



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

1959 · 50 · 2009

CZWARTA SEKCJA

SPRAWA JANUSZ BIAŁAS P. POLSCE

(Skarga nr 29761/03)

WYROK

STRASBURG

dn. 28 lipca 2009 r.

PRAWOMOCNY

28/10/2009

Wyrok ten podlega korekcie wydawniczej przed jej opublikowaniem w ostatecznej wersji.

W sprawie Janusz Białas p. Polsce,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (czwarta sekcja), jako izba składająca się z następujących sędziów :

Nicolas Bratza, *przewodniczący*,
Lech Garlicki,
Giovanni Bonello,
Ljiljana Mijović,
Päivi Hirvelä,
Ledi Bianku,
Nebojša Vučinić,

oraz Lawrence Early, *kanclerz sekcji*,

Obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 lipca 2009 r.,
wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu :

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 29761/03) wniesionej w dniu 7 września 2003 roku przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na podstawie artykułu 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez obywatela polskiego, Pana Janusza Białasa („skarżący”).

2. Rząd polski („Rząd”) był reprezentowany przez jego pełnomocnika Pana J. Wołásiewicza, z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżący zarzucił naruszenie jego prawa do procesu sądowego w rozumieniu artykułu 6 § 1 Konwencji.

4. W dniu 7 marca 2006 roku Trybunał podjął decyzję o powiadomieniu Rządu o wpłynięciu skargi. Nadto, na mocy artykułu 29 § 3 Konwencji przyjęto, że sprawa zostanie rozpatrzona **przez sekcję** w tym samym czasie zarówno co do dopuszczalności, jak i co do meritum.

STAN FAKTYCZNY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

5. Skarżący urodził się w 1962 roku i mieszka w Rzeszowie. W omawianym okresie był funkcjonariuszem służby więziennej.

6. Decyzją przełożonego skarżący został pozbawiony prawa do dalszego otrzymywania świadczenia pieniężnego wypłacanego tytułem ekwiwalentu za niekorzystanie ze służbowego lokalu mieszkalnego przysługującego funkcjonariuszom służby więziennej. Decyzja ta została uchylona w dniu 12 kwietnia 2000 roku przez Naczelną Sąd Administracyjny. W dniu 4 lipca

2000 roku przełożony skarżącego wydał kolejną decyzję, zgodnie z którą skarżący nabył prawo do otrzymywania przedmiotowego świadczenia pieniężnego od dnia 1 kwietnia 1997 roku.

7. Skarżący wystąpił do przełożonego z żądaniem wypłaty odsetek za okres, w którym należne świadczenie nie zostało mu wypłacone. Jednak w dniu 5 lipca 2000 roku, dyrektor jednostki służby więziennej, do którego skarżący był delegowany odrzucił jego żądanie. Wskazał, że ustawa regulująca status prawny funkcjonariuszy służby więziennej nie zawiera przepisów przyznających funkcjonariuszom prawo do wystąpienia z żądaniem zapłaty odsetek w przypadku nie otrzymania, w uzgodnionym terminie, świadczeń przysługujących funkcjonariuszom służby więziennej.

8. W dniu 9 sierpnia 2000 roku, Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Krakowie po rozpatrzeniu odwołania skarżącego podtrzymał postanowienie z dnia 5 lipca. Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego podkreślił, że roszczenie skarżącego wynikało ze stosunku służbowego i przysługującego mu statusu funkcjonariusza służby więziennej i jako takie są objęte zakresem stosowania prawa administracyjnego, a nie prawa cywilnego. Dyrektor uściślił, że stosunku służbowego funkcjonariusza nie można utożsamiać ze stosunkiem pracy. Wynikało z tego, z jednej strony stąd, że przepisy prawa cywilnego czy prawa pracy nie miały zastosowania do takiego stosunku służbowego, a z drugiej strony, że roszczenia wynikające ze wspomnianego stosunku nie mogą być uznane za roszczenia o charakterze pieniężnym. Dyrektor przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, skarżący mógłby powołać się na prawo, o którym mowa jedynie w dwóch możliwych przypadkach, to jest w przypadku istnienia w stosownych regulacjach przepisu, który by mu je jasno przyznawał lub w przypadku braku takiego przepisu, w sytuacji gdy regulacja ta odsyła do zastosowania stosownych przepisów Kodeksu cywilnego. A w przypadku skarżącego żadna z tych przesłanek nie została spełniona. Nadto dyrektor przypomniał, że zgodnie z tym samym orzecznictwem Sądu Najwyższego, spory o roszczenia ze stosunku służbowego nie należą do właściwości sądów cywilnych. Jednakże przepis ten nie stanowi naruszenia prawa do sądu z uwagi na fakt, że tego typu postanowienia administracyjne mogą być zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

9. W bliżej nieokreślonej dacie skarżący zaskarżył decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

10. W dniu 10 kwietnia 2003 roku Sąd Administracyjny odrzucił żądanie skarżącego. Uznał, że nie jest właściwy do rozpoznania sprawy z uwagi, że roszczenie skarżącego miało charakter pieniężny, a zatem skarżący powinien wnieść sprawę do sądu cywilnego, a nie do administracyjnego. Sąd Administracyjny uznał, że rozwiązania przyjętego w przedmiotowej sprawie przez władze administracyjne nie da się uzasadnić w świetle zasad wynikających z orzecznictwa Trybunału

Konstytucyjnego, a szczególnie zawartych w uchwale interpretacyjnej z dnia 25 stycznia 1995 roku (zob. poniżej § 21).

