

UCHWAŁA

Dnia 6 lutego 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Roman Kuczyński (przewodniczący)

SSN Zbigniew Myszka

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Wolna

w sprawie z powództwa H. S.

przeciwko Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w K. i Komendzie
Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w G.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 6 lutego 2014 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego
z dnia 23 października 2013 r.

"czy sąd pracy jest właściwy do rozpoznania sprawy funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej dochodzącego odszkodowania i innych roszczeń majątkowych o świadczenie pieniężne z tytułu nierównego traktowania w zatrudnieniu, zachowań "mobbingowych", naruszenia dóbr osobistych w jednostce organizacyjnej, w której pełni lub pełnił służbę?"

podjął uchwałę:

Sąd pracy jest właściwy do rozpoznania sprawy funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej o odszkodowanie i zadośćuczynienie za naruszenie dóbr osobistych wskutek działań dyskryminacyjnych i mobbingowych w jednostce organizacyjnej, w której pełni lub pełnił służbę (art 111a ustawy z

dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.).

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 23 października 2013 r. Sąd Apelacyjny, działając w trybie art. 390 § 1 k.p.c., przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne: „Czy sąd pracy jest właściwy do rozpoznania sprawy funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej dochodzącego odszkodowania i innych roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne z tytułu nierównego traktowania w zatrudnieniu, zachowań „mobbingowych, naruszenia dóbr osobistych w jednostce organizacyjnej, w której pełni lub pełnił służbę?”. Zagadnienie to wyłoniło się w następującym stanie sprawy.

Powódka H. S. w pozwie skierowanym przeciwko Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w K. (dalej: „Komenda Powiatowa PSP”) oraz Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w G. (dalej: „Komenda Wojewódzka PSP”) domagała się: I. zasądzenia od pozwanych solidarnie kwoty 100.000 zł tytułem: 1) odszkodowania za dyskryminację ze względu na płeć, stan zdrowia, przynależność do związków zawodowych oraz 2) zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych - rozstrój zdrowia wywołany mobbingiem i naruszenie godności; II. ustalenia odpowiedzialności pozwanych za szkody ujawnione w przyszłości.

Sąd Okręgowy w G. - Wydział Cywilny, do którego pozew został wniesiony, postanowieniem z dnia 19 listopada 2008 r. uznał się niewłaściwym rzeczowo i sprawę przekazał do rozpoznania i rozstrzygnięcia Wydziałowi Pracy tego Sądu, wskazując, że „sprawy ze stosunku pracy nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej należą do właściwości sądu pracy”.

Wyrokiem z dnia 28 lutego 2013 r. Sąd Okręgowy w G. - Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił powództwo, orzekając w składzie jednego sędziego i dwóch ławników (art. 47 § 2 k.p.c.).

Sąd Okręgowy ustalił, między innymi, że powódka pełni służbę w strukturach Państwowej Straży Pożarnej od dnia 1 grudnia 1992 r. W latach 1996 - 2004 była

mianowana na kolejne na stanowiska służbowe. W dniu 22 kwietnia 1997 r. Komendant Rejonowy PSP w G. nadał powódce stopień starszego strażaka. W okresie od 25 sierpnia 2004 r. do 31 grudnia 2008 r. powódka zatrudniona była w Komendzie Wojewódzkiej PSP w G., ostatnio na stanowisku młodszego inspektora w wydziale kwatermistrzowskim. Na mocy decyzji Komendanta Wojewódzkiego PSP z dnia 16 grudnia 2008 r., utrzymanej w mocy decyzją Komendanta Głównego PSP z dnia 6 marca 2009 r., powódka została przeniesiona z dniem 1 stycznia 2009 r. do pracy w Komendzie Powiatowej PSP w K., gdzie pełni służbę do dnia dzisiejszego na samodzielnym stanowisku starszego technika w sekcji do spraw kwatermistrzowskich.

Sąd Okręgowy stwierdził, że powódka określiła stronę pozwaną zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej oraz - powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2009 r., I PZP 8/08 - wskazał, iż w sprawie z zakresu prawa pracy w pierwszej instancji sąd w składzie jednego sędziego jako przewodniczącego i dwóch ławników (art. 47 § 1 pkt 1 lit. a k.p.c.) może rozpoznać kilka roszczeń łącznie dochodzonych przez powoda w jednym postępowaniu (art. 191 i 193 § 1 k.p.c.), jeżeli wśród nich znajduje się choćby jedno, którego rozpoznanie powinno nastąpić w takim składzie.

