

Białas przeciwko Polsce

wyrok Czwartej Sekcji ETPCz z 28 lipca 2009 r.

skarga nr 29761/03

dot. **Zarzutu naruszenia art. 6 § 1 Konwencji**

**BRAK DOPUSZCZALNOŚCI DROGI SĄDOWEJ W SPRAWIE DOCHODZENIA PRZEZ
FUNKCJONARIUSZA SŁUŻBY WIĘZIENNEJ ROSZCZEŃ O ODSETKI ZA NITERMINOWĄ
ZAPŁTĘ NALEŻNYCH ŚWIADCZEŃ Z TYTUŁU STOSUNKU SŁUŻBOWEGO STANOWI
NARUSZENIE PRAWA DOSTĘPU DO SĄDU GWARANTOWANEGO W ART. 6 KONWENCJI**
(PRZEDSTAWIONA SPRAWA DOTYCZY OKRESU SPRZED UCHWAŁY SN Z DNIA 26 STYCZNIA
2006 R. (III PZP 1/05), ZGODNIE Z KTÓRĄ ROSZCZENIE FUNKCJONARIUSZA STRAŻY GRANICZNEJ
O ODSETKI ZA OPÓŹNIENIE W WYPŁACIE UPOSAŻENIA JEST SPRAWĄ CYWILNĄ)

1. Stan faktyczny sprawy

Sprawa dotyczy skarżącego, który jako funkcjonariusz służby więziennej decyzją przełożonego 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 r. przez Naczelnego Sąd Administracyjny. W dniu 4 lipca 2000 r. przełożony skarżącego wydał kolejną decyzję, zgodnie z którą skarżący nabył prawo do otrzymywania w/w świadczenia pieniężnego od dnia 1 kwietnia 1997 r.

Skarżący wystąpił z żądaniem zapłaty odsetek za okres, w którym należne świadczenie nie było wypłacane. W dniu 5 lipca 2000 r. dyrektor zakładu penitencyjnego okręgu krakowskiego odrzucił żądanie skarżącego wskazując, że ustawa regulująca status prawny funkcjonariuszy Służby Więziennej nie zawiera przepisów przyznających funkcjonariuszowi prawo wystąpienia z żądaniem zapłaty odsetek w przypadku nie otrzymania świadczeń przysługujących funkcjonariuszom służby więziennej. W dniu 9 sierpnia 2000 r. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Krakowie po rozpatrzeniu odwołania skarżącego podtrzymał decyzję z dnia 5 lipca 2000 r. Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego podkreślił, że roszczenie skarżącego wynikało ze stosunku służbowego i przysługującego mu statusu funkcjonariusza Służby Więziennej i jako takie podpada pod przepisy prawa administracyjnego, a nie cywilnego oraz wskazał, że stosunku służbowego funkcjonariusza nie można utożsamiać ze stosunkiem pracy, a odwołania od decyzji administracyjnych wydawanych w tego typu sprawach powinny być rozpatrywane przez NSA. Skarżący zaskarżył decyzję Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej do NSA. Z uwagi na cywilną naturę żądania NSA uznał, że nie jest właściwy do rozpoznania sprawy. Wskazał również, że rozwiązania przyjętego przez władze administracyjne nie da się usprawiedliwić w świetle zasad wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Skarżący nie wystąpił o rozstrzygnięcie sprawy przed sądem powszechnym.

Z tego względu Rząd podniósł, że w związku z niewykorzystaniem drogi postępowania cywilnego skarżący nie wyczerpał wszystkich przysługujących mu krajowych środków odwoławczych, a w szczególności otwartej drogi postępowania cywilnego. Rząd argumentował, iż NSA w wyroku z dnia 10 kwietnia 2003 r. wydanym w sprawie skarżącego wyraźnie wskazał, iż skarżący powinien skorzystać z drogi postępowania cywilnego wnieść i

powołując się na art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego żądać odsetek z tytułu niewypłacenia należnego świadczenia pieniężnego w terminie.

Ponadto Rząd podkreślał, iż rozwiązanie przyjęte przez NSA było oparte na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności na uchwale z dn. 25 stycznia 1995 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni niektórych przepisów ustaw regulujących status funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej oraz Urzędu Ochrony Państwa, w myśl której roszczenie funkcjonariusza służb „mundurowych” o zapłatę odsetek z tytułu niewypłacenia należnego świadczenia pieniężnego w terminie jest sprawą cywilną rozpatrywaną przed sądem powszechnym. Podobne stanowisko przedstawił w wyroku z dnia 21 listopada 2001 r. (III CKN 1048/00) Sąd Najwyższy. Wyrokiem z dnia 5 marca 2001 r. NSA potwierdził, iż roszczenie funkcjonariusza służby więziennej o zapłatę odsetek z tytułu nieterminowego wypłacenia świadczenia pieniężnego za pracę dodatkową nie wchodzi w zakres spraw administracyjnych. Rząd przywołał jeszcze wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., zgodnie z którym w przypadku wątpliwości co do właściwości sądu z powodu natury zdarzenia należy domniemywać, że sądem właściwym będzie sąd powszechny. W wyroku z dnia 10 maja 2000 r. TK stwierdził, że ograniczenia w dostępie do sądu w sprawach dotyczących funkcjonariuszy państwa mogą być stosowane tylko, gdy jest to absolutnie konieczne.

