

Wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r.

I PKN 183/00

1. W sprawie o diety z tytułu podróży służbowych funkcjonariuszy Straży Granicznej droga sądowa jest niedopuszczalna.

2. Naruszenie art. 386 § 6 KPC wskutek nieuwzględnienia ocen wiążących przy ponownym rozpoznawaniu sprawy nie przekreśla możliwości uznania przez Sąd Najwyższy wyroku za odpowiadający prawu (art. 393¹² KPC).

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Zbigniew Myszka, Walerian Sanetra (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 11 stycznia 2001 r. sprawy z powództwa Marka K. i Janusza S. przeciwko L. Oddziałowi Straży Granicznej w K.O. o zapłatę, na skutek kasacji powodów od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 listopada 1999 r. [...]

o d d a l i ł obie kasacje.

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

W imieniu powoda Marka K. i powoda Janusza S. wniesione zostały kasacje (odrębne ale o identycznej treści) od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 22 listopada 1999 r. [...], którym uchylony został wyrok Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Słubicach z dnia 22 grudnia 1998 r. [...], a sprawa przekazana do rozpoznania Komendantowi L. Oddziału Straży Granicznej w K.O.

Marek K. i Janusz S. żądali zasądzenia od Komendanta Głównego Straży Granicznej w W. - odpowiednio - kwoty 11.373 zł i 9.065 zł tytułem diet za podróże służbowe poza granicami kraju za okres od 1 lutego 1995 r. do 31 sierpnia 1996 r. W uzasadnieniu podali, iż otrzymywali takie świadczenia do 31 stycznia 1995 r., odbywając podróże służbowe poza granicami kraju, w trakcie pełnienia przez nich obowiązków kontrolerów granicznych. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Słubicach postanowieniem z dnia 9 października 1996 r. uznał się za rzeczowo niewłaściwy do rozpo-

znania sprawy i przekazał ją komendantowi Oddziału L. Straży Granicznej w K.O. Postanowieniem z dnia 19 listopada 1996 r. Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Zielonej Górze zmienił to postanowienie i uznał, iż właściwy rzeczowo do rozpoznania sprawy jest Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Słubicach. W odpowiedzi na pozew Komendant Główny Straży Granicznej wniósł o oddalenie powództwa i przekazanie sprawy do rozpoznania właściwemu organowi administracji państwowej w trybie art. 464 § 1 KPC. Na rozprawie w dniu 8 października 1997 r. Sąd Pracy postanowił wezwać do udziału w sprawie w charakterze pozwanego L. Oddział Straży Granicznej w K.O., a zwolnić z udziału w sprawie Komendanta Głównego Straży Granicznej. Wyrokiem z dnia 22 października 1997 r. Sąd Pracy zasądził na rzecz Marka K. kwotę 14.899 zł, a na rzecz Janusza S. kwotę 12.117 zł z ustawowymi odsetkami.

Na skutek apelacji wniesionej przez stronę pozwaną Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Zielonej Górze w dniu 29 grudnia 1997 r. uchylił ten wyrok i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania Sądowi Pracy w Słubicach. Sąd ten wyrokiem z dnia 22 grudnia 1998 r. zasądził na rzecz Marka K. kwotę 5.051,62 zł oraz na rzecz Janusza S. kwotę 4.042,62 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 25 września 1996 r. Z ustaleń tego Sądu wynika, że powodowie pełnili obowiązki kontrolerów granicznych w L. Oddziale Straży Granicznej w K.O. - odpowiednio - do 31 sierpnia 1996 r. i 31 maja 1997 r. Obaj wykonywali swe obowiązki w granicznym punkcie kontroli K. i dokonywali odpraw w ruchu towarowym i osobowym, w trakcie podróży na trasie K.-F. i K.-B. dokonywali kontroli granicznych, a następnie wracali na teren Polski. Do 31 stycznia 1995 r. za służby odbywane poza granicami kraju otrzymywali diety liczone w markach niemieckich. Sąd Pracy uznał roszczenie powodów za uzasadnione na podstawie art. 112 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462 ze zm.), powołał się również na przepis § 14 zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 grudnia 1994 r. w sprawie diet i innych należności za podróże służbowe poza granicami kraju (M.P. z 1995 r. Nr 1, poz. 10). Wskazał przy tym, że choć funkcjonariusze Straży Granicznej nie są pracownikami, to jednak w przypadku, gdy przepisy szczególne nie zawierają odrębnej regulacji, mają do nich zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące. W związku z tym Sąd Pracy uznał za możliwe zastosowanie wobec powodów regulacji odnoszących się do pracowników urzędów celnych. Sąd

ustalił wysokość należnego powodom ryczału przyjmując - podobnie jak w urzędach celnych - cały ryczałt, tj. 30 % diety obowiązującej przy podróżach służbowych.

