

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego

z dnia 26 stycznia 2006 r.

III PZP 1/05

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk, Teresa Flemming-Kulesza, Roman Kuczyński (sprawozdawca, uzasadnienie), Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Zbigniew Myszka.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 stycznia 2006 r. sprawy z powództwa Henryka D. przeciwko B. Oddziałowi Straży Granicznej w P. o zapłatę, na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 23 sierpnia 2005 r. [...]:

„Czy funkcjonariusz Straży Granicznej może żądać odsetek za czas opóźnienia w wypłacie uposażenia ?”

p o d j ą ł uchwałę:

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.).

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

Postanowieniem z dnia 23 sierpnia 2005 r. Sąd Najwyższy, na podstawie art. 393¹⁴ § 1 k.p.c. przedstawił do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienie prawne: „czy funkcjonariusz Służby Granicznej może żądać odsetek za czas opóźnienia w wypłacie uposażenia ?”

Powyższe zagadnienie prawne powstało przy rozpoznawaniu kasacji pozwanego B. Oddziału Straży Granicznej w P. od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 8 grudnia 2004 r., którym Sąd ten oddalił apelację strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Krośnie Ośrodka Zamiejscowego w Przemyśle z dnia 7

lipca 2004 r. utrzymującego w mocy nakaz zapłaty tego Sądu z dnia 18 grudnia 2003 r. co do kwoty 51.278,38 zł (w pozostałej części, tj. co do kwoty 56,43 zł uchylił nakaz zapłaty i oddalił powództwo), którym to nakazem strona pozwana została zobowiązana do zapłaty powodowi Henrykowi D., funkcjonariuszowi Straży Granicznej odsetek od uposażenia przysługującego w okresie od 1 lutego 1997 r. do 31 października 2000 r. Uposażenie przyznano powodowi w wyniku ostatecznego uznania przez organy odwoławcze (Komendanta B. Oddziału Straży Granicznej, Komendanta Głównego Straży Granicznej i Naczelny Sąd Administracyjny), iż rozwiązanie z powodem stosunku służbowego nie powinno nastąpić z dniem 21 stycznia 1997 r., lecz z dniem 31 października 2000 r. Jednakże w decyzji Komendanta B. Oddziału Straży Granicznej z dnia 31 marca 2003 r., wydanej w następstwie orzeczenia kasacyjnego Naczelnego Sądu Administracyjnego przyznającej powodowi uposażenie za okres od 1 listopada 1997 r. do 31 grudnia 1999 r., odmówiono mu zapłaty odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie uposażenia. Komendant Główny Straży Granicznej w postępowaniu odwoławczym decyzją z dnia 4 czerwca 2003 r. uchylił w tej części wyżej wymienioną decyzję i postępowanie umorzył stwierdzając, że nieterminowa wypłata uposażenia jest zdarzeniem o charakterze cywilnoprawnym i do rozpatrzenia sprawy o roszczenia z tytułu nieterminowej wypłaty uposażenia właściwy jest sąd powszechny.

Powód wystąpił zatem z pozwem w postępowaniu nakazowym, w wyniku czego doszło do wydania wyroku zaskarżonego kasacją, a rozpoznający ją Sąd Najwyższy w zwykłym składzie zauważył, że (tak jak wcześniej sądy niższych instancji) jest zobowiązany do rozpoznania sprawy na podstawie art. 199¹ k.p.c. (w razie uznania, że sprawa powinna być rozpoznana w postępowaniu zwykłym) albo art. 461 § 1 k.p.c. (w przypadku przyjęcia, że powinna być rozpoznana w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy). Wymaga zatem, dla udzielenia odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne ustosunkowanie się Sądu Najwyższego w składzie powiększonym do kwestii dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym w sprawie dochodzenia przez funkcjonariusza Straży Granicznej roszczeń o odsetki z tytułu nieterminowej zapłaty uposażenia oraz kwestii, czy w razie uznania takiej dopuszczalności, tego rodzaju sprawy powinny być rozpoznawane przed sądem cywilnym w postępowaniu zwykłym, czy też w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy.

