

SŁAWOMIR ANTONIUK
PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ



PRZEDAWNIENIE ROSZCZEŃ Z TYTUŁU PRAWA
DO UPOSAŻENIA I INNYCH ŚWIADCZEŃ PIENIĘŻNYCH
PRZYSŁUGUJĄCYCH NA PODSTAWIE
STOSUNKU SŁUŻBOWEGO NA TLE ORZECZNICTWA
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

I. Kwestia przedawnienia roszczeń w przypadku tzw. służb mundurowych jest niezwykle ciekawa. Stosunki służbowe, będące podstawą takich roszczeń, są uregulowane zarówno w przepisach prawa administracyjnego, jak i prawa pracy. Stosunki służbowe powstają bowiem w drodze jednostronnego aktu mianowania, który jest określony w prawie pracy – art. 76 k.p., oraz w ustawach pragmatycznych regulujących status prawny funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych.

W okresie II Rzeczypospolitej nie budziło wątpliwości, iż stosunki służbowe to część prawa administracyjnego. Dotyczyło to zarówno funkcjonariuszy, żołnierzy zawodowych, jak i urzędników szeroko pojętej służby cywilnej¹. Sytuacja zmieniła się po wyzwoleniu. Początkowo utrzymano model, który był powieleniem koncepcji przedwojennych. Wraz jednak z wprowadzaniem do Polski rozwiązań znanych w Związku Radzieckim poddano krytyce dotychczasowe rozwiązania „wychodząc z leninowskiej koncepcji państwa, według której pracownicy państwowi mają w zasadzie taki sam status prawny, jak inni ludzie wykonujący działalność zarobkową w zakładach pracy”². Z drugiej jednak strony nadal, szczególnie w doktrynie prawa administracyjnego, wskazywano na odrębności wynikające z mianowania danej osoby do pełnienia określonej funkcji w stosunku do rozwiązań znanych prawu pracy³. Co więcej wskazywano, iż stosunek pracy i stosu-

¹ Por. Z. Fenich, *Zarys polskiego prawa robotniczego* Kraków 1930 s. 36–39; W. Jaśkiewicz *Pracownicy administracji*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. II, (red.) J. Jędrośka, Wydawnictwo Ossolineum 1977, s. 380–382; T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej*, PiP 1982, z. 9, s. 55; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007, s. 260–262.

² T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej*, (w:) *Pracownicy administracji w PRL*, (red.) J. Łętowski, Ossolineum 1984, s. 93.

³ Patrz E. Iserzon, J. Starościk, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959 s. 115 i n.; A. Saulewicz, *Problemy prawa pracy związane ze służbą wojskową*, WPP 1965, nr 1; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 218 i n.

nek służbowy mają liczne podobieństwa, a więc „przeciwstawiane wymienionych stosunków, jako zrozumiałe w państwie kapitalistycznym, nie ma najmniejszego uzasadnienia w państwie socjalistycznym”⁴. Takie poglądy były zrozumiałe na tle ówczesnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, w której faktycznie jedynym pracodawcą było państwo. Uchwalenie w roku 1974 kodeksu pracy było krokiem, który szedł właśnie w tym kierunku. Przepisy kodeksu pracy bowiem przewidywały powstanie stosunku pracy na podstawie nominacji. Z drugiej jednak strony nadal utrzymano odrębne pragmatyki służbowe dotyczące funkcjonariuszy MO i SB, żołnierzy zawodowych oraz służby więziennej. Stąd wskazywano, iż „kodyfikacja prawa pracy nie przyniosła rozstrzygnięcia jednego z najbardziej spornych w doktrynie prawa pracy problemu, jakim jest od dawna zagadnienie kwalifikacji prawnej stosunków będących podstawą pracy zawodowej w Siłach Zbrojnych PRL i w organach bezpieczeństwa”⁵. Pojawiła się zatem sytuacja, w której dwie dziedziny prawa zaczęły konkurować o to, która z nich jest właściwa dla kształtowania stosunków prawnych dotyczących funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych⁶. Należało rozstrzygnąć kwestię kompetencji sądów do rozstrzygania spraw dla tej kategorii podmiotów. Kwestia ta stała się szczególnie paląca z chwilą utworzenia w roku 1980 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, a zwłaszcza z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego⁷, która faktycznie zezwalała na zaskarżanie do sadu administracyjnego także tych aktów prawnych, które statuowały sytuację prawną funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych. Zmiany społeczno-gospodarcze, jakie nastąpiły po roku 1989 r., a w szczególności odtworzenie służby cywilnej ponownie postawiły pytanie o to, jaki charakter mają stosunki prawne żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych skoro zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁸ sprawy z zakresu służby cywilnej są sprawami z zakresu prawa pracy rozpatrywanymi przez sądy pracy, choć sama ustawa posługuje się określeniami znanymi z ustaw pragmatycznych dla funkcjonariuszy służb mundurowych⁹. Tak więc w obecnym stanie prawnym mamy sytuację, w której stosunki służbowe „dzieli się na stosunki służbowe z mianowania regulowane przez prawo pracy i stosunki służbowe będące przedmiotem prawa administracyjnego”¹⁰.

