

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego

z dnia 18 listopada 2009 r.

II PZP 7/09

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Małgorzata Gersdorf, Kazimierz Jaśkowski (sprawozdawca, uzasadnienie), Zbigniew Korzeniowski, Roman Kuczyński (sprawozdawca), Jerzy Kuźniar.

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, po rozpoznaniu w dniu 18 listopada 2009 r. sprawy z powództwa Ryszarda Z. przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewódzkiemu Sztabowi Wojskowemu w P. i Skarbowi Państwa - Wojskowej Komendzie Uzupełnień w K. o uposażenie na skutek zagadnienia prawnego przekazanego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2009 r. [...]:

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o roszczenia żołnierza zawodowego dotyczące wypłaty potrąconej części uposażenia i odsetek ustawowych od tej należności, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy do ich rozpoznania właściwy jest Sąd Pracy ?”

p o d j ą ł uchwałę:

W sprawach o roszczenia żołnierza zawodowego o potrąconą część uposażenia i o odsetki za zwłokę w wypłacie uposażenia droga przed sądem powszechnym jest niedopuszczalna, chyba że uprzednio organ administracji wojskowej lub sąd administracyjny uznały się w tych sprawach za niewłaściwe (art. 2 § 3 i art. 199¹ k.p.c.); wówczas właściwy jest sąd pracy.

U z a s a d n i e n i e

Przedstawione zagadnienie prawne wyłoniło się przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej powoda od postanowienia Sądu Okręgowego-Sądu Pracy w Poznaniu z dnia 17 lipca 2008 r. [...], którym Sąd z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej przekazał sprawę Komendantowi Wojskowej Komendy Uzupełnień w K. w celu nadania jej biegu na drodze służbowej w trybie administracyjnym.

Stan sprawy przedstawia się następująco. Powód Ryszard Z. dochodzi w pozwie zasądzenia od strony pozwanej na jego rzecz kwoty 31.330,90 zł z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 15 lipca 2006 r. do dnia zapłaty tytułem wypłaty potrąconej części uposażenia oraz kwoty 26.180,10 zł tytułem skapitalizowanych odsetek od należności z tytułu comiesięcznego uposażenia za okres od 1 lutego 2003 r. do 14 maja 2006 r. Pełnił on służbę wojskową na stanowisku podoficera w Wojskowej Komendzie Uzupełnień w K. W dniu 26 listopada 2002 r. Dowódca P. Okręgu Wojskowego wydał decyzję, na mocy której wypowiedział powodowi stosunek służbowy. Powodowi wypłacono świadczenia związane ze zwolnieniem: odprawę, ekwiwalent za urlop oraz jednorazowe odszkodowanie z tytułu skrócenia okresu wypowiedzenia. Następnie decyzją z dnia 31 marca 2006 r. Dowódca Wojsk Lądowych stwierdził nieważność decyzji Dowódcy P. Okręgu Wojskowego, na mocy której wypowiedziano powodowi stosunek służbowy. W wyniku powyższego powód został przyjęty do służby z dniem 1 lutego 2003 r., w którym nastąpiło nieprawidłowe z niej zwolnienie. Po przywróceniu do służby nie wypłacono mu odsetek od comiesięcznych uposażeń za okres faktycznego pozostawania poza służbą oraz z należności za ten czas potrącono kwotę 31.330,90 zł, która obejmowała świadczenia wypłacone powodowi przy zwolnieniu ze służby.

Sąd Najwyższy podniósł, iż w uchwale z dnia z dnia 29 listopada 2007 r., III CZP 106/07 (OSNC 2008 nr 12, poz. 134), Sąd Najwyższy przyjął, że roszczenia żołnierzy zawodowych o wypłatę odsetek ustawowych należnych na podstawie art. 9 ust. 3a ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy niezawodowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 693 ze zm.), a od dnia 1 lipca 2004 r. na podstawie art. 75 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 179, poz. 1750 ze zm.) podlegają rozpoznaniu w postępowaniu administracyjnym. W jej uzasadnieniu wskazał, że odsetki od nieterminowo wypłaconego uposażenia służb mundurowych są świadczeniem o charakterze cywilnoprawnym, a zatem sprawę o zapłatę odsetek od uposażenia należnego żołnierzowi zawodowemu należy uznać za sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c.,

która jednakże z mocy przepisów szczególnych przekazana jest do właściwości innych organów niż sądy powszechne (art. 2 § 3 k.p.c.). Ustawodawca wskazał bowiem jako właściwą dla spraw związanych z dochodzeniem przez żołnierzy zawodowych odsetek od nieterminowo wypłaconego uposażenia drogę postępowania administracyjnego, co od dnia 1 lipca 2004 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wynika z art. 8 tej ustawy w związku z jej art. 75 ust. 3. Przepis art. 8 ust. 1 ustanawia ten sposób załatwiania spraw dla wszystkich kwestii uregulowanych w ustawie, obejmuje on zatem także świadczenia odsetkowe ujęte w art. 75 ust. 3 tej ustawy.