Przedstawiając argumenty, jakimi kierował się Sąd pierwszej instancji uwzględniając co do zasady żądanie powoda i Sąd drugiej instancji, oddalając apelację strony pozwanej a mianowicie: 1) brak w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 ze zm.) odsłania do odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych ustawą przepisów Kodeksu pracy nie może być potraktowany jako wyraz woli ustawodawcy nierównego potraktowania funkcjonariuszy straży w stosunku do innych pracowników mianowanych, 2) brak pozytywnego przepisu przy jednoczesnym braku przepisu negatywnego nie może być rozumiany jako wyłączenie powszechnie obowiązujących zasad demokratycznego państwa prawnego, 3) milczenie ustawodawcy nie może być interpretowane sprzecznie z konstytucyjną zasadą prawa do sądu, 4) przedmiotem postępowania sądowego nie są elementy administracyjne stosunku służbowego powoda, lecz skutki nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego jakim jest uposażenie, co stanowi zdarzenie o charakterze cywilnoprawnym, zatem droga administracyjna jest niewystarczająca, gdyż sąd administracyjny nie jest uprawniony do rozstrzygania roszczeń cywilnych (argumenty Sądu pierwszej instancji), 5) terminowa wypłata uposażenia, będącego odpowiednikiem wynagrodzenia w stosunku pracy, nie należy do charakterystycznych cech stosunku służbowego i dlatego niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku wypłaty uposażenia jest zdarzeniem cywilnoprawnym uprawniającym do żądania zapłaty odsetek na podstawie art. 481 k.c., 6) domniemanie właściwości sądu powszechnego w sprawie o odsetki od uposażenia funkcjonariusza Straży Granicznej wynika z woli ustrojodawcy (art. 177 Konstytucji RP) oraz zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP), 7) tendencje występujące w aktach prawnych Wspólnoty Europejskiej oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zmierzają do określenia pojęciem „pracownika” osoby wykonującej pracę na rzecz innej osoby, pod jej kierownictwem i za wynagrodzeniem, co uzasadnia wniosek, że funkcjonariusze państwowi są pracownikami *sensu largo*, w których stosunku pracy element administracyjnoprawny jest ograniczony do niezbędnego minimum wynikającego z potrzeb i odrębności ich służby,

oraz przytaczając zarzuty kasacji strony pozwanej: 1) naruszenie prawa materialnego - art. 359 § 1 k.c. i art. 481 k.c. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie poprzez przyjęcie, że funkcjonariusz Straży Granicznej, mimo braku podstaw prawnych, ma prawo do odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty uposażenia -

oraz naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 476 § 1 k.p.c. przez przyjęcie, że sprawa z administracyjnoprawnego stosunku służbowego funkcjonariusza Straży Granicznej jest sprawą z zakresu prawa pracy - i uzasadnienie tych zarzutów, w którym podniesiono, że: 2) ustawa o Straży Granicznej kompleksowo regulująca uprawnień i obowiązki funkcjonariusza, nie przyznaje mu prawa do odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty uposażenia - nie odsyła do stosowania Kodeksu pracy w sprawach w niej nieuregulowanych, dotyczących stosunku służbowego, 3) funkcjonariusz Straży Granicznej może dochodzić roszczeń majątkowych wynikających ze stosunku służbowego w drodze administracyjnoprawnej i droga przed sądem pracy jest wyłączona.

