



Sygn. akt II PK 294/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 czerwca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Gersdorf (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

w sprawie z powództwa S. L.

przeciwko Komendantowi Głównemu Policji w Warszawie

o odsetki,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 4 czerwca 2013 r.,

skargi kasacyjnej powoda od postanowienia Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w B.

z dnia 24 kwietnia 2012 r.,

**uchyla zaskarżone postanowienie i poprzedzające je
postanowienie Sądu Rejonowego w B. z dnia 8 lutego 2012 r., i
przekazuje sprawę Sądowi Rejonowemu w B. do rozpoznania i
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód S. L. domagał się od Komendanta Głównego Policji w Warszawie odsetek od nieterminowo wypłaconego uposażenia.

Postanowieniem z dnia 7 lutego 2012 r., Sąd Rejonowy w B. przekazał sprawę Komendantowi Głównemu Policji celem rozpoznania. W uzasadnieniu wskazał, że sąd powszechny nie jest właściwy do rozpoznania sprawy na obecnym jej etapie. Przypomniął, że w świetle orzecznictwa (uchwała SN z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. III PZP 1/05, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 maja 2008 r., sygn. IV SAB/Po 2/08) sprawy funkcjonariuszy o odsetki mają charakter cywilny, ale jedynie w sytuacji, gdy organ umarza postępowanie w tym przedmiocie uznając się za niewłaściwy. Zasadą pozostaje natomiast dochodzenie przez funkcjonariusza roszczeń na drodze administracyjnej. Zdaniem sądu art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.) nie wyłącza objęcia odsetek od uposażenia decyzją Komendanta Głównego Policji. W związku z tym sprawa ta nie należy, stosownie do art. 2 § 3 k.p.c. do kognicji sądu powszechnego. Przypomniął sąd, iż Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. II PK 281/08, w sprawie żołnierza zawodowego o potrąconą część uposażenia i odsetki za zwłokę uznał, że droga przed sądem powszechnym jest niedopuszczalna, chyba że uprzedni organ administracji wojskowej lub sąd administracyjny uznały się w tych sprawach za niewłaściwe. Nie ma przy tym racjonalnego uzasadnienia dla rozdzielania drogi sądowej w sprawie o świadczenie główne (przed organem a następnie sądem administracyjnym) od spraw o roszczenie akcesoryjne, która miałaby być prowadzona przez sąd powszechny.

Zażalenie na to postanowienie oddalił postanowieniem z dnia 24 kwietnia 2012 r., Sąd Okręgowy w B. Sąd Okręgowy potwierdził, że stosunek służby funkcjonariusza ma charakter administracyjny. W związku z tym dochodzenie przez niego roszczeń dotyczących uposażenia ma taki sam charakter i wymaga skierowania sprawy na drogę postępowania administracyjnego, a następnie sądowno-administracyjnego. Zdaniem Sądu nie zachodzi w niniejszej sprawie podstawa do zastosowania uchwały z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, a zatem zażalenie wymagało oddalenia.

Skargę kasacyjną wniosła od tego orzeczenia pełnomocnik skarżącego, zarzucając naruszenie art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 1 k.p.c. i art. 464 § 1 k.p.c. polegające na przyjęciu, że sprawa o odsetki nie ma charakteru sprawy cywilnej i nie przysługuje droga sądowa oraz art. 107 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w zw. z art. 2 § 3 k.p.c. przez przyjęcie, że przepis ten ustanawia drogę administracyjną dla dochodzenia samodzielnego roszczenia o odsetki. Skarżący przedstawił w toku postępowania 2 decyzje Komendanta Głównego Policji. Pierwsza z nich, z dnia 23 lipca 2012 r., umarza postępowanie administracyjne w sprawie zapłaty odsetek ustawowych jako sprawy niepodlegającej drodze administracyjnej, druga, z dnia 27 września 2012 r., w trybie ponownego rozpoznania sprawy, utrzymuje pierwszą decyzję w mocy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma uzasadnione podstawy, co uzasadniało uchylenie zaskarżonego orzeczenia. Spór dotyczy odsetek za nieterminowo zapłacone wynagrodzenie.

W piśmiennictwie pojawia się zapatrywanie, iż administracyjno-prawny charakter stosunków służbowych funkcjonariuszy mundurowych determinuje zasadę, w myśl której roszczenia wynikające z tego stosunku są dochodzone w trybie KPA, z możliwością złożenia skargi do sądu administracyjnego. Obecnie widoczna jest jednak także tendencja do odchodzenia od dotychczasowej zasady w kierunku przeniesienia niektórych kwestii na drogę postępowania sądowego. Wynika to przede wszystkim z odesłania wielu spraw do regulacji prawa pracy lub – w innych kwestiach – wynika to z niewskazywania wyraźnie, jaki organ ma rozstrzygać spór. Tak często unormowana jest kwestia odsetek za opóźnienie w wypłacie wynagrodzenia wobec funkcjonariusza służb mundurowych.

W nadal aktualnej – w zakresie uzasadnienia - uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r., sygn. W 14/94, przyjęto, że niewypłacenie uposażenia: funkcjonariuszowi Policji zgodnie z art. 105 w związku z art. 78 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zmianami), funkcjonariuszowi Urzędu Ochrony Państwa zgodnie z art. 92 w

związku z art. 65 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180 ze zmianami) 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. Nr 78, poz. 462 ze zmianami), stanowi opóźnienie się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, uzasadniające na podstawie art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego żądanie odsetek przed sądem powszechnym.

W motywach tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawowo nałożony obowiązek płatności uposażeń służb mundurowych "z góry" rodzi skutki prawne. W razie opóźniania się dłużnika ze spełnieniem świadczenia pieniężnego wierzycielowi przysługuje roszczenie o odsetki za czas opóźnienia (art. 481 § 1 k.c.). Jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była z góry oznaczona, należą się odsetki ustawowe (art. 481 § 2 k.c.). Wspomnieć przy tym należy, że odsetki zwłoki przysługują także z tytułu zobowiązań podatkowych, których administracyjnoprawny charakter nie budzi wątpliwości. W razie nadpłaty podatku, ceł, czy innych zobowiązań publicznoprawnych, można dochodzić zwrotu na drodze cywilnoprawnej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Na tym tle wyłączenie drogi cywilnoprawnej dla dochodzenia roszczeń z tytułu nieterminowego spełnienia świadczenia - zapłaty uposażenia - byłoby niezrozumiałe. Brakuje zatem - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - społecznych racji dla praktyki dyskryminującej funkcjonariuszy służb mundurowych w porównaniu z pozostałymi pracownikami mianowanymi, np. urzędnikami państwowymi, sędziami i prokuratorami, którym w sytuacji opóźnienia należą się odsetki. Odstępstwo od powszechnie obowiązujących przepisów w tak ważnej dziedzinie stosunków prawnych powinno wynikać wyraźnie z przepisów prawa, nie zaś z doktrynalnej wykładni nierozzerwalności roszczenia ubocznego od głównego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego u podstaw każdej wykładni przepisu prawnego tkwić powinno założenie racjonalności ustawodawcy. Interpretator natomiast powinien dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by tworzyło spójny z prakseologicznego punktu widzenia system. Gdyby zatem z braku regulacji o dopuszczalności drogi sądowej dla dochodzenia przez funkcjonariuszy służb mundurowych ich roszczeń wyciągać wniosek, że ustawodawca chciał w ten sposób, nie wyrażając jednak swojej woli wprost, potraktować tę grupę nierówno w

stosunku do innych grup pracowników mianowanych, to trzeba byłoby domniemywać niezgodną z aksjologią ustrojową intencję ustawodawcy. Przemawia to za poglądem, że brak pozytywnego przepisu (określenia drogi sądowej) w tak ważnej dziedzinie stosunków społecznych, jaką jest ochrona konstytucyjnego prawa do zatrudnienia za wynagrodzeniem, nie może być rozumiane jako wyłączenie powszechnie obowiązujących zasad. Jak to już Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, prawo do sądu jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego, wynika więc z ustrojowej aksjologii Rzeczypospolitej Polskiej. Płynie z tego wniosek, że brak wypowiedzi ustawodawcy w tym względzie nie może być rozumiany jako wyłączenie drogi sądowej. Milczenie bowiem ustawy nie może być interpretowane w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą prawa do sądu (orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1992 r., sygn. akt K. 3/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 34). W państwie prawnym prawo do sądu – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Jakkolwiek nie ma podstaw, aby ustawodawcy zwykłemu całkowicie odmawiać możliwości wyboru sądów powszechnych bądź szczególnych przy kształtowaniu drogi sądowej, to zawsze jednak konieczne jest, by sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. Ów rzeczywisty charakter oznacza m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń.

W niniejszej sprawie przedmiotem wykładni nie są podstawowe administracyjnoprawne elementy stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych, lecz skutki prawne wynikające z nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego w postaci uposażenia. Owa nieterminowość stanowi w takim wypadku zdarzenie prawne o charakterze cywilnoprawnym. Istnienie zaś takiego uprawnienia nie może aktualnie - po szeroko skomentowanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego - budzić wątpliwości. Kwestyjne pozostaje natomiast, w jakim trybie funkcjonariusz Policji ma prawo *de lege lata* realizacji tego uprawnienia dochodzić.

Wypada wskazać, że stan prawny w zakresie uprawnienia do żądania odsetek od nieterminowych wypłat uposażenia lub innych należności na rzecz funkcjonariuszy pozostaje niezwykle podzielony. W zależności od konkretnej służby istnieją - lub nie - w przepisach szczególnych normy prawne regulujące te kwestie.

Dla przykładu, prawo do dochodzenia odsetek od nieterminowych wypłat przewidziano w art. 111 ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j.: Dz.U. z 2011 r., Nr 116 poz. 675 ze zm.), tyle, że norma ta obowiązuje od dnia 11 czerwca 2007 r. Analogiczne uregulowanie przewiduje np. art. 227 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. 79 poz. 523 ze zm.), czy art. 165 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168 poz. 1323 ze zm.) a także art. 75 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j.: Dz. U. z 2010 r. Nr 90 poz. 593 ze zm.).

W stosunku służbowym policjanta unormowania takiego brakuje, nietrafnie bowiem sądy powszechne upatrują możliwości żądania odsetek w treści art. 107 ustawy o Policji. Podobnie prawa do odsetek nie przewiduje ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j.: Dz. U. z 2009 r. Nr 12 poz. 68 ze zm.). Nie oznacza to jednak, że funkcjonariusz nie dysponuje takim roszczeniem a także, a może przede wszystkim, że musi ono być dochodzone na drodze administracyjnej. Wadliwie bowiem sądy odczytały stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. III PZP 1/05, Sąd Najwyższy nie warunkuje bowiem istnienia drogi sądowej w sprawie o odsetki funkcjonariusza Straży Granicznej od uprzedniego podjęcia (wyczerpania) drogi administracyjnej.

Analiza przedstawionych, różnorodnych uregulowań stosunków służbowych i zapadłego na ich tle orzecznictwa sądowego – sądów powszechnych i administracyjnych – prowadzi do wniosku, że droga administracyjna w przedmiocie dochodzenia odsetek przysługuje tam, gdzie przepis określonej pragmatyki służbowej przewiduje prawo do odsetek a jednocześnie nie zawarował dla ich dochodzenia drogi przed sądem powszechnym.

Nie pozostaje na razie dostępne orzecznictwo w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej. W ustawie o Służbie Celnej przewidziano wprost prawo dochodzenia odsetek, ale jednocześnie (art. 189 ustawy) zastrzeżono dla

tego rodzaju roszczeń drogę przed sądem powszechnym. Istnieje natomiast bogate orzecznictwo sądów administracyjnych na tle art. 75 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Nie wydaje się budzić wątpliwości także w orzecznictwie Sądu Najwyższego, że właśnie droga administracyjna pozostaje w tych sprawach właściwa (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. II PK 8/08, z dnia 25 września 2008 r., sygn. II PK 55/08, z dnia 25 listopada 2008 r., II PK 99/08).

Odwoływanie się do uchwały z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. III PZP 1/05, nie ma racji bytu o tyle, że stan prawny dotyczący funkcjonariuszy Straży Granicznej uległ zmianie. O ile w momencie ferowania uchwały sprawa odsetek nie podlegała regulacji ustawowej, o tyle od dnia 11 czerwca 2007 r. obowiązuje już art. 111 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej, przewidujący prawo do odsetek. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2008 r., sygn. II SA/Wa 689/08 trudno uznać za miarodajny w tym zakresie, gdyż dotyczył on okresu sprzed wejścia w życie art. 111 ust. 4 tej ustawy.

Rozbieżną pozornie praktykę orzekania w sprawach odsetek funkcjonariuszy tłumaczy treść art. 7 Konstytucji RP. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jeśli zatem istnieje regulacja określonej pragmatyki, która przewiduje prawo do odsetek, w sprawie właściwa pozostaje droga administracyjna, o tyle o ile (jak w przypadku Służby Celnej) ustawa nie zastrzegła drogi przed sądem powszechnym. Ten ostatni sąd (sąd powszechny) będzie natomiast rozpatrywał roszczenia o odsetki w tych wszystkich sprawach, w których pragmatyka wprost nie przewiduje uprawnienia do odsetek, co uniemożliwia organowi działanie w granicach prawa i przyznanie takiego świadczenia.

Mając na uwadze, że ustawa o Policji nie przewiduje prawa funkcjonariusza do odsetek, a niewypłacenie w terminie uposażenia funkcjonariuszowi Policji stanowi opóźnienie się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, uzasadniające na podstawie art. 481 § 1 k.c. żądanie odsetek przed sądem powszechnym w sprawie właściwy pozostaje ten sąd. Takie stanowisko pozostaje w pełni uprawnione. Dodatkowo uzasadnia je zachowanie samego Komendanta Głównego Policji. Z jednej strony Komendant, występuje w niniejszym sporze, m.in. w odpowiedzi na skargę kasacyjną, iż droga sądowa nie przysługuje, z drugiej strony w decyzjach

administracyjnych uznaje niedopuszczalność drogi administracyjnej. Tego rodzaju rozbieżność musi być rozstrzygnięta na zasadzie art. 2 § 3 k.p.c. na korzyść drogi sądowej. Należy jednak, jak to już wywiedziono, dopatrywać się jej pierwotnego istnienia a nie wtórnie, dopiero w razie odmowy rozpoznania sprawy przez organ administracji.

Reasumując: *de lege lata* funkcjonariusz policji ma prawo do dochodzenia przed sądem powszechnym odsetek z tytułu nieterminowego otrzymania uposażenia.

Z uwagi na powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.