

POSTANOWIENIE

Dnia 9 września 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

Protokolant Grażyna Grabowska

w sprawie z powództwa L. R., G. J., A. P., K. M., E.M . przeciwko Sądowi Okręgowemu w [...]o zwrot kosztów dojazdu, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 9 września 2015 r., skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w R. z dnia 9 kwietnia 2014 r.,

na podstawie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. odracza wydanie orzeczenia i przedstawia składowi powiększonemu Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne:

czy sędzia sądu powszechnego, który uzyskał zgodę prezesa Sądu na zamieszkiwanie w innej miejscowości niż siedziba tego Sądu oraz na korzystanie z prywatnego samochodu osobowego na przejazdy z miejsca zamieszkania do siedziby Sądu, może skutecznie dochodzić wyrównania zwrotu całości kosztów odbytych przejazdów, które zostały ustalone lub zmienione oraz były wypłacane w wysokości niższej od stawek maksymalnych ryczałtów obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących zatrudnionym z tytułu odbywanych przejazdów służbowych (art. 93 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r.,

poz. 133 ze zm. w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na terenie kraju, Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.)?

UZASADNIENIE

Zagadnienie prawne ujawniło się w następującym stanie sprawy. Wyrokiem z dnia 19 września 2013 r. Sąd Rejonowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w [...] w sprawie z powództw L. R., G. J., A.P., K. M. oraz E. M. przeciwko Skarbowi Państwa - Sądowi Okręgowemu o zwrot (wyrównanie) kosztów dojazdu w punkcie pierwszym zasądził od Sądu Okręgowego na rzecz: L. R. kwotę 19. 499,60 zł z odsetkami w wysokości 13% w stosunku rocznym od dnia 10 września 2012 r. do dnia zapłaty; G. J. kwotę 14.497,00 zł z odsetkami w wysokości 13% w stosunku rocznym od dnia 11 września 2012 r. do dnia zapłaty; A. P. kwotę 21.721,70 zł z odsetkami w wysokości 13% w stosunku rocznym od dnia 11 września 2012 r. do dnia zapłaty; K. M. kwotę 11.616,00 zł z odsetkami w wysokości 13% w stosunku rocznym od dnia 12 października 2012 r. do dnia zapłaty; E. M. kwotę 7.850,64 zł z odsetkami w wysokości 13% w stosunku rocznym od dnia 12 października 2012 r. do dnia zapłaty. W punkcie drugim oddalił w pozostałym zakresie powództwa L. R., G. J. i E. M. W punkcie trzecim nie obciążył powodów L. R., G. J. i E. M. kosztami zastępstwa procesowego w zakresie, w jakim ich powództwa zostały oddalone. W punkcie czwartym nadał wyrokowi odpowiednie rygory natychmiastowej wykonalności w zakresie punktu pierwszego.

Apelację od punktu pierwszego tego wyroku wniósł pozwany Sąd Okręgowy, zarzucając niewłaściwe zastosowanie art. 95 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 427 ze zm., powoływanej dalej jako usp) w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących

pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz.U. z 2002 r. Nr 236, poz. 1990, ze zm., powoływanego dalej jako rozporządzenie MPiPS) oraz § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz.U. z 2002 r. Nr 27, poz. 271, powoływanego dalej jako rozporządzenie Ministra Infrastruktury), przez bezpodstawne i błędne uznanie, że powodom przysługuje prawo zwrotu kosztów przejazdów w wysokości rzeczywiście poniesionej, wyższej niż ustalona w sądzie, w którym pełnił służbę. W tym zakresie pozwany zarzucał także naruszenie art. 233 § 1 k.p.c.

Wyrokiem z dnia 9 kwietnia 2014 r. Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił apelację pozwanego. Sąd ten miał na uwadze, że Prezes pozwanego Sądu pismami z dnia 10 kwietnia 2000 r., 5 grudnia 2002 r., 4 lutego 2004 r., 14 lipca 2005 r. oraz 25 lutego 2009 r. wyraził zgodę powodom na używanie prywatnych samochodów na przejazdy służbowe z miejsc ich zamieszkania do siedziby sądu i z powrotem za zwrotem kosztów przejazdu liczonych według stawek za 1 km przebiegu samochodu, które zostały określone w Regulaminie udzielania i rozliczania delegacji, obowiązującym w Sądzie Okręgowym w R. Regulamin ten wprowadzony został Zarządzeniem [...] **Prezesa Sądu Okręgowego w R. z dnia 23 stycznia 2007 r. w sprawie delegacji służbowych**. Po jego zmianie, dokonanej zarządzeniem [...] Prezesa Sądu Okręgowego z dnia 9 marca 2009 r., od 1 kwietnia 2009 r. adekwatny § 8 ust. 2 Regulaminu uzyskał następujące brzmienie: „stawki za 1 km przebiegu dla samochodu osobowego ustalone dla pracowników Sądu Okręgowego w [...] odbywających podróże służbową samochodem prywatnym wynoszą odpowiednio 50% stawek określonych w § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury”. W związku z powyższym od 1 kwietnia 2009 r. w pozwanym Sądzie kwota ryczałtu za 1 kilometr przebiegu samochodu osobowego o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³, ustalona zgodnie z zasadami obowiązującymi przy ustalaniu wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju, wynosiła 0,4179 zł. Według takiej stawki powodowie otrzymywali w każdym

miesiącu zwrot kosztów dojazdu z miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania obowiązków służbowych i z powrotem. Za okres od sierpnia 2009 r. do sierpnia 2012 r. uzyskali odpowiednio: L. R. - 19.975,20 zł za przejechanych 47.560 km, G. J. - 32.046 zł za przejechanych 76.300 km, A. P. - 29.429,40 zł za przejechanych 70.070 km, K. M. - 20.328 zł za przejechanych 48.400 km oraz E. M. - 13.194,72 zł za przejechanych 31.416 km. Rzeczywiste koszty poniesione przez powodów w okresie od sierpnia 2009 r. do sierpnia 2012 r. w przeliczeniu na 1 km z uwzględnieniem wymienionych liczb kilometrów, kosztów paliwa oraz amortyzacji pojazdów o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³, tej ostatniej ustalonej w oparciu o system Audatex, przy przyjęciu stawki za roboczogodzinę w wysokości 90,00 zł, w odniesieniu do poszczególnych samochodów kształtowały się za każdy przejechany kilometr następująco: AUDI o nr rej. [...] L. R. - 0,9729 zł, SEATA o nr rej. [...] G. J. - 0,6102 zł, AUDI o nr rej. [...] A. P. - 0,7270 zł, HONDY o nr rej. [...] K. M. - 0,6575 zł, SKODY o nr rej. [...] E. M. - 0,5310 zł i TOYOTY o nr rej. [...] E. M. - 1.9968 zł. Takie kwoty zostały ustalone na podstawie opinii biegłego z zakresu motoryzacji.

W takim stanie sprawy Sąd Okręgowy uznał, że istotą przedmiotu sporu było ustalenie, czy stosowany przez pozwanego ryczałt za używanie przez powodów prywatnych samochodów osobowych do przejazdów z miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania obowiązków służbowych (siedziby sądu) był za niski, co uzasadniało żądania wyrównania całości poniesionych kosztów. Koszty te zwraca się na zasadach obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju. Aktualnie, kwestię tę reguluje rozporządzenie MPiPS, wydane na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p. Zgodnie z przepisami usp, korzystanie z własnego środka transportu wymaga uzyskania przez sędziego zgody prezesa sądu, który udziela jej na wniosek sędziego. W takich przypadkach sędziemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów i stawki za jeden kilometr przebiegu, ustalonej przez pracodawcę, która nie może być wyższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1265 ze zm.). Do sędziego mają odpowiednie zastosowanie przepisy

rozporządzenia Ministra Infrastruktury, wedle którego aktualnie maksymalna stawka za 1 kilometr przebiegu pojazdu osobowego o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ wynosi 0,8358 zł (§ 2 pkt 1 lit. b).

Tymczasem powodowie otrzymywali wypłaty spornych świadczeń według ryczałtów niższych określonych w Regulaminach udzielania i rozliczania delegacji w Sądzie Okręgowym w [...], w stawkach za każdy kilometr przebiegu dla samochodu osobowego powyżej 900 cm³ początkowo w wysokości 0,50 zł, następnie na poziomie 0,60 zł, która „finalnie” została obniżona do 50% stawki maksymalnej, określonej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r., tj. do 0,41 zł, a od 1 stycznia 2015 r. została obniżona do 0,30 zł za kilometr.

Sąd drugiej instancji przyjął, że strony zawarły dorozumianą umowę cywilnoprawną, na podstawie której powodowie w ramach rekompensaty za korzystanie z prywatnego środka transportu do celów służbowych mieli otrzymywać określoną kwotę, ustalaną przez pozwanego według wyżej wskazanych zasad. O ile niekwestionowane jest uprawnienie pozwanego do określenia stawki za 1 kilometr przebiegu samochodu osobowego, to „sama już wysokość tej stawki określona przez pozwanego na poziomie 0,41 zł w zarządzeniu z dnia 9 marca 2009 r. nie jest już tak jednoznaczna”. Przepisy ustawy o ustroju sądów powszechnych przyznając sędziemu prawo do zwrotu kosztów poniesionych z tytułu dojazdów do pracy, nie określiły ich wysokości. W tym zakresie odsyłają do rozporządzenia Ministra Infrastruktury, które nieprecyzyjnie określa tylko stawkę maksymalną 0,83 zł za kilometr przebiegu. Tymczasem z treści przepisów ustawy o ustroju sądów powszechnych wynika, że zamiarem ustawodawcy było zapewnienie sędziom pełnej rekompensaty kosztów dojazdu z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby. Oznacza to, że pozwany, pomimo upoważnienia ustawowego, nie powinien kierować się całkowitą dowolnością, rażąco naruszając przy tym zasady współżycia społecznego. W konsekwencji prezes pozwanego Sądu ma obowiązek ustalania stawki za kilometr przebiegu w wysokości odpowiadającej rzeczywistym kosztom dojazdów. Wprowadzony przez pozwanego zarządzeniem z dnia 9 marca 2009 r. aneks do „Regulaminu udzielania i rozliczania delegacji w Sądzie Okręgowym w [...], przeczy tym zasadom i budzi wątpliwości co do jego zgodności z przepisami prawa pracy. Pozwany obniżył bowiem stawki do tak niskiego