⁴ W. Jaśkiewicz, *Stosunek służbowy, a stosunek pracy*, RPiE 1960, nr 2, s. 36.

⁵ T. Zieliński, *Stosunek pracy...*, op. cit., s.135–136.

⁶ Por. J. Łętowski, *Pracownicy administracji*, (w:) *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (red.) K. Sanda, Warszawa 1979, s. 127.

⁷ Dz.U. Nr 34, poz. 201.

⁸ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

⁹ Np. kwestia mianowania na stopnie służbowe określona w art. 51 ustawy o służbie cywilnej, czy przeniesienia na inne stanowisko do innego urzędu, gdy przemawia za tym interes służby cywilnej art. 63 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, a nawet do innej miejscowości, gdy przemawia za tym szczególnie interes służby cywilnej – art. 61 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej.

¹⁰ T. Zieliński, *Stosunek pracy...*, op. cit., s. 137.

Możemy zatem przyjąć, że „są dwa rodzaje mianowania (nominacji). W tym artykule (art. 76 kp – przypis autora) jest mowa o nominacji, która powoduje powstanie stosunku pracy (tzw. służbowego stosunku pracy). Ponadto są nominacje, których skutkiem jest powstanie stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym. Dotyczy to służb mundurowych – żołnierzy zawodowych, policjantów oraz funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, straży pożarnej, Służby Więziennej i Straży Granicznej. Wobec tych osób kodeks pracy nie ma zastosowania, chyba że ustawa regulująca ich stosunek służbowy w pewnym zakresie odsyła do tego kodeksu”¹¹. Ustawodawca dokonał rozdzielenia stosunków służbowych na dwa rodzaje:

- stosunki służbowe prawa pracy;
- stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych regulowane przez przepisy prawa administracyjnego (niekiedy też zwanym stosunkiem służbowym w formacjach zmilitaryzowanych¹²).

Dualizm rozdzielenia stosunków służbowych powoduje, że na gruncie stosunków służbowych służb mundurowych i żołnierzy zawodowych powstaje problem, w jaki sposób rozwiązywać problemy związane z typową instytucją prawa cywilnego, jaką jest przedawnienie roszczeń. Prawo administracyjne bowiem nie przewiduje, tak jak przepisy działu XIV ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy¹³, szczegółowych ogólnych uregulowań dotyczących przedawnienia roszczeń wynikających z treści stosunku służbowego.

II. Instytucja przedawnienia roszczeń wywodzi się z prawa cywilnego. Składa się na nią pojęcie tzw. dawności (podobnie jak zasiedzenie), czyli skutków prawnych niewykonywania uprawnień przez czas określony w ustawie. Celem przedawnienia jest usunięcie niepewności prawa, jaka powstaje, gdy określone roszczenia nie są dochodzone przez osoby uprawnione przez dłuższy czas. Przyjmuje się, że nawet stan bezprawny wymaga w interesie publicznym legalizacji, jeżeli trwa przez odpowiednio długi okres¹⁴.