Sąd Najwyższy w składzie zwykłym uznał, że sformułowane na wstępie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości wymaga rozstrzygnięcia przez powiększony skład Sądu Najwyższego z następujących względów:

1. w orzecznictwie sądowym i Trybunału Konstytucyjnego występują zasadnicze rozbieżności w kwestii, czy funkcjonariuszom Straży Granicznej i innych służb o zbliżonym charakterze - Policji, Sił Zbrojnych, Urzędu Ochrony Państwa (obecnie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu) przysługuje droga sądowa do dochodzenia roszczeń wynikających ze stosunku służbowego, a w tym odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty uposażenia. W tym punkcie Sąd Najwyższy w składzie zwykłym zwrócił uwagę, że dotąd Sąd Najwyższy stał konsekwentnie na stanowisku, że funkcjonariuszom tych służb, poza przypadkami wyraźnie wskazanymi w ustawie, droga sądowa do dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego nie przysługuje i chronologicznie orzecznictwo to przytoczył (postanowienie SN z 12 września 1984 r., I PR 93/84, OSNCP 1985 nr 5-6, poz. 73 [Załatwienie spraw o roszczenia funkcjonariuszy MO przysługujące na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej należy do kompetencji organów służbowych /zwierzchnich/ tych funkcjonariuszy, a nie do sądów powszechnych lub organów rozpatrujących sprawy o roszczenia pracownicze ze stosunku pracy]; uchwała SN z 5 grudnia 1991 r., I PZP 60/91, OSNCP 1992 nr 7-8, poz. 123 [Droga sądowa dochodzenia roszczeń pieniężnych związanych ze zwolnieniem ze służby w Policji jest niedopuszczalna.]; uchwała SN z 18 grudnia 1992 r., III AZP 27/92, OSNCP 1993 nr 9, poz. 141 [Rozpoznanie sprawy o roszczenia pieniężne funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa, wynikające ze stosunku służbowego, należy do właściwości organu administracyjnego.]; uchwała SN z 26 maja 1995 r., I PZP 13/95,

OSNAPiUS 1995 nr 23, poz. 286 [Droga sądowa do dochodzenia przez funkcjonariusza Policji przed sądem powszechnym uposażenia i innych świadczeń pieniężnych wraz z odsetkami jest niedopuszczalna.]; postanowienie z 17 stycznia 1997 r., I PKN 66/96, OSNP 1997 nr 20, poz. 401 [Funkcjonariuszowi policji nie przysługują odsetki od nieterminowo wypłaconego uposażenia.]; wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r., I PKN 183/00, OSNP 2002 nr 17, poz. 411 [W sprawie o diety z tytułu podróży służbowych funkcjonariuszy Straży Granicznej droga sądowa jest niedopuszczalna.]. Podniósł też uzupełniając, że w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1993 r., III AZP 3/93 (OSNCP 1993 nr 10, poz. 174) Sąd ten wskazał, iż roszczenie o odsetki jest roszczeniem akcesoryjnym a obowiązek ich zapłaty jest pochodny od obowiązku zapłaty sumy głównej, skoro zaś obowiązek zapłaty odszkodowania (jego rewaloryzacji) za wywłaszczone nieruchomości, odsetek za zwłokę lub opóźnienie odszkodowania uregulowane w art. 7 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) następuje przez wydanie decyzji administracyjnej, to jest na tle stosunku administracyjnoprawnego, to także obowiązek zapłaty odsetek zachowuje charakter administracyjny.

2. Jednakże Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r., W.14/94, w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 105 w zw. z art. 78 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 92 w związku z art. 65 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa oraz art. 109 w zw. z art. 82 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1995 r. Nr 14, poz. 67; OTK 1995 nr 1, poz. 19) uznał, że „niewypłacenie uposażenia funkcjonariuszowi Policji zgodnie z art. 105 w zw. z art. 78 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 ze zm.), funkcjonariuszowi Urzędu Ochrony Państwa, zgodnie z art. 92 w zw. z art. 65 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. 1990 r. Nr 30, poz. 180 ze zm.) oraz funkcjonariuszowi Straży Granicznej zgodnie z art. 109 w związku z art. 82 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 1990 Nr 78, poz. 462) stanowi opóźnienie się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, uzasadniające na podstawie art. 481 k.c. żądanie odsetek przed sądem powszechnym”. Wskazana uchwała Trybunału Konstytucyjnego utraciła moc z dniem 17 października 1997 r., zgodnie z art. 239 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. Natomiast Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26 maja 1995 r., I PZP 13/95 (OSNAPiUS 1995 nr 23, poz. 286, z glosą P. Winczorka - PiP 1996 nr

2, poz. 101 - dotyczącą związania), uznał że wykładnia ustalona w powołanej wyżej uchwale Trybunału Konstytucyjnego nie wiąże sądów ze względu na konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziowskiej i orzekł, że droga sądowa do dochodzenia przez funkcjonariusza Policji uposażenia i innych świadczeń pieniężnych wraz z odsetkami jest niedopuszczalna. Następnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99 (OTK-ZU 2000 nr 5, poz. 143) orzekł, że „art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (...) 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”. Wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego został wydany w następstwie skargi konstytucyjnej wniesionej w związku z odrzuceniem pozwu skarżącego z powodu niedopuszczalności drogi sądowej dochodzenia odsetek od niewypłaconego skarżącemu w terminie stypendium studenckiego oraz nagrody rektorskiej, a także przyznanej zapomogi. Na powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego powołał się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 5 marca 2001 r., OPS 17/00 (ONSA 2001 nr 3, poz. 100), w której uznał, że sprawa o odsetki od dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie przez funkcjonariusza Służby Więziennej zleconych zadań wykraczających poza obowiązki służbowe (art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej - Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.) nie jest sprawą administracyjną, której rozpoznanie należy do właściwości organów administracji publicznej. W powyższej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny odstąpił od wcześniej prezentowanego stanowiska o administracyjnoprawnym charakterze spraw o odsetki od należności wynikających ze stosunków administracyjnoprawnych (por. np. wyrok NSA z 18 września 1992 r., II SA 1208/92, OSP 1994 nr 11, poz. 200, z glosą W. Sanetry; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2001 r., II SA 338/01 LEX nr 55011; wyrok NSA z 13 września 2001 r., II SA 3288/00 LEX nr 51037).

W dalszej części uzasadnienia pytania prawnego Sąd Najwyższy poddał krytycznej analizie powołane wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i sformułował konkluzję, że nie dają one jednoznacznej podstawy do podważenia trafności dotychczasowej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego w rozważanej kwestii.

3. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu pytania prawnego podniósł ponadto zagadnienie, czy sprawa z powództwa o odsetki za opóźnienie w wypłacie uposażenia

służbowego funkcjonariusza Straży Granicznej powinna być rozpoznawana przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym, czy w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy. Sąd Najwyższy wskazał, że rozważana sprawa nie mieści się w katalogu spraw z zakresu prawa pracy zawartym w art. 476 § 1 k.p.c. W szczególności nie jest ona sprawą o roszczenia ze stosunku pracy lub z nim związane (pkt 1) ani sprawą o roszczenia z innych stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy (pkt 2). Stosunek służbowy funkcjonariusza Straży Granicznej nie jest bowiem stosunkiem pracy w rozumieniu art. 22 § 1 k.p., lecz stosunkiem administracyjnoprawnym. Powyższe ustalenia przemawiają za tezą, że omawiana kategoria spraw powinna podlegać, w razie uznania dopuszczalności ich załatwiania na drodze sądowej przed sądem powszechnym, rozpoznaniu w postępowaniu zwykłym. W takim przypadku zakwalifikowanie sprawy jako niespełniającej warunków z art. 476 k.p.c., przy uznaniu cywilnoprawnego charakteru roszczenia, uzasadniałoby przekazanie sprawy do wydziału cywilnego, a nie odrzucenie pozwu, czy przekazanie innemu organowi w trybie art. 464 § 1 k.p.c. (postanowienie sądu Najwyższego z 12 marca 1999 r., I PKN 63/99, OSNAPiUS 2000 nr 10, poz. 391). Sąd Najwyższy zaznaczył jednak, że względy merytoryczne, związane z większym podobieństwem spraw dotyczących zatrudnienia służbowego do spraw pracowniczych niż do spraw cywilnych rozpoznawanych w postępowaniu zwykłym, mogą przemawiać za rozpatrywaniem ich w postępowaniu przed sądami pracy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przystępując do rozstrzygnięcia przedstawionego powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego należy wziąć pod uwagę, że stosunki służbowe funkcjonariusza Straży Granicznej, uregulowane w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 ze zm.), podobnie jak stosunki służbowe funkcjonariuszy Policji (ustawa z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji, jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.), Państwowej Straży Pożarnej (ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej - jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230 ze zm.), Służby Więziennej (ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej - jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.), Biura Ochrony Rządu (ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz.

1712 ze zm.), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu - Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm.), żołnierzy zawodowych (ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych - Dz.U. Nr 179, poz. 1750 ze zm.) mają charakter publicznoprawny (administracyjnoprawny), a regulacje prawne w zakresie mianowania na stanowisko służbowe, prawa do uposażenia, przedawnienia roszczeń są podobne, z tym że roszczenia majątkowe o świadczenia pieniężne ze stosunku służbowego strażaków rozstrzygają sądy pracy, a przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, dotyczące skutków niewykonania zobowiązań stosuje się odpowiednio (art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej), zaś roszczenia funkcjonariusza Biura Ochrony Rządu z tytułu prawa do uposażenia i innych należności pieniężnych mogą być dochodzone przed sądem okręgowym-sądem pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 97 ust. 1 ustawy o Biurze Ochrony Rządu). Przepisy ustawy o Straży Granicznej, jak i pozostałych wymienionych ustaw - z wyjątkiem ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (art. 111a) i ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (art. 75 ust. 3), ustanawiając wypłatę uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy służb mundurowych „z góry” - nie przewidują prawa funkcjonariusza do odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty należnego mu uposażenia. W tej sytuacji, w orzecnictwie Sądu Najwyższego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1992 r., III AZP 27/92; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1995 r., I PZP 13/95; oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 1997 r., I PKN 66/96) sformułowany został pogląd prawny, wedle którego funkcjonariuszowi służb mundurowych nie przysługują odsetki od nieterminowo wypłaconego należnego mu uposażenia. Zdaniem Sądu Najwyższego, nie można bowiem przyjąć, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie ciążącego na władzy publicznej względem funkcjonariusza obowiązku terminowej wypłaty należnego uposażenia, jaki w tym zakresie wynika ze stosunku publicznoprawnego (administracyjnoprawnego), ma znamiona zdarzenia cywilnoprawnego i rodzi obowiązek świadczenia pieniężnego w postaci odsetek, jeżeli: 1. przepisy ustawowe dotyczące stosunków służbowych tych funkcjonariuszy nie przyznają im wyraźnie prawa dochodzenia z tego tytułu odsetek lub też 2. przepisy ustawowe dotyczące stosunków służbowych tych funkcjonariuszy nie zawierają wyraźnej normy prawnej odsyłającej w kwestiach w nich nieuregulowanych do odpowiedniego stosowania w tym względzie (wprost lub poprzez art. 300 k.p.) przepisów Kodeksu cywilnego.

Tymczasem, kwestia materialnoprawnej dopuszczalności roszczenia funkcjonariusza Straży Granicznej o zapłatę odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty należnego mu w ramach stosunku służbowego uposażenia powinna być rozstrzygnięta przy uwzględnieniu następujących okoliczności:

1. Wprawdzie należne funkcjonariuszowi służb mundurowych uposażenie z tytułu świadczonej przezeń służby ma swą podstawę w publicznoprawnym (administracyjnoprawnym) stosunku służbowym, ale przez to nie traci ono charakteru wierzytelności pieniężnej, do jakiej z tytułu pełnionej służby nabywa prawo funkcjonariusz publiczny wobec Państwa - Skarbu Państwa (art. 33 k.c.), reprezentowanego w danym wypadku przez właściwego (wskazanego w ustawie) przełożonego (art. 36 ustawy o Straży Granicznej). Oznacza to, że nabyte przez funkcjonariusza służb mundurowych w ramach stosunku służbowego prawo do uposażenia ma charakter przysługującego mu prawa majątkowego, którego terminowa wypłata - stosownie do woli samego ustawodawcy - jest elementem koniecznym prawidłowego wykonania przez Państwo (Skarb Państwa) tego obowiązku (zobowiązania). Właśnie dlatego, na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, z chwilą wymagalności należnego funkcjonariuszowi służby mundurowej uposażenia podlega ono równej dla wszystkich praw majątkowych ochronie prawnej, o ile ochrona w konkretnym wypadku nie została uchylona lub ograniczona na podstawie wyraźnego przepisu ustawowego i to w sposób zgodny z wymaganiami określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2. Mimo że stosunek służbowy funkcjonariusza służb mundurowych ma charakter publicznoprawny (administracyjnoprawny), należy mieć na uwadze i to, że - jak trafnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99 - polski ustawodawca „nie ograniczył stosowania przepisów o odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania do zobowiązań wynikających z umów. Przyjmuje się powszechnie, że odpowiedzialność ta obejmuje zobowiązania wynikające z czynności jedno- i dwustronnych, aktów administracyjnych, z czynów niedozwolonych, z bezpodstawnego wzbogacenia, z *negotiorum gestio* oraz z innych zdarzeń, z którymi ustawa łączy powstanie zobowiązania. Niewykonanie lub nienależyte wykonanie istniejącego zobowiązania, niezależnie od jego źródła, pociąga za sobą skutki wskazane w Kodeksie cywilnym. W odniesieniu do zobowiązań pieniężnych może to być - obok sankcji ogólnych - obowiązek płacenia odsetek. (...) Najważniejszym przepisem ustawowym przewidującym obowiązek płacenia odsetek jest właśnie przepis wprowadzający sankcję nienależytego wykonania zobowiązania pie-

nieżnego, a mianowicie art. 481 k.c., który stanowi: 'Jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia.' Obowiązek ten powstaje niezależnie od źródła, z którego zobowiązanie zapłaty wynika." Stąd, jakkolwiek przepisy ustawy o Straży Granicznej (podobnie, jak i przepisy innych powołanych wyżej ustaw dotyczących stosunków służbowych funkcjonariuszy Policji, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu) w ogóle nie zawierają postanowień dotyczących możliwości żądania przez funkcjonariusza służb mundurowych odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty należnego mu w ramach stosunku służbowego uposażenia, to jednak nie uzasadnia to stwierdzenia, że skoro funkcjonariusz służby mundurowej (tutaj: Straży Granicznej) „nie jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p., lecz funkcjonariuszem Państwa, wykonującym służbę na podstawie stosunku administracyjnoprawnego,” oraz „brak jest przepisów prawa materialnego i procesowego, które odsyłałyby do stosowania Kodeksu cywilnego w odniesieniu do jego prawa do odsetek, to prawo do odsetek mu nie przysługuje”, ponieważ „prawo do odsetek istnieje wtedy, gdy przepis je ustanawia” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1995 r., I PZP 13/95). Przeciwnie, niezależnie od przytoczonej już wcześniej argumentacji prawnej, wskazującej na przysługujące także funkcjonariuszowi służb mundurowym prawo do odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty należnego mu w ramach stosunku służbowego uposażenia, należy również zważyć, iż 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. Jest również poza sporem, że specyfika stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych w żadnym wypadku nie może uzasadniać zwolnienia Państwa z obowiązku należytego i terminowego wypłacania należnego tym funkcjonariuszom uposażenia, a naruszenie tego obowiązku skutkować powinno (tak, jak w wypadku opóźnienia spełnienia świadczenia pieniężnego przez dłużnika - art. 481 § 1 k.c.) możliwość dochodzenia przez tego funkcjonariusza wobec Państwa (Skarbu Państwa) należnych z tego tytułu odsetek. W przeciwnym razie ciążący na Państwie obowiązek wypłacania funkcjonariuszowi służb mundurowych należnego mu uposa-

żenia w ustawowo określonym terminie („z góry”) w wypadku jego naruszenia pozbawiony byłby sankcji, a tym samym przepisy regulujące ten obowiązek miałyby znamiona normy pozbawionej sankcji (*legis imperfectae*). W konsekwencji oznaczałoby to również, iż w tym zakresie w stosunku do funkcjonariusza służb mundurowych naruszona została sformułowana w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP zasada „równej dla wszystkich ochrony prawnej praw majątkowych” (tutaj: prawa do należnego uposażenia).

