

Sygn. akt I CSK 351/13

POSTANOWIENIE

Dnia 15 stycznia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Iwona Koper

SSN Dariusz Zawistowski

w sprawie z powództwa M. M.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Zdrowia
o ustalenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 15 stycznia 2014 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt I ACz (...),

**uchyla zaskarżone postanowienie w przedmiocie odrzucenia
pozwu (pkt. 2 postanowienia) i oddala zażalenie pozostawiając
rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego
w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 5 listopada 2012 r., Sąd Okręgowy odmówił odrzucenia pozwu K. B. oraz M. M. skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Zdrowia o ustalenie, że zaliczyli z wynikiem pozytywnym państwowy egzamin specjalizacyjny z dziedziny urologii dziecięcej.

W uzasadnieniu powództwa wskazali, że Minister Zdrowia decyzją z dnia 5 maja 2005 r. uznał ich dotychczasowy dorobek naukowy i zawodowy za równoważny ze zrealizowaniem szczegółowego programu specjalizacji w dziedzinie urologii dziecięcej oraz dopuścił ich do egzaminu państwowego. Decyzja ta umożliwiła przystąpienie do egzaminu bez konieczności realizowania w całości programu specjalizacji w zakresie urologii dziecięcej. Egzamin przeprowadzony przez Komisję Egzaminacyjną powołaną przez Ministra Zdrowia, odbył się w dniu 26 listopada 2005 r. Powodowie uzyskali odpowiednią ilość poprawnych odpowiedzi, jednak komisja poinformowała zdających, że przyjęła, jako kryterium pozytywnego wyniku udzielenie poprawnych odpowiedzi na 70% pytań. Powodowie, kwestionując tę zasadę, złożyli wspólnie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. skargę na czynność Państwowej Komisji Egzaminacyjnej. Postanowieniem z dnia 16 lipca 2007 r. ten Sąd odrzucił skargę M. M. ze względu na nieuiszczenie opłaty w terminie. Natomiast opłaconą przez K. B. skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. postanowieniem z dnia 7 sierpnia 2007 r. odrzucił z uwagi na brak objęcia tej kategorii spraw właściwością sądów administracyjnych. W wyniku zainicjowanych przez K. B. postępowań odwoławczych Naczelny Sąd Administracyjny ostatecznie postanowieniem z dnia 17 września 2009 r. oddalił jej skargę kasacyjną uznając, że niniejsza sprawa nie jest objęta właściwością sądów administracyjnych. Jednocześnie powodowie wystąpili do Sądu Okręgowego w sprawie I C (...) przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Zdrowia o ustalenie, że w dniu 26 listopada 2005 r. zaliczyli z wynikiem pozytywnym państwowy egzamin specjalizacyjny z urologii dziecięcej i tym samym otrzymali tytuł specjalisty z dziedziny urologii dziecięcej. Wyrokiem z dnia 29 marca 2011 r. Sąd Okręgowy uwzględnił to powództwo, po

