

## **Uchwała z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 44/09**

*Sędzia SN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)*

*Sędzia SN Wojciech Katner*

*Sędzia SN Krzysztof Strzelczyk*

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Mariusza J. przeciwko Skarbowi Państwa – Wojskowemu Biuru Emerytalnemu w P. o nadanie klauzuli wykonalności ostatecznej decyzji administracyjnej, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 9 lipca 2009 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z dnia 10 marca 2009 r.:

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności ostatecznej decyzji administracyjnej Wojskowego Komendanta Uzuppełnień przyznającego na podstawie art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (jedn. tekst: . Dz.U. z 2008 r., Nr 141, poz. 892 ze zm.) świadczenie pieniężne w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej?”

podjął uchwałę:

**Nie jest dopuszczalne nadanie klauzuli wykonalności ostatecznej decyzji administracyjnej Wojskowego Komendanta Uzuppełnień o przyznaniu na podstawie art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892 ze zm.) świadczenia pieniężnego w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej.**

### **Uzasadnienie**

Wnioskodawca wniósł o nadanie klauzuli wykonalności ostatecznej decyzji Wojskowego Komendanta Uzuppełnień w P. co do kwoty 23 335,10 zł, twierdząc, że decyzją tą została mu przyznana kwota 25 691,16 zł, stanowiąca równowartość 12 uposażeń, lecz dłużnik wypłacił mu jedynie kwotę 6980,40 zł. Do wniosku wierzyciel

dołączył decyzję Wojskowego Komendanta Uzupelnień w P. z dnia 22 sierpnia 2006 r., mocą której przyznano mu świadczenie pieniężne wypłacone przez okres jednego roku po zwolnieniu z zasadniczej służby wojskowej, licząc miesięcznie po 2140,93 zł za okres od dnia 1 września 2006 r. do dnia 31 sierpnia 2007 r. W decyzji tej wskazano, że wypłaty świadczenia dokona Wojskowe Biuro Emerytalne w P., oraz umieszczono klauzulę, że decyzja jest ostateczna, prawomocna i podlega wykonaniu.

Sąd Rejonowy wniosek odrzucił, przyjmując niedopuszczalność drogi sądowej. Uznał, że administracyjne tytuły wykonawcze realizowane są w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm. – dalej: "u.p.e.a."), a rozpoznając zażalenie wierzyciela, Sąd Okręgowy przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne o treści sformułowanej na wstępie uchwały. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało na tle wykładni przepisów ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 140, poz. 892 ze zm. – dalej: "u.s.w.ż.z"), art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 2-6 u.p.e.a. Artykuł 95 pkt 1 u.s.w.ż.z. stanowi, że żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej, niezależnie od odprawy (art. 94 u.s.w.ż.z.) przysługuje należność pieniężna przez okres jednego roku po zwolnieniu ze służby, wypłacana co miesiąc w wysokości kwoty uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego w ostatnim dniu pełnienia służby. Od decyzji wydanej na podstawie tego przepisu przysługuje zainteresowanemu odwołanie do organu wyższego stopnia na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego oraz skarga do właściwego sądu administracyjnego. Jeżeli więc w sprawach o uposażenie przewidziane w art. 95 u.s.w.ż.z. przysługuje skarga do sądu administracyjnego, to droga sądowa przed sądem powszechnym jest niedopuszczalna; tym samym sprawa o to uposażenie jest sprawą administracyjną, a nie cywilną. To stwierdzenie nie budzi zastrzeżeń i zostało przyjęte przez Sądy obu instancji. Problem sprowadza się do tego, czy ostateczna i prawomocna decyzja administracyjna przyznająca to uposażenie stanowi tytuł egzekucyjny, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i czy możliwe jest nadanie mu sądowej klauzuli wykonalności.

Artykuł 777 § 1 pkt 3 k.p.c. stanowi, że tytułem egzekucyjnym są "inne" orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Nie może budzić wątpliwości stwierdzenie, że walor tytułu egzekucyjnego określonym aktom prawnym może nadać tylko ustawa, a nie wola podmiotów – stron stosunku zobowiązaniowego. Oznacza to, że musi istnieć wyraźna norma, pozwalająca na zaliczenie konkretnej decyzji administracyjną do tytułów, o których stanowi art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. (...) Należy podnieść, że art. 777 k.p.c. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego jego zasięg działania nie może być zmieniony lub wyłączony. Oznacza to, że jego rozszerzająca wykładnia nie znajduje uzasadnienia (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2008 r., III CZP 99/08, OSNC 2009, nr 10, poz. 133).