Powódka motywowała swoje żądanie bezprawnym zdegradowaniem jej i przeniesieniem do pełnienia służby w innej miejscowości, do innej jednostki organizacyjnej PSP, odmową udzielenia urlopu zdrowotnego, ukaraniem jej bezpodstawnie karami dyscyplinarnymi, wydaniem negatywnej opinii służbowej, niezapewnieniem jej prawidłowych niezbędnych do pracy narzędzi, izolowaniem oraz ujawnieniem danych o stanie jej zdrowia, czego skutkiem miał być rozstrój zdrowia.

Po dokonaniu ustaleń faktycznych w tym zakresie Sąd Okręgowy uznał powództwo o zadośćuczynienie za niezasadne z tej przyczyny, że powódka nie wykazała przesłanek z art. 94³ § 1-2 k.p., gdyż nie udowodniła, aby w pozwanych jednostkach PSP stosowany był w stosunku do niej mobbing, jak również aby w jego wyniku doznała rozstroju zdrowia. W ocenie Sądu pierwszej instancji, z tych samych względów nie mogą być zastosowane przepisy art. 444 i 445 k.c. Instytucje mobbingu i dyskryminacji są bowiem w pełni regulowane w przepisach prawa

pracy, a postępowanie nie wykazało naruszenia dóbr osobistych powódki takich jak zdrowie czy godność. Za niezasadne Sąd ten uznał również żądanie odszkodowania, gdyż powódka nie wykazała okoliczności dowodzących nierównego traktowania jej z przyczyn dyskryminacyjnych określonych w art. 18^{3b} § 1 k.p. W sprawie nie mógł mieć także zastosowania art. 417 § 1 k.c. normujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu „władzy publicznej” przez funkcjonariuszy. Działania zwierzchników powódki nie mieszczą się w zakresie działań przy wykonywaniu „władzy publicznej”, a powódka nie wykazała nadto szkody uzasadniającej tę odpowiedzialność. Wreszcie brak jest podstaw do stwierdzenia solidarnej odpowiedzialności pozwanych.

W apelacji od powyższego wyroku powódka wniosła o jego uchylenie i zarzuciła naruszenie prawa procesowego, tj. art. 233 § 1 k.p.c. oraz naruszenie prawa materialnego, a to art. 417 i art. 441 § 1 k.c., przez ich błędną wykładnię wskutek stwierdzenia braku podstaw solidarnej odpowiedzialności pozwanych za wyrządzoną powódce szkodę przy wykonywaniu „administracyjnoprawnego imperium”.

Przy rozpoznawaniu apelacji Sąd odwoławczy uznał, że w sprawie wyłoniło się zagadnienie prawne sformułowane w sentencji postanowienia z dnia 23 października 2013 r., którego istotność dla rozstrzygnięcia wyraża się w tym, że objęta nim kwestia ma wpływ na ocenę ważności postępowania pierwszoinstancyjnego w kontekście art. 379 pkt 4 k.p.c. z uwagi na rozpoznanie przez Sąd Okręgowy sprawy w składzie przewidzianym w art. 47 § 2 k.p.c.

Sąd Apelacyjny wskazał, że zgodnie z art. 476 § 1 k.p.c., przez sprawy z zakresu prawa pracy rozumie się - w zakresie istotnym dla zgłoszonych przez powódkę roszczeń - sprawy o roszczenia ze stosunku pracy lub z nim związane (pkt 1) oraz sprawy o roszczenia z innych stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy (pkt 2). Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie stanowiskiem, stosunek służby funkcjonariusza państwowej straży pożarnej nie jest stosunkiem pracy, a administracyjnoprawnym stosunkiem służbowym. Funkcjonariusz tej służby pełni służbę na podstawie mianowania. Mianowanie w służbach zmilitaryzowanych i mundurowych jest indywidualnym aktem administracyjnym, a więc jednostronnym, władczym

działaniem organu administracyjnego. Funkcjonariusz PSP nie jest więc pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p. Pracownikiem w rozumieniu art. 2 i art. 76 k.p. jest osoba, która w wyniku mianowania nawiązuje stosunek pracy, nie jest nim natomiast osoba mianowana na stanowisko, co do której akt mianowania powoduje powstanie stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym (tak w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2009 r., I PK 218/08, Monitor Prawa Pracy 2009 nr 7, s. 372-374 i z dnia 3 lutego 2010 r., II PK 196/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 182 oraz w uchwale tego Sądu z dnia 18 marca 2008 r., II PZP 3/08, OSNP 2008 nr 17-18, poz. 249; w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2010 r., I OSK 1705/09, LEX nr 595275 i z dnia 27 października 2011 r., I OSK 504/11, LEX nr 1069662 oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2007 r., II SA/Wa 1984/06, LEX nr 338219). W sprawach objętych zakresem zapytania prawnego brak jest zatem podstaw do ustalenia właściwości podmiotowej sądu pracy w oparciu o art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c.