czym rozpoznając sprawę na skutek apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z dnia 9 lutego 2012 r. uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił pozew.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 5 listopada 2012 r., odmawiającego odrzucenia pozwu, Sąd Okręgowy przyjął, że uprzednie odrzucenie pozwu, postanowieniem z dnia 9 lutego 2012 r. nie stanowi obecnie powagi rzeczy osądzonej, ponieważ odmiennie został oznaczony przedmiot postępowania. Powodowie ograniczyli bowiem żądanie do czynności związanej z nieuznaniem, że zaliczyli z wynikiem pozytywnym państwowy egzamin specjalizacyjny z dziedziny urologii dziecięcej. Sąd Okręgowy uznał także za nieuzasadniony zarzut pozwanego dotyczący braku przesłanek do zastosowania art. 199¹ k.p.c. Podkreślił, że Minister Zdrowia w odpowiedzi na wniesioną do niego skargę powodów na decyzję Państwowej Komisji Egzaminacyjnej stwierdził, że nie podejmuje i nie może podejmować decyzji lub czynności administracyjnych w tym zakresie. Minister Zdrowia przekazał tę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Sąd Okręgowy podkreślił, że w stosunku do K. B., której skarga została odrzucona ze względu na brak drogi sądowo administracyjnej została niewątpliwie spełniona przesłanka z art. 199¹ k.p.c. Uznając za zasadne zastosowanie art. 199¹ k.p.c. także wobec pozwu wniesionego przez M. M. Sąd Okręgowy uznał, że w odpowiedzi Ministra Zdrowia na skargę powodów doszło do odmowy rozpoznania sprawy przez organ administracji publicznej. Jednocześnie w związku ze skargą powoda procedura sądowo administracyjna nie została przeprowadzona z uwagi na kwestie formalne. W ocenie Sądu Okręgowego nie można jednak pominąć tego, że procedura ta została w całości przeprowadzona przez powódkę K. B., a jej wynik jednoznacznie wskazuje, że sąd administracyjny stwierdził niedopuszczalność drogi sądowo - administracyjnej.

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Zdrowia wniósł zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego z dnia 5 listopada 2012 r. w części, w jakiej nie został odrzucony pozew wniesiony przez M. M..

Postanowieniem z dnia 19 lutego 2013 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że odrzucił pozew wniesiony przez powoda M. M..

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, ocena poprawności przeprowadzonej procedury egzaminacyjnej nie ma cech właściwych stosunkom cywilnoprawnym. Podobny pogląd wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 listopada 2008 r. (sygn. akt II CSK303/08, niepubl.). Sąd Apelacyjny wskazał, że skarżący nie wykorzystał drogi sądowej przed sądem administracyjnym, ponieważ sąd ten nie wypowiedział się w sprawie jego skargi w sposób określony w art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm. dalej jako p.p.s.a.). Wprawdzie, skargę złożył zarówno powód jak i K. B. znajdującą się w tożsamej sytuacji, to jednak przedmiotem oceny dopuszczalności drogi sądowo – administracyjnej stała się wyłącznie jej skarga. Skarga powoda M. M. została odrzucona wobec braku uiszczenia opłaty od zażalenia i nie była poddana analizie w płaszczyźnie przesłanek z art. 58 p.p.s.a. Zważywszy na zastrzeżoną w tym zakresie kognicję sądu administracyjnego, w ocenie Sądu Apelacyjnego, sąd powszechny nie był uprawniony do zastępowania właściwego organu i antycypowania jego rozstrzygnięć w oparciu o orzeczenie wydane wobec innej osoby.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił naruszenia art. 199¹ k.p.c. przez odrzucenie pozwu M. M., pomimo iż organ administracji publicznej – Minister Zdrowia uznał się w sprawie za niewłaściwy do rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej, a ponadto ze względu na stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. i Naczelnego Sądu Administracyjnego w W., jakie te Sądy zajęły w analogicznej sprawie ze skargi K. B.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przed przystąpieniem do rozważań dotyczących zarzucanego w skardze kasacyjnej naruszenia art. 199¹ k.p.c. celowe jest podkreślenie, że zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego pojęcie drogi sądowej jak i sprawy cywilnej rozumiane jest szeroko. Jednak do drogi sądowej przed sądami cywilnymi nie należą sprawy wynikłe na tle stosunków prawnych regulowanych normami prawa publicznego, w ramach, których zachodzi nierównorzędność pomiędzy podmiotami tych stosunków (tak Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 30 stycznia 2013 r., V CSK 101/12, niepubl.; zob. też

postanowienia z dnia 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00, OSNC, nr 1, poz. 20; z dnia 18 listopada 2008 r., II CSK 303/08, OSNC-ZD 2009/3/72).