Zasada praworządności polega na ścisłym rozumieniu przepisów prawa, co ma zapewnić wierzycielom pełną i skuteczną ochronę ich praw podmiotowych, jeżeli znajdują uzasadnienie w obowiązującym prawie. Treść art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. nawiązuje do powszechnie przyjętej zasady, że orzeczenie sądowe podlega realizacji w drodze egzekucji sądowej, a decyzja lub postanowienie administracyjne w drodze egzekucji administracyjnej. Wyjątki od tej zasady dopuszczalne są tylko wtedy, gdy przewiduje to przepis ustawy. Jeśli więc w postępowaniu rozpoznawczym dotyczącym przyznania żołnierzowi zawodowemu dodatkowego uposażenia przewidzianego w art. 95 pkt 1 u.s.w.ż.z. właściwa jest droga administracyjna, to odnosi się on również do postępowania egzekucyjnego w administracji, skoro nie ma przepisu ustawowego pozwalającego na zaliczenie decyzji administracyjnej przyznającej takie uposażenie do tytułów egzekucyjnych, o jakich mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Zgodnie z art. 758 k.p.c., sprawy egzekucyjne należą do właściwości sądów rejonowych i działających przy nich komorników. Należy podzielić pogląd, że przepis ten jest odpowiednikiem art. 2 k.p.c., rozstrzygającym o drodze sądowej w sprawach egzekucyjnych. Dotyczy on także uregulowania zawartego w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. Realizacja przymusu egzekucyjnego na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczy spraw cywilnych *sensu largo*, tymczasem – co jest poza sporem – należność przyznana wnioskodawcy decyzją administracyjną wynika ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych, a do rozpoznania roszczeń wynikających z tego stosunku nie są powołane sądy powszechne, gdyż są to sprawy administracyjne rozpoznawane w trybie postępowania administracyjnego

(por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 1996 r., III PO 12/96, OSNAPUS 1997, nr 7, poz. 120).

Rozróżnienie między należnością mającą charakter cywilnoprawny i należnością mającą charakter administracyjny należy mieć na względzie przy analizie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1997 r., III CZP 1/97 (OSNC 1997, nr 8, poz. 98), zgodnie z którą wydana na podstawie art. 160 § 4 k.p.c. ostateczna decyzja administracyjna, którą przyznano odszkodowanie, a więc należność cywilnoprawną stanowi tytuł egzekucyjny podlegający wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Należy także wskazać, że w uchwale z dnia 23 maja 2003 r., III CZP 27/03 (OSNC 2004, nr 3, poz. 37) Sąd Najwyższy przyjął, iż administracyjny tytuł wykonawczy, obejmujący składki na ubezpieczenia zdrowotne i na Fundusz Pracy, może stanowić tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. Stanowisko to Sąd Najwyższy uzasadnił wykładnią celowościową i systemową art. 24 i 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887), w których przewidziano, że egzekucja analizowanych należności może być prowadzona zarówno w drodze administracyjnej, jak i sądowej. Wskazano więc przepis ustawy, który przewiduje egzekucję sądową, a tym samym zachowano wymagania wynikające z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Te wymagania nie są spełnione ze względu na brak szczególnego przepisu w odniesieniu do rozważanej należności z tytułu dodatkowego uposażenia żołnierza zawodowego, co uzasadnia wnioski, że decyzja przyznająca żołnierzowi tę należność nie może być uznana za tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., a tym samym droga sądowa jest niedopuszczalna w sprawie o nadanie jej klauzuli wykonalności. Tę ocenę potwierdza uchwała Sadu Najwyższego z dnia 29 listopada 2007 r., III CZP 106/07 (OSNC 2008, nr 12, poz. 134), w której przyjęto, że roszczenia żołnierzy zawodowych o wypłatę odsetek ustawowych należnych na podstawie art. 75 ust. 3 u.s.w.ż.z., podlegają rozpoznaniu w postępowaniu administracyjnym.

W uzasadnieniu postanowienia, w którym przedstawiono Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne, Sąd Apelacyjny wskazał, że wątpliwości co do jego rozstrzygnięcia wynikają także z przyjętej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji konstrukcji pojęcia wierzyciela. Zgodnie z art. 1a pkt 13 u.p.e.a., przez wierzyciela rozumie się podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub

jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym; wierzycielem – w rozumieniu tych przepisów – może być jedynie podmiot administracji publicznej lub organ wykonujący funkcje władcze, nie może nim być natomiast osoba fizyczna lub inny podmiot prawa prywatnego. Podmioty te, które w postępowaniu cywilnym nie mogą być wierzycielami, w postępowaniu egzekucyjnym lub w administracji mogą jedynie za „pośrednictwem” wierzyciela – w rozumieniu przepisów ustawy egzekucyjnej w administracji – wnosić o wszczęcie postępowania administracyjnego, w którym nie są stroną. Taki stan prawny uzasadnia pytanie o ochronę praw takiego podmiotu w tym postępowaniu, a w szczególności rzeczywistej możliwości i skuteczności egzekwowania należności przyznanych ostateczną decyzją administracyjną.