Odnośnie do sprawy z zakresu prawa pracy, o której stanowi art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c., Sąd drugiej instancji wywiódł, że stosunek służbowy funkcjonariusza państwowej straży pożarnej uregulowany jest przepisami odrębnymi, tj. ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.). W orzecznictwie wyjaśniono jednoznacznie, że przepisy zawarte w tej pragmatyce służbowej nie są przepisami szczególnymi w rozumieniu art. 5 k.p. (zgodnie z którym, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu pracy stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami), ponieważ nie regulują one stosunków pracy określonej kategorii pracowników, a stosunki służbowe funkcjonariuszy jednej ze służb mundurowych. W sprawach nieunormowanych przepisami ustawy o Państwowej Straży Pożarnej stosuje się zatem posiłkowo przepisy prawa pracy, w tym drogę sądową przed sądem pracy, ale wyłącznie z mocy wyraźnych odesłań zawartych w tej ustawie lub w drodze analogii - w celu usunięcia rzeczywistych luk w tych regulacjach (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998 r., U 17/97, OTK ZU 1998 nr 3, poz. 34 oraz w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2009 r., I PK 218/08, Monitor Prawa Pracy 2009 nr 7, s. 372-374

oraz w uchwale tego Sądu z dnia 18 marca 2008 r., II PZP 3/08, OSNP 2008 nr 17-18, poz. 249). Takim „specjalnym” odesłaniem w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej jest jej art. 111a zdanie pierwsze, poza którym ustawa ta nie zawiera innych odesłań normujących właściwość sądu pracy w zakresie objętym jej regulacją. Zgodnie z art. 111a powołanej wyżej ustawy „sprawy dotyczące roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku służbowego strażaków rozstrzygają sądy pracy. Przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, dotyczące skutków niewykonania zobowiązań, stosuje się odpowiednio”. Roszczenie o zapłatę odszkodowania i o zadośćuczynienie ma charakter majątkowy, wątpliwości budzi natomiast wykładnia pojęcia „roszczeń o świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku służbowego strażaka”.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, istnieją argumenty przemawiające za przyjęciem - w zakresie objętym zapytaniem prawnym - dopuszczalności drogi sądowej przed sądem pracy na podstawie art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c.

W uchwale z dnia 18 marca 2008 r., II PZP 3/08 Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej stanowi podstawę materialnoprawną roszczeń odszkodowawczych funkcjonariusza państwowej straży pożarnej z tytułu niewykonania obowiązków ze stosunku służby przez organ władzy służbowej (przy ustanowieniu tego przepisu ustawodawca miał przede wszystkim na względzie roszczenie o odsetki z tytułu nieterminowej wypłaty uposażenia). Przepis art. 111a zdanie drugie tej ustawy nie ogranicza w żaden sposób wynikającej z jej art. 111a zdanie pierwsze dopuszczalności drogi sądowej przed sądami pracy do dochodzenia wszystkich roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku służby, choćby były to roszczenia oczywiście bezzasadne i pozbawione podstawy prawnej”. Uwzględniając brzmienie art. 111a zdanie drugie ustawy można by zatem wnioskować, iż dla przyjęcia właściwości sądu pracy na podstawie art. 111a zdanie pierwsze ustawy nie ma znaczenia źródło zobowiązania, z którego strażak wywodzi roszczenie pieniężne, o ile wynika ono ze stosunku służbowego. Potwierdza to stanowisko Trybunału Konstytucyjnego przedstawione w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, zgodnie z którym polski ustawodawca „nie ograniczył stosowania przepisów o odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania do zobowiązań

wynikających z umów. Przyjmuje się powszechnie, że odpowiedzialność ta obejmuje zobowiązania wynikające z czynności jedno- i dwustronnych, aktów administracyjnych, z czynów niedozwolonych, z bezpodstawnego wzbogacenia, z *negatorium gestio* oraz z innych zdarzeń, z którymi ustawa łączy powstanie zobowiązania”. W tym kontekście za „wynikające ze stosunku służbowego” należałoby uznać każde roszczenie pieniężne strażaka, które wynika z nienależytej realizacji przez strony stosunku służbowego, bądź z niewykonania praw/obowiązków określonych pragmatyką służbową. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawa o Państwowej Straży Pożarnej normuje „służbę w Państwowej Straży Pożarnej” w rozdziale 5, w którym określone są, między innymi, warunki kwalifikujące do pełnienia służby, zasady mianowania, przenoszenia na inne stanowisko służbowe, do innej miejscowości, czas pracy strażaka, zasady awansowania, degradowania, opiniowania służbowego, zawieszania w czynnościach. Prawa i obowiązki strażaka w związku z pełnieniem służby unormowane zostały w rozdziale 7 ustawy (art. 57 - 73), w tym, między innymi, prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych, odszkodowanie za uszczerbek na zdrowiu lub szkodę w mieniu doznane w związku ze służbą, prawo do zaopatrzenia emerytalnego, płatny urlop zdrowotny. Co prawda w postanowieniu Kolegium Kompetencyjnego z dnia 2 grudnia 1999 r., III KKO 2/99, rozstrzygającym spór o właściwość pomiędzy sądem pracy a jednostką organizacyjną PSP w sprawie o odszkodowanie z tytułu szkody poniesionej przez strażaka, a wynikłej z zaniedbania zgłoszenia wypadku strażaka do PZU przez jednostkę PSP, w której pełnił on służbę, Sąd Najwyższy - przyjmując właściwość sądu powszechnego, ale nie sądu pracy - wyjaśnił, że dochodzone w sprawie roszczenie odszkodowawcze wynika ze stosunku cywilnoprawnego, stwierdzając, że „chodzi wszak o odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną z winy strony pozwanej, polegającej na zaniedbaniu obowiązku nienależącego do stosunku służbowego ukształtowanego przepisami PSPU”, jednakże zawarta w uzasadnieniu tego postanowienia teza wykluczająca dopuszczalność drogi sądowej przed sądem pracy stosownie do art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c. stała się nieaktualna z wejściem w życie art. 111a ustawy, tj. z dniem 1 lipca 2005 r.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, w świetle zaprezentowanych poglądów brak w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej przepisów odpowiadającym regulacjom zawartym w art. 18^{3a} - 18^{3e} i art. 94³ § 1-3 k.p., jak również odsyłających wyrażnie do wymienionych regulacji nie wykluczałby właściwości sądu pracy do rozpoznania żądania strażaka o świadczenia pieniężne „odszkodowawcze” uzasadnione bezprawnością czynności organu władzy służbowej podejmowanych w „relacjach służbowych”. W uzasadnieniu uchwały z dnia 18 marca 2008 r., II PZP 3/08, w której przedmiotem sporu było żądanie strażaka wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, Sąd Najwyższy wskazał na „względy merytoryczne związane z większym podobieństwem spraw dotyczących zatrudnienia służbowego do spraw pracowniczych niż do spraw cywilnych rozpoznawanych w postępowaniu zwykłym” - jako dodatkowy argument przemawiający za „rozpatrywaniem ich w postępowaniu przed sądami pracy, skoro specyfika prawna stosunku służbowego funkcjonariusza służby mundurowej, w którym niewątpliwie dominują elementy publicznoprawne, nie zmienia tego, że stosunek ten stanowi w istocie podstawę prawną jego „zatrudnienia”.

Sąd Apelacyjny wskazał, że istnieje również możliwość dokonania odmiennej wykładni.

Przepis art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej ogranicza dopuszczalność drogi sądowej przed sądem pracy do spraw dotyczących roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku służbowego. Stosunek służbowy trwa od dnia mianowania, a w przypadku niektórych stanowisk - powołania na stanowisko służbowe, a ustaje wskutek wygaśnięcia albo wskutek zwolnienia w drodze rozwiązania stosunku służbowego (art. 31, art. 43 ust. 1-5, art. 43a tej ustawy). Stosunek służbowy cechuje się nierównością stron, podporządkowaniem i dyspozycyjnością. W ramach tego stosunku przełożony może władczo kształtować sytuację strażaka w ramach obowiązującego prawa (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2007 r., II SA/WA 1984/06). Stosunek służbowy unormowany jest przepisami szczególnymi - ustawą o Państwowej Straży Pożarnej, a ewentualne zawarte w niej odesłania do innych przepisów należy interpretować ściśle. Przepisy pragmatyk

odsyłające do prawa cywilnego i prawa pracy mają konkretny, wyczerpujący charakter (ustawa wskazuje, które instytucje mogą być doń odniesione), co jest równoznaczne z uznaniem, że instytucja odesłania zasadniczo nie podlega wykładni rozszerzającej. Oznacza to, że ze względu na domniemanie zupełności regulacji stosunków objętych daną pragmatyką, brak jest podstaw do konstruowania takiego odesłania w innych sprawach, które winny podlegać wykładni w ramach pojęć prawa administracyjnego (por. „Wybrane problemy orzecznictwa sądowno administracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych”, teza 2, T. Kuczyński, ZNSA 2010 nr 5-6, poz. 249, LEX nr 122482). Przez świadczenie pieniężne wynikające ze stosunku służbowego należałoby zatem rozumieć wyłącznie takie świadczenie, które opiera się na konkretnym uprawnieniu strażaka/obowiązku jednostki PSP, w której strażak pełni służbę, unormowanym w pragmatyce służbowej. Taką wykładnię potwierdza stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 kwietnia 2009 r., I PK 221/08 w sprawie strażaka o wynagrodzenie za nadgodziny, w którym Sąd Najwyższy wskazał, że nie ma podstaw do wyliczenia potencjalnej szkody funkcjonariusza na podstawie art. 130 i nast. k.p. wobec braku ustawowego odesłania do tych przepisów prawa i wyjaśnił, że zawarte w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej regulacje dotyczące „zobowiązaniowej” sfery realizowania stosunków służbowych funkcjonariuszy tej służby dotyczące czasu pełnienia tej służby mają charakter całościowy i wręcz zupełny.

W ocenie Sądu odwoławczego, w tym kontekście poza regulacją z art. 111a ustawy pozostawałyby sprawy dotyczące roszczeń majątkowych strażaka o świadczenia pieniężne wynikające z innych źródeł aniżeli z ustawy (np. z czynu niedozwolonego). Odpowiedzialność z tytułu czynu niedozwolonego (deliktowa) zachodzi w zasadzie wówczas, gdy zdarzenie wyrządzające szkodę nie pozostaje w związku z jakimkolwiek istniejącym stosunkiem zobowiązaniowym, lecz jest samodzielnym źródłem powstania nowego stosunku obligacyjnego. Świadczenie polegające na naprawieniu szkody wynikłej z czynu niedozwolonego jest świadczeniem pierwotnym w tym stosunku zobowiązaniowym, odmiennie aniżeli w systemie odpowiedzialności kontraktowej, która uruchamiana jest jako następstwo niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, pierwotny stosunek trwa

nadal, a jedynie świadczenie pierwotne zostaje (w całości lub w części) zastąpione świadczeniem odszkodowawczym (por. Komentarz do Kodeksu cywilnego, księga III - Zobowiązania, tom I, G. Bieniek [red.], Wydawnictwo Prawnicze 1996, s. 177-178). Powództwo o zadośćuczynienie za rozstrój zdrowia czy naruszenie dóbr osobistych oparte jest na odpowiedzialności deliktowej. Wynika z czynu niedozwolonego, a nie z niezastosowania bądź wadliwego zastosowania przez organ władzy służbowej regulacji zawartych w pragmatyce. Podkreślenia wymaga również, że ustawodawca umieścił art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej w rozdziale 9 zatytułowanym „Uposażenia i inne świadczenia pieniężne strażaków”. Zgodnie z zawartym w tym rozdziale art. 85 ust. 2, „z tytułu służby strażak otrzymuje uposażenie i inne świadczenia pieniężne określone w ustawie”. Definicję uposażenia zawiera art. 86 ustawy, z kolei art. 93 ust. 1 wymienia świadczenia pieniężne przysługujące strażakowi, zaś art. 93 ust. 2 - świadczenia pieniężne przysługujące członkom rodziny zmarłego strażaka. Przepis art. 111a ustawy nie odnosi się - jak przepis art. 85 ust. 2 - do konkretnego podmiotu („strażak otrzymuje”). Z brzmienia zdania pierwszego art. 111a „sprawy dotyczące roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku służbowego strażaków”, w zestawieniu z przepisami art. 85 ust. 2 oraz art. 93 ust. 1 i 2 ustawy, wynikać może, że normuje on właściwość sądu pracy w sprawach dotyczących roszczeń o te świadczenia pieniężne strażaków i członków rodzin zmarłych strażaków, które zostały enumeratywnie wskazane w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej. Wyjaśniałoby to również zastosowaną przez ustawodawcę różnicę w zwrotach „świadczenia z tytułu służby” (art. 85 ust. 2), do których uprawniony jest wyłącznie strażak i „świadczenia wynikające ze stosunku służbowego” (art. 111a), do których uprawniony jest strażak i członkowie rodziny zmarłego strażaka. Przyjmując (sprzecznie z zasadą racjonalnego ustawodawcy), że usytuowanie art. 111a w rozdziale 9 ustawy jest przypadkowe, należałoby również konsekwentnie założyć właściwość sądu pracy w sprawach z powództwa jednostki PSP przeciwko strażakowi dotyczących świadczeń pieniężnych wynikających ze stosunku służbowego. Nadto, pod kognicję sądu pracy nie zostały przekazane sprawy, których przedmiotem jest przyznanie i ustalenie wysokości świadczenia pieniężnego należnego strażakowi na podstawie ustawy o Państwowej Straży