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

11. W polskim systemie prawnym funkcjonariusze służby więziennej należą do tak zwanych służb mundurowych, do których zalicza się w szczególności funkcjonariuszy policji, funkcjonariusze służby celnej, funkcjonariuszy tajnych służb państwowych itp. Prawa i obowiązki funkcjonariuszy służby więziennej są uregulowane Ustawą z dnia 26 kwietnia 1996 roku o służbie więziennej.

12. Szereg przepisów szczególnych dotyczących funkcjonariuszy służb mundurowych jest przedmiotem postanowień Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego. Analiza orzecznictwa tych sądów dowodzi, że w kwestii czy wyżej wymienieni funkcjonariusze mają prawo żądać wypłaty odsetek za czas opóźnienia w wypłacie świadczeń wynikających ze stosunku służbowego oraz czy przy tego typu roszczeniach jest dla nich otwarta droga sądowa, dwa najwyższe organy sądownictwa przyjęły odrębne stanowisko.

13. Na mocy zasady mającej zastosowanie w okresie przed wejściem w życie polskiej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego obowiązywały wszystkie sądy. W związku z tym, miały one obowiązek stosować prawo zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego. Jednak po wejściu w życie w dniu 17 października 1997 roku Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku przepis ten został uchylony.

Zasady wynikające z orzecznictwa Sądu Najwyższego

14. Rozpoznając podobne do sprawy skarżącego sprawy, Sąd Najwyższy konsekwentnie stwierdzał niedopuszczalność dochodzenia świadczeń przysługujących funkcjonariuszom służb mundurowych z tytułu stosunku służbowego przed sądem powszechnym. W opinii Sądu Najwyższego, z uwagi na szczególny charakter przejawiający się istnieniem stosunków podległości służbowej, stosunek służbowy istniejący pomiędzy Państwem a funkcjonariuszami służb mundurowych nie jest objęty zakresem prawa cywilnego ale podlega przepisom prawa administracyjnego. W szczególności, co do prawa funkcjonariuszy służb mundurowych żądania wypłaty odsetek za czas opóźnienia w wypłacie świadczeń wynikających ze stosunku służbowego, Sąd Najwyższy zwykle stwierdzał, że funkcjonariusze nie mogą się na to prawo powoływać, o ile regulacje szczególne odnoszące się do określonej grupy zawodowej, czyli pragmatyki służbowe nie określają tego jednoznacznie lub w przypadku

braku takiego przepisu dozwolone było, poprzez odesłanie, zastosowanie ogólnych przepisów Kodeksu cywilnego. Szereg postanowień ogłoszonych przez Sąd Najwyższy odzwierciedla to podejście:

a) i tak, w postanowieniu z dnia 12 września 1984 roku (I PR 93/84) Sąd Najwyższy rozpoznając sprawę odwołania funkcjonariusza policji uznał, że spory o dochodzenie roszczeń funkcjonariuszy policji przysługujących na podstawie przepisów ustawy o służbie funkcjonariuszy policji nie mają charakteru cywilnego a administracyjnoprawny;

b) Sąd Najwyższy podtrzymał tę argumentację w uchwale z dnia 5 grudnia 1991 roku (I PZP 60/91) w której stwierdził, że droga sądowa dochodzenia roszczeń pieniężnych związanych ze zwolnieniem ze służby w Policji jest niedopuszczalna;

c) w uchwale ogłoszonej w dniu 18 grudnia 1992 roku Sąd Najwyższy wyraził opinię, że spory o dochodzenie roszczeń pieniężnych funkcjonariusza tajnych służb państwowych wynikających ze stosunku służbowego należą do właściwości władz administracyjnych ;

d) w uchwale z dnia 26 maja 1995 roku Sąd Najwyższy potwierdził wyżej wskazaną linię orzecznictwa. Sąd oświadczył, że droga sądowa dochodzenia uposażenia i innych świadczeń pieniężnych przewidzianych w ustawie o Policji wraz z odsetkami przez funkcjonariusza Policji przed sądem powszechnym jest niedopuszczalna.

e) w postanowieniu z dnia 17 stycznia 1997 (I PKN 66/96), Sąd Najwyższy po pierwsze orzekł, że funkcjonariuszowi policji nie przysługują odsetki od nieterminowo wypłaconego uposażenia wynikającego ze stosunku służbowego. Po drugie sąd przypomniał, że droga sądowa dochodzenia roszczeń pieniężnych wynikających ze stosunku służbowego jest niedopuszczalna;