Rozpoznając apelację strony pozwanej Sąd drugiej instancji uznał ją za zasadną w zakresie zarzutu nieważności postępowania z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej. Jego zdaniem bezsporne w sprawie było to, że powodowie byli funkcjonariuszami Straży Granicznej. Rozważenia wymagało natomiast, czy do dochodzenia przez nich należności z tytułu podróży służbowych (odbywanych w trakcie pełnienia służby) droga sądowa była dopuszczalna. Analiza przepisów ustawy o Straży Granicznej wykazuje, iż byli oni związani z Komendantem Straży Granicznej stosunkiem służbowym powstałym w drodze mianowania (art. 34 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej). Początek służby liczy się od dnia określonego w rozkazie personalnym o mianowaniu funkcjonariusza. Z dniem mianowania funkcjonariusz uzyskuje prawo do uposażenia i innych świadczeń pieniężnych określonych w ustawie o Straży Granicznej. Status funkcjonariuszy Straży Granicznej określony tą ustawą wskazuje, iż nie są oni pracownikami w rozumieniu art. 2 KP, lecz funkcjonariuszami wykonującymi służbę na podstawie stosunku administracyjno-prawnego. W ustawie o Straży Granicznej brak przepisu odsyłającego do stosowania przepisów prawa pracy w zakresie nią nieuregulowanym. Przepis jej art. 112 ust. 1 pkt 5 wskazuje, iż jednym ze świadczeń pieniężnych są należności za podróże służbowe. Zatem zakres przedmiotowy roszczeń powodów wynika z ustawy o Straży Granicznej. Skoro powodowie nie byli pracownikami w rozumieniu przepisów prawa pracy, nie mógł ich łączyć z pozwanym Komendantem Oddziału Straży Granicznej w K.O. stosunek pracy. „Nie zachodziły zatem podstawy prawne z art. 476 § 1 KPC określające kognicję Sądu w zakresie rozpoznawania spraw z prawa pracy. Przeto rozpoznanie przez Sąd sprawy nie należącej do kategorii spraw, o których mowa w art. 476 § 1 KPC skutkowało nieważnością postępowania, o którym mowa w przepisie art. 379 pkt 1 KPC”. Do takiego wniosku prowadzi również wykładnia art. 36 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, która przewiduje, iż droga sądowa przysługuje w przypadku roszczeń funkcjonariuszy dotyczących mianowania, przenoszenia oraz zwalniania ze stanowisk służbowych. Przepis ten jako przepis szczególny nie może być interpretowany rozszerzająco, a wykładnia a contrario prowadzi do wniosku, iż w przypadku innych roszczeń funkcjonariuszy droga sądowa jest niedopuszczalna. W orzecnictwie Sądu Najwyższego ugruntowany jest pogląd, że stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych, w tym i Straży Granicznej, mają charakter administra-

cyjny i wobec tego roszczenia, które z nich wypływają mogą być dochodzone przed wyższym przełożonym drogą administracyjno-prawnej. Takie stanowisko Sądu Najwyższego wyraził między innymi w wyroku z dnia 25 lipca 1985 r., I PR 69/85, uchwale z dnia 5 grudnia 1991 r., I PZP 60/91 (OSNCP 1992 z. 7-8, poz. 118), uchwale z 18 grudnia 1992 r., III AZP 27/92 (OSNCP 1993 z. 9, poz. 141), uchwale z 26 maja 1995 r., I PZP 13/95 (OSNAPiUS 1997 nr 20, poz. 401). „Orzeczenia te dotyczą również przez analogię stosunków służbowych funkcjonariuszy Straży Granicznej i Sąd Okręgowy przedstawione w nich stanowisko Sądu Najwyższego w pełni akceptuje”. Skoro zatem postępowanie przed Sądem pierwszej instancji dotknięte było nieważnością, konsekwencją tego musiało być uchylenie wyroku do czego podstawę daje art. 378 § 2 KPC. Nie zachodziły jednak przesłanki do zastosowania przepisu art. 386 § 2 KPC ponieważ zgodnie z art. 464 § 1 KPC nie może nastąpić odrzucenie pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania sprawy właściwy jest inny organ. Przepis ten stał się podstawą przekazania sprawy organowi właściwemu do rozpoznawania roszczeń o należności z tytułu podróży służbowej, którym jest Komendant L. Oddziału Straży Granicznej w K.O.