Podjmując to zagadnienie należy stwierdzić, że istotnie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wierzycielem nie jest podmiot, na rzecz którego ma być prowadzona egzekucja, lecz jest nim organ, któremu ustawa powierza realizowanie tej funkcji. Dotyczy to również sytuacji, w których egzekucja toczy się na rzecz osoby innej niż podmiot publicznoprawny. Ze względu na to, że egzekucja administracyjna prowadzona jest w interesie ogólnym, podmiot ten nie uzyskuje statusu wierzyciela w rozumieniu przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a funkcję tę pełni wskazany w ustawie organ. Podmioty „prywatne” mogą tylko za pośrednictwem tak określonego wierzyciela wnosić o wszczęcie egzekucji administracyjnej, gdy mają w tym interes prawny. Przyjmuje się, że jeżeli podstawą egzekucji są indywidualne akty administracji, wierzycielem jest organ, który wydał akt w pierwszej instancji.

Stosownie do art. 2 u.p.e.a., egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w tym przepisie, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (art. 3 § 1 u.p.e.a.). Wprawdzie art. 2 u.p.e.a. nie wymienia należności wnioskodawcy wśród obowiązków egzekwowanych w drodze egzekucji administracyjnej, jednak zgodnie przyjmuje się, że o tym, czy dany obowiązek podlega egzekucji administracyjnej nie decyduje jego charakter, ale ustalenie organów (sądów powszechnych lub organów administracji publicznej), w których właściwości obowiązek ten pozostaje. Nie ulega wątpliwości, że orzekanie o należności wnioskodawcy należy do właściwości

organów administracji publicznej, a ponadto – jak wskazano – nie ma przepisu szczególnego zastrzegającego dla tego obowiązku tryb egzekucji sądowej.

W myśl art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a., uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 jest – w odniesieniu do obowiązków wynikających z orzeczeń sądów albo innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa – organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, a w przypadku braku takiej jednostki lub jej bezczynności – podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku. Artykuł 6 § 1 u.p.e.a. nakłada na wierzyciela obowiązek podjęcia działań celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a na bezczynność wierzyciela przysługuje skarga podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku (art. 6 § 1a u.p.e.a.). Użycie w powołanych przepisach określenia „podmiot, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku” uzasadnia wniosek, że podmiotami tymi mogą być także osoby fizyczne. Ponadto ustawodawca uregulował drugi środek zaskarżenia w postaci skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, służący przeciwdziałaniu bezczynności wierzyciela oraz bezczynności organu egzekucyjnego (art. 54 § 1 u.p.e.a.).

Przyznanie legitymacji do skorzystania ze wskazanych środków zaskarżenia, przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji osobom, których interes prawny lub faktyczny został naruszony niewykonaniem obowiązku polegającego na wszczęciu i wyegzekwowaniu przyznanych im należności w drodze egzekucji administracyjnej służy zwiększeniu skuteczności tych rozwiązań i daje gwarancje realizacji tych przepisów.

Konkludując należy stwierdzić, że jakkolwiek przewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji możliwości żądania przez osobę fizyczną wyegzekwowania należności wynikających z decyzji administracyjnej nie są zadowalające z perspektywy cywilistycznej interpretacji pojęcia wierzyciela, to jednak nie ma uzasadnionych podstaw do przyjęcia, iż rozwiązania te nie zapewniają wyegzekwowania należności wnioskodawcy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Trzeba uwzględnić odmienną naturę tego postępowania od postępowania cywilnego, przy czym odmienny sposób egzekwowania

należności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie oznacza, że jest on mniej efektywny.

W rozważaniach nad przedstawionym zagadnieniem prawnym nie można pominąć wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2006 r., SK 12/99 (OTK Zb.Urz. 2000, nr 5, poz. 143), w którym stwierdzono, że art. 1 k.p.c. rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia „sprawy cywilnej” nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z ust. 3 Konstytucji. Z tego wyroku wynika, że istnieje droga sądowa w sprawach dotyczących zobowiązań pieniężnych, których źródłem jest decyzja administracyjna. Odnosząc to do okoliczności sprawy należy stwierdzić, że droga sądowa nie jest dopuszczalna w sprawie, w której żołnierz zawodowy dowodzi, że spełnione zostały ustawowe przesłanki do zasądzenia na jego rzecz dodatkowego uposażenia; w tym zakresie ustawodawca przyjął drogę postępowania administracyjnego.

Wydanie takiej decyzji stanowiłoby natomiast źródło cywilnoprawnego zobowiązania Skarbu Państwa, a po stronie uprawnionego powstałoby cywilnoprawne roszczenie o zapłatę tej kwoty. Nie można więc wykluczyć możliwości wniesienia powództwa o zasądzenie kwoty określonej decyzją administracyjną, a wydanie ostatecznej decyzji nie powinno stanowić w tym przeszkody. Jest tak dlatego, że zarzut *rei indicatae* dotyczy tylko przypadku, w którym poprzednio orzekał sąd, a ponadto dopiero wydanie decyzji powoduje powstanie zobowiązania, a sprawa sądowa dotyczyła wykonania istniejącego zobowiązania. Nie można też wykluczyć roszczenia odszkodowawczego w razie wykazania szkody wynikłej z niewykonania ostatecznej decyzji. Możliwość wykorzystania tych konstrukcji prawnych nie uzasadnia jednak podjęcia uchwały o innej treści.