15. W wyroku (III RN 169/99) ogłoszonym w dniu 26 maja 2000 roku Sąd Najwyższy zmodyfikował stanowisko. Wyrok został wydany w sprawie żołnierza zawodowego żądającego od właściwych władz administracyjnych przyznania odsetek z tytułu niewypłacenia należnych mu w terminie należności pieniężnych wynikających z faktu zwolnienia go z zawodowej służby wojskowej. W związku z nieuwzględnieniem przez władze administracyjne wniosku, wnioskodawca zwrócił się Naczelnego Sądu Administracyjnego, który uchylił wydane decyzje i odesłał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Sąd Administracyjny orzekł w przedmiotowej sprawie, że w ustawie o żołnierzach zawodowych brak jest wyraźnego przepisu przewidującego wprost możliwość dochodzenia odsetek z tytułu opóźnionej wypłaty należnego im uposażenia, co nie oznacza że ich dochodzenie jest niedopuszczalne na podstawie ogólnych przepisów Kodeksu cywilnego, a w szczególności na podstawie artykułu 481 Kodeksu cywilnego. Byłoby bowiem to sprzeczne z konstytucyjną gwarancją prawa do sądu. Rozstrzygając następnie, w związku z rewizją nadzwyczajną wniesioną przez pierwszego przewodniczącego Sądu Najwyższego od

wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd Najwyższy uznał orzeczenie sądu administracyjnego za prawidłowe. W celu potwierdzenia decyzji Sąd Najwyższy podniósł ponadto, że w następstwie zmiany wprowadzonej w ustawie z dnia 7 maja 1999 roku prawo, o którym mowa zostało wyraźnie określone w Ustawie o uposażeniu żołnierzy.

16. W dniu 26 stycznia 2006 roku Sąd Najwyższy wydał uchwałę (III PZP 1/05), w której stwierdził dopuszczalność drogi sądowej w sporach podobnych do sprawy skarżącego. Sąd Najwyższy orzekł, że sprawa roszczenia funkcjonariusza Straży Granicznej o odsetki za opóźnienie w wypłacie uposażenia jest „sprawą cywilną” w rozumieniu artykułu 2 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, a ze względów merytorycznych do jej rozpoznania właściwy jest sąd pracy. Uchwała ta została ogłoszona w następstwie przedstawienia przez zwykły skład Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego. Przedmiotowe pytanie brzmiało następująco: „Czy funkcjonariusz Straży Granicznej może żądać odsetek za czas opóźnienia w wypłacie uposażenia ?” Pytanie zostało zadane w związku ze sprawą z powództwa H.D. przeciwko byłemu Oddziałowi Straży Granicznej w P. Po tym jak sądy pierwszej i drugiej instancji wydały postanowienia na korzyść H.D. strona pozwana wniosła skargę kasacyjną.

17. W wydanej uchwale skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego odpowiedział twierdząco na zadane pytanie. Powoławszy się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 roku (zob. poniżej § 22), Sąd Najwyższy orzekł, na podstawie artykułu 64 ust. 2 Konstytucji RP w związku z artykułem 481 § 1 Kodeksu cywilnego, że w kwestii materialnoprawnej dopuszczalności roszczenia funkcjonariusza Straży Granicznej o zapłatę odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty należnego mu uposażenia w ramach stosunku służbowego, trzeba wziąć pod uwagę następujące trzy elementy:

a) wprawdzie należne funkcjonariuszowi służb mundurowych uposażenie z tytułu świadczonej przez niego służby ma swą podstawę w administracyjnoprawnym stosunku służbowym, ale przez to nie traci ono charakteru wierzytelności pieniężnej, do jakiej z tytułu pełnionej służby nabywa prawo funkcjonariusz publiczny wobec Państwa. Nabyte tym samym przez funkcjonariusza w ramach stosunku służbowego prawo do uposażenia ma charakter przysługującego mu prawa majątkowego, którego terminowa wypłata, stosownie do woli ustawodawcy, jest elementem koniecznym prawidłowego wykonania przez Państwo tego obowiązku wobec jego funkcjonariuszy. Właśnie dlatego, z chwilą wymagalności należnego funkcjonariuszowi służby mundurowej uposażenia, podlega ono takiej samej konstytucyjnej ochronie prawnej, jak inne nabyte prawa zgodnie z wymaganiami określonym w art. 64 ust. 2 Konstytucji;

b) specyfika stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych, w żadnym wypadku nie może uzasadniać zwolnienia

Państwa z obowiązku należytego i terminowego wypłacania należnego tym funkcjonariuszom uposażenia. Jednocześnie naruszenie tego obowiązku przez Państwo skutkować powinno możliwością dochodzenia przez tego funkcjonariusza, tak jak przez każdego innego wierzyciela, należnych z tego tytułu odsetek.

c) założenie, 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 zamieszczonym we właściwej ustawie jest, co do zasady, niedopuszczalne na gruncie polskiego porządku konstytucyjnego.

18. W wyroku z dnia 2 lipca 2008 roku Sąd Najwyższy doprecyzował stanowisko zawarte w uchwale z dnia 26 stycznia 2006 roku. W sprawie dopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia przez funkcjonariuszy służb mundurowych roszczeń o odsetki za nieterminową zapłatę należnych świadczeń z tytułu stosunku służbowego, Sąd Najwyższy dokonał rozróżnienia między dwoma przypadkami. I tak, jeśli prawo do żądania odsetek było wyraźnie przyznane przez regulacje szczególne odnoszące się do określonej grupy zawodowej, powinno być rozpatrywane przez właściwe władze administracyjne a od wydanych przez nie postanowień przysługuje odwołanie do sądów administracyjnych. Natomiast jeśli przepisy szczególne odnoszące się do określonej grupy funkcjonariuszy służb mundurowych nie przewidują wyraźnie tego prawa, droga sądowa jest dla nich dopuszczalna i, co za tym idzie, mogą oni zwrócić się do sądu pracy. Spór w związku z którym wyrok z 2 lipca 2008 roku został wydany, dotyczył wniosku żołnierza domagającego się zapłaty należnego mu świadczenia wynikającego ze stosunku służbowego wraz z odsetkami za nieterminową zapłatę. Sądy pierwszej i drugiej instancji uwzględniły ten wniosek, powołując się w szczególności na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 roku. Jednak, po złożeniu przez pozwanego (Wojewódzki Sztab Wojskowy w Poznaniu) skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego, sąd uchylił wydane wyroki i przekazał sprawę do rozpoznania przez właściwe władze administracyjne (do Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu). Sąd Najwyższy uznał, że sądy niższej instancji błędnie zinterpretowały uchwałę z dnia 26 stycznia 2006 roku. W odróżnieniu do przepisów mających zastosowanie do funkcjonariusza Służby Granicznej, którego przypadku dotyczyła wyżej wspomniana uchwała, przepisy szczególne odnoszące się do zawodowych żołnierzy wyraźnie przyznawały tej grupie zawodowej funkcjonariuszy prawo do żądania odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty uposażenia należnego w ramach stosunku służbowego.

