

Uchwała z dnia 23 lutego 2005 r., III CZP 85/04

Sędzia SN Henryk Pietrkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Bronisław Czech

Sędzia SN Elżbieta Skowrońska-Bocian

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Gminy M(...)e, Gminy M(...)a i Gminy W.Ś. przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Środowiska i R. Spółce Węglowej S.A. w R. o ustalenie nieważności umowy, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 23 lutego 2005 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 7 września 2004 r.:

"Czy dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia przez gminę górnictw ustalenia nieważności umowy o restrukturyzację zobowiązań pieniężnych z tytułu opłaty eksploatacyjnej zawartej w trybie i na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1988 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górnictw (Dz.U. Nr 162, poz. 1112 ze zm.)?"

podjął uchwałę:

Dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia przez gminę górnictw ustalenia nieważności umowy o restrukturyzację zobowiązań pieniężnych z tytułu opłaty eksploatacyjnej, zawartej na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1988 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górnictw (Dz.U. Nr 162, poz. 1112 ze zm.).

Uzasadnienie

Przedstawione przez Sąd Apelacyjny w Warszawie do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. zagadnienie prawne powstało w sprawie, w której powodowe Gminy wystąpiły przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa i pozwanej

spółce z powództwem o „ustalenie nieważności umowy” o restrukturyzację zobowiązań pieniężnych z tytułu opłat eksploatacyjnych powstałych przed dniem 1 stycznia 2000 r. w części uzasadniającej zadłużenie wobec powodowych Gmin – zawartej w dniu 6 marca 2002 r. między pozwanymi. W następstwie tej umowy – zawartej na podstawie art. 4 i następnych ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz.U. Nr 162, poz. 1112 – dalej: „ustawa z dnia 26 listopada 1998 r.”) – nastąpiło umorzenie zobowiązań pozwanej spółki wobec m.in. powodowych Gmin z tytułu opłat eksploatacyjnych ustalonych decyzjami z dnia 22 sierpnia 2001 r.

Sąd Apelacyjny, rozpoznając apelację od wyroku uznającego powództwo za bezzasadne, powziął wątpliwość, czy w rozpoznawanej sprawie dopuszczalna jest droga sądowa, skoro przedmiotem restrukturyzacji są zobowiązania pieniężne o charakterze publicznoprawnym, ustalone w drodze decyzji administracyjnej – w postępowaniu, którego charakter „nie jest jasny”. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że umorzenie postępowania oddłużeniowego następuje w formie decyzji administracyjnej podejmowanej przez Ministra Gospodarki w uzgodnieniu z Ministrami Środowiska, Finansów oraz Skarbu Państwa. Umowa oddłużeniowa, która reguluje stosunki o charakterze administracyjnoprawnym może zatem być kwalifikowana jako zdarzenie prawne finalizujące postępowanie administracyjne. Przy przyjęciu dopuszczalności drogi sądowej umowa oddłużeniowa podlegałaby kontroli w ramach postępowania przed sądem powszechnym, natomiast jej realizacja zakończona ewentualną decyzją o umorzeniu postępowania oddłużeniowego podlegałaby kontroli w drodze sądowoadministracyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Na tle art. 1 k.p.c. należy rozróżnić dwa rodzaje spraw cywilnych, tj. sprawy cywilne w znaczeniu materialnym, wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, a także prawa pracy, oraz sprawy cywilne w znaczeniu formalnym, które nie mają charakteru cywilnego, ale uchodzą za sprawy cywilne z tego względu, że ich rozpoznanie odbywa się według kodeksu postępowania cywilnego – z mocy przepisów zawartych w tym kodeksie lub w innych ustawach.

W okresie ostatnich kilku lat stanowisko Sądu Najwyższego co do znaczenia art. 1 i 2 k.p.c. uległo istotnej zmianie w tym sensie, że pojęcie „sprawy cywilnej”