Generalnie prawo cywilne służy regulowaniu stosunków majątkowych z tym jednak ograniczeniem, że działaniem prawa cywilnego nie jest objęta dziedzina stosunków podlegających zakresowi działania władz administracyjnych. Charakter prawny, cywilny lub administracyjny nadaje stosunkom prawnym ustawa, na mocy której stosunek powstaje. Tak więc konkretne świadczenie przysługujące funkcjonariuszowi może ulec przedawnieniu, jeżeli konkretny przepis material-

¹¹ K. Jaśkowski (w): K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy. Komentarz* opublikowany w LEX, podobne stanowisko przyjął NSA w wyroku z dnia 3 października 2006 sygn. akt I OSK 210/06 opublikowany w LEX nr 281419, uchwała SN z dnia 5 czerwca 2008 r. sygn. akt II PZP 9/08 opublikowana w OSNP nr 23–24 rok 2008 poz. 343.

¹² L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2009, s. 3.

¹³ Dz.U. z 1994 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.

¹⁴ *Encyklopedia – Prawo nie tylko dla prawników*, wyd. III, Wydawnictwo Park 2001.

nego prawa administracyjnego tak stanowi lub też odsyła w kwestii nieuregulowanej do stosowania w tym przedmiocie np. przepisów prawa pracy bądź szerzej prawa cywilnego.

Na gruncie pragmatyk służbowych służb mundurowych przedawnieniu ulegają roszczenia niemajątkowe, np. prawo do wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego i majątkowe funkcjonariuszy (pod tym pojęciem należy także rozumieć żołnierzy zawodowych) związane z uposażeniem, świadczeniami oraz należnościami pieniężnymi wynikającymi ze stosunku służbowego. W praktyce oznacza to, że po upływie terminu określonego w ustawie pragmatycznej próba realizacji roszczeń funkcjonariusza może spotkać się ze skuteczną odmową odpowiedniego organu administracji publicznej.

Należy wskazać, że w praktyce mamy do czynienia z omawianą instytucją prawną wtedy, gdy dotyczy ona funkcjonariuszy lub żołnierzy, którzy odchodzą ze służby lub nadal będących w służbie, wobec których postępowanie toczy się w trybie zwykłym oraz wtedy, gdy wcześniejsze decyzje organów administracji służb mundurowych związane z rozwiązaniem stosunku służbowego zostaną w trybie nadzwyczajnym uchylone.

Omawiając zagadnienie **przedawnienia roszczenia niemajątkowego** w sytuacji gdy postępowanie to toczy się w zwykłym trybie, należy zwrócić uwagę na odmienne podejście Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii przedawnienia roszczenia o udzielenie urlopu wypoczynkowego w stosunku do funkcjonariuszy ABW.

W wyroku z dnia 24 lutego 2009 r. sygn. akt I OSK 446/08 NSA¹⁵ przywołał powszechnie akceptowalną w orzecznictwie zasadę, że nałożenia na stronę obowiązku lub pozbawienia jej wynikającego z ustawy uprawnienia nie można domniemywać. Taka możliwość musi wynikać wprost z przepisu prawa powszechnie obowiązującego, a wszelka wykładnia rozszerzająca jest w tym zakresie niedopuszczalna! Sąd odwoławczy stwierdził na gruncie rozpoznawanej sprawy, iż nie można stosować wykładni rozszerzającej art. 122 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹⁶. Przepis ten wprowadza 3-letni okres przedawnienia wymienionych w nim roszczeń pieniężnych, o czym dobitnie świadczy jego treść. Znaczenie tego przepisu uzyskane na podstawie wykładni językowej znajduje potwierdzenie także na gruncie wykładni systemowej. Umieszczenie tego przepisu w rozdziale zatytułowanym „Uposażenie i inne świadczenia pieniężne funkcjonariuszy ABW oraz AW”, jak też porównanie treści art. 128 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy pragmatycznej (funkcjonariusz zwolniony ze służby /.../ otrzymuje /.../ ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe) z analogicznym unormowaniem zawartym w art. 118 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 października

¹⁵ Opublikowane w CBOSA.

¹⁶ Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm.

1990 r. o Straży Granicznej¹⁷ (funkcjonariusz zwolniony ze służby /.../ otrzymuje /.../ ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane przed zwolnieniem ze służby urlopy wypoczynkowe lub urlopy dodatkowe oraz ekwiwalent za niewykorzystany czas wolny od służby /.../, nie więcej jednak za 3 ostatnie lata) dowodzą niezbicie, że na gruncie ustawy o ABW oraz AW roszczenie o udzielenie urlopu wypoczynkowego nie ulega przedawnieniu. Dodać należy, iż przedmiotowe 3-letnie ograniczenie wykorzystania urlopu wypoczynkowego dotyczy także funkcjonariuszy Policji.