Odnosząc się do kwestii związania Sądu drugiej instancji oceną prawną wyrażoną w uzasadnieniu wyroku Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Zielonej Górze z 29 grudnia 1997 r. Sąd ten stwierdził, że w sytuacji uchylenia wyroku na podstawie zarzutu o niedopuszczalności drogi sądowej do rozpoznania roszczeń funkcjonariuszy Straży Granicznej znajdowało zastosowanie zdanie drugie art. 386 § 6 KPC, albowiem po dniu 29 grudnia 1997 r. ustawa o Straży Granicznej była dwukrotnie nowelizowana i nastąpiła zmiana stanu prawnego w tym zakresie.

We wniesionych kasacjach zarzucono zaskarżonymi nimi wyrokowi naruszenie art. 386 § 6 KPC „przez przyjęcie, że Sąd II instancji nie był związany oceną prawną wyrażoną w uzasadnieniu postanowienia Sądu Wojewódzkiego w Zielonej Górze Wydział IV Pracy z dnia 19 listopada 1996 r. i Wyroku Sądu Wojewódzkiego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Zielonej Górze z dnia 29.12.1997 r., że właściwym do rozpoznania sprawy jest sąd powszechny - Sąd Rejonowy w Słubicach, albowiem po dniu 29 grudnia 1997 r. ustawa o Straży Granicznej była dwukrotnie nowelizowana i nastąpiła zmiana stanu prawnego w tym zakresie, podczas gdy faktycznie w ww. okresie nie było żadnej nowelizacji tej ustawy, a jedynie zgodnie z art. 170.18) w związku z art. 172 Ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o ubezpieczeniu

zdrowotnym (Dz.U. Nr 28 z 1997 r. poz. 153) z dniem 1 stycznia 1999 r. utraciły moc przepisy art. 79 i 80 Ustawy o Straży Granicznej (dotyczące bezpłatnych świadczeń leczniczych), a ponadto zgodnie z art. 6 § 3 i art. 18 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. „przepisy wprowadzające Kodeks karny” - Dz.U. Nr 88 poz. 554 z 1997 r. z dniem 1 stycznia 1998 r. utraciły moc art. 144 -146 i art. 147 Ustawy o Straży Granicznej a w ich miejsce wprowadzono przepis art. 143 o treści: Przepisy art. 115 § 18 oraz art. 318 i 344 Kodeksu Karnego mają odpowiednie zastosowanie do funkcjonariuszy Straży Granicznej, a więc w wyniku tych dwukrotnych zmian (znanych w dniu 29 grudnia 1997 r. Sądowni drugiej instancji) nie uległ zmianie żaden przepis, który zmieniłby stan prawny w zakresie właściwości Sądu do rozpoznania niniejszej sprawy”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut postawiony w kasacji jest uzasadniony, jednakże z uwagi na to, że zaskarżony wyrok odpowiada prawu, kasacja nie została uwzględniona. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku w części, w której odwołuje się ono do art. 386 § 6 KPC, jest nietrafne (po sformułowaniu przez Sąd drugiej instancji oceny prawnej w sprawie dopuszczalności drogi sądowej w zakresie istotnym dla tej kwestii stan prawny - na co słusznie zwracają uwagę kasacje - nie uległ zmianie i wobec tego nie było podstaw do odstąpienia od niej z powołaniem się na zdanie drugie tego przepisu), zgodnie zaś z art. 393¹² in fine KPC Sąd Najwyższy oddala kasację, jeżeli zaskarżony wyrok mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. Sąd Najwyższy jest zdania, że w wypadku roszczeń dochodzonych przez powodów droga sądowa (rozpoznawanie sprawy przez sąd powszechny, w tym sąd pracy) jest niedopuszczalna. W tym zakresie Sąd Najwyższy podziela stanowisko przyjęte w zaskarżonym wyroku. Regulacje ustanowione przez ustawę z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej są źródłem stosunków niepracowniczego zatrudnienia o charakterze administracyjno-prawnym i stąd jeżeli jest brak podobnej regulacji jak przewidziana w jej art. 36 ust. 2, przewidującej dochodzenie określonych roszczeń przez funkcjonariuszy Straży Granicznej na drodze sądowej, to nie ma podstaw, by przyjmować dopuszczalność drogi sądowej przed sądem powszechnym, w sytuacji, gdy istnieje możliwość dokonania kontroli określonych decyzji (czynności) podejmowanych wobec takich funkcjonariuszy w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Nie jest przy tym trafny pogląd wyrażony w postanowieniu Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z