2. Zarzuty skarżącego

Skarżący podniósł zarzut naruszenia prawa do sądu gwarantowanego w art. 6 § 1 Konwencji.

3. Rozstrzygnięcie ETPCz wraz ze streszczeniem argumentacji.

Trybunał przypomniał, że w świetle jego orzecznictwa art. 6 § 1 Konwencji „uświęca (...) prawo do sądu, w ramach którego prawo dostępu do sądu, w tym prawo wystąpienia do sądu w sprawie cywilnej, jest jednym z jego aspektów” (*Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 4451/70, wyrok z dnia 21 lutego 1975 r., § 36). Na prawo do sądu może powołać się każdy, w kogo odczuciu doszło do bezprawnej ingerencji w jego prawa, w tym prawa o charakterze cywilnym (*Le Compte, Van Leuven et De Meyere przeciwko Belgii*, skarga nr 6878/75 i 7238/75, 23 czerwca 1981, § 44, i *Les saints monastères przeciwko Grecji*, skarga nr 13092/87 i 13984/88, 9 grudnia 1994, § 80). Trybunał przypomniał również, że nie należy do niego zastępowanie sądów krajowych, a dokonywanie wykładni przepisów krajowych w pierwszym rzędzie należy do krajowych sądów i trybunałów. Rola Trybunału ogranicza się do zapewnienia, by efekty tej wykładni były zgodne z Konwencją (*Waite et Kennedy przeciwko Niemcom [GC]*, skarga nr 26083/94, 18 lutego 1999 r., § 54).

Odnosząc się do badanej sprawy Trybunał odnotował, że przed wniesieniem skargi do Strasburga skarżący wykorzystał drogę postępowania sądowo - administracyjnego. Kroki powzięte przez skarżącego przed organami administracyjnymi i NSA wpisywały się w ówczesną logikę orzecznictwa SN, z której jasno wynikało, że sprawy sporne ze stosunku służbowego takie jak sprawa skarżącego wchodziły w zakres spraw administracyjnych, do rozstrzygania których sądy powszechne nie były właściwe.

Z tego względu Trybunał zbadał, czy w okresie, którego skarga dotyczy, skarżący pozbawiony możliwości dochodzenia swych praw przed sądem administracyjnym miał faktycznie otwartą drogę dochodzenia swych praw w postępowaniu cywilnym i realne szanse na pozytywne rozstrzygnięcie. Trybunał stwierdził, że z analizy przedstawionego w sprawie

orzecznictwa krajowego z okresu, którego skarga dotyczy, tj. sprzed dnia 7 września 2003 r. wynika, iż SN wyłączał możliwość rozstrzygania spraw takich jak sprawa skarżącego przed sądem powszechnym. Okoliczność, że NSA w wyroku z dnia 10 kwietnia 2003 r. opierając się na uchwale TK z dn. 25 stycznia 1995 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni niektórych przepisów ustaw regulujących status funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej oraz Urzędu Ochrony Państwa orzekł, iż skarżący powinien wnieść sprawę do sądu cywilnego potwierdza w opinii Trybunału argumentację przedstawioną przez Rząd, iż skarżący miał możliwość wniesienia sprawy do sądu cywilnego. Jednak Rząd nie przedstawił żadnego przykładu orzeczenia sądu krajowego na potwierdzenie, iż w okresie, którego skarga dotyczy, stanowisko TK przekładałoby się na orzecznictwo sądów cywilnych w sprawach podobnych do sprawy skarżącego, a sądy cywilne uznawałyby się za właściwe do rozstrzygania tego typu spraw. W szczególności SN, w okresie, którego skarga dotyczy – tj. przed dniem 7 września 2003 r. wykluczał możliwość dochodzenia roszczeń takich jak roszczenie skarżącego z tytułu stosunku służbowego przed sądem powszechnym. Trybunał odnotował, iż ewolucja orzecznictwa sądów polskich idzie w kierunku zgodnym ze standardami Konwencji, na co wskazuje późniejsza uchwała SN z dnia 26 stycznia 2006 r. (III PZP 1/05), w myśl której 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. Jednak w opinii Trybunału w badanej sprawie nie wykazano w sposób wystarczający, że w okresie, którego skarga dotyczy – tj. sprzed dnia 7 września 2003 r., skarżący – funkcjonariusz służb „mundurowych” miał faktyczną możliwość dochodzenia przed sądem cywilnym żądania zapłaty odsetek za okres, w którym nie wypłacano mu należnego świadczenia pieniężnego.

Z uwagi na powyższe Trybunał orzekł, iż w badanej sprawie doszło do naruszenia prawa dostępu do sądu i zasądził na rzecz skarżącego kwotę w wysokości 2 500 EUR tytułem zadośćuczynienia.