Pożarnej. Świadczenia te wynikają bowiem z treści decyzji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 marca 2010 r., II SA/Wa 1403/09 (LEX nr 606697) wyjaśnił, że przedmiotowo różnym jest roszczenie, o którym mowa w art. 111a ustawy, od roszczenia wynikającego z decyzji, która określa stosunek służbowy, jego parametry (składniki uposażenia). Jak się wydaje, ustawodawca dał temu wyraz w art. 111a zdanie pierwsze ustawy, określając kategorię spraw przekazanych do właściwości sądu pracy jako „sprawy dotyczące roszczeń majątkowych”, a nie „sprawy o roszczenia majątkowe”. Mając na uwadze całą treść art. 111a można by wnosić, że sprawą dotyczącą roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne ze stosunku służbowego strażaków jest sprawa strażaka o realizację bądź prawidłową realizację obowiązku świadczenia pieniężnego wynikającego z decyzji organu władzy służbowej.

Powyższa argumentacja przemawia - zdaniem Sądu Apelacyjnego - za uznaniem, że w zakresie objętym zapytaniem prawnym wyłączona jest właściwość sądu pracy (art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c. *a contrario*), wobec braku wyraźnego przepisu prawa uzasadniającego dopuszczalność drogi sądowej przed tym sądem.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Podstawę wątpliwości Sądu drugiej instancji stanowi założenie, że sąd pracy właściwy jest wyłącznie do rozpoznania sprawy, którą można zakwalifikować jako sprawę z zakresu prawa pracy w rozumieniu art. 476 § 1 k.p.c. Z tego względu wywody tego Sądu odnoszą się w znacznym zakresie do kwestii, czy art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej może być uznany za przepis, o którym mowa w art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c., a inaczej mówiąc, czy art. 111a tej ustawy jest przepisem odrębnym, na mocy którego do roszczeń o świadczenia pieniężne wynikające z - posiadającego administracyjnoprawny charakter - stosunku służbowego strażaka, stosuje się przepisy prawa pracy.

Założenie to jest błędne, gdyż art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej nie może być uznany za normę pozwalającą na sięganie do przepisów prawa pracy. Wprawdzie w uchwale z dnia 18 marca 2008 r., II PZP 3/08 (OSNP 2008 nr 17-18, poz. 249) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „art. 111a ustawy o