Zasady wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

19. Natomiast we właściwym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny od samego początku wypowiedział się konsekwentnie na korzyść dopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia przez funkcjonariuszy służb mundurowych roszczeń o odsetki za nieterminową zapłatę należnych świadczeń z tytułu stosunku służbowego. W szczególności, stosowne stanowisko Trybunału pojawia się w uchwale z dnia 25 stycznia 1995 roku w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni szeregu przepisów ustaw regulujących status prawny funkcjonariuszy policji, funkcjonariuszy służb celnych i tajnych służb państwowych.

20. W 1994 roku Rzecznik Spraw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego wzywając do ustalenia wykładni przepisów wyżej cytowanych ustaw dotyczących prawa wyżej wymienionych funkcjonariuszy do otrzymania odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty uposażenia należnego w ramach stosunku służbowego. We wniosku Rzecznik zakwestionował wykładnię Sądu Najwyższego w tej materii. Uznał, że możliwość korzystania przez funkcjonariuszy z prawa, o którym mowa stała się czysto hipotetyczna, z uwagi na warunki określone w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyraźne uznanie we właściwym prawie lub, wobec ich braku, odesłanie do ogólnych zasad prawa cywilnego). Rzecznik podniósł, że ani ustawy regulujące status prawny wyżej wymienionych funkcjonariuszy, ani przepisy rozporządzeń wprowadzających te ustawy nie zawierały żadnego zapisu uznającego przedmiotowe prawo. Z drugiej strony, na mocy stanowiska Sądu Najwyższego, roszczenia związane z korzystaniem z tego prawa były całkowicie wyłączone z przeprowadzonej kontroli sądowej sądów cywilnych. Jednocześnie, zakres kontroli tego typu spraw, która miała być przeprowadzona przez Naczelny Sąd Administracyjny został ograniczony i z tego względu był niewystarczający dla zapewnienia wymienionym funkcjonariuszom rozpoznania ich sprawy przez „sąd”. W opinii Rzecznika funkcjonariusze ci spotkali się z odmową ochrony prawnej. Rzecznik podkreślił, że stanowisko wyrażone w orzecznictwie Sądu Najwyższego przynosiło szkodę wielu funkcjonariuszom służb mundurowych, zważywszy, że w omawianym okresie otrzymywali uposażenie i odszkodowania z dużym opóźnieniem.

21. Trybunał Konstytucyjny podkreślił w wydanej uchwale, że bezspornym jest, że z uwagi na istnienie w stosunkach służbowych podległości służbowej status funkcjonariuszy służb mundurowych jest objęty zakresem prawa publicznego a nie prywatnego. Jednak specyficzność stosunków służbowych służby publicznej nie została zakwestionowana w sprawie, która wpłynęła do Trybunału. Według Trybunału Konstytucyjnego, opóźnienie w zapłacie świadczeń pieniężnych wynikających ze stosunku służbowego stanowiło „zdarzenie prawne mające konsekwencje o zasadniczo majątkowym charakterze” (cywilnym). A kontrola, która miała być przeprowadzona w sprawie roszczeń będących

następstwem odmowy wypłat odsetek za nieterminową zapłatę miała w tym przypadku zasadniczo charakter kasacyjny i zatem niewystarczający dla zapewnienia wymienionym funkcjonariuszom prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawiczne stwierdzanie przez sądy powszechne właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznawania tego typu spraw, w praktyce pozbawiało wymienionych funkcjonariuszy skutecznej ochrony prawnej. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że przepisy przywołane przez Rzecznika Praw Obywatelskich powinny być interpretowane zgodnie z zasadą zawartą w przepisach Konstytucji, na mocy której każdy ma prawo wnieść sprawę do sądu. A zatem, jedynie wykładnia dopuszczająca właściwość sądów powszechnych do rozpoznawania przedmiotowych roszczeń może być uznana za zgodną z Konstytucją.

22. W wyroku z dnia 10 lipca 2000 roku, wydanym po rozpoznaniu innej sprawy, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w kwestii jak powinno być rozumiane pojęcie „sprawy cywilnej”, określonej w artykule 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Trybunał Konstytucyjny podniósł na wstępie, że sposób w jaki sądy powszechne, na które miało wpływ stanowisko orzecznicze Sądu Najwyższego, interpretowały to naruszał przepisy Konstytucji, w szczególności w przypadkach, gdy sądy powszechne wyłączały spoza zakresu stosowania roszczenia o charakterze pieniężnym, mające źródło w postanowieniach administracyjnych. Trybunał Konstytucyjny uznał, że taka interpretacja narusza prawo do sądu zagwarantowane w Konstytucji.

23. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że zgodnie z artykułem 45 Konstytucji każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd. Nadto, artykuł 77 ust. 2 Konstytucji zakazuje ustawodawcy ustanowienia takiej regulacji prawnej, która pozbawiałaby obywatela skutecznej ochrony prawnej w przypadku naruszenia wolności lub praw. Jednocześnie, odstępstwo od konstytucyjnej zasady jest dopuszczalne tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego. A zatem, ponieważ prawo do sądu jest zagwarantowane przez Konstytucję, działania ustawodawcy sprowadzają się do wdrożenia tego prawa, a w szczególności poprzez określenie jaki sąd powszechny czy administracyjny będzie właściwy do rozpoznania danej kategorii spraw. Nadto, na mocy artykułu 177 Konstytucji w przypadku wątpliwości co do wyboru sądu właściwego do rozpoznania danego sporu, przyjmuje się właściwość sądów powszechnych.

24. Trybunał Konstytucyjny podniósł, że mimo, że pojęcie „sprawa” zapisane w artykule 45 Konstytucji nie zostało jasno zdefiniowane w tekście Konstytucji, to jego zastosowanie nie może ograniczać się jedynie do sporów cywilnych, administracyjnych czy karnych. Przeciwnie, powinno ono być interpretowane jako „zagadnienie prawne dotyczące praw jednostki, które zostanie rozstrzygnięte przez sąd, niezależnie od charakteru

stosunków cywilnoprawnych, z których te prawa wynikają”. Inaczej mówiąc, do pojęcia „sprawa”, do rozstrzygnięcia której powołane są sądy, winna być stosowana wykładnia rozszerzająca oraz powinno ono mieścić prawa zapewnione przez całe obowiązujące ustawodawstwo.

25. W następnej części wyroku Trybunał Konstytucyjny oświadczył, że w pojęciu „sprawy cywilnej” zapisanej w artykule 1 Kodeksu postępowania cywilnego mieszczą się również roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowią decyzje administracyjne. Chodzi tu szczególnie o przypadki postanowień w sprawie roszczeń o odsetki od należnych, a niewypłaconych w terminie świadczeń. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, zgodnie z tezą szeroko popartą przez doktrynę prawa cywilnego, że decyzje administracyjne mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. Ponadto, nie można tym bardziej wykluczyć możliwości ukształtowania innych więzi między podmiotami związanymi stosunkiem podległości hierarchicznej, w którym podmioty znajdowałyby się na równorzędnych pozycjach. W szczególności nie można wykluczyć, że roszczeń o zapłatę powstałych na czysto administracyjnoprawnym tle można dochodzić przed sądem powszechnym. Na zakończenie Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że pojęcie „roszczenie w związku z podległością służbową” należy ujmować wąsko.

PRAWO

I. DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 6 § 1 KONWENCJI

26. Skarżący zarzuca naruszenie prawa rozpatrzenia jego sprawy przez sąd, tak jak to przewiduje artykuł 6 § 1 Konwencji, który brzmi następująco:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego (...) rozpatrzenia jego sprawy przez sąd (...) przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (...).”

27. Rząd nie zgodził się z tym twierdzeniem.

A. Dopuszczalność skargi

Zastosowanie artykułu 6 § 1 Konwencji

28. Rząd dopuszcza zastosowanie artykułu 6 § 1 Konwencji w przedmiotowej sprawie. Uznaje, że ze względu na właściwe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. powyżej: uchwała z dnia 25 stycznia

1995 r. oraz wyrok z dnia 10 lipca 2000 r.) oraz na stanowisko wyrażone w doktrynie prawa cywilnego, kwestia ta jest bezsporna.

29. Trybunał uznaje, że w tym przypadku, nie ma potrzeby zastanawiać się czy, z uwagi na charakter wykonywanych funkcji, skarżący powinien być lub nie powinien być uznany za „funkcjonariusza uczestniczącego w wykonywaniu władzy państwowej”, tym bardziej, że Rząd nie przedstawia odmiennego twierdzenia. I rzeczywiście, kwestia statusu funkcjonariusza publicznego jest nieistotna dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, zważywszy, że w przedmiotowej sprawie prawo, którego domaga się skarżący miało zasadniczo charakter zobowiązania pieniężnego o „charakterze cywilnym” w rozumieniu artykułu 6 § 1 Konwencji i nie kwestionuje dyskrecjonalnych uprawnień administracji (*Massa p. Włochom*, nr 14399/88, dn. 24 sierpnia 1993 r. ; *Cazenave de la Roche p. Francji* nr 25549/94, dn. 9 czerwca 1998 r. ; *Benkessiouer p. Francji*, nr 26106/95, dn. 24 sierpnia 1998 r. ; *Eskelinen i inni p. Finlandii*, nr 63235/00, dn. 19 kwietnia 2007 r.). Wynika z tego, że artykuł 6 § 1 ma zastosowanie w przedmiotowej sprawie.