Zdaniem Sądu Najwyższego w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne, pogląd, iż art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892 ze zm.), jest przepisem przekazującym do rozpoznania innemu organowi sprawy o charakterze cywilnoprawnym mającej swoje źródło w stosunku służbowym budzi jednak wątpliwości. Zgodnie z tym przepisem, od decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie żołnierz zawodowy może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego i, z zastrzeżeniem ust. 2, skargę do właściwego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy reguluje zatem jedynie tryb odwołania od decyzji wydawanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie. Jak słusznie podnosi skarżący, ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wymaga zaś wprost wydania decyzji tylko w przypadku niektórych należności przysługujących żołnierzom zawodowym, tj. dodatków do uposażenia (art. 72 ust. 1 w związku z art. 80 ust. 4), dodatkowego uposażenia rocznego (art. 73 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 81 ust. 3), świadczenia pieniężnego wypłacanego po zwolnieniu ze służby (art. 95 pkt 1 w związku z art. 96 ust. 5 i art. 96 ust. 9), zwrotu kosztów jednorazowego przejazdu żołnierza i członków jego rodziny oraz przewozu urządzenia domowego do obranego przez żołnierza miejsca zamieszkania w kraju (art. 95 pkt 6 w związku z art. 96 ust. 9), a także należności pieniężnych wypłacanych po zwolnieniu ze służby, o których mowa w art. 95 pkt 2 - 5 ustawy (art. 95 pkt 2 - 5 w związku z art. 96 ust. 10).

Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne stwierdził następnie, że w wyrokach z dnia 2 lipca 2008 r., II PK 8/08 (LEX nr 442834) i II PK

10/08 (LEX nr 442828) oraz z dnia 25 września 2008 r., II PK 55/08 (LEX nr 477625) Sąd Najwyższy, akceptując motywy powołanej wyżej uchwały z dnia 29 listopada 2007 r., III CZP 106/07 podniósł dodatkowo, iż uregulowań zawartych w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych nie można interpretować w ten sposób, że właściwość organów wojskowych ograniczona została do przypadków, w których przepisy ustawy wyraźnie przewidują wydanie decyzji, a zatem zarówno roszczenia z tytułu prawa do uposażenia i innych należności pieniężnych, jak i z tytułu odsetek należą do kompetencji właściwego organu wojskowego, który zobowiązany jest do wydania w tym przedmiocie stosownej decyzji. Decyzja ta podlega z kolei zaskarżeniu w trybie określonym w art. 8 ust. 1 ustawy.

Na podstawie utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, jak wywiódł Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne, można tymczasem stwierdzić, że z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) i zasady ogólnej ustanowionej w art. 6 k.p.a. wynika, że nie można domniemywać stosowania władczej i jednostronnej formy działania, jaką jest decyzja administracyjna tylko z okoliczności sprawy lub z samego przepisu art. 104 k.p.a., lecz podstawę do wydania decyzji trzeba wyprowadzić z powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2007 r., VI SA/Wa 986/07, LEX nr 37478). Załatwienie indywidualnej sprawy administracyjnej w formie decyzji ma miejsce wówczas, gdy forma taka wynika z przepisów prawa materialnego (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 marca 2002 r., V SA 1241/01, Biuletyn Skarbowy 2002 nr 5, poz. 31). Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne wskazał jednak, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że brak w ustawie wyraźnego wskazania, iż określone indywidualne sprawy administracyjne są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej, nie przesądza o tym, że sprawa nie należy do kategorii spraw administracyjnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu unormowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Taki pogląd wyrażony został, między innymi, w uzasadnieniach uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 6/98 (ONSA 1999 z. 1, poz. 3) oraz uchwały składu pięciu sędziów NSA z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99 (ONSA 2000 z. 2, poz. 54), według których przepisy prawa materialnego przewidują formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, iż w sprawie wydawana jest decyzja