Prawo do sądu ma konstytucyjne oparcie w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującym każdemu prawo do ochrony na drodze sądowej oraz w art. 77 ust. 2 statuującym zakaz zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Prawo do sądu jest również prawem podmiotowym, gwarantującym każdemu sądową ochronę jego praw, co obejmuje możliwość zwrócenia się do sądu w każdej sytuacji (sprawie) z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w zdarzeniach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia praw i wolności, lecz również odczuwalnej niejasności, niepewności, obawy takiego naruszenia.

Na gruncie prawa procesowego, gwarancję prawa do sądu, urzeczywistnia przyjęta w judykaturze koncepcja roszczenia procesowego, jako przedmiotu procesu oznaczająca, że o dopuszczalności drogi sądowej nie decyduje obiektywne istnienie prawa podmiotowego, lecz jedynie twierdzenie strony o jego istnieniu. Funkcją prawa do sądu nie jest zapewnienie poszukującemu ochrony prawnej, korzystnego wyniku, lecz prawnie skutecznej możliwości zwrócenia się do organu sądowego o rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia stosownie do wyników postępowania dowodowego i zgodnie z treścią prawa materialnego.

Pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji ma charakter autonomiczny i obejmuje również sprawy, które nie są sprawami cywilnymi, sądowno-administracyjnymi lub karnymi; sprawy takie rozpoznaje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym. Nie można antycypująco wyłączać z drogi sądowej żądań zmierzających do dochodzenia naruszonych wolności, niemieszczących się - z jakichkolwiek powodów, np. na skutek niedostatków legislacyjnych - w definicji sprawy cywilnej lub sądowno-administracyjnej. Zgodnie z art. 177 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, właściwym do rozpoznania takiej sprawy będzie sąd powszechny, stosujący przepisy postępowania cywilnego (por. postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2003 r. III CK 319/03, OSNC 2005/5/31).

Konstytucja ustanawia na rzecz sądów powszechnych zasadę domniemania kompetencyjnego, stanowiąc w art. 177, że to one sprawują wymiar

sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Zasadę domniemania kompetencyjnego rozwija również ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 poz. 427 ze zm.) stanowiąc w art. 1 § 1: „Sądami powszechnymi są sądy rejonowe, sądy okręgowe i sądy apelacyjne”. Sądy powszechne zgodnie z § 2 tego artykułu sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, wojskowych i SN. Zasada ta oznacza, że z jednej strony ustawodawca zwykle ma swobodę wyboru, co do tego, jakim sądom przekaże do rozpoznania daną kategorię spraw, ale z drugiej strony, jeżeli jakaś sprawa nie została przez ustawodawcę przekazana żadnemu organowi władzy sądowniczej, to wówczas musi ją rozpoznać merytorycznie sąd powszechny (por. wyrok TK z 9 grudnia 2003 r. P 9/02, OTK-A 2003, Nr 9 poz. 100). Inaczej rzecz ujmując - kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z normy ustawowej i nawet w przypadku luki w prawie, braku odpowiedniej normy określającej jego właściwość, sąd ten ma obowiązek rozpoznania sprawy.

Wobec powyższego, należy podzielić wyrażany w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, że sąd odrzucając pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej nie może poprzestać na stwierdzeniu, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., lecz zobowiązany jest w uzasadnieniu postanowienia wskazać sąd, dla którego właściwości rozpoznanie tej sprawy zostało ustawowo zastrzeżone (por. postanowienie SN z dnia 21 maja 2002 r. III CK 53/02, niepubl.; uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003, nr 2, poz. 31, postanowienie z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, niepubl. oraz postanowienie z dnia 30 stycznia 2013 r., V CSK 101/12, niepubl.). W związku z tym trzeba podnieść, że Sąd Apelacyjny wymienionego obowiązku nie wypełnił wskazując mało precyzyjnie na możliwość złożenia kolejnego podania w postępowaniu administracyjnym.

Zdaniem Sądu Najwyższego, w przedmiotowej sprawie zostało dostatecznie wykazane spełnienie przesłanki z art. 199¹ k.p.c. Przepis ten ma zapobiegać wystąpieniu sytuacji, w której nie istnieje możliwość sądowej kontroli wydawanych w jakimkolwiek postępowaniu orzeczeń lub innych decyzji (por. wymienione

postanowienie z dnia 30 stycznia 2013 r.). Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 kwietnia 2012 r. (sygn. akt I OPK 142/11), art. 199¹ k.p.c. jest swego rodzaju „klapą bezpieczeństwa”, celem jego ustanowienia było zapobieganie sytuacjom patowym, tzn. występowaniu negatywnych sporów kompetencyjnych pomiędzy drogą postępowania administracyjnego (ewentualnie sądowo-administracyjnego) z jednej strony, a drogą sądową w sprawach cywilnych z drugiej strony.

Słusznie podniósł Sąd pierwszej instancji, iż w zakresie drogi administracyjnej organ administracji publicznej - Minister Zdrowia, w piśmie stanowiącym odpowiedź na skargę powodów na decyzję Państwowej Komisji Egzaminacyjnej, uznał się za niewłaściwy do rozpoznania sprawy w postępowaniu administracyjnym. Ponadto pomimo odrzucenia w postępowaniu sądowo-administracyjnym skargi powoda na decyzję Państwowej Komisji Egzaminacyjnej wobec nieuiszczenia przez nie opłaty należy uwzględnić, że zawarta w tym samym piśmie, ale opłacona skarga K. B. została odrzucona prawomocnym postanowieniem z dnia 5 maja 2009 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowo-administracyjnej. W ten sposób Sąd administracyjny uznał się za niewłaściwy do rozpoznania sprawy. Stanowisko to podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 17 września 2009 r. oddalając skargę kasacyjną K. B.. Trzeba też podnieść, że w uzasadnieniu tego postanowienia wskazano, że na gruncie tożsamego stanu faktycznego ze skargi na bezczynność Ministra Zdrowia Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 6 listopada 2007 r. (w sprawie sygn. akt II OSK 1596/07) przyjął, że wynik egzaminu specjalizacyjnego w określonej dziedzinie medycyny, jak i ustalenie kryteriów oceniania na takim egzaminie nie są zaskarżalne do sądu administracyjnego. Nie można wobec tego pominąć, że powodowie w niniejszej sprawie, także razem wnoszący skargi w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym znajdowali się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej. Obie skargi zmierzały do podważenia na podstawie takiej samej argumentacji prawnej i faktycznej do podważenia decyzji Państwowej Komisji Egzaminacyjnej.

Jak przyjmuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jakkolwiek można wymagać, aby strona wyczerpała zwykłe możliwości wzruszenia aktu

administracyjnego lub orzeczenia sądowo - administracyjnego, którym odmówiono jej ochrony, wymaganie to powinno jednak mieścić się w pewnych rozsądnych granicach. Strona dochodząca ochrony swych praw nie powinna bowiem poszukiwać jej na drodze pozasądowej w każdy możliwy sposób, jeżeli stanowisko organów administracji publicznej lub sądów administracyjnych pozwala w sposób rozsądny przyjąć, że droga postępowania administracyjnego lub sądowo – administracyjnego jest w danej sprawie przed nią zamknięta. W takiej sytuacji pozew nie powinien zostać odrzucony, nawet przy braku wyczerpania wszystkich istniejących środków prawnych (por. wyroki SN z dnia 25 kwietnia 2012 r. I PK 142/11, niepubl.; z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06 niepubl.).

Pogląd ten podziela również Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną powoda, a prowadzi to do uznania, że ustalonych okolicznościach sprawy droga administracyjna i administracyjno-sądowa została przed powodem zamknięta i nie istnieją podstawy do uchylenia się przez sąd powszechny od rozpoznania przedmiotowej sprawy przez odrzucenie pozwu.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uchylił zaskarżone postanowienie i oddalił zażalenie pozwanego na postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 5 listopada 2012 r. odmawiające odrzucenia pozwu M. M..