Zarzut dotyczący niewyczerpania krajowych środków odwoławczych

30. Rząd podniósł, że skarżący nie wystąpił o rozstrzygnięcie sprawy przed sądem powszechnym w celu otrzymania odsetek za nieterminową zapłatę. A zatem środki odwoławcze nie zostały wyczerpane.

31. Skarżący nie wypowiada się.

32. Trybunał uważa, że zarzut podniesiony przez Rząd jest ściśle związany z pytaniem czy skarżący mógł skorzystać z prawa dostępu do sądu w rozumieniu artykułu 6 § 1 Konwencji. Trybunał postanawia zatem włączyć ten zarzut do meritum sprawy.

33. Trybunał stwierdza, że skarga nie może być uznana za oczywiście nieuzasadnioną w rozumieniu artykułu 35 § 3 Konwencji. W dalszej kolejności uważa, że nie jest również niedopuszczalna z jakichkolwiek innych przyczyn. Należy, zatem uznać ją za dopuszczalną

B. Meritum

34. Rząd utrzymywał, że w przedmiotowej sprawie skarżącemu przysługiwało prawo dostępu do sądu, zważywszy, że mógł wystąpić z powództwem wobec jednostki służby więziennej, do której był delegowany do właściwego sądu cywilnego o odsetki za nieterminową zapłatę należnych odsetek. Rząd uważał, że droga postępowania cywilnego była skutecznym środkiem odwoławczym.

35. Na poparcie tego twierdzenia, Rząd powołał się przede wszystkim na wydany w sprawie skarżącego wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2003 roku. Rząd podniósł, że wyżej wymieniony sąd, po uznaniu braku jego właściwości do rozpoznania sprawy wyraźnie wskazał, iż skarżący powinien wystąpić, na podstawie artykułu 481 § 1 Kodeksu cywilnego, z powództwem do sądu cywilnego o odsetki z tytułu niewypłacenia należnego świadczenia pieniężnego w terminie. A w przedmiotowej sprawie, skarżący nie skorzystał z tej możliwości. Rząd podkreślił, że rozwiązanie przyjęte przez Naczelny Sąd Administracyjny było oparte na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności na uchwale z dnia 25 stycznia 1995 roku, z której wynika, że „roszczenie funkcjonariusza służb mundurowych o zapłatę odsetek z tytułu niewypłacenia należnego świadczenia pieniężnego w terminie jest sprawą cywilną, które może rozpatrzone przed sądem powszechnym”.

36. Rząd utrzymywał, że podobne stanowisko przedstawił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 listopada 2000 roku (III CKN 1048/00). Ponadto Rząd podniósł, że wyrokiem z dnia 5 marca 2001 roku (OPS 17/00) Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, iż roszczenie funkcjonariusza służby więziennej o zapłatę odsetek z tytułu nieterminowego wypłacenia świadczenia pieniężnego za pracę dodatkową nie wchodzi w zakres spraw administracyjnych.

37. W końcu Rząd zwrócił uwagę na znaczący wkład wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 roku, zgodnie z którym w przypadku wątpliwości co do właściwości sądu z powodu natury zdarzenia należy domniemywać, że sądem właściwym będzie sąd powszechny. Nadto, szeroka wykładania pojęcia „sprawy cywilnej” przedstawiona przez Trybunał Konstytucyjny mieszcząca roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowią decyzje administracyjne, stanowi zdaniem Rządu dodatkowy dowód na skuteczność drogi postępowania cywilnego w przypadku skarżącego. Rząd zasygnalizował również, że w wyroku wydanym w dniu 10 maja 2000 roku (K 21/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ograniczenia w dostępie do sądu w sprawach dotyczących funkcjonariuszy państwowych mogą być stosowane tylko, gdy jest to absolutnie konieczne.

38. Rząd stwierdził w konkluzji, że w świetle wszystkich elementów zawartych we wskazanym wyżej orzecznictwie nie ma wątpliwości, iż droga postępowania cywilnego była dostępna dla skarżącego, a zatem na poziomie krajowym przysługiwało mu prawo dostępu do sądu. Nie korzystając z tego środka odwoławczego, skarżący pozbawił się możliwości rozstrzygnięcia przez sąd w jego sprawie, a za tę okoliczność, w opinii Rządu, nie ponosi on odpowiedzialności.

39. Skarżący ponowił zarzut, zgodnie z którym nie mógł wnieść sprawy do sądu w rozumieniu artykułu 6 § 1 Konwencji.

40. Trybunał przypomniał, że w świetle jego orzecznictwa artykuł 6 § 1 Konwencji „uświęca (...) „prawo do sądu”, w ramach którego prawo dostępu do sądu, w tym prawo do wystąpienia do sądu w sprawie cywilnej, jest jednym z jego aspektów” (*Golder p. Zjednoczonemu Królestwu* nr 4451/70, dn. 21 stycznia 1975 r., § 36). Prawo do sądu nie odnosi się tylko do rozpoczętych już postępowań; na prawo do sądu może powołać się „każdy, kto uznając, że doszło do bezprawnej ingerencji w jego prawa (w tym o charakterze cywilnym) zarzuca niemożność wniesienia takiej sprawy do sądu spełniającego wymagania artykułu 6 § 1” (*Le Compte, Van Leuven i De Meyere p. Belgii*, nr 6878/75 oraz 7238/75, dn. 23 czerwca 1981 r., § 44, i *Les saints monastères p. Grecji*, nr 13092/87 oraz 13984/88, dn. 9 grudnia 1994 r., § 80). Poza tym Trybunał przypominał, że nie należy do niego zastępowanie sądów krajowych. Dokonywanie wykładni przepisów krajowych należy w pierwszym rzędzie do sądów i trybunałów krajowych. Rola Trybunału ogranicza się do zapewnienia, by efekty tej wykładni były zgodne z Konwencją (*Waite i Kennedy p. Niemcom* [WI], nr 26083/94, dn. 18 lutego 1999 r., § 54).

41. Odnosząc się do rozpoznawanej sprawy Trybunał podniósł najpierw, że przed wniesieniem skargi do Strasburga skarżący wykorzystał drogę postępowania sędow-administracyjnego. Trybunał odnotował, że kroki powzięte przez skarżącego przed organami administracyjnymi i Naczelny Sąd Administracyjny wpisywały się w ówczesną logikę orzecznictwa Sądu Najwyższego, z której jasno wynikało, że takie, jak skarżącego, sprawy sporne wchodziły w zakres spraw administracyjnych, a do rozstrzygania których sądy powszechne nie były właściwe. A sąd administracyjny odrzucił wniosek, ponieważ zgodnie z wytycznymi Sądu Najwyższego skarżący nie mógł powoływać się na prawo dochodzenia wypłaty odsetek za nieterminową zapłatę. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd Najwyższy stwierdził niewłaściwość sądów administracyjnych w tej kategorii spraw, podając jako uzasadnienie, że w świetle wytycznych określonych przez Trybunał Konstytucyjny, skarżący powinien wnieść sprawę do sądu cywilnego. Trybunał musi odpowiedzieć na pytanie, czy stanowiska przyjęte przez oba sądy, to znaczy przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny były zgodne w odniesieniu do prawa krajowego. Niemniej jednak, Trybunał podniósł, że w następstwie wyroku wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny droga administracyjnych środków odwoławczych została dla skarżącego definitywnie zamknięta.

42. W tych okolicznościach, w celu ustalenia czy na poziomie krajowym skarżącemu przysługiwało prawo do sądu w rozumieniu artykułu 6 § 1 Konwencji, Trybunał musi rozważyć czy przywołane przez Rząd cywilne środki zaskarżenia były w omawianym okresie wystarczającym i pewnym środkiem, który dałby skarżącemu uzasadnione prawdopodobieństwo powodzenia.

43. Z tego względu Trybunał przypomniał, że krajowy środek odwoławczy musi być wystarczająco ustanowiony, w przeciwnym wypadku brak w nim elementu dostępności i skuteczności wymaganych przez artykuł 6 Konwencji. Od skarżącego nie wymaga się korzystania z nieodpowiednich i nieskutecznych środków. Ponadto, aby prawo dostępu do sądu było skuteczne, obywatel musi posiadać jasną i konkretną możliwość zakwestionowania decyzji ingerującej w jego prawa (*de Geouffre de la Pradelle p. Francji*, nr 12964/8, dn. 26 listopada 1997 r.; *Bellet p. Francji*, nr 23805/9, dn. 4 grudnia 1995 r.). Sam fakt, że skarżący ma wątpliwości nie zwalnia go od podjęcia próby skorzystania z danego środka odwoławczego (*Epözdemir p. Turcji* (déc.) nr 57039/00, dn. 31 stycznia 2002 r., *Milosević p. Holandii* (déc.), nr 77631/01, dn. 19 marca 2002 r.; *Pellegriti p. Włochom* (déc.), nr 77363/01, dn. 26 maja 2005 r.; *MPP Golub p. Ukrainie* (déc.), nr 6778/05, dn. 18 października 2005). Jednak, jeśli zaproponowany środek odwoławczy nie zapewnia realnych szans na pozytywne rozstrzygnięcie, na przykład z uwagi na ustalone orzecznictwo krajowe, to okoliczność niewniesienia przez skarżącego odwołania nie jest przeszkodą w dopuszczalności (*mutatis mutandis Pressos Compania Naviera S.A. p. Belgii*, nr 17848/91, dn. 20 listopada 1995 r.; *Radio France p. Francji* (déc), nr 53984/00, dn. 23 września 2003 r.). I wreszcie, zobowiązanie skarżącego do wykorzystania krajowych środków odwoławczych, a więc ich skuteczność jest oceniana w dniu wniesienia skargi do Trybunału (zob. *Baumann p. Francji*, nr 33592/96, dn. 22 maja 2001 r., § 47).

44. Co do niniejszej sprawy Trybunał zauważył, że jednej strony, analiza przedstawionego w sprawie orzecznictwa krajowego wykazuje, że w okresie, którego skarga dotyczy to jest sprzed 7 września 2003 roku, w swoim ustalonym orzecznictwie Sąd Najwyższy wyłączył możliwość rozstrzygania przed sądem powszechnym w sprawach takich jak sprawa skarżącego. Z drugiej strony Trybunał podniósł, że w wyroku z dnia 10 kwietnia 2003 r. wydanym w sprawie skarżącego Naczelny Sąd Administracyjny opierając się na uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 roku orzekł, iż okoliczność, że skarżący powinien wnieść sprawę do sądu cywilnego a nie do administracyjnego może potwierdzać argumentację przedstawioną przez Rząd, że droga sądowa była faktycznie dostępna w tego typu roszczeniach. Niemniej jednak Trybunał zauważył, że w przedmiotowej sprawie Rząd nie przedstawił - a Trybunał nie ma na ten temat wiedzy - żadnego przykładu prawomocnego orzeczenia sądu krajowego na potwierdzenie, że w okresie, którego skarga dotyczy, stanowisko Trybunału Konstytucyjnego przekładałoby się na orzecznictwo sądów cywilnych, a sądy cywilne uznawały się za właściwe do rozstrzygania spraw podobnych do sprawy skarżącego. Pomimo korzystnej dla skarżącego ewolucji orzecznictwa idącej w kierunku zgodnym z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, która zaszła na poziomie