Przeciwstawne stanowisko do powyżej zaprezentowanego wyraził NSA w wyroku z dnia 16 stycznia 2009 r. sygn. akt I OSK 113/08¹⁸ wskazując, iż urlop wypoczynkowy jest instytucją prawa pracy, a zatem nie jest niemożliwe odwołanie się do reguł wynikających z tego prawa, a dotyczących stosunków pracy nawet wtedy, gdy odrębne przepisy, jak ustawa o ABW oraz AW, całościowo regulują stosunek pracy, bez odsyłania do unormowań zawartych w tym prawie. Z prawa pracy wynika, że roszczenie o udzielenie wypoczynkowego przedawnia się z upływem 3 lat, od kiedy stało się wymagalne. Takiemu unormowaniu podlegają wszyscy zatrudnieni i czynienie wyłomu wobec niektórych tylko grup zatrudnionych, jakimi są funkcjonariusze ABW oraz AW naruszałoby, wynikającą z art. 32 Konstytucji RP, zasadę równości wobec prawa. Stosunek służbowy wymienionych funkcjonariuszy jest niczym innym jak stosunkiem pracy, tyle że inaczej nazwanym, co wynika ze specyfiki służby. Skoro tak, to w sytuacji gdy jakaś kwestia nie została wyraźnie uregulowana w ustawie o ABW, a jest związana ze stosunkiem pracy, należy się odwołać do zasad prawa pracy. Wobec tego należy przyjąć, że jeżeli idzie o roszczenie funkcjonariuszy o udzielenie urlopu wypoczynkowego, podlega ono takim samym rygorom, co do przedawnienia, jakie wynikają z prawa pracy dla wszystkich pracowników.

W świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. sygn. akt K 1/08¹⁹ za prawidłowe należałoby uznać pierwszy z zaprezentowanych poglądów. Wskazany wyrok Trybunał uznał, że art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji (policjant zwalniany ze służby otrzymuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby przyznany na podstawie art. 33 ust. 3, nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe), w części obejmującej słowa „nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe”, za niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 2 oraz z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W pkt 8.3. uzasadnienia wyroku czytamy: „Prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop lub czas wolny od służby jest prawem majątkowym policjanta, którego ograniczenie musi odpowiadać wymogom art. 31 ust. 3 konstytucji. Prawo do corocznego

¹⁷ Dz.U. z 2005 r., Nr 234, poz. 1997 ze zm.

¹⁸ Opublikowane w CBOSA.

¹⁹ Opublikowany na www.trybunal.pl

płatnego urlopu jest gwarantowane w art. 66 ust. 2 konstytucji i nie może być arbitralnie ograniczone również w odniesieniu do rekompensaty pieniężnej za urlop niewykorzystany lub za czas wolny od pracy (w przypadku zaś policjantów – służby). (...) Policjanci, którzy mieli niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz niewykorzystany czas wolny od służby, mają prawo do żądania na podstawie art. 66 ust. 2 konstytucji dni wolnych od pracy (służby) i corocznych płatnych urlopów zgodnie z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 konstytucji. Możliwość uzyskania ekwiwalentu pieniężnego jedynie za ostatnie 3 lata kalendarzowe (art. 114 ust. 1 pkt 2 *in fine* ustawy o Policji) budzi wątpliwości także z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej”.

Regulacje prawne w zakresie **przedawnienia roszczeń majątkowych** zostały przez ustawodawcę określone analogicznie w poszczególnych służbach mundurowych. Dla przykładu należy przywołać brzmienie art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁰, który stanowi, że roszczenia z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. W ustępie 2 powołanego artykułu określono wyjątek od powyższej reguły, tj. organ właściwy do rozpatrywania roszczeń może nie uwzględnić przedawnienia, jeżeli opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami. Ustęp 3 tego artykułu zaś stanowi, iż bieg przedawnienia roszczenia z tytułu uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych przerywa: 1) każda czynność przed kierownikiem jednostki organizacyjnej podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, właściwym do rozpatrywania roszczeń, podjęta bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia roszczenia; 2) uznanie roszczenia.