poziomu, który w oczywisty sposób nie pokrywał poniesionych kosztów dojazdu. Obniżenie stawki do poziomu 0,41 zł za kilometr przeczy istocie ryczałtu, który polega na tym, że określa on wartość przyznanego świadczenia w sposób przybliżony, ale realny. Z uwagi na uproszczony tryb ustalania ryczałtów przyjmuje się, że granica błędu ustalania stawek ryczałtowych nie może być wyższa niż 20%. Przy stawce 0,41 zł za kilometr, taka skala dopuszczalnego błędu, powoduje, że ryczałty były „rażąco niskie” już dlatego, że w okresie objętym sporem „kilkakrotnie” wzrosły same tylko ceny paliwa. Poprzednia stawka 0,60 zł za kilometr też nie pokrywała rzeczywistych kosztów dojazdu, ale mieściła się w 20% skali błędu co do większości powodów.

Ostatecznie Sąd drugiej instancji nie podzielił materialnoprawnych zarzutów apelacji uznając, że „systemowa wykładnia przepisów prawa wskazuje, że zwrot kosztów dojazdu winien nastąpić w wysokości rzeczywiście poniesionych kosztów, ograniczonych do górnej granicy stawki 0,83 zł za kilometr”. Gdyby zamiarem ustawodawcy było zwracanie „kosztów cząstkowych”, to znalazłoby to odzwierciedlenie w przepisach ustawy bądź rozporządzenia. Ponadto, jak trafnie przyjął Sąd Rejonowy, sporne ryczałty powinny być ustalone kwotowo dla każdego typu pojazdu i corocznie waloryzowane (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2006 r., II PK 94/06, LEX nr 437026). Tymczasem wysokość „ostatnio” ustalonej przez pozwanego stawki - 0,41 zł za kilometr pozostaje niezmienną od blisko 5 lat. Przez ten okres „już sam nawet faktyczny wzrost kosztów paliwa (w 2009 r. kształtowały się średnio na poziomie 4,00 zł za litr, zaś w połowie 2012 r. wynosiły 5,32 zł), powinien skłonić pozwanego do podwyższenia przyjętej w zarządzeniu z dnia 9 marca 2009 r. stawki za 1 kilometr przebiegu samochodu osobowego powyżej 900 cm³ pojemności skokowej silnika. Dlatego, w ocenie Sądu Okręgowego, zaistniała w sprawie konieczność ustalenia realnej wysokości kosztów poniesionych przez powodów za sporny okres od sierpnia 2009 r. do sierpnia 2012 r. Zostały one ustalone i wyliczone na podstawie opinii biegłego sądowego z zakresu techniki samochodowej, który uwzględnił przejechane kilometry, koszty paliwa i amortyzacji pojazdów o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³. Sąd Okręgowy nie znalazł podstaw do zakwestionowania uzyskanych wyliczeń, których nie podważały zarzuty pozwanego. Przedstawione

przez biegłego koszty były „najniższe z możliwych, niezbędnych dla zachowania technicznej sprawności pojazdów na poziomie zapewniającym bezpieczne użytkowanie. Tym samym, wyliczone kwoty stawek, zostały przez powodów realnie poniesione poprzez wydatki gotówkowe i deprecjację wartości samochodów”.

W skardze kasacyjnej pozwany zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 95 § 3 usp w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia MPiPS oraz § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że powodom przysługuje prawo do zwrotu kosztów w wysokości rzeczywiście poniesionej, wyższej niż ustalona w sądzie, w którym pełnią służbę. W zaskarżonym zakresie sformułował zagadnienie prawne, domagając się uchylecia zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenia co do istoty sprawy poprzez zmianę wyroku Sądu Rejonowego w [...] „w części obejmującej punkt I i oddalenie” wszystkich powództw, a także o przyznanie pozwanemu od powodów kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych. Ponadto na podstawie art. 415 w związku z art. 398¹⁶ k.p.c., skarżący wniósł o orzeczenie o obowiązku zwrotu przez powodów na rzecz pozwanego spełnionych świadczeń. Powodowie wnieśli o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania, albo o jej oddalenie. Wezwany przez Sąd Najwyższy do pisemnego zajęcia stanowiska w sprawie Prokurator Generalny wyraził pogląd, że skarga jest uzasadniona, twierdząc, że prezes pozwanego Sadu był uprawniony do ustalania stawek za przejazdy służbowe poniżej maksymalnej kwoty ryczałtów za korzystanie z prywatnych pojazdów do celów służbowych, ale do kwot nie niższych niż koszty przejazdów środkami komunikacji publicznej.

W takim stanie sprawy skład orzekający Sądu Najwyższego uznał, że w sprawie występują istotne wątpliwości prawne wymagające wyjaśnienia przez skład powiększony nie tylko ze względu na potrzebę jurysdykcyjnego usunięcia istotnych kontrowersji konstytucyjnych, ustrojowych i służbowych zawartych w zagadnieniu prawnego, którego podłożem są złożone uwarunkowania osobiste, rodzinne i życiowe sędziów zamieszkujących w innych miejscowościach niż siedziby macierzystych sądów, ale także z uwagi na potrzebę oceny nowelizacji normatywnych, która zmierza do kontrowersyjnego pozbawienia w całości zwrotu kosztów przejazdów ponoszonych przez „zamiejscowych” sędziów sądów rejonowych, którzy orzekają w podstawowym zakresie wymiaru sprawiedliwości - w

konfrontacji z istotnym ciężarem obciążeń finansowych sądów z tytułu spornych należności.