19 listopada 1996 r., że sędowo-administracyjna droga dochodzenia roszczeń nie byłaby wystarczająca, bowiem sąd administracyjny sprawuje kontrolę zasadniczo o charakterze kasacyjnym, a to jakoby prowadziło do pozbawienia uprawnionych rzeczywistej (materialnej) ochrony sądowej. Przyjmując taki punkt widzenia należałoby także w tych przypadkach, w których przepisy wyraźnie (w sposób nie budzący wątpliwości) przewidują drogę do sądu administracyjnego, dokonując oceny, iż ochrona ta jest niedostateczna, bo jakoby pozbawia stronę rzeczywistej (materialnej) ochrony sądowej, sprawy kierować na drogę sądownictwa powszechnego. To, iż kontrola sprawowana w formie kasacyjnej może być w pewnych przypadkach oceniana jako słabsza od realizowanej przez sądownictwo powszechne, nie oznacza wszakże, iż jest ona niedostateczną i nie zapewnia urzeczywistnienia prawa do sądu w rozumieniu Konstytucji RP. Sprawy wynikające ze stosunku zatrudnienia funkcjonariusza Służby Granicznej nie są sprawami cywilnymi w podstawowym rozumieniu tych spraw (nie są normowane przez przepisy prawa cywilnego - art. 1 KPC) ani też nie są sprawami z zakresu prawa pracy w pojęciu art. 1 i 476 § 1 KPC. W szczególności nie są to sprawy dotyczące roszczeń ze stosunku pracy i z nim związanych ani też (zasadniczo) sprawy „o roszczenia z innych stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy” (art. 476 § 1 pkt 2). Słusznie więc Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w zaskarżonym wyroku przyjął, że roszczenia zgłoszone przez powodów nie mogą być dochodzone przed sądem powszechnym (sądem pracy). Inną kwestią jest, czy trafnie postąpił przekazując sprawę Komendantowi L. Oddziału Straży Granicznej, a nie odrzucił pozwu (nie ma to istotnego znaczenia, gdyż postanowienie o przekazaniu sprawy zasadniczo wywołuje te same skutki prawne co odrzucenie pozwu), skoro wprawdzie w art. 464 KPC mowa jest o przekazaniu „sprawy”, bez określenia o jaki rodzaj sprawy idzie, jednakże z uwagi na to, iż przepis ten zamieszczony jest w dziale Kodeksu postępowania cywilnego regulującym sprawy z zakresu prawa pracy (i ubezpieczeń społecznych), należy sądzić, iż idzie tylko o przekazywanie takich spraw, które są sprawami z zakresu prawa pracy, a nie należą do drogi sądowej, a nie wszelkie sprawy, które w jakikolwiek sposób trafiły do sądu pracy (por. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska: Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Tom 1, Warszawa 1999, s. 809).

Oddalając kasację Sąd Najwyższy na uwadze miał między innymi pogląd wyrażony w wyroku tego Sądu z dnia 6 kwietnia 1998 r., I CK 595/97 (OSNC 1998 nr

12, poz. 211 z glosą M. Łochowskiego: Przegląd Sądowy nr 5/2000), że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia sądu drugiej instancji nie wiążą Sądu Najwyższego przy rozpoznawaniu wniesionej kasacji (art. 386 § 6 KPC). W wyroku tym Sąd Najwyższy przyjął, że choć doszło do naruszenia art. 386 § 6 KPC, to jednak nie mogło mieć ono wpływu na wyniki spraw (art. 393¹ pkt 2 KPC), uznanie bowiem powództwa przez Sąd drugiej instancji, w następstwie przyjęcia, że ocena prawna jest dla niego wiążąca, doprowadziłoby do tego, że strona zaskarżyłaby kasacją taki wyrok, Sąd Najwyższy zaś jako nie związany oceną prawną zawartą w uzasadnieniu orzeczenia sądu drugiej instancji, wydałby orzeczenie reformatoryjne, odpowiadające swą treścią zaskarżonemu wyrokowi. Pogląd ten zasadniczo należy podzielić. Ocena prawna wyrażona w rozstrzygnięciu sądu drugiej instancji nie wiąże Sądu Najwyższego, a to oznacza, że ma on możliwość dokonania własnej wykładni prawa (oceny prawnej), jeżeli zaś w świetle tej oceny wydany wyrok jest prawidłowy, a kwestionowany może być tylko na podstawie art. 386 § 6 KPC, bo wcześniej została sformułowana ocena prawna przez sąd drugiej instancji, której Sąd Najwyższy nie podziela, to należy uznać, że taki wyrok mimo uchybienia artykułowi 386 § 6 KPC w całości odpowiada prawu w rozumieniu art. 393¹² KPC. Przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby bowiem w gruncie rzeczy do pośredniego związania Sądu Najwyższego oceną prawną wyrażoną przez sąd drugiej instancji. Podzielając ocenę prawną zawartą w orzeczeniu zaskarżonym w kasacji musiałby uchylić orzeczenie sądu drugiej instancji tylko dlatego, że wydane zostało ono wbrew ocenie wcześniej przez ten sąd sformułowanej, która według Sądu Najwyższego jest błędna. Innymi słowy o tym, że wyrok odpowiada prawu (w rozumieniu art. 393¹² KPC) należy mówić nie tylko wtedy, gdy wydany został bez naruszenia jakichkolwiek przepisów prawnych, a jedynie jego uzasadnienie jest błędne, ale także wtedy, gdy wprowadzie wydany został z naruszeniem przepisu ustanawiającego związaną sądu drugiej instancji swoją poprzednią oceną przy ponownym rozpoznawaniu sprawy, jednakże ocena ta jest błędna, a właściwą jest ocena przyjęta w wyroku zaskarżonym kasacją. Naruszenie to ma bowiem szczególny charakter i nie może ograniczać swobody Sądu Najwyższego w formułowaniu wykładni prawa przy rozstrzyganiu spraw przekazywanych mu w trybie kasacji. Według art. 393¹² KPC wyrok odpowiada prawu jeżeli jest zgodny z oceną prawną Sądu Najwyższego, nie zaś wtedy, gdy odpowiada ocenie sądu drugiej instancji, która choć jest nieprawidłowa dla niego wiążąca przy ponownym rozpoznawaniu sprawy. Podkreślić godzi się

ponadto, że w przepisie tym mowa jest o wyroku odpowiadającym prawu, a nie o wyroku, który nie narusza przepisów prawa, co upoważnia do całościowej, ogólnej oceny przez Sąd Najwyższy wyroku zaskarżonego kasacją. W niniejszej sprawie dodatkowo Sąd Najwyższy miał na uwadze to, że była ona rozpoznawana przez Sądy mimo niedopuszczalności drogi sądowej. W myśl zaś art. 379 pkt 1 KPC niedopuszczalność drogi sądowej pociąga za sobą nieważność postępowania, zaś Sąd Najwyższy nieważność postępowania bierze pod rozwagę z urzędu (art. 393¹¹ KPC). Ponadto jeżeli pozew ulega odrzuceniu, Sąd Najwyższy uchyla wydane w sprawie wyroki i odrzuca pozew (art. 393¹⁶ KPC). Oznacza to w szczególności, że gdyby doszło do uchylecia wyroku zaskarżonego kasacją i do ponownego zaskarżenia wyroku sądu drugiej instancji, to Sąd Najwyższy musiałby go uchylić i odrzucić pozew. Ponadto uchylając zaskarżony niniejszymi kasacjami wyrok Sąd Najwyższy musiałby w gruncie rzeczy - zgodnie ze swoją oceną prawną - przedstawić pogląd, iż pozew powinien zostać odrzucony, przy czym ta ocena zgodnie z art. 393¹⁷ KPC wiązałaby Sąd drugiej instancji przy ponownym rozpoznawaniu sprawy, a wobec tego Sąd ten musiałby orzec tak samo jak orzekł poprzednio w zaskarżonym kasacjami wyroku. W tym też sensie naruszenie art. 386 § 6 KPC nie mogło mieć istotnego wpływu na wynik sprawy (art. 393¹ pkt 2 KPC), bo ponowne rozstrzygnięcie musiałoby być identyczne w swej istocie. Należy przy tym podkreślić, iż w kasacjach brak jest twierdzenia, że naruszenie art. 386 § 6 KPC mogło w rozpoznawanej sprawie mieć istotny wpływ na wynik sprawy, w konsekwencji też nie ma w niej uzasadnienia uprawdopodobniającego spełnienie tego wymagania.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, stosowanie do art. 393¹² KPC, orzekł jak w sentencji wyroku.

=====