Przybliżenia wymaga pojęcie **wymagalności roszczenia**. Ustalenie dnia wymagalności roszczenia jest bowiem kluczowe dla obliczenia terminu przedawnienia. O wymagalności roszczenia decyduje chwila, kiedy uprawniony funkcjonariusz może zażądać spełnienia świadczenia. W przypadku uposażenia, pozostając przy ustawie o Policji, będzie to ustawowo określony termin wypłaty uposażenia. Przepis art. 105 ust. 2 powołanej ustawy stanowi, iż uposażenie zasadnicze i dodatki do uposażenia o charakterze stałym są płatne miesięcznie z góry w pierwszym dniu roboczym każdego miesiąca, z zastrzeżeniem ust. 3 i 5 (zastrzeżenie to dotyczy możliwości określenia w drodze rozporządzenia, innych terminów płatności dodatków do uposażenia o charakterze stałym przy uwzględnieniu, które z nich są płatne miesięcznie z dołu oraz możliwości wypłaty uposażenia i innych świadczeń, a także należności pieniężnych w formie bezgotówkowej, na warunkach ustalonych w pisemnym porozumieniu między płatnikiem i policjantem, nie wcześniej jednak niż w terminach ustalonych przepisami prawa). Zaś terminy

²⁰ Dz.U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277 ze zm.

wypłaty innych świadczeń i należności pieniężnych oraz dodatków do uposażenia, niewymienionych w ust. 2, określają przepisy w sprawie warunków ich otrzymania (ust. 4). Nie budzi więc wątpliwości, iż początek biegu terminu przedawnienia roszczenia majątkowego należy wiązać z dniem wypłaty uposażenia (wraz z dodatkami stałymi) lub świadczenia pieniężnego.

Podobny pogląd zaprezentował WSA w Warszawie w wyroku z dnia 12 sierpnia 2010 r. sygn. akt II SA/Wa 823/10²¹ rozpoznając sprawę na gruncie ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych²². Sąd stwierdził w uzasadnieniu wyroku, iż powołana ustawa nie definiuje pojęcia wymagalności. Natomiast zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych przez pojęcie wymagalności należy rozumieć taki stan rzeczy, w którym powstaje możliwość dla wierzyciela żądania od dłużnika, by spełnił on świadczenie. W szczególności zobowiązanie staje się wymagalne z chwilą nadejścia terminu świadczenia. Wierzyciel uzyskuje wówczas możliwość żądania zaspokojenia, a dłużnik zostaje obciążony obowiązkiem spełnienia świadczenia (por. wyrok NSA z dnia 18 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 454/07²³).

Warty odnotowania jest wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 1615/09²⁴, w którym sąd rozstrzygał kwestię zasadności roszczeń żołnierza zawodowego o wypłatę należności związanej z pełnieniem służby wojskowej poza granicami kraju w charakterze obserwatora wojskowego w Kosowie w okresie od 23 czerwca 2004 r. do 23 lipca 2005 r. Sąd nie podzielił stanowiska strony, że termin przedawnienia jego roszczenia w ogóle nie rozpoczął biegu, ponieważ nie została przez ministra obrony narodowej wydana, na podstawie art. 80 ust. 4 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, decyzja o przyznaniu skarżącemu przedmiotowego świadczenia, zaś początek biegu przedawnienia należy liczyć od dnia wydania tej decyzji. Sąd wskazał, że przepis art. 80 ust. 4 wymienionej ustawy dotyczy dodatków do uposażenia wymienionych w art. 80 ust. 1 i 1a tej ustawy, a należności związane z pełnieniem służby wojskowej poza granicami kraju nie są dodatkiem w rozumieniu tych przepisów. Termin trzyletni przedawnienia tej należności wiąże się z datą jej wymagalności określoną w art. 81 ust. 3. Zgodnie z nim należności, o których mowa w art. 73, wypłaca się w terminie czternastu dni od dnia, w którym żołnierz zawodowy spełnił warunki uzasadniające otrzymanie tych należności albo właściwy organ podjął decyzję o przyznaniu tych należności, w przypadku gdy przyznanie prawa do należności lub określenie ich wysokości jest uzależnione od wydania decyzji. Sąd uznał, iż mimo że należność za służbę zagraniczną wypłaca się na podstawie odpowiedniej decyzji administracyjnej (§ 12 ust. 4 rozporządzenia MON z 16 czerwca 2004 r. w sprawie należności pieniężnych żołnierzy zawodowych pełniących służbę poza granicami

²¹ Opublikowane w CBOSA.

