana, może zatem zwrócić się do sądu administracyjnego z żądaniem oceny, czy decyzja dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w P. wydana została zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy. Dopiero uzyskanie orzeczenia w przedmiocie zmiany decyzji może stanowić podstawę do zmiany, ustalonej w umowie, wysokości należnego powodowi ekwiwalentu za rezygnację z kwatery.

Zaznaczyć przy tym również należy, że powód, na podstawie § 4 ust. 2 umowy nr 166/2006 z dnia 11 grudnia 2006, której ważność w tym zakresie nie jest kwestionowana, zrzekł się wszelkich roszczeń wobec Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu wyliczenia wysokości przyznanego ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery.

Nie jest również uprawniony zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP uzasadniany przez Rzecznika Praw Obywatelskich faktycznym zamknięciem powodowi drogi sądowej do dochodzenia roszczeń z tytułu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery. O tym, że nie została „faktycznie zamknięta droga sądowa” świadczy fakt, że żądanie powoda było merytorycznie rozpoznawane przez sądy dwóch instancji, a więc bez naruszenia przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Również toczące się postępowanie przed Sądem Najwyższym, na skutek wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargi kasacyjnej, jest wyrazem realizacji przysługującego powodowi prawa do sądu. Realizacja przez powoda prawa do sądu w pełnym zakresie wyrażonym normami konstytucyjnymi (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) nie dowodzi więc pozbawienia go możliwości dochodzenia roszczenia majątkowego. Okoliczność, że rezultat procesu prowadzonego przed sądami powszechnymi okazał się być

niesatysfakcjonujący dla powoda, nie uzasadnia zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, ponieważ nie doszło do naruszenia zasady ochrony praw majątkowych.

W przedmiocie kosztów postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy, na podstawie art. 102 k.p.c., postanowił nie obciążać skarżącego tymi kosztami ze względu na skomplikowany charakter sprawy oraz fakt, że skargę w jego imieniu wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., a w przedmiocie kosztów postępowania na podstawie art. 102 k.p.c. w zw. art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., orzeczono jak w sentencji.