rozumiane jest szeroko (por. np. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 129). W wielu orzeczeniach, wydanych w sprawach, w których chodziło o skutki działań władczych administracji publicznej, trafnie podkreślono, że sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. są nie tylko sprawy ze stosunków cywilnoprawnych w rozumieniu art. 1 k.c. Działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej, jest – oprócz zdarzeń cywilnoprawnych regulowanych w kodeksie cywilnym, takich jak czynność prawna lub czyn niedozwolony – także akt administracyjny wywołujący skutki w zakresie prawa cywilnego. Gdy ponadto uwzględni się prezentowaną w doktrynie oraz współczesnej judykaturze tezę, że dopuszczalność drogi sądowej zależy od twierdzeń, na których powód opiera w pozwie swoje roszczenie i nie jest ona warunkowana wykazaniem istnienia roszczenia oraz stosunku prawnego łączącego strony, to rodzi się uzasadniony wniosek, iż jeśli roszczenie oparte jest na zdarzeniach prawnych wywołujących konsekwencje cywilnoprawne, droga sądowa jest dopuszczalna. Nie można z góry wykluczać możliwości powstania stosunku cywilnoprawnego między podmiotami związanymi stosunkiem administracyjnoprawnym, co oczywiście nie przesądza o zasadności powództwa. (...)

Przedmiotem sporu w rozpoznawanej sprawie jest roszczenie o ustalenie nieważności umowy restrukturyzacyjnej dotyczącej zobowiązań o charakterze publicznoprawnym. Wskazać należy, że powodowe Gminy nie były wierzycielami z tytułu opłat eksploatacyjnych objętych umową, a jedynie beneficjentami części kwot przypadających z tytułu tych opłat. Umowa została zawarta między Skarbem Państwa – Ministrem Środowiska jako wierzycielem w rozumieniu ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. a przedsiębiorstwem górniczym jako dłużnikiem w rozumieniu tej ustawy. W stanie normatywnym, który miał zastosowanie do zobowiązań z tytułu opłat eksploatacyjnych objętych umową, opłaty takie były wymierzane przez organ koncesyjny (ministra właściwego do spraw środowiska), przy czym 60 % tych opłat stanowiło każdorazowo dochód gminy, na terenie której prowadzona była działalność objęta koncesją. Powodowe Gminy żądają więc ustalenia nieważności stosunku prawnego łączącego osoby trzecie. Okoliczność, że przedmiotem tego stosunku prawnego są należności o charakterze publicznoprawnym nie zmienia jego cywilnoprawnego charakteru, skoro przedmiot tego stosunku regulowany jest – z woli ustawodawcy – umową, której jedną ze stron jest podmiot prawa prywatnego.

Sprawę, w której osoba trzecia żąda „ustalenia nieważności” takiej umowy, twierdząc, że ma interes prawny w jej zaskarżeniu, należy więc rozpoznać w postępowaniu przed sądem powszechnym (art. 1 i art. 2 § 1 k.p.c.). Wyłączenie takiej sprawy z drogi sądowej przed sądem powszechnym musiałoby wynikać z przepisu szczególnego przekazującego jej rozpoznanie do właściwości innych organów, a przepisu takiego nie ma.

Obrona stanowiska przeciwnego nie znajduje usprawiedliwienia także w świetle – spornej w doktrynie – koncepcji tzw. umowy administracyjnej (publicznoprawnej), czyli umowy zawieranej przez organy administracji celem realizacji swoich zadań administracyjnych, skoro jedną ze stron kwestionowanej umowy nie jest organ administracji publicznej, lecz podmiot prawa cywilnego. Wobec tego, że umowy restrukturyzacyjnej nie można traktować jako umowy administracyjnej, to poza szczegółowymi rozważaniami pozostać musi kwestia możliwości poddania sporów powstałych na tle takich umów rozstrzygnięciu na drodze postępowania przed sądami administracyjnymi. Ograniczyć należy się zatem tylko do zasygnalizowania, że podstawy dla uruchomienia takiej drogi w celu rozpoznania sporów powstałych z umów administracyjnych można dopatrywać się w art. 3 § 1 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, ze zm., dalej: „Pr.p.s.a.”), zgodnie z którym kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na inne, niż określone w art. 3 § 2 ust. 2 pkt 1-3 ustawy akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a także w art. 50 § 1 zdanie 1 Pr.p.s.a., w świetle którego uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes. Skoro umowa restrukturyzacyjna nie jest – ze wskazanych przyczyn – umową administracyjną, lecz umową cywilnoprawną, która w rozpoznawanej sprawie stanowi zdarzenie stanowiące podstawę zgłoszonego roszczenia, należało przedstawione zagadnienie prawne rozstrzygnąć, jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).