administracyjna albo że do rozpoznania sprawy stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego, ale także w sposób pośredni, na przykład przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji do rozstrzygania sprawy (na przykład „zezwala”, „przydziela”, „potwierdza”, „wyraża zgodę”). W uzasadnieniu powołanej uchwały z dnia 15 listopada 1999 r. podniesiono, że gdy ustawodawca nie określi wyraźnie, w jakiej formie prawnej sprawa powinna być załatwiona, rozstrzygające znaczenie ma charakter sprawy oraz treść przepisów będących podstawą działania organu administracji, do którego właściwości należy załatwienie sprawy. Jeżeli z tych przepisów wynika, że wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnoprawnego, to oznacza to, że sprawa wymaga rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Brak wyraźnego określenia prawnej formy załatwienia sprawy dotyczącej wypłaty należnego żołnierzowi zawodowemu uposażenia, jak również odsetek ustawowych z tytułu opóźnienia w wypłacie tego uposażenia, istotnie nie przesądza więc o tym, że sprawa ta nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Ustalenie, w jakiej prawnej formie sprawa odnosząca się do tych należności powinna być załatwiona, wymaga analizy przepisów ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Zgodnie z art. 71 ust. 1 tej ustawy żołnierze zawodowi otrzymują uposażenie i inne należności pieniężne określone w ustawie, a stosownie do treści art. 75 ust. 3 ustawy, w razie zwłoki w wypłacie uposażenia i innych należności, o których mowa w art. 73, żołnierzowi zawodowemu przysługują odsetki ustawowe od dnia, w którym uposażenie lub inna należność pieniężna stały się wymagalne. Sposób sformułowania tych przepisów (żołnierz zawodowy otrzymuje, żołnierzowi zawodowemu przysługują) świadczy o tym, że uprawnienie żołnierza do tych należności powstaje z mocy przepisów prawa, bez potrzeby konkretyzowania stosunku administracyjnoprawnego przez wydanie decyzji administracyjnej. Rola organu administracji w tych sprawach wyraźnie została związana z działaniami, które służą realizacji uprawnienia żołnierza wynikającego wprost z przepisu prawa, albowiem organ ma wypłacić określone należności, zapewnienie których żołnierzowi stanowi treść tego uprawnienia. Sprawa dotycząca wypłaty uposażenia należnego żołnierzowi zawodowemu oraz odsetek przysługujących w przypadku opóźnienia w wypłacie tej należności, nie jest zatem indywidualną sprawą rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej.

Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne podniósł, że jak wynika z szeregu orzeczeń załączonych do akt niniejszej sprawy, na które powołuje się skarżący, powyższe stanowisko znalazło wyraz w uznawaniu przez sądy administracyjne za nieważne decyzji wydawanych przez organy wojskowe w przedmiocie potrąconej części uposażenia należnego żołnierzom zawodowym oraz odsetek za zwłokę w wypłacie tej należności z uwagi na brak w ustawie o służbie wojskowej podstawy do wydania decyzji w tych kwestiach. Przyjmując zatem, że sprawa dotycząca wypłaty potrąconej części uposażenia oraz odsetek ustawowych od tej należności ma charakter sprawy cywilnej, należałoby uznać dopuszczalność drogi sądowej, ponieważ brak jest w ustawie o służbie wojskowej przepisów przekazujących ją na drogę postępowania administracyjnego. Za taki przepis nie może być uznany bowiem art. 8 ust. 1 ustawy dotyczący wyłącznie spraw załatwianych decyzją administracyjną, skoro rozstrzygnięcia w takiej formie nie wymaga się w kwestiach dotyczących wypłaty uposażenia oraz odsetek ustawowych za zwłokę.