Wymagająca wykładni złożona („piętrowa”) regulacja normatywna przysługującego sędziom, zamieszkującym w innych miejscowościach niż siedziby sądów, uprawnienia do zwrotu kosztów przejazdów służbowych rozmią się z zasadami przyzwoitej legislacji nie tylko ze względu na brak precyzyjnego ustawowego określenia rodzaju transportu, z którego sędzia może korzystać na służbowe dojazdy do i z siedziby Sądu. Sędziowie „zamiejscowi” w większości korzystają z prywatnych samochodów, co nie wyklucza wskazania im innego środka komunikacji publicznej, jeżeli byłaby to najdogodniejsza, najmniej uciążliwa i najszybsza forma przejazdów służbowych. Brakuje wyraźnego ustawowego uregulowania przysługującej z tego tytułu rekompensaty finansowej w konkretnej wysokości, której uzgodnienie następuje na zasadach obowiązujących przy ustalaniu należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowych na terenie kraju, ale już *prima facie* sporne ryczałty nie powinny odbiegać wysokością od maksymalnych stawek ryczałtów za korzystanie z pojazdów mechanicznych do celowo służbowych. Ustalanie oraz sądowa weryfikacja wysokości spornych ryczałtów wymaga uwzględniania kolejnych („piętrowych”) regulacji szczególnych, w tym przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury, wydanego z upoważnienia art. 34a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, które znajdują bezpośrednie zastosowanie w przypadkach używania pojazdu do celów służbowych w „jazdach lokalnych”, odbywanych „w danej gminie lub mieście”, w których pracownik (uprawniony) jest zatrudniony, oraz w granicach maksymalnych miesięcznych limitów kilometrowych, za które przysługują ryczałty pieniężne do maksymalnie określonej wysokości. Tymczasem uprawnieni sędziowie na ogół zamieszkiwali i zamieszkują na innym obszarze administracyjnym (w innej gminie i miejscowości) niż siedziby ich macierzystych Sądów. Takim sędziów przysługuje na podstawie art. 95 ust. 3 usp w związku § 3 z ust. 4 rozporządzenia MPiPS - zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów przez stawkę za jeden kilometr przebiegu, ustaloną przez pracodawcę (Sąd), która także nie może być wyższa niż określona

w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Nie podlega kwestii, że roszczenie o zwrot kosztów przejazdów służbowych do siedziby macierzystego sądu jest roszczeniem ze stosunku służbowego, którego sędzia może dochodzić na drodze sądowej (art. 89 § 2 usp). Sprawy takie należą do „pracowniczej” sfery stosunku służbowego sędziego, ponieważ dotyczą warunków wykonywania służby sędziowskiej (istotnego warunku szeroko rozumianego „zatrudnienia” sędziego), przeto - pomimo stosownej niekiedy cywilnoprawnej podstawy prawnej ich uzgodnienia - zaliczane są do tzw. autonomicznych klauzul prawa pracy (lub innych służbowych stosunków zatrudnienia, do których stosuje się przepisy prawa pracy). W konsekwencji do rozpoznania sporów wynikających z takich roszczeń, do których z mocy odrębnych przepisów prawa stosuje się przepisy prawa pracy (art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c.), właściwe są sądy pracy.

W rozpoznanych sprawach z zakresu służbowego stosunku zatrudnienia sędziego wyrażenie zgody na zamieszkiwanie sędziego w innej miejscowości niż siedziba sądu nie jest uznaniowe ani wyjątkowe, ale przysługuje w uzasadnionych przypadkach (art. 95 § 2 usp), które usprawiedliwiają uzyskanie takiej zgody ze względu na obiektywne okoliczności uniemożliwiające lub utrudniające sędziemu przeniesienie centrum życiowo-rodzinnego do miejscowości będącej siedzibą macierzystego Sądu. Wprawdzie sędzia powinien mieszkać w miejscowości będącej siedzibą sądu (art. 95 § 1 usp), ale brakuje regulacji i gwarancyjnych mechanizmów prawnych, które skłaniałyby istotną liczbę sędziów do przeniesienia centrum życiowego i rodzinnego do miejscowości, w których siedziby mają ich macierzyste sądy. Można przyjąć, że zamieszkanie w siedzibie sądu sędziego nie może odbywać się kosztem jego życiowo usprawiedliwionych interesów osobistych lub rodzinnych, zwłaszcza przy ograniczonych możliwościach uzyskania pomocy mieszkaniowej ze strony macierzystego Sądu, któremu brakuje własnej substancji mieszkaniowej, z wyjątkiem tzw. pokoiów gościnnych, a także środków finansowych na istotną pomoc w uzyskaniu mieszkania sędziemu i jego rodzinie w miejscowości siedziby Sądu. Ponadto Sąd „zatrudnienia” sędziego nie ma ustawowego obowiązku ani z reguły możliwości zapewnienia lub utrzymania dotychczasowego

standardu zawodowego małżonkowi sędziego. Brak ustawowo określonej, w tym realnej pomocy mieszkaniowej sędziom w uzyskaniu mieszkania w miejscowości siedziby sądu oraz skomplikowane z reguły uwarunkowania życiowo-rodzinne sprawiają, że coraz częściej sędziowie z przyczyn obiektywnie i społecznie usprawiedliwionych (uzasadnionych) mieszkają w innych miejscowościach niż siedziby ich macierzystych sądów. Takie okoliczności uprawniają ich do ubiegania się o zgodę na zamieszkiwanie w innej miejscowości, stanowiącej ich „życiowe centrum”, a w konsekwencji do zwrotu kosztów przejazdów z miejsca zamieszkania do siedziby sądu z uwzględnieniem zasad obowiązujących przy ustalaniu należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowych na terenie kraju.

Sporne uprawnienie sędziego ma złożone uwarunkowania prawne, bo wprawdzie przysługuje na podstawie przepisów prawa ustawowego (ustrojowego), ale wymaga uzyskania uprzedniej zgody prezesa właściwego sądu oraz co najmniej dorozumianego porozumienia na używanie prywatnego pojazdu do celów służbowych. W powszechnych stosunkach pracy zwrot kosztów używania pojazdu wymaga na ogół zawarcia umowy cywilnoprawnej na używanie pojazdu do celów służbowych (por. § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury), która pomimo formalnie cywilnego charakteru, zostaje objęta istotną treścią zobowiązaniowego stosunku prawa pracy lub innego stosunku zatrudnienia (służbowego), do którego stosuje się przepisy prawa pracy. W takich przypadkach zawarta umowa ma charakter tzw. autonomicznej klauzuli prawa pracy i kreuje podmiotowo istotny warunek zatrudnienia, co wyklucza jego dowolne lub swobodne niekorzystne modyfikacje bez zachowania prawem wymaganego trybu.

Tymczasem na gruncie stosunków państwowej służby sędziowskiej wykluczone jest stosowanie się instytucji wypowiedzenia zmieniającego warunki zatrudnienia na niekorzyść sędziego konstytucyjnie nieusuwalnego z urzędu. Dlatego jego ustawowe uprawnienia zostały co do zasady ściśle określone w bezwzględnie obowiązujących normach prawa ustrojowego w sposób konkretny, który nie powinien wywoływać istotnych lub licznych kontrowersji interpretacyjnych ani sporów jurysdykcyjnych. Takiego warunku konkretności nie spełnia uprawnienie

do zwrotu kosztów służbowych dojazdów prywatnymi samochodami sędziów „zamiejscowych” do siedzib macierzystych sądów.

Obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków ma umocowanie konstytucyjne i ustrojowe (art. 178 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 95 § 2 usp). Oznacza to, że wysokość zwrotu przysługujących sędziemu kosztów dojazdów do miejsca wykonywania obowiązków służbowych pojazdem samochodowym nie funkcjonuje w izolacji normatywnej, dlatego nie może być dowolna lub uznaniowa w oderwaniu od konstytucyjnych powinności zapewnienia sędziemu warunków służby odpowiadających godności sprawowanego urzędu oraz przede wszystkim rozmiarowi obowiązków służbowych (art. 178 ust. 2 Konstytucji RP). Już takie uwarunkowanie konstytucyjne powinno gwarantować sędziemu uzyskanie zwrotu realnie ponoszonych kosztów dojazdów do i ze służby z innego miejsca zamieszkania niż siedziba macierzystego Sądu. Grupa zawodowa sędziów, którzy sprawują wymiar sprawiedliwości w ramach odrębnej władzy sądowniczej, została jako jedyna kategoria pozostających w służbowych stosunkach zatrudnienia objęta konstytucyjnymi gwarancjami niezbędnymi do niezawisłego sprawowania urzędu sędziego, które nie powinny być postrzegane, jako nadzwyczajne przywileje przypisane do urzędu sędziego, ale jako konstytucyjne gwarancje wymagane i odpowiadające rozmiarowi obowiązków jurysdykcyjnych wykonywanych w imieniu Państwa. Konstytucyjne gwarancje godnego sprawowania urzędu sędziego w sposób niezbędny do podłożenia stale rosnącym obowiązkom jurysdykcyjnym nie mogą być dowolnie ani uznaniowo modyfikowane na niekorzyść sędziów z uzasadnieniem ograniczonych niekiedy możliwości finansowania organów wymiaru sprawiedliwości. Istotne jest bowiem to, że czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań (art. 83 usp), które sędzia może wykonywać w dowolnym czasie i nie zawsze w siedzibie sądu, z wyjątkiem obowiązków jurysdykcyjnych wykonywanych na rozprawach i posiedzeniach sądowych. Równocześnie faktem niemal notoryjnym jest to, że obowiązujące innych zatrudnionych powszechnie normy czasu pracy sędziowie na ogół przeznaczają na orzekanie, natomiast przygotowanie się do orzekania oraz pisemne uzasadnienia wydawanych orzeczeń wprawdzie nie zawsze wymagają obecności w siedzibie sądu, ale zazwyczaj

wymagają poświęcenia ponadnormatywnego czasu pracy, w porównaniu do zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Odbywa się kosztem czasu wolnego lub czasu odpoczynku, w tym części urlopów wypoczynkowych sędziów, którzy nie mają prawa do dodatkowego wynagrodzenia za ponadnormatywny czas realnie potrzebny do terminowego wykonania zadań służbowych. Okoliczności takie powinny podważać niekorzystną interpretację przepisów prawa, które gwarantują sędziom określone uprawnienia z reguły w ustawowo określonej pewnej wielkości lub wysokości, przeciwko uprawnionym, którzy nie mogą być uznaniowo lub dowolnie ograniczani ani pozbawiani uprawnień służbowych lub finansowych wbrew uznanym lub utrwalonym standardom stosowania adekwatnych przepisów prawa w powszechnych stosunkach zatrudnienia, w których w praktyce potencjalnie maksymalne ryczałty za przejazdy służbowe bywają traktowane jako stawki „sztywne”, które rekompensują w przybliżeniu rzeczywiście ponoszone koszty przejazdów służbowych.

Zobowiązaniowa „pracownicza” natura roszczeń o zwrot kosztów dojazdów do i ze służby z miejscowości innej niż siedziba macierzystego Sądu oraz wykładnia systemowa i celowościowa wymagają, aby ustalenie zasad i stawek rozliczania służbowych dojazdów sędziów do pracy nie było dowolne ani uznaniowe, ale uwzględniało realny rozmiar służbowych i jurysdykcyjnych obowiązków sędziowskich. Zwrot poniesionych kosztów przejazdów powinien wyrażać się w ściśle określonej i jednakowej dla wszystkich sędziów stałej ryczałtowej stawce rekompensaty kosztów, które sędziowie ponoszą przede wszystkim i w gruncie rzeczy na rzecz oraz w interesie służby sędziowskiej.

Wobec różnorodności rodzajów i cech eksploatacyjnych użytkowanych pojazdów mechanicznych jedynie racjonalnym, choć uproszczonym kryterium rekompensowania kosztów ich używania do celów służbowych, jest forma ryczałtowa, która usuwa potrzebę każdorazowego ustalania lub weryfikowania ponoszonych kosztów z zależności od indywidualnych cech użytkowanych pojazdów (ich rodzaju, wieku, pojemności, wartości, kosztów amortyzacji lub awaryjności, itp.) na rzecz uśrednionego, tj. przybliżonego realnego kosztu używania pojazdu do celów służbowych. Równocześnie nie podlega kwestii, że zgoda na korzystanie z prywatnych pojazdów mechanicznych na dojazdy do lub z

pracy (do lub z miejsca wykonywania służby) jest dogodna także dla uprawnionego sędziego, który nie pozostaje „pod presją” rozkładów jazdy komunikacji publicznej oraz nie traci z reguły większej ilości czasu na przejazdy środkami komunikacji publicznej. Wymaga to akceptacji uprawnionego dla uproszczonej formy ryczałtowanego sposobu ich ustalania w jednakowej stawce ryczałtowej, jeżeli odpowiada ona w uśrednionej realnej rekompensacie, bez potrzeby lub konieczności stosowania indywidualnej „aptekarskiej” miary, czy każdorazowego korzystania z opinii biegłych przy ustalaniu takich kosztów.

Wprawdzie istotnie stawki ryczałtu za przejazdy niebędącymi własnością pracodawców (podmiotów zatrudniających) pojazdami mechanicznymi nie były od kilku lat waloryzowane z uwzględnieniem zmieniających się cen paliwa lub rosnących kosztów eksploatacji i amortyzacji (zużycia) pojazdów mechanicznych, ale nie uzasadnia to kontestowania powszechnie obowiązujących stawek ryczałtowych za używanie prywatnych pojazdów do celów służbowych, bez uprzywilejowania jakiegokolwiek z grup zatrudnionych (w tym sędziów) korzystających z ryczałtów, których graniczna wysokość co do zasady stanowi maksymalny rozmiar zwolnienia podatkowego tego typu przychodów, jeżeli obowiązek ponoszenia takich kosztów wynika wprost z ustawy (por. art. 21 ust. 1 pkt 23b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych).

Uprawnione założenie, że w sędziowskich stosunkach służbowych obowiązek zwrotu kosztów używania pojazdów mechanicznych niebędących własnością poszczególnych Sądów ma oparcie konstytucyjne (art. 178 ust. 2 Konstytucji) w związku z art. 95 § 3 Sup), usprawiedliwia prokonstytucyjną wykładnię przepisów o zwrocie kosztów przejazdów służbowych oraz jurysdykcyjną krytykę tendencji zmierzających do ograniczania, pogarszania lub pozbawiania tego istotnego warunku wykonywania służby sędziowskiej poniżej konstytucyjnego standardu wykonywania służby sędziowskiej w warunkach godnego sprawowania urzędu wymaganych do sprawnego wykonywania obowiązków jurysdykcyjnych. Stale rosnący zakres i rozmiar obowiązków jurysdykcyjnych wynikający z niekiedy „lawinowego” wzrostu liczby spraw wymagających osądzenia bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 Konstytucji) uzasadnia oczekiwanie, aby sędziowie nie orzekali „pod

presją” rozkładów jazdy środkami komunikacji publicznej, zwłaszcza że wykonywanie zadań sędziowskich zazwyczaj wykracza poza powszechne normy czasu pracy i odbywa się kosztem czasu wolnego lub czasu odpoczynku, w tym urlopów wypoczynkowych, przysługujących każdemu zatrudnionemu. Takie uwarunkowania usprawiedliwiają stosowanie najdogodniejszej dla sędziów organizacji warunków służby sędziowskiej, w tym służbowych przejazdów do siedziby Sądu prywatnymi samochodami. W szczególności, sędzia „zamiejscowy” nie powinien wykonywać obowiązków jurysdykcyjnych kosztem choćby częściowej „partycypacji” w pokrywaniu kosztów dojazdów do siedzib Sądów, których nie ponoszą sędziowie zamieszkujący w miejscowościach będących siedzibami Sądów.

Utrwalona judykatura na ogół akceptuje przyznawanie ryczałtowych kosztów przejazdów do siedzib sądów niektórym innym uczestnikom procesów sądowych (np. ławnikom, wezwanym świadkom, biegłym, tłumaczom, pełnomocnikom stron lub obrońcom z urzędu itp.) w maksymalnej stawce ryczałtowej. Niekiedy widoczna jest jednak tendencja do zasądzania zwrotu takich kosztów w kwotach nie wyższych niż ustalanych dla sędziów konkretnych sądów, co wywołuje rosnącą liczbę sporów zażaleniowych, zwłaszcza gdy uprawnieni do zwrotu kosztów uzyskują różne kwoty rekompensaty w zależności od instancji sądowej, w której brali udział. Ograniczenia wysokości zwrotu kosztów przejazdów dla takich uprawnionych mogą prowadzić do przedłużania, a w krańcowych przypadkach do utrudniania lub „bojkotowania” procedur sądowych, w których ich obowiązkowy osobisty udział wymagać będzie choćby częściowej partycypacji w kosztach stawiennictwa w sądach.

Konstytucyjna zasada równości sędziów wszystkich sądów wyklucza różnicowanie uprawnień wynikających ze stosunków służbowych, jeżeli nie mają one oparcia ustawowego. Kontrowersyjne są zmiany ustawowego, w tym ustrojowego stanu prawnego, które mogłyby polegać na pogarszaniu dotychczasowych warunków zatrudnienia. Z reguły w służbowych stosunkach zatrudnienia potencjalne niekorzystne regulacje normatywne znajdują zastosowanie do zatrudnionych, którzy podejmują służbę dopiero od dnia wejścia niekorzystnych zmian ustawowych dotyczących istotnych warunków wykonywania

służby, co wynika z założenia, że mniej korzystne regulacje prawne nie powinny naruszać utrwalonych standardów uprawnień zatrudnionych. W konsekwencji sędziom sądów powszechnych, którzy uzyskali zgodę na zamieszkiwanie poza siedzibami macierzystych Sądów, powinien przysługiwać zwrot kosztów służbowych dojazdów do siedziby sądu pracy, obliczony według tych samych zasad i w tej samej wysokości, uzależnionej *de lege lata* od pojemności skokowej używanych pojazdów oraz iloczynu przejechanych kilometrów podczas odbytych przejazdów służbowych i w maksymalnej stawce ryczałtowej dla pojazdu o określonej pojemności, która wyklucza miarkowanie, obniżanie lub innego rodzaju „manipulowanie” wysokością spornych należności. Akceptacja miarodajnej dla wszystkich sędziów, którzy uzyskali zgodę na służbowe dojazdy do i z siedziby Sądów, jednej stawki ryczałtowej w maksymalnej wysokości określonej w przepisach o podróżach służbowych, powinna zapobiegać procesom wytaczanym przez uprawnionych sędziów i ograniczać potrzebę osądzania przez sądy pracy roszczeń majątkowych wytaczanych niejako we własnych sprawach (*in iudex causa*), które niekiedy osądzają sędziowie tego samego sądu zamieszkujący w innych miejscowościach niż siedziba sądu, którzy także korzystają ze zwrotu kosztów przejazdów służbowych.

Regulowanie istotnych warunków wykonywania służby sędziowskiej, do których należy prawo do służbowych dojazdów prywatnymi samochodami sędziów zamieszkujących inne miejscowości niż siedziby ich Sądów, pozostaje w gestii ustawodawcy, co oznacza, że warunki te powinny być uregulowane konkretnie, bez możliwości stosowania dowolnych ocen lub stawek uznaniowych, uzależnionych od środków finansowych przeznaczanych na sporne przejazdy służbowe. Nie można pomijać tego, że przy ustalaniu wysokości spornych należności prezesa sądów kierowali się pismami lub aktami instrukcyjnymi władzy wykonawczej lub sami wydawali w istocie rzeczy pozanormatywne akty instrukcyjne lub zarządzenia (regulaminy) administracyjne oparte, tak jak w rozpoznawanej sprawie, na podstawie (§ 36 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. - Regulaminu wewnątrzny urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. z 1987 r. Nr 38, poz. 218 ze zm.), który do obowiązków prezesa zalicza „usprawnianie organizacji i techniki pracy sądu”. Dla zapobieżenia w przyszłości

tego typu procesom sądowym prowadzonym przez uprawnionych sędziów z macierzystymi sądami celowe jest ustawowe sprecyzowanie prawa do zwrotu kosztów używania prywatnych pojazdów mechanicznych do celów służbowych w konkretnej wysokości, z uwzględnieniem rosnącego rozmiaru oraz wymagań terminowego wykonywania zadań sędziowskich, którym sprzyja elastyczne wykorzystanie czasu służby sędziowskiej, połączone z uprawnieniem do ekwiwalentnego zwrotu ryczałtowych kosztów służbowych dojazdów do siedziby sądu uzgodnionym środkiem transportu, ale bez możliwości bezrefleksyjnego ustalania stawek oczywiście zaniżonych, które godzą w powagę wymiaru sprawiedliwości, naturę prawną i zakres zadań wynikających z sędziowskiego stosunku służbowego. Zasada równych praw i niedyskryminowania sędziów ze względu na sądy, w których pełnia służbę sędziowską, usprawiedliwia równy zwrot poniesionych kosztów przejazdów do sądu, które powinny przysługiwać w jednakowych dla wszystkich sędziów i konkretnie ustalonych kwotach ryczałtowych bez względu na sąd wykonywania obowiązków jurysdykcyjnych lub służbowych. Oznacza to, że zwrot kosztów przejazdów sędziom, którzy uzyskali zgodę prezesa właściwego (macierzystego) sądu na zamieszkiwanie w innej miejscowości niż siedziba sądu, powinien przysługiwać według „uśrednionej” rekompensaty rzeczywiście poniesionych kosztów, obliczanych metodą ryczałtową na podstawie jednolitych (równych) stawek ryczałtowych w wysokości maksymalnej za kilometr przebiegu pojazdu, które nie mogą być ustalane, zmieniane (obniżane) lub odbierane dowolnie ani uzależnione od możliwości finansowych sądu. Ryczałt taki powinien być równy dla wszystkich sędziów, bez względu na zajmowane stanowisko służbowe oraz usytuowanie sądu w strukturze organów wymiaru sprawiedliwości oraz wyliczany według jednakowego algorytmu - iloczynu liczby przejechanych kilometrów oraz tej samej (równej) dla wszystkich sędziów stawki za kilometr przebiegu samochodu.

Równocześnie mając na uwadze znaczne wielkości, niekiedy ponad kilkudziesięciotysięcznokilometrowe odległości przebiegów samochodów używanych do celów służbowych oraz wysokie (kilkudziesięciotysięczne w okresie trzech lat) koszty zwrotu takich kosztów można postulować organizacyjne ograniczenie liczby przejazdów do siedziby sądów. W przypadku „zamiejscowych”

sędziów Sądu Najwyższego ograniczają się na ogół do jednego przyjazdu tygodniowo, z możliwością korzystania z tzw. miejsc gościnnych lub hotelowych w okresach wymaganych pobyków w siedzibie Sądu. Taka organizacja czasu oraz sposobu wykonywania zadań sędziowskich może ograniczyć ilość, a w konsekwencji wysokość wypłacanych ryczałtów za przejazdy służbowe, bez potrzeby codziennego korzystania z prywatnych pojazdów do celów służbowych, co istotnie generuje wysokie obciążenia finansowe na ich zaspokojenie.

Ostatecznie, skład orzekający odroczył wydanie orzeczenia i przedstawił składowi powiększonemu zagadnienie prawne także z uwagi na nowe istotne okoliczności prawne, które nie mogą być pominięte przy orzekaniu o spornym zagadnieniu, chociaż nie dotyczą stanu prawnego adekwatnego do osądzenia przedmiotów kasacyjnego zaskarżenia. W dniu 1 stycznia 2015 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie określenia w 2015 r. wysokości zwrotu kosztów przejazdu sędziego z miejsca zamieszkania do siedziby sądu. Ten „doraźny” akt normatywny został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 31 grudnia 2014 r., pod pozycją 1969, i wszedł w życie już 1 stycznia 2015 r., bez jakiegokolwiek *vacatio legis* oraz bez uprzedzenia sędziów, którym pogorszono ten sporny warunek, bowiem wysokość zwrotu w 2015 r. kosztów przejazdu, o którym mowa w art. 95 § 3 usp, została określona w jednakowej, ale obniżonej stawce 0,30 zł za każdy przejechany kilometr dla wszystkich uprawnionych sędziów sądów powszechnych. Ponadto ten akt wykonawczy został wydany na podstawie „pozaustrojowego” art. 18 ust. 6 („okołobudżetowej”) ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1877). Dodatkowo na ogłoszenie w Dzienniku Ustaw oczekuje istotna nowelizacja art. 95 § 3 usp, która zachowuje uprawnienie do zwrotu kosztów przejazdów tylko dla sędziego, który awansował na wyższe stanowisko sędziowskie. Wejście w życie tej zmiany normatywnej określono na 1 czerwca 2015 r., co narusza wszelkie reguły prawa temporalnego, w tym zasadę *lex retro non agit*, a także cywilizowane reguły zwykłej przyzwoitości. Regulacja ta pozbawia sędziów sądów rejonowych w całości dotychczasowego uprawnienia do zwrotu kosztów przejazdów do siedziby sądu, nawet środkami komunikacji publicznej, być może po to aby ich „zmotywować” do

zmiany miejsca zamieszkania na miejscowość siedziby sądu. Sygnalizowane legislacje mogą otworzyć drogę do odbierania lub ograniczania innych uprawnień przypisanych do sprawowanego urzędu sędziego albo innych gwarancji ustrojowych związanych z dotychczasowym statusem służby sędziowskiej, przeto niezbędna staje się adekwatna reakcja jurysdykcyjna i wyjaśnienie sformułowanego zagadnienia prawnego przez skład powiększony Sądu Najwyższego.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.