

UCHWAŁA

Dnia 9 lipca 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Wojciech Jan Katner

SSN Krzysztof Strzelczyk

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z wniosku Mariusza J.
przeciwko Skarbowi Państwa – Wojskowemu Biuru Emerytalnemu w P.
o nadanie klauzuli wykonalności ostatecznej decyzji administracyjnej,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 9 lipca 2009 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w P.
postanowieniem z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt II Cz 1983/08,:

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności ostatecznej decyzji administracyjnej Wojskowego Komendanta Uzuppełnień przyznającego na podstawie art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 141, poz. 892 ze zm.) świadczenie pieniężne w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej?”

podjął uchwałę:

Nie jest dopuszczalne nadanie klauzuli wykonalności ostatecznej decyzji administracyjnej Wojskowego Komendanta Uzuppełnień o przyznaniu na podstawie art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r., Nr 141, poz. 892 ze zm.) świadczenia pieniężnego w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej.

Uzasadnienie

Wnioskodawca wniósł o nadanie klauzuli wykonalności ostatecznej decyzji Wojskowego Komendanta Uzupelnień w P., co do kwoty 23.335,10 zł twierdząc, że decyzją tą została mu przyznana kwota pieniężna 25.691,16 zł, stanowiąca równowartość 12 uposażeń. Zobowiązany do jej realizacji dłużnik wypłacił mu jedynie 6.980,40 zł. Do wniosku wierzyciel dołączył decyzję Wojskowego Komendanta Uzupelnień w P. z dnia 22.08.2006 r. nr 10/Kadr/06, mocą której przyznano wnioskodawcy świadczenie pieniężne wypłacone przez okres jednego roku po zwolnieniu z zasadniczej służby wojskowej, licząc miesięcznie po 2.140,93 zł za okres od 1.09.2006 r. do 31.08.2007 r. W decyzji tej wskazano, że wypłaty świadczenia dokona Wojskowe Biuro Emerytalne w P., przy czym zawarta jest w niej klauzula, że jest ostateczna, prawomocna i podlega wykonaniu.

Sąd Rejonowy wniosek odrzucił przyjmując niedopuszczalność drogi sądowej. Uznał, że administracyjne tytuły wykonawcze realizowane są w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954).

Rozpoznając zażalenie wierzyciela Sąd Okręgowy przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne o treści sformułowanej w sentencji uchwały. W uzasadnieniu Sąd ten wskazał, że świadczenie pieniężne należne żołnierzowi zwolnionemu z zasadniczej służby wojskowej na podstawie art. 95 ustawy z dnia 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892 ze zm.) wynika z publiczno-prawnego stosunku służbowego. Na etapie postępowania rozpoznawczego realizacja tej wierzytelności niewątpliwie następuje w drodze administracyjnej, natomiast wątpliwości budzi tryb związany z wykonaniem takiej decyzji. Analizując charakter prawny wierzytelności przyznanej wnioskodawcy Sąd Okręgowy uznał, że ma ona charakter administracyjnoprawny (jako występująca w stosunku o takim charakterze), natomiast odsetki za opóźnienie w zaspokojeniu mają charakter cywilnoprawny. Obowiązujące brzmienie art. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji pozwala przyjąć, że o tym, czy dany obowiązek podlega egzekucji

administracyjnej nie decyduje jednak jego charakter prawny, ale ustalenie, czy obowiązek pozostaje we właściwości sądów, czy też organów administracji publicznej, niezależnie od jego publicznoprawnego lub cywilnoprawnego charakteru. Uzasadnia to wniosek, że skoro przedmiotowa wierzytelność została stwierdzona decyzją administracyjną, to podlega egzekucji administracyjnej; tym samym niedopuszczalne jest nadanie sądowej klauzuli wykonalności. Sąd Okręgowy zwrócił jednak uwagę, że w świetle art. 1a pkt 13 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji osoba fizyczna lub inny podmiot prawa prywatnego nie może mieć w tym postępowaniu statusu wierzyciela. Uzasadniona jest więc wątpliwość co do tego, w jaki sposób taki podmiot, będący wierzycielem w sensie materialnoprawnym może doprowadzić do wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało na tle wykładni przepisów ustawy z dnia 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 140, poz. 892 ze zm.), art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 2-6 ustawy z dnia 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954). Art. 95 pkt 1 ustawy o służbie wojskowej (...) stanowi, że żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej, niezależnie od odprawy (art. 94 ustawy) przysługuje należność pieniężna przez okres jednego roku po zwolnieniu ze służby, wypłacana co miesiąc w wysokości kwoty uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego w ostatnim dniu pełnienia służby. Od decyzji wydanej na podstawie tego przepisu przysługuje zainteresowanemu odwołanie do organu wyższego stopnia na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego oraz skarga do właściwego sądu administracyjnego. Jeżeli więc w sprawach o uposażenie przewidziane w art. 95 powołanej ustawy przysługuje skarga do sądu administracyjnego, to droga sądowa przed sądem powszechnym jest niedopuszczalna; tym samym sprawa o to uposażenie jest sprawą administracyjną, nie cywilną. To stwierdzenie nie budzi zastrzeżeń i zostało przyjęte przez sądy obu instancji. Problem sprowadza się do tego, czy ostateczna i prawomocna decyzja administracyjna przyznająca to uposażenie stanowi tytuł

egzekucyjny, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i czy możliwe jest nadanie mu sądowej klauzuli wykonalności.

Art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. stanowi, że tytułem egzekucyjnym są „inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej”. W świetle tego przepisu nie może budzić wątpliwości stwierdzenie, że walor tytułu egzekucyjnego określonym aktom prawnym może nadać tylko ustawa, a nie wola podmiotów – stron stosunku zobowiązaniowego. Oznacza to, że musiałaby istnieć wyraźna norma, aby można zaliczyć konkretną decyzję administracyjną do tytułu, o których stanowi art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Nie ma takiego przepisu ustawy, który pozwoliłby zaliczyć decyzję przyznającą żołnierzowi zawodowemu wskazane świadczenie do tytułów egzekucyjnych, o których mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. Należy przy tym podnieść, że przepis art. 777 k.p.c. zawierający klasyfikację tytułów egzekucyjnych, ma charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego jego zasięg działania nie może być zmieniony lub wyłączony. Oznacza to też, że rozszerzająca wykładnia art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. nie znajduje uzasadnienia (por. uchwała SN z 16.10.2008 r. III CZP 99/08, LEX 453659). Zasada praworządności polega na ścisłym rozumieniu przepisów prawa, co ma zapewnić wierzycielom pełną i skuteczną ochronę ich praw podmiotowych, jeżeli znajdują uzasadnienie w obowiązującym prawie. Treść art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. nawiązuje do powszechnie przyjętej zasady, że orzeczenie sądowe podlega realizacji w drodze egzekucji sądowej, a decyzja lub postanowienie administracyjne w drodze egzekucji administracyjnej. Wyjątki od tej zasady dopuszczalne są tylko wtedy, gdy przewiduje to przepis ustawy. Jeśli więc w postępowaniu rozpoznawczym dotyczącym przyznania żołnierzowi zawodowemu dodatkowego uposażenia z art. 95 pkt 1 ustawy o służbie (...) właściwa jest droga administracyjna, to odnosi się on również do postępowania egzekucyjnego w administracji, skoro nie ma przepisu ustawowego, który zezwalałby na zaliczenie decyzji administracyjnej przyznającej takie uposażenie do tytułów egzekucyjnych, o jakich mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Zgodnie z art. 758 k.p.c. sprawy egzekucyjne należą do właściwości sądów rejonowych i działających przy tych sądach komorników. Należy podzielić pogląd, że przepis ten jest odpowiednikiem art. 2 k.p.c., rozstrzygając o drodze sądowej

w odniesieniu do spraw egzekucyjnych. Dotyczy on także uregulowania zawartego w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. Realizacja przymusu egzekucyjnego w trybie uregulowanym w przepisach kodeksu postępowania cywilnego, dotyczy spraw cywilnych sensu largo. Tymczasem – co jest poza sporem – należność przyznana wnioskodawcy decyzją administracyjną wynika ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych, a do rozpoznania roszczeń wynikających z tego stosunku nie są powołane sądy powszechne, gdyż są to sprawy administracyjne rozpoznawane w trybie postępowania administracyjnego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7.08.1996 r. III PO 12/96, OSNP 1997, nr 7, poz. 120).

To rozróżnienie między należnością mającą charakter cywilnoprawny i należnością mającą charakter administracyjny należy mieć na uwadze przy lekturze uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7.02.1997 r. III CZP 1/97 (OSNC 1997, nr 8, poz. 98), zgodnie z którą wydana w trybie art. 160 § 4 k.p.c. ostateczna decyzja administracyjna, na mocy której przyznano odszkodowanie, stanowi tytuł egzekucyjny, podlegający wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Chodzi tu przecież o należność cywilnoprawną. Należy także wskazać, że w uchwale z dnia 23.05.2003 r. III CZP 27/03 (OSNC 2006, nr 3, poz. 37) Sąd Najwyższy przyjął, że administracyjny tytuł wykonawczy, obejmujący składki na ubezpieczenia zdrowotne i na Fundusz Pracy, może stanowić tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. Takie stanowisko Sąd Najwyższy uzasadnił wykładnią celowościową i systemową art. 24 i 32 ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887), w których przewidziano, że egzekucja analizowanych należności może być prowadzona w drodze administracyjnej, jak i sądowej. Wskazano więc przepis ustawy, który przewiduje egzekucję sądową; tym samym zachowano wymagania wynikające z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. Te wymagania nie są spełnione, ze względu na brak szczególnego przepisu, w odniesieniu do rozważanej należności z tytułu dodatkowego uposażenia żołnierza zawodowego, co uzasadnia wniosek, że decyzja przyznająca żołnierzowi tę należność nie może być uznana za tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., a tym samym niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o nadanie jej klauzuli wykonalności. Tę ocenę potwierdza też treść uchwały Sadu Najwyższego z dnia 29.11.2007 r. III CZP 106/07 (OSNC 2008, nr 12, poz. 134) w której przyjęto, że

roszczenia żołnierzy zawodowych o wypłatę odsetek ustawowych należnych na podstawie art. 75 ust. 3 ustawy z dnia 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, podlegają rozpoznaniu w postępowaniu administracyjnym.

2. W uzasadnieniu postanowienia, w którym przedstawiono Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne, Sąd Apelacyjny wskazał, że wątpliwości co do jego rozstrzygnięcia wynikają także z przyjętej konstrukcji pojęcia wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Art. 1a pkt 13 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawiera definicję wierzyciela przez którego rozumie się podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Wierzycielem – w rozumieniu tych przepisów - może być jedynie podmiot administracji publicznej lub organ wykonujący funkcje władcze. Nie może nim być osoba fizyczna lub inny podmiot prawa prywatnego. Podmioty te, które w postępowaniu cywilnym nie mogą być wierzycielami, w postępowaniu egzekucyjnym lub w administracji mogą jedynie za „pośrednictwem” wierzyciela (w rozumieniu przepisów ustawy egzekucyjnej w administracji) wnosić o wszczęcie postępowania administracyjnego, w którym nie są stroną. Taki stan prawny uzasadnia pytanie o ochronę praw takiego podmiotu w tym postępowaniu, a w szczególności rzeczywistej możliwości i skuteczności egzekwowania należności przyznanych ostateczną decyzją administracyjną.

Podjmując to zagadnienie stwierdzić należy, że istotnie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wierzycielem nie jest podmiot, na rzecz którego ma być prowadzona egzekucja, lecz jest nim organ, któremu ustawa powierza realizowanie tej funkcji. Dotyczy to również sytuacji, gdy egzekucja toczy się na rzecz innej osoby, niż podmiot publicznoprawny. Z uwagi na to, że egzekucja administracyjna prowadzona jest w interesie ogólnym, podmiot ten nie uzyskuje statusu wierzyciela w rozumieniu przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a funkcję tę pełni wskazany w ustawie organ. Podmioty „prywatne” mogą tylko za pośrednictwem tak określonego wierzyciela wnosić o wszczęcie egzekucji administracyjnej, gdy mają w tym interes prawny. Przyjmuje się, że jeżeli podstawą egzekucji są indywidualne akty administracji, wierzycielem jest organ, który wydał akt w pierwszej instancji.

Stosownie do art. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w tym przepisie, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (art. 3 § 1 tej ustawy). Przepis art. 2 powołanej ustawy nie wymienia wprawdzie należności wnioskodawcy wśród obowiązków egzekwowanych w drodze egzekucji administracyjnej, to jednak zgodnie przyjmuje się, że o tym, czy dany obowiązek podlega egzekucji administracyjnej, nie decyduje jego charakter, ale ustalenie we właściwości jakich organów (sądów powszechnych czy też organów administracji publicznej) obowiązek ten pozostaje. Nie ulega wątpliwości, że orzekanie o należności wnioskodawcy pozostaje we właściwości organów administracji publicznej, a nadto - jak to wyżej wskazano – nie ma przepisu szczególnego zastrzegającego dla tego obowiązku tryb egzekucji sądowej.

W myśl art. 5 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 jest – w odniesieniu do obowiązków wynikających z orzeczeń sądów albo innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa – organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, a w przypadku braku takiej jednostki lub jej bezczynności - podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały wskazane w wyniku niewykonania obowiązku. Art. 6 § 1 tej ustawy nakłada na wierzyciela obowiązek podjęcia działań celem usunięcia postępowania egzekucyjnego, a na bezczynność wierzyciela służy skarga podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku (art. 6 § 1 lit. a ustawy). Użycie w powołanych przepisach określenia „podmiot, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku” uzasadnia wniosek, że podmiotami tymi mogą być także osoby fizyczne. Nadto ustawodawca uregulował drugi środek zaskarżenia, służący przeciwdziałaniu bezczynności wierzyciela oraz bezczynności organu

egzekucyjnego w postaci skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54 § 1 ustawy).

Przyznanie legitymacji do skorzystania ze wskazanych środków zaskarżenia, przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji osobom, których interes prawny lub faktyczny został naruszony niewykonaniem obowiązku polegającego na wszczęciu i wyegzekwowaniu przyznanych im należności w drodze egzekucji administracyjnej; służy zwiększeniu skuteczności tych rozwiązań i daje gwarancje realizacji tych przepisów.

Konkludując należy stwierdzić, że jakkolwiek przewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, możliwości żądania przez osobę fizyczną wyegzekwowania należności wynikających z decyzji administracyjnej, nie są być może zadowalające z perspektywy cywilistycznej interpretacji pojęcia wierzyciela, to jednak nie ma uzasadnionych podstaw do przyjęcia stanowiska, że rozwiązania te nie zapewniają wyegzekwowania należności wnioskodawcy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Trzeba bowiem uwzględnić odmiennność tego postępowania od postępowania cywilnego, przy czym odmienny sposób egzekwowania należności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie oznacza, że jest on mniej efektywny.

3. W rozważaniach nad przedstawionym zagadnieniem prawnym nie można pominąć wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10.07.2006 r. SK 12/99 (OTK 2000, nr 5, poz 143), w którym stwierdzono, że przepis art. 1 k.p.c. 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 ust. 3 Konstytucji RP. Z powyższego wynika, że istnieje droga sądowa w sprawach dotyczących zobowiązań pieniężnych, których źródłem jest decyzja administracyjna. Odnosząc to do okoliczności sprawy stwierdzić należy, że droga sądowa nie jest dopuszczalna w sprawie, w której żołnierz zawodowy dowodziłby, że spełnione zostały ustawowe przesłanki do zasądzenia na jego rzecz dodatkowego

uposażenia. W tym zakresie ustawodawca przyjął drogę postępowania administracyjnego. Natomiast wydanie takiej decyzji stanowiłoby źródło cywilnoprawnego zobowiązania Skarbu Państwa, a po stronie uprawnionego powstałoby cywilnoprawne roszczenie o zapłatę tej kwoty. Nie sposób więc wykluczyć możliwości wniesienia powództwa o zasądzenie kwoty określonej decyzją administracyjną. Okoliczność wydania ostatecznej decyzji nie powinna stanowić przeszkody do wytoczenia powództwa o zasądzenie tej kwoty. Jest tak dlatego, że zarzut *res indicata* dotyczy tylko przypadku, gdy poprzednio rozstrzygnięcia dokonał sąd wydając stosowne orzeczenie, a nadto dopiero wydanie decyzji powoduje powstanie zobowiązania, zaś spór sądowy dotyczyłby wykonania istniejącego zobowiązania. Nie sposób też wykluczyć roszczenia odszkodowawczego w razie wykazania szkody wynikłej z bezpośredniego niewykonania ostatecznej decyzji. Możliwość wykorzystania tych konstrukcji prawnych nie uzasadnia jednak podjęcia uchwały o innej treści, niż to wynika z sentencji orzeczenia.

/tp/