krajowym, na co wskazuje w szczególności uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 roku, Trybunał nie mógł znaleźć żadnego przykładu w orzecznictwie krajowym z okresu poprzedzającego tę datę, który mógłby wykazać w wystarczający sposób, że skarżący miał faktyczną możliwość dochodzenia przed sądem cywilnym żądania wypłaty odsetek z nieterminową zapłatą.

45. Trybunał uznał, że z tego samego co powyżej powodu, przykład przywołanego w przedmiotowej sprawie przez Rząd wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2001 roku nie jest wystarczający na poparcie argumentu o dostępności drogi sądowej. Co do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2000 roku, zważywszy, że po pierwsze, Rząd nie przedstawił jego kopii, a z drugiej strony, wyrok ten nie został opublikowany, Trybunał nie jest w stanie ocenić właściwości treści tego wyroku przy rozwiązywaniu tej sprawy.

46. Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdził, że w przedmiotowej sprawie, nie wykazano, że w okresie, którego skarga dotyczy skarżący - funkcjonariusz służb mundurowych miał faktyczną możliwość dochodzenia przed sądem cywilnym żądania zapłaty odsetek za okres, w którym nie wypłacano mu należnego świadczenia pieniężnego. W związku z powyższym, Trybunał uważa, że skarżący nie był zobowiązany do wykorzystania z tej drogi i odrzuca zarzut niewyczerpania krajowych środków odwoławczych.

47. Nadto, zważywszy, że w przedmiotowej sprawie Rząd nie wskazał innego środka odwoławczego, z którego mógłby skorzystać skarżący, Trybunał stwierdza w konkluzji, że w tym przypadku doszło do nieposzanowania prawa skarżącego do wniesienia sprawy do sądu w celu orzeczenia w kwestii jego praw i roszczeń o charakterze cywilnym, z pogwałceniem artykułu 6 § 1 Konwencji.

48. Doszło zatem do naruszenia tego przepisu.

II. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

49. Zgodnie z artykułem 41 Konwencji,

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów oraz jeśli prawo wewnętrzne Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.” -/-

A. Szkoda

50. W skardze skarżący zażądał przyznania mu sumy pieniędzy w wysokości odpowiadającej wysokości odsetek z tytułu nieterminowej zapłaty, których nie otrzymał ze względu na krajowe postanowienia wydane

w jego sprawie. W oświadczeniu będącym odpowiedzią na uwagi Rządu, skarżący utrzymał swoje roszczenia.

51. Rząd nie zajął żadnego stanowiska w przedmiocie wniosku skarżącego.

52. Dokonując swej oceny na zasadzie sprawiedliwości, Trybunał przyznał skarżącemu 2 500 euro z tytułu szkody moralnej.

B. Koszty i wydatki

53. Skarżący żądał również zwrotu kosztów i wydatków poniesionych przed sądami krajowymi.

54. Rząd nie wypowiedział się.

55. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, skarżący jest uprawniony do otrzymania zwrotu kosztów oraz wydatków w takim zakresie, w jakim wykazał, że były one rzeczywiście i koniecznie poniesione, i były uzasadnione, co do wysokości. W przedmiotowej sprawie oraz wzięwszy pod uwagę będące w jego posiadaniu dokumenty i wyżej wymienione kryteria Trybunał oddala wniosek w sprawie kosztów i wydatków poniesionych w czasie krajowego postępowania.

C. Odsetki za zwłokę

56. Trybunał uznaje, że odsetki z tytułu niewypłacenia zasądzonych kwot powinny być naliczone według stopy równej krańcowej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego, powiększonej o trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYŃ TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE, -/-

1. *Uznaje* skargę za dopuszczalną ;
2. *Oddala* wstępny zarzut i *stwierdza*, że doszło do naruszenia artykułu 6 § 1 Konwencji ;
3. *Stwierdza*,
 - a) że pozwane Państwo winno wypłacić skarżącemu w ciągu trzech miesięcy, od dnia, w którym wyrok stanie się prawomocny zgodnie z artykułem 44 § 2 Konwencji kwotę 2 500 EUR (dwa tysiące pięćset euro) z tytułu szkody moralnej, która będzie przeliczona na polskie złote po kursie z dnia zapłaty, powiększoną o podatek, który może być pobrany,

b) że od wygaśnięcia wyżej wspomnianego terminu do momentu zapłaty będą płacone zwykłe odsetki według stopy procentowej równej końcowej stopie Europejskiego Banku Centralnego stosowanej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;

4. *Oddala* pozostałą część roszczenia skarżącej dotyczącego słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku francuskim i obwieszczono pisemnie w dniu 28 lipca 2009 roku, zgodnie z artykułem 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Fatos Araci
Zastępca Kanclerza

Nicolas Bratza
Przewodniczący