Zdaniem Sądu Najwyższego w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne, należałoby jednak rozważyć, czy rzeczywiście w aktualnym stanie prawnym sprawy dotyczące wypłaty żołnierzowi zawodowemu potrąconej części uposażenia i odsetek ustawowych są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c., czy też mają charakter spraw sądownoadministracyjnych w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Sprawami sądownoadministracyjnymi, według legalnej definicji zamieszczonej w art. 1 tej ustawy są sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz inne sprawy, do których przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 4 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne wywiódł, że ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych określa zasady otrzymywania uposażenia i innych należności pieniężnych przez żołnierzy zawodowych (art. 1 pkt 4), normując ten przedmiot kompleksowo, włącznie z zasadami dokonywania potrąceń z uposażenia (art. 103) i prawa do odsetek ustawowych w przypadku opóźnienia

z wypłaceniem tej należności (art. 75 ust. 3). Przyznanie niektórych świadczeń wymaga wydania decyzji, inne zaś przysługują z mocy prawa. Do tych ostatnich należy uposażenie i odsetki za opóźnienie w wypłacie tej należności. Kwestię właściwości w sprawach dotyczących uposażenia i innych należności pieniężnych żołnierzy zawodowych określa art. 104 ustawy o służbie wojskowej, przekazując je do kompetencji wymienionych w tym przepisie organów wojskowych. Właściwość organów wojskowych obejmuje zatem zarówno wydawanie decyzji w sprawach wymagających załatwienia w takiej formie, jak i działania służące realizacji uprawnień żołnierza zawodowego wynikających wprost z przepisów prawa. Działania te podejmowane są w ramach stosunku służbowego mającego charakter administracyjnoprawny, dotyczą praw ustanowionych w przepisach ustawy, a zatem można je zakwalifikować jako inne akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zastosowanie przez ustawodawcę takiej formy załatwienia sprawy nie pozbawia żołnierza ochrony sądowej. Jeżeli bowiem organ nie wypłaca przysługujących mu należności w postaci części uposażenia, czy odsetek ustawowych, a więc odmawia w całości lub w części uznania jego uprawnienia wynikającego z przepisów prawa, osoba uprawniona może wnieść skargę na podstawie tego przepisu.

Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne zwrócił także uwagę, że przedstawione powyżej stanowisko w żadnej mierze nie przeciwstawia się orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego, ani uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05 (OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227), które uwzględnił Sąd Najwyższy, uznając cywilnoprawny charakter sprawy o odsetki od uposażenia wypłaconego żołnierzowi z opóźnieniem tak w uchwale z dnia 29 listopada 2007 r., III CZP 106/07, jak i w wyrokach z dnia 2 lipca 2008 r., II PK 8/08 i II PK 10/08 oraz z dnia 25 września 2008 r., II PK 55/08. W uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94 (OTK 1995 nr 1, poz. 19), Trybunał przyjął, że niewypłacenie uposażenia: funkcjonariuszowi Policji, funkcjonariuszowi Urzędu Ochrony Państwa oraz funkcjonariuszowi Straży Granicznej stanowi opóźnienie się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, uzasadniające na podstawie art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego żądanie odsetek przed sądem powszechnym, podobnie jak Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, zgodnie z którą funkcjonariusz Straży Granicznej może żądać odsetek za czas opóźnienia w wypłacie uposażenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z

art. 481 § 1 k.c.). Natomiast, według wyroku Trybunału z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99 (OTK 2000 nr 5, poz. 143), 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 art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie negując stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, iż roszczenie powstałe na tle stosunku administracyjnoprawnego może mieć charakter cywilnoprawny, Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne zwrócił uwagę na to, że nieterminowość w wypłacie uposażenia, czy też innych świadczeń, została uznana za zdarzenie cywilnoprawne w obu wypadkach w takiej sytuacji, gdy wśród przepisów regulujących dany stosunek administracyjnoprawny nie było takiego, który przewidywałby prawo do odsetek ustawowych z tytułu opóźnienia w realizacji tych należności. Takiego samego w tym zakresie stanu prawnego dotyczyła uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05. Brak przysługującego z mocy ustawy odnoszącej się do określonego stosunku administracyjnoprawnego uprawnienia do odsetek ustawowych w przypadku opóźnienia w wypłacie określonej należności, daje podstawy do potraktowania twierdzeń powoda o nieterminowości w przyznaniu tej należności jako świadczących o istnieniu stosunku cywilnoprawnego między stronami w tym zakresie, co przesądza o dopuszczalności drogi sądowej w rozumieniu art. 1 k.p.c. Zupełnie inna sytuacja zachodzi jednak, gdy odsetki ustawowe są należnością przewidzianą w przepisach ustawy regulującej dany stosunek służbowy, albowiem w takim przypadku podstawę żądania odsetek stanowi ten właśnie przepis, a nie art. 481 k.c., przy czym, jeśli tak jak w przypadku ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, odsetki przysługują z mocy prawa, właściwy organ obowiązany jest podjąć działania zmierzające do realizacji tego uprawnienia żołnierza, a kontrola tych czynności podejmowanych w stosunku administracyjnoprawnym należy do drogi postępowania administracyjnego. Za takim rozwiązaniem, jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 29 listopada 2007 r., III CZP 106/07, przemawiają również argumenty celowościowe. Rozwiązanie prawne, lokujące całość wynikających ze stosunku służbowego żołnierza zawodowego i unormowanych w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych spraw w postępowaniu administracyjnym, spełnia bowiem istotnie „wymagania racjonalności i kompleksowości, sprzyjającej szybszemu i jednolitemu załatwianiu problemów, nie powodując w szczególności sztucznego rozszczepienia drogi docho-

