



Sygn. akt III PK 53/05

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 czerwca 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kwaśniewski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Hajn (sprawozdawca)

SSN Andrzej Wróbel

Protokolant Ewa Wolna

w sprawie z powództwa H. D.

przeciwko [...] Oddziałowi Straży Granicznej w P.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 21 czerwca 2006 r.,

kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w R.

z dnia 8 grudnia 2004 r., sygn. akt III APa .../04,

1. oddala kasację,

**2. zasądza od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 1975
(tysiąc dziewięćset siedemdziesiąt pięć) zł tytułem zwrotu
kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

H. D. wniósł pozew w postępowaniu nakazowym, domagając się zasądzenia od [...] Oddziału Straży Granicznej w P. 51.334,81 zł oraz 3615 zł tytułu kosztów postępowania. W uzasadnieniu powództwa powód wskazał, że kwoty tej dochodzi z tytułu odsetek za opóźnienie w wypłacie uposażenia służbowego. Jednocześnie wskazał, że należności główne przysługującego uposażenia zostały mu już przez pozwanego wypłacone.

Sąd Okręgowy w K. w nakazie zapłaty z 18 grudnia 2003 r. nakazał pozwanemu zapłacić powodowi żadaną sumę wraz z kosztami procesu. Pozwany złożył zarzuty od nakazu zapłaty wnosząc o uchylenie nakazu zapłaty i odrzucenie pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, a z ostrożności procesowej o oddalenie powództwa. W odpowiedzi na zarzuty powód wniósł o utrzymanie w mocy nakazu zapłaty.

Sąd Okręgowy po rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z 7 lipca 2004 r., utrzymał w mocy powyższy nakaz zapłaty w części, tj. co do kwoty 51.272,38 zł, w pozostałej części uchylił nakaz zapłaty i oddalił powództwo oraz zasądził od pozwanego na rzecz powoda 4.023,69 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd ustalił, że powód został przyjęty do służby przygotowawczej w [...] Oddziale Straży Granicznej 1 czerwca 1996 r., zaś 21 stycznia 1997 r. został zwolniony ze służby na podstawie art. 45 ust. 1 pkt. 2 ustawy o straży granicznej - w związku z nieprzydatnością do służby. Decyzją z 12 października 2000 r. Komendant Główny Straży Granicznej uchylił wyżej wymieniony rozkaz w części dotyczącej daty zwolnienia powoda ze służby i ustalił termin rozwiązania stosunku służbowego na 31 października 2000 r. H. D. wystąpił o wydanie stosownych dokumentów dotyczących służby oraz wypłatę wszelkich należności finansowych za okres od 1 lutego 1997 r. do 31 października 2000 r. Decyzją z 7 czerwca 2000 r. Komendant [...] Oddziału Straży Granicznej przyznał powodowi uposażenie za czas od 1 lutego 1997 r. do 31 października 2000 r. i od 1 stycznia do 31 października 2000 r. oraz odmówił mu wypłaty uposażenia za okres od 1 listopada 1997 r. do 31 grudnia 1999 r., a także odmówił wypłaty odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie uposażenia. Decyzją z 26 lipca 2001 r. Komendant Główny Straży Granicznej

utrzymał wyżej wymienioną decyzję w mocy. W wyniku skargi H.D. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzję Komendanta Głównego oraz decyzję Komendanta [...] Oddziału Straży Granicznej, w następstwie czego ten ostatni decyzją z 31 marca 2003 r. przyznał H.D. uposażenie za okres od 1 listopada 1997 r. do 31 grudnia 1999 r. i odmówił wypłaty odsetek. Na skutek odwołania od powyższej decyzji Komendant Główny Straży Granicznej decyzją z 4 czerwca 2003 r. uchylił decyzję Komendanta [...] Oddziału Straży Granicznej z 31 marca 2003 r. w części dotyczącej odmowy przyznania odsetek z racji opóźnienia w wypłacie uposażenia i umorzył postępowanie. W uzasadnieniu tej decyzji stwierdzono, że nieterminowość spełnienia świadczenia pieniężnego w postaci uposażenia i dodatku o charakterze stałym stanowi zdarzenie o charakterze cywilnoprawnym, a dla dochodzenia tych roszczeń właściwy jest sąd powszechny. Sąd Okręgowy ustalił również, że w związku z przyznanym powodowi uposażeniem sporządzono zestawienie należności i wpłacono je na rachunek bankowy powoda. Należność za okresy: od 1 lutego do 31 października 1997 r. i 1 styczeń – 31 październik 2000 r. wpłynęła 25 listopada 2000 r. zaś za okres od 1 listopada 1997 r. do 31 grudnia 1999 r. – 15 lipca 2003 r. Ponadto Sąd Okręgowy ustalił, że łączna kwota odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie uposażenia (za wszystkie okresy) wyniosła 51.272, 38 zł. i stwierdził, że tak ustalony stan faktyczny jest między stronami niesporny.