3. Argumentacji powyższej nie podważa i to, że w dwóch aktualnie obowiązujących ustawach normujących sytuację prawną funkcjonariuszy służb mundurowych znalazły się wyraźne przepisy prawne przyznające funkcjonariuszowi tych służb prawo do żądania odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty należnego mu w ramach stosunku służbowego uposażenia: art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, stanowiący iż: „przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, dotyczące skutków niewykonania zobowiązań, stosują się odpowiednio”, co oznacza, że ma w danym wypadku zastosowanie również art. 481 k.c.; oraz art. 75 ust. 3 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, który stanowi, że: „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.” Należy bowiem mieć na uwadze to, że na gruncie polskiego porządku konstytucyjnego (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 481 k.c. - o czym była już mowa wyżej) co do zasady niedopuszczalne jest przyjęcie w tym kontekście założenia, wedle którego prawo do żądania odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty należnego w ramach stosunku służbowego uposażenia przysługuje funkcjonariuszowi służb mundurowych jedynie w wypadku, gdy zostało ono przyznane wyraźnym przepisem pomieszczonym w ustawie dotyczącej funkcjonariuszy określonego rodzaju służby mundurowej. Dlatego nie jest trafna argumentacja opierająca się na odmiennym założeniu, wedle którego regulacja prawna dotycząca funkcjonariuszy służb mundurowych ma charakter zupełny (w sensie: wyczerpujący), czyli że jeżeli brak jest w niej przepisu przewidującego dopuszczalność dochodzenia przez funkcjonariusza odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty należnego w ramach stosunku służbowego uposażenia, to oznacza to, iż takie prawo mu nie przysługuje. Równocześnie jednak, z tej samej przyczyny niedopuszczalne jest także wnioskowanie *a contrario*, wedle którego z pomieszczenia w przepisach tylko niektórych ustaw dotyczących funkcjonariuszy określonego rodzaju

służby mundurowej wyraźnych postanowień w kwestii przysługującego funkcjonariuszom tej służby prawa żądania odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty należnego w ramach stosunku służbowego uposażenia (np. w art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz w art. 75 ust. 3 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych) miałyby wynikać, że prawo to nie przysługuje funkcjonariuszom tych służb mundurowych, w stosunku do których przepisy dotyczących ich ustaw wyraźnie go nie potwierdziły. Zważywszy bowiem na wspomniane wyżej zasady polskiego porządku prawnego, sformułowane w art. 481 k.c. w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, przepisy takie traktować należy jedynie jako swego rodzaju redundancję, czyli powtórzenie tych zasad (*superflua non nocent*). Nie jest zatem, w przedmiotowej sprawie, przy zastosowaniu art. 64 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji i w oparciu o art. 481 § 1 k.c. konieczne wywodzenie prawa funkcjonariusza Straży Granicznej do odsetek z tytułu opóźnionej wypłaty uposażenia z otwierającego drogę postępowania cywilnego „roszczenia procesowego”, o jakim mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99 (OTK 2000 nr 5, poz. 143), ani też z koncepcji konstrukcyjnej luki prawnej, wypełnianej drogą analogii do uregulowań z ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Powyższe rozważania prowadzą także do wniosku, że sprawa roszczenia funkcjonariusza Straży Granicznej o odsetki za opóźnienie w wypłacie uposażenia jest sprawą cywilną (art. 2 § 1 k.p.c.), a ze względów merytorycznych do jej rozpoznania właściwy jest sąd pracy.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie (art. 398¹⁷ § 1 i 2 k.p.c.).

=====