dzenia roszczeń o uposażenie lub inne należności pieniężne i o świadczenia akcesoryjne wobec tych roszczeń”.

Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne wskazał, że z art. 177 i art. 184 Konstytucji RP wynika, że jeżeli dany rodzaj spraw został ustawowo zastrzeżony dla właściwości sądów administracyjnych, to nie należy on do kompetencji sądu powszechnego. Przyjęcie przedstawionej powyżej interpretacji odnośnie do drogi dochodzenia roszczeń wywodzonych z praw ustanowionych w przepisach ustawy o służbie wojskowej prowadziłoby zatem do konieczności stwierdzenia niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie dotyczącej wypłaty potrąconej części uposażenia i odsetek ustawowych należnych w związku z opóźnieniem w wypłacie tej należności, albowiem sprawa nie mogłaby być uznana za sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c.

W dalszej części uzasadnienia pytania prawnego Sąd Najwyższy zastrzegł, iż pytanie o właściwość Sądu Pracy do rozpoznania sprawy o zasądzenie potrąconej części uposażenia oraz odsetek ustawowych dotyczy wyłącznie sytuacji uznania dopuszczalności drogi sądowej w tej sprawie, tj. stwierdzenia jej cywilnego charakteru przy braku przepisu przekazującego ją do rozpoznania innemu organowi. Z art. 476 § 1 k.p.c., w zakresie istotnym dla przedstawionego zagadnienia wynika, że przez sprawy z zakresu prawa pracy, do rozpoznawania których powołane są Sądy Pracy, rozumie się sprawy o roszczenia ze stosunku pracy lub z nim związane oraz o roszczenia z innych stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy. Stosunek prawny, na podstawie którego powód dochodzi roszczeń nie jest tymczasem stosunkiem pracy. Żołnierze zawodowi pełnią bowiem służbę i pracę wykonują na podstawie stosunku służbowego, który jest niepracowniczym, administracyjnym stosunkiem zatrudnienia. Roszczenia o wypłatę części uposażenia i odsetek ustawowych nie wynikają zatem ze stosunku pracy ani nie są z tym stosunkiem związane (art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c.). Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 29 listopada 2007 r., III CZP 106/07, cywilnoprawny charakter sprawy o odsetki ustawowe od nieterminowo wypłaconego uposażenia wynika z tego, że uposażenie to jest wierzytelnością pieniężną, której dłużnikiem jest Skarb Państwa (art. 33 k.c.) reprezentowany przez właściwego przełożonego. Niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania w tym zakresie pociąga za sobą skutki wskazane w Kodeksie cywilnym, w tym obowiązek płacenia odsetek. Do roszczeń o odsetki, wynikających ze stosunku służbowego, znalazłyby zatem za-

stosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, a nie przepisy prawa pracy, a zatem takiej sprawy nie można by uznać za sprawę z zakresu prawa pracy także w rozumieniu art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c.

Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne wskazał jednak, że Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, wyraził zasługujący na uwagę pogląd, że ze względów merytorycznych do rozpoznania sprawy o odsetki ustawowe od nieterminowo wypłaconego funkcjonariuszowi uposażenia właściwy jest sąd pracy, albowiem „specyfika prawna stosunku służbowego funkcjonariusza służby mundurowej, w którym niewątpliwie dominują elementy publicznoprawne, nie zmienia faktu, że stosunek ten stanowi w istocie podstawę prawną jego zatrudnienia. Właśnie z tytułu wykonywanej służby nabywa on prawo do wypłacanego w ustawowo określonym terminie („z góry”) uposażenia, mającego znamiona i pełniącego funkcje prawne należnego mu „wynagrodzenia” (*sensu largo*), czyli podstawowej należności pieniężnej za sprawowaną służbę”. Te same argumenty można by odnieść do żądania zasądzenia potrąconej części uposażenia, chociaż organ wojskowy w tym zakresie powołał się na art. 498 k.c., dodatkowo uwzględniając, że ustawa o służbie wojskowej reguluje zasady dokonywania potrąceń z uposażenia należnego żołnierzowi, odsyłając przy tym do przepisów prawa pracy. Z art. 103 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wynika bowiem, że z uposażenia żołnierza zawodowego mogą być dokonywane potrącenia w granicach i na zasadach określonych w przepisach o wynagrodzeniu za pracę, z zastrzeżeniem ust. 2 - 4. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, przez uposażenie, o którym mowa w ust. 1, należy rozumieć uposażenie wymienione w art. 72 ust. 1, dodatkowe uposażenie roczne, o którym mowa w art. 83, dodatkowe wynagrodzenie, o którym mowa w art. 88, odprawę z tytułu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej, o której mowa w art. 94 i należności pieniężne wymienione w art. 95 pkt 1 i 2. W judykaturze przyjmuje się zaś, że kwestia potrącenia wierzytelności pracodawcy z wynagrodzenia za pracę jest uregulowana autonomicznie w Kodeksie pracy, wyprzedzając w tym zakresie regulacje Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 498 § 1 k.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2004 r., I PKN 217/03, Wokanda 2005, nr 7 - 8).

Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne podniósł, że przyjmując, że żołnierz zawodowy pozostaje w swoistym stosunku zatrudnienia i otrzymuje uposażenie spełniające funkcję wynagrodzenia za pracę, które przed po-

traceniami chronione jest jak należność ze stosunku pracy, można byłoby uznać, przy stwierdzeniu dopuszczalności drogi sądowej, iż Sąd Pracy jest właściwy do rozpoznania sprawy zarówno o zasądzenie potrąconej części uposażenia, jak i odsetek ustawowych od tej należności. Pogląd taki może jednak budzić wątpliwości, albowiem o ile kwalifikacja sprawy dotyczącej zasądzenia potrąconej części uposażenia jako sprawy z zakresu prawa pracy nie nastręcza szczególnych trudności, biorąc pod uwagę treść art. 103 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych odsyłający w tym zakresie do stosowania przepisów prawa pracy, o tyle właściwość Sądu Pracy do rozpoznania sprawy o zasądzenie odsetek ustawowych od uposażenia niewypłaconego w terminie nie ma tego rodzaju umocowania w przepisach, wobec czego mogłyby przemawiać za nią jedynie podniesione wyżej względy funkcjonalne.

Na przedstawione pytanie prawne, zdaniem powoda należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, a według pozwanego - przeczącej. Prokurator Generalny wniósł o podjęcie uchwały, że w sprawie o roszczenia żołnierza zawodowego o potrąconą część uposażenia i o odsetki ustawowe w razie zwłoki w wypłacie tej należności droga sądowa przed sądem powszechnym jest niedopuszczalna; w przypadku niemożności odrzucenia pozwu z przyczyn określonych w art. 199¹ k.p.c. właściwy do rozpoznania jest sąd pracy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Istota wątpliwości prawnych uzasadniających przedstawienie zagadnienia prawnego dotyczy formy rozstrzygnięcia o potrącaniu uposażenia i o odsetkach w razie zwłoki w jego wypłacie. Prawo do obu świadczeń objętych tym zagadnieniem jest określone w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (art. 71 ust. 1 dotyczący uposażenia i art. 75 ust. 3 - odsetek w razie zwłoki w jego wypłacie). Natomiast w odniesieniu do prawa do tych świadczeń ustawa ta nie wymaga wprost wydania decyzji w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, mimo że w kilku przypadkach wymienionych w uzasadnieniu pytania prawnego, wyraźnie o nich stanowi.

Przede wszystkim trzeba tu podnieść, że mamy do czynienia z działaniami organu administracji publicznej w ramach administracyjnoprawnego stosunku służby. Wątpliwości dotyczą więc jedynie tego, czy działanie takie powinno przybrać formę decyzji administracyjnej. Należy w związku z tym zauważyć, że w orzecznictwie i

doktrynie prawa administracyjnego występują dwie tendencje co do poszukiwania podstaw prawa wydania decyzji administracyjnej: wąska i szeroka. Według koncepcji wąskiej z decyzją administracyjną mamy do czynienia wówczas, gdy przepisy prawa materialnego w sposób wyraźny lub dorozumiany przewidują taką formę (por. wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r., SA 767/81, OSPiKA 1983 nr 3, poz. 50). Późniejsze orzecznictwo rozszerzyło to na przypadki odmowy wykonania pewnych czynności materialno - technicznych (por. J. Świątkiewicz: Decyzja administracyjna w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, NP 1985 nr 9, s. 33). Należy jednak podnieść, że w nowszym orzecznictwie i doktrynie występuje szeroko bardziej liberalne podejście do poszukiwania podstaw prawnych decyzji - aż do stanowiska dopuszczającego jej domniemanie (por. wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2007 r., I OSK 568/06, niepublikowany oraz B. Adamiak: Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego. Toruń 15 - 16 listopada 2005 r., s. 7 - 21). Uznaje się bowiem, że tylko taki sposób podejścia gwarantuje stronie odpowiedni poziom ochrony.

W przedmiotowej sprawie nie zachodzi jednak nawet potrzeba domniemania formy decyzji. Zważywszy na treść art. 8 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych można przyjąć, że forma decyzji daje się wyprowadzić z ustawy w sposób dorozumiany, co odpowiada przyjmowanemu obecnie bardziej liberalnemu podejściu do tego zagadnienia. Za tego typu stanowiskiem przemawia także wykładnia systemowa i funkcjonalna. Przede wszystkim nie jest argumentem przeciwko rozstrzygnięciu w formie decyzji w sprawach o potrącenie części uposażenia i o odsetki okoliczność, że w niektórych przepisach dotyczących praw majątkowych żołnierza zawodowego ustawa wyraźnie stanowi o wydaniu decyzji. Taka wykładnia prowadziłaby bowiem do rozwiązań wzajemnie sprzecznych. Przykładowo, w odniesieniu do dodatków do uposażenia ustawa wprost przewiduje formę decyzji (art. 72 ust. 1 w związku z art. 81 ust. 3), czyli że bez wątpienia właściwy jest sąd administracyjny (art. 8 ust. 1 ustawy), a konsekwencją odmowy uznania tej samej formy rozstrzygnięcia w odniesieniu do potrącenia z wynagrodzenia byłaby konieczność dochodzenia przez żołnierza zawodowego potrąconej kwoty przed sądem powszechnym.

Trzeba nadto zauważyć, że do stwierdzenia w omawianych sprawach właściwości sądów administracyjnych nie jest konieczne jednoznaczne ustalenie, że

sprawy te są rozstrzygane w formie decyzji administracyjnej. Jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne, sądy te są właściwe także w razie przyjęcia konstrukcji innych aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Także w razie przyjęcia, że spór funkcjonariusza o odsetki jest sprawą cywilną (por. wykładnia Trybunału Konstytucyjnego W 14/95), to jego rozstrzygnięcie zostało przekazane na drogę administracyjną przez art. 2 § 3 k.p.c. (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2007 r., III CZP 106/07).

Ustalone w ostatnim okresie orzecznictwo obu najwyższych instancji sądowych jednolicie przyjmuje, że żołnierz zawodowy może dochodzić potrąconej części uposażenia i odsetek za jego wypłatę ze zwłoką przed sądami administracyjnymi. Tak w odniesieniu do obu roszczeń wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 2 lipca 2008 r., II PK 8/08 (OSNP 2009 nr 23-24, poz. 306) oraz z dnia 2 lipca 2008 r., II PK 10/08 i z dnia 25 września 2008 r., II PK 55/08 (niepublikowane). W wyrokach tych podzielono pogląd wyrażony w uchwale z dnia 29 listopada 2007 r., III CZP 106/07 (OSNC 2008 nr 12, poz. 134) o rozpoznaniu w drodze administracyjnej roszczenia żołnierza zawodowego o wypłatę odsetek ustawowych. Właściwość sądownictwa administracyjnego w tej sprawie przyjął także Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 20 lutego 2007 r., I OSK 1785/06 i w wyroku z dnia 22 lipca 2009 r., I OSK 1455/08 (oba niepublikowane). Jest to zgodne z bardziej ogólnym poglądem wyrażonym w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OSP 3/06 (OSNA/WSA 2006 nr 6, poz. 69). Stwierdzono w niej, że z tytułu prawa do uposażenia żołnierzowi zawodowemu przysługuje roszczenie (art. 75 ust. 1 ustawy), o którym rozstrzygają właściwe organy wojskowe w drodze decyzji (rozkazu personalnego), od której można wnieść skargę do sądu administracyjnego (art. 8 ust. 1 ustawy).