Sąd Okręgowy zważył, że ustawa z 12 października 1999 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2002r. nr 171, poz. 1399 ze zm.) nie odsyła do Kodeksu pracy. Jednakże u podstaw wykładni przepisów winno znaleźć się założenie racjonalności ustawodawcy. Trudno przypuszczać, aby ustawodawca chciał funkcjonariuszy Służby Granicznej potraktować nierówno w stosunku do innych grup pracowników mianowanych. Brak pozytywnego przepisu (przy jednoczesnym braku przepisu negatywnego) nie może być rozumiany jako wyłączenie powszechnie obowiązujących zasad demokratycznego państwa. Milczenie ustawodawcy nie może być interpretowane w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą prawa do sądu. Dlatego powód był uprawniony do wystąpienia na drogę postępowania sądowego. Przedmiotem tego postępowania nie są elementy administracyjne stosunku służbowego powoda, lecz skutki nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego, jakim jest uposażenie. Jest to zdarzenie o charakterze

cywilnoprawnym. Droga administracyjna nie byłaby w tym przypadku wystarczająca, gdyż Sąd Administracyjny nie jest uprawniony do rozstrzygania roszczeń cywilnych. Sąd zwrócił nadto uwagę na to, że na podstawie art. 464 k.p.c., wobec tego, że ostateczną decyzją Komendanta Głównego Straży Granicznej z 4 czerwca 2003 r., postępowanie w sprawie odsetek zostało umorzone, Sąd Pracy był zobowiązany do rozpoznania tej sprawy, rozumianej jako sprawa pracownicza (w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia).

W apelacji pozwany [...] Oddział Straży Granicznej zaskarżył powyższy wyrok w całości zarzucając mu w szczególności niedopuszczalność drogi sądowej oraz naruszenie prawa materialnego przez uznanie, że funkcjonariuszowi Straży Granicznej należą się odsetki od nieterminowo wypłaconego uposażenia.

Sąd Apelacyjny w R. oddalił apelację. Sąd ten stwierdził, że prawo funkcjonariusza Straży Granicznej do odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty uposażenia jest sporne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dyskusyjna jest także droga dochodzenia tego rodzaju świadczenia pieniężnego. Stanowisko głoszące brak podstaw do przyznania funkcjonariuszom Straży Granicznej prawa do odsetek z racji opóźnienia w wypłacie uposażenia, zasadza się na twierdzeniu, że funkcjonariusz tej służby nie jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p. Dlatego nie może odwołać się do art. 481 k.c. w związku z art. 300 k.p., skoro ustawa o Straży Granicznej nie ustanawia takiego prawa. Nadto, zgodnie z tym stanowiskiem, nieterminowa wypłata uposażenia wynikającego ze stosunku administracyjnoprawnego nie jest zdarzeniem cywilnoprawnym, zaś sprawa o wypłatę odsetek nie jest sprawą cywilną (w rozumieniu art. 1 k.p.c.). Przeciwnicy tego poglądu uważają natomiast, że niewypłacenie w terminie uposażenia funkcjonariuszowi Straży Granicznej stanowi opóźnienie się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, uzasadniające, na podstawie art. 481 § 1 k.c., żądanie odsetek przed sądem pracy. W ich ocenie droga administracyjna nie jest wystarczająca dla zapewnienia ochrony roszczeń cywilnoprawnych.

Sąd Apelacyjny podzielił drugi z przedstawionych poglądów, motywując swe stanowisko tym, że:

- Po pierwsze; poza sporem jest, że funkcjonariusz Straży Granicznej nie jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p., lecz jest funkcjonariuszem Państwa, wykonującym służbę na podstawie stosunku administracyjnoprawnego. Jednak nie jest to w całości stosunek administracyjnoprawny (brak tu tak zwanego „monizmu stosunku prawnego”). Niewątpliwie terminowa wypłata uposażenia, które jest odpowiednikiem wynagrodzenia w stosunku pracy, nie należy do charakterystycznych cech stosunku służbowego. Dlatego też niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku wypłaty uposażenia jest zdarzeniem cywilnoprawnym uprawniającym do żądania wypłaty odsetek na podstawie art. 481 k.c.

- Po drugie; za takim poglądem przemawiają również argumenty natury konstytucyjnej. Konstytucyjny wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują sądy powszechne (art. 177 Konstytucji RP). Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują tylko kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP). Stąd też z woli ustrojodawcy na rzecz sądów powszechnych przemawia domniemanie właściwości w sprawie o wypłatę odsetek od uposażenia funkcjonariusza Straży Granicznej. Ponadto terminowa wypłata uposażenia funkcjonariusza Straży Granicznej, jako prawa majątkowego, jest koniecznym elementem wynagrodzenia sprawiedliwego i podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Oznacza to, że w wypadku opóźnienia w wypłacie uposażenia, które stanowi ekwiwalent pieniężny za świadczoną służbę, w braku odmiennej, funkcjonariusz Straży Granicznej, jako wierzyciel, na ogólnych zasadach określonych w art. 481 k.c., może żądać wypłaty odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody a opóźnienie nie było następstwem okoliczności, za które organ zatrudniający funkcjonariusza nie ponosi odpowiedzialności.

- Po trzecie, tendencje występujące w aktach prawnych Wspólnoty Europejskiej oraz orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, zmierzają do określania pojęciem "pracownika" osoby wykonującej pracę na rzecz innej osoby, pod jej kierownictwem i za wynagrodzeniem. Uzasadnia to 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.

Przyjmując powyższe zapatrywanie Sąd Apelacyjny uznał, że w rozpoznawanej sprawie występowały zarówno dopuszczalność zastosowania art. 481 k.c., jak i dopuszczalność drogi sądowej przed Sądem Pracy.

W kasacji pozwany zaskarżył powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w całości opierając zarzuty na podstawie naruszenia prawa materialnego, przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 359 § 1 k.c. i 481 k.c., przez przyjęcie, że funkcjonariusz Straży Granicznej, pomimo braku podstaw prawnych ma prawo do odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty uposażenia, a także na podstawie naruszenia 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. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz o uchylenie w całości poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w K. i przekazanie sprawy właściwemu Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o należnych pozwanemu kosztach procesu za wszystkie instancje.

W uzasadnieniu kasacji pozwany wskazał, między innymi, że ustawa o Straży Granicznej, która kompleksowo reguluje uprawnienia i obowiązki funkcjonariusza nie przyznaje mu prawa do odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty uposażenia. Ustawa ta nie odsyła również do stosowania kodeksu pracy w sprawach w niej nieuregulowanych dotyczących stosunku służbowego. Prawo do odsetek istnieje wtedy, gdy przepis je ustanawia. Funkcjonariusz Straży Granicznej nie ma prawa do odsetek z tytułu opóźnionej zapłaty uposażenia, dlatego że żaden przepis prawa nie odsyła w sprawach nieuregulowanych (odmiennie niż w sprawach pracowniczych - art. 300 k.p.) do odpowiedniego stosowania kodeksu cywilnego (art. 481 k.c.). Sprawy ze stosunku służbowego funkcjonariusza Straży Granicznej nie znalazły się w katalogu zamkniętym określającym sprawy z zakresu prawa pracy (476 § 1 k.p.c.). Funkcjonariusz Straży Granicznej może dochodzić roszczeń majątkowych wynikających ze stosunku służbowego przed wyższym przełożonym na drodze administracyjnoprawnej. W związku z istnieniem tej drogi postępowania wyłączona jest możliwość dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego przed

sądem pracy. Nie ma podstaw prawnych do przyjęcia, że przedmiotowa sprawa to sprawa z zakresu prawa pracy.

Rozpoznając powyższą kasację Sąd Najwyższy uznał, że w sprawie występuje zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. W związku z tym postanowieniem z 23 sierpnia 2005 r., 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?”. W uchwale składu siedmiu sędziów z 26 stycznia 2006 r. (III PZP 1/05) Sąd Najwyższy rozstrzygnął to zagadnienie stwierdzając, że „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.).”

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Zgodnie z art. 393¹⁴ § 2 k.p.c. uchwała powiększonego składu Sądu Najwyższego jest w danej sprawie wiążąca. W związku z tym należy uznać, że podstawy kasacji okazały się nieusprawiedliwione.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że nietrafny okazał się zarzut naruszenia art. 476 § 1 k.p.c., przez przyjęcie, że sprawa z administracyjnoprawnego stosunku służbowego funkcjonariusza Straży Granicznej jest sprawą z zakresu prawa pracy. W powołanej wyżej uchwale składu siedmiu sędziów Sąd Najwyższy, po rozpatrzeniu charakteru roszczenia funkcjonariusza o odsetki za opóźnienie w wypłacie uposażenia służbowego, uznał, że sprawa roszczenia funkcjonariusza Straży Granicznej o odsetki od opóźnienia w wypłacie uposażenia jest sprawą cywilną (art. 2 § 1 k.p.c.), a ze względów merytorycznych do jej rozpoznania właściwy jest sąd pracy.

Nieuzasadnione okazały się również zarzuty błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania przez Sąd Apelacyjny art. 359 § 1 k.c. i 481 k.c., przez przyjęcie, że funkcjonariusz Straży Granicznej, pomimo braku podstaw prawnych ma prawo do odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty uposażenia. Jak wskazał Sąd Najwyższy w cytowanej uchwale składu siedmiu sędziów, podstawę takiego roszczenia stanowi

art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 481 § 1 k.c. W szczególności w uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że na gruncie polskiego porządku konstytucyjnego (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 481 k.c.) co do zasady niedopuszczalne jest przyjęcie 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 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*).

Wobec powyższego Sąd Najwyższy, na podstawie art. 393¹² k.p.c., orzekł jak w sentencji.