Państwowej Straży Pożarnej stanowi podstawę materialnoprawną roszczeń odszkodowawczych funkcjonariusza państwowej straży pożarnej”, jednakże aktualnie w judykaturze Sądu Najwyższego przyjmuje się, że przepisy przekazujące spory funkcjonariuszy służb mundurowych na drogę postępowania przed sądem pracy mają wyłącznie charakter norm procesowych, określających właściwość rzeczową sądów pracy w wymienionych w nich rodzajach spraw. Z mocy takiej normy sprawy w niej określone nie stają się sprawami z zakresu prawa pracy w znaczeniu materialnym, ale sprawami cywilnymi w znaczeniu formalnym w rozumieniu art. 1 k.p.c., jako „inne sprawy, do których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych”. Z tego względu podkreśla się, że właściwość sądu pracy jest zastrzeżona zarówno do spraw z zakresu prawa pracy określonych w art. 476 § 1 k.p.c., jak i spraw nienależących do tej kategorii, ale przekazanych do właściwości sądu pracy z mocy przepisu szczególnego. Konsekwencją tego jest, że te ostatnie podlegają rozpoznaniu według zasad procesowych przewidzianych w przepisach o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy. Gdyby bowiem wolą ustawodawcy było rozpoznawanie tych spraw przez sądy powszechne na zasadach ogólnych, niezrozumiałe byłoby przekazanie ich do rozpoznania przez sądy pracy (por. uchwały z dnia 6 lipca 2011 r., II PZP 1/11, OSNP 2012 nr 1-2, poz. 2; z dnia 13 sierpnia 2013 r., III PZP 4/13, OSNP 2014 nr 1, poz. 1; z dnia 13 sierpnia 2013 r., III PZP 5/13, LEX nr 1360420 oraz wyroki z dnia 16 czerwca 2009 r., I PK 226/08, OSNP 2011 nr 3-4, poz. 33 i z dnia 28 maja 2013 r., I PK 262/12, LEX nr 1347821). W rozważanym przypadku taką wolę ustawodawcy potwierdza uzasadnienie projektu ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 100, poz. 836; dalej: „ustawa zmieniająca”), wprowadzającej ze skutkiem od dnia 1 lipca 2005 r. przepis art. 111a. W uzasadnieniu tym stwierdzono, że „proponowana zmiana ma na celu zrównanie pod tym względem [możliwości dochodzenia na drodze sądowej roszczeń strażaków przeciwko Skarbowi Państwa o świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku służbowego] praw strażaków z prawami pracowników, przez umożliwienie dochodzenia roszczeń przed sądami pracy” (Sejm RP IV kadencji, druk nr 3527, pkt 54). Niewątpliwie zatem celem ustawodawcy było umożliwienie zastosowania do strażaka w

sprawach w przepisie tym określonych szczególnych reguł procesowych obowiązujących w sprawach z zakresu prawa pracy, dających mu korzystniejszą pozycję niż ta, jaką miałby w postępowaniu zwykłym, ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami w sferze procesowej, za wyjątkiem możliwości zastosowania w tych sprawach art. 460 § 1 k.p. Funkcjonariusz straży pożarnej nie jest bowiem pracownikiem, a jednostka straży pożarnej jego pracodawcą. Zatem zdolność sądową w tej kategorii spraw ma jedynie Skarb Państwa z konsekwencjami wynikającymi z art. 67 § 2 k.p.c., co uszło uwadze Sądu Apelacyjnego, koncentrującego się wyłącznie na ewentualnej nieważności postępowania ze względu na niewłaściwy skład Sądu pierwszej instancji.

Istotna dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego - z uwagi na jego znaczenie dla dalszego biegu postępowania w sprawie - ma wykładnia użytego w art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej pojęcia „roszczeń o świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku służbowego strażaków”. Umieszczenie tego przepisu w rozdziale 9 ustawy, regulującym uposażenie i inne świadczenia pieniężne strażaków, może sugerować, że chodzi w nim o świadczenia pieniężne określone w art. 93, a więc przysługujące z mocy przepisów regulujących stosunek służbowy strażaka. Skoro zatem rozważane roszczenia nie wynikają z takich regulacji, ale oparte są na unormowaniach Kodeksu cywilnego, należałoby uznać, że nie dotyczy ich art. 111a ustawy. Takie stanowisko zdaje się wynikać z uzasadnień wyroków z dnia 7 kwietnia 2009 r., I PK 218/08 (Monitor Prawa Pracy 2009 nr 7, s. 372-374) oraz z dnia 7 kwietnia 2009 r., I PK 221/08 (OSNP 2010 nr 23-24, poz. 284), w których Sąd Najwyższy stwierdził, że brak w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej wyraźnego przepisu prawa uprawniającego do określonego świadczenia (tu: uzyskania rekompensaty pieniężnej za czas wolny od służby w zamian za czas pełnienia ponadnormatywnej służby, który powinien być wykorzystany najpóźniej do dnia zwolnienia ze służby), wyklucza możliwość dochodzenia przed sądami pracy przez emerytowanego funkcjonariusza państwowej straży pożarnej roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne, które nie wynikają *expressis verbis* ze stosunku służby (art. 111a zdanie pierwsze ustawy). Jednakże po pierwsze - pogląd ten został wyrażony w odniesieniu do braku materialnoprawnej podstawy prawnej uzasadniającej roszczenie strażaka o

uzyskanie rekompensaty finansowej (materialnej) za ponadnormatywny czas służby, a po drugie - jego odniesienie do roszczeń o świadczenia pieniężne niewymienione w art. 93 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oznaczałoby skierowanie spraw o te roszczenia na drogę postępowania przed sądem cywilnym, a w konsekwencji niepożądane rozdzielenie właściwości do rozpoznawania spraw funkcjonariuszy państwowej straży pożarnej nie tylko pomiędzy sądownictwo administracyjne i powszechne, ale w ramach tego ostatniego również pomiędzy sądy pracy w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy (sprawy dotyczące roszczeń o świadczenia majątkowe *stricte* ze stosunku służby) oraz sądy cywilne w postępowaniu zwykłym (inne sprawy o roszczenia majątkowe powiązane ze stosunkiem służby).

W ocenie Sądu Najwyższego w składzie rozstrzygającym przedstawione zagadnienie prawne, dla uzasadnienia takiego podziału właściwości sądów powszechnych do rozpoznawania roszczeń funkcjonariusza państwowej straży pożarnej trudno doszukać się istotnych argumentów funkcjonalnych, w szczególności gdy się uwzględni, że użyte w art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej określenie „sprawy dotyczące roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku służbowego strażaków” jest na tyle ogólne, iż można mu nadać szerszy sens normatywny. Takie szerokie rozumienie rozpatrywanego zwrotu zaprezentował Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanej wyżej uchwały z dnia 18 marca 2008 r., II PZP 3/08, stwierdzając, że z art. 111a zdanie pierwsze ustawy wynika dopuszczalność drogi sądowej przed sądami pracy do dochodzenia wszystkich roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne wynikających ze stosunku służby, a więc także roszczeń o charakterze odszkodowawczym. Należy również zwrócić uwagę, że w ujęciu systemowym treść normy wskazującej na właściwość sądu pracy w odniesieniu do funkcjonariuszy państwowej straży pożarnej jest zbliżona do norm odnoszących się do funkcjonariuszy służby celnej czy służby więziennej, które stanowią o roszczeniach ze stosunku służbowego tych funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w wyszczególnionych w nich przepisach (art. 189 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej - jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm. oraz art. 220 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej - jednolity tekst: Dz.U. z

2014 r., poz. 173). Właściwość sądów pracy do rozpoznania - dochodzonych na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących ochrony dóbr osobistych - roszczeń funkcjonariuszy tych służb z tytułu stosowania wobec nich praktyk dyskryminacyjnych i zachowań mobbingowych nie jest w orzecznictwie negowana (por. powołany wyżej wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2013 r., I PK 262/12 oraz wyrok Sąd Apelacyjny w Rzeszowie z dnia 7 stycznia 2014 r., III APa 15/13, LEX nr 1409285). Wydaje się, że różnicy między określeniami „roszczenia o świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku służbowego” i „roszczenia ze stosunku służbowego” nie należy przypisywać istotnego znaczenia normatywnego. Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej wynika bowiem, że dodanie do ustawy o Państwowej Straży Pożarnej przepisu art. 111a miało na celu zmianę dotychczasowego stanu prawnego uniemożliwiającego dochodzenie na drodze sądowej przed sądami pracy roszczeń strażaków przeciwko Skarbowi Państwa o świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku służbowego. Co prawda w uzasadnieniu tym wskazano jednocześnie na świadczenia pieniężne przyznane w trybie administracyjno-prawnym, jednakże takiego zastrzeżenia rozważany przepis nie zawiera.

W rezultacie Sąd Najwyższy w obecnym składzie przychylił się do wykładni art. 111a ustawy, zgodnie z którą przez roszczenia majątkowe o świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku służbowego strażaka, o których stanowi art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, należy rozumieć wszelkie roszczenia o świadczenia pieniężne, w tym o charakterze odszkodowawczym niezależnie od ich materialnoprawnej podstawy, o ile wynikają one ze stosunku służbowego w tym sensie, że warunkuje on ich powstanie. Do rozpoznania spraw dotyczących tak rozumianych roszczeń właściwy jest sąd pracy.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