Sposoby rozumienia i stosowania przepisów określone są głównie przez sądy, zwłaszcza najwyższe. Jeżeli w określonym przedmiocie istnieje ustalona praktyka sądowa, zgodna z powszechnie przyjętymi metodami wykładni prawa, to jej podważenie - w niezmienionym kontekście społecznym i prawnym - nawet mające podstawę w prawidłowych metodach wykładni, należy uznać za prawnie nieuzasadnione. Trzeba mocno podkreślić, że stabilizacja orzecznictwa jest wymagana przez zasadę pewności prawa (tu polegającą na przewidywalności sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd), należącą do istoty państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Stabilność

orzecznictwa jest zatem istotną wartością konstytucyjną, która zawsze powinna być uwzględniana przy wykładni prawa.

Proponowana treść uchwały nie jest sprzeczna z licznymi orzeczeniami przyjmującymi właściwość sądu powszechnego w sprawach o odsetki należne funkcjonariuszowi będącemu w administracyjnoprawnym stosunku służby. Wszystkie one dotyczą bowiem tych funkcjonariuszy, którym ustawy regulujące ich status prawny nie przyznają prawa do odsetek z tytułu zwłoki w wypłacie uposażenia, czyli sytuacji całkowicie odmiennej niż rozpoznawane zagadnienie prawne. Chodziło w nich głównie o to, aby z przepisów Kodeksu cywilnego wywieść prawo do tych odsetek. Można tu powołać w szczególności postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r. W 14/94 (OTK 1995 nr 1, poz. 19) i jego wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99 (OTK 2000 nr 5, poz. 143), uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05 (OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227) oraz uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2001 r., OPS 17/00 (ONSA 2001 nr 3, poz. 100).

2. W odniesieniu do obu omawianych roszczeń sąd powszechny może być właściwy tylko wyjątkowo. Jego właściwość może wynikać z art. 199¹ k.p.c., według którego sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. Przepis ten ma na celu zapobieżenie negatywnym sporom kompetencyjnym i został wprowadzony w związku ze zniesieniem Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym (skreślenie działu V Kodeksu postępowania administracyjnego przez art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.). Przyjęcie poglądu o właściwości sądów administracyjnych do rozpoznania spraw żołnierzy zawodowych o uposażenie i odsetki od tego świadczenia oznacza więc, że jeżeli organ wojskowy lub sąd administracyjny błędnie uznał się za niewłaściwy w tych sprawach, to obowiązany jest je rozpoznać sąd powszechny.

Powstaje wówczas zagadnienie - podniesione w innym kontekście przez Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne - czy właściwy do rozpoznania sprawy jest sąd pracy, czy wydział cywilny. Należy w tym zakresie podzielić pogląd wyrażony w uzasadnieniu powołanej uchwały składu siedmiu sędziów z dnia

26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, przyjmujący właściwość sądu pracy. Nie są to wprawdzie roszczenia ze stosunku pracy ani nie są z nim związane (art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c.), gdyż wynikają one ze stosunku służby o charakterze administracyjnym. Nie jest to więc stosunek cywilnoprawny, a jego cechy wykazują znaczne podobieństwo do stosunku pracy. Funkcjonariusz wykonuje obowiązki służbowe zbliżone do obowiązków pracowniczych, a jako świadczenie wzajemne otrzymuje uposażenie, będące wynagrodzeniem *sensu largo*. Należy także zauważyć, że potrącenia z uposażenia żołnierza zawodowego dokonywane są w granicach i na zasadach określonych w przepisach o wynagrodzeniu za pracę (art. 103 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych).

Za przyjęciem tego poglądu przemawia także ostatnia wypowiedź ustawodawcy dotycząca drogi rozpoznawania sporów ze stosunku służbowego. Zgodnie bowiem z art. 189 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323) spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 188 ust. 1 (co dotyczy - najogólniej ujmując - przeniesienia i zawieszenia funkcjonariusza oraz rozwiązania stosunku służbowego) rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy.

Z tych względów podjęto uchwałę jak w sentencji.

=====