²² Dz.U. z 2010 r., Nr 90, poz. 593 ze zm.

²³ Opublikowane w CBOSA.

²⁴ Ibidem.

kraju²⁵), to jednak roszczenie o wypłatę tej należności powstaje *ex lege* z chwilą spełnienia przez żołnierza zawodowego warunków uzasadniających otrzymanie tej należności. Staje się ono zatem wymagalne z upływem 14 dni od dnia, w którym zostały spełnione te warunki, a więc najpóźniej z dniem zakończenia służby wojskowej za granicą. Nie do przyjęcia jest wniosek, iż bieg przedawnienia nie rozpocznie się wcześniej, niż od daty wydania odpowiedniej decyzji, skoro decyzja ta nie tworzy prawa do należności za służbę zagraniczną, a ma tylko znaczenie porządkowe i stwierdza istnienie należności powstałej z mocy prawa.

Warto także przybliżyć instytucję **przerwania terminu przedawnienia**. Bieg przedawnienia roszczenia z tytułu uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych przerywa: 1) każda czynność przed kierownikiem jednostki organizacyjnej właściwej służby mundurowej podjęta bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia roszczenia; 2) uznanie roszczenia przez właściwy organ.

Przerwa biegu terminu przedawnienia polega na tym, że cały okres, od rozpoczęcia biegu przedawnienia do momentu jego przerwania ulega unicestwieniu, a po przerwie zaś przedawnienie biegnie na nowo, według tych samych zasad co pierwotnie. Warunkiem przerwania biegu jest dokonanie przed właściwym organem czynności zmierzających do dochodzenia, ustalenia albo zaspokojenia roszczenia. Czynności te w zasadzie sprowadzają się do złożenia wniosku wszczynającego postępowanie administracyjne w sprawie dotyczącej roszczenia funkcjonariusza. Przerwanie biegu przedawnienia następuje także w przypadku wniesienia, pomimo niedopuszczalności drogi sądowej, pozwu do sądu powszechnego, jeżeli ten przekaze wniosek strony organowi właściwemu w sprawie (art. 464 § 1 k.p.c.), jak też w przypadku przekazania przez organ niewłaściwy w sprawie podania strony organowi publicznemu właściwemu do jej rozpoznania (art. 65 § 1 i 2 k.p.a.). Wydaje się także właściwe stwierdzenie, iż przerwanie biegu terminu przedawnienia następuje niezależnie od tego, czy czynność zmierzająca do dochodzenia roszczenia podjęta została przez samego zainteresowanego, jeżeli czynność taką podjął inny uprawniony organ, np. prokurator (art. 182 k.p.a.) czy też organ administracji publicznej z urzędu w sytuacji określonej przepisem art. 61 § 2 k.p.a. za zgodą strony.

Uznanie roszczenia przez organ powoduje, że od dnia uznania przedawnienie biegnie na nowo. Przepisy ustaw pragmatycznych nie wskazują formy złożenia przez organ oświadczenia o uznaniu roszczenia. Mając jednak na uwadze zasadę pisemności postępowania administracyjnego, wydaje się celowe wypowiedzenie się organu w tym względzie w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Przedawnienie, którego bieg został przerwany wskutek czynności przedsięwziętej przed właściwym organem w celu dochodzenia roszczeń ze stosunku

²⁵ Dz.U. Nr 162, poz. 1698 ze zm.

służbowego, biegnie na nowo od dnia ostatecznego zakończenia w tej sprawie postępowania administracyjnego lub prawomocnego postępowania sądowoadministracyjnego.

III. Przedawnienie roszczeń funkcjonariuszy w sytuacji reaktywacji stosunku służbowego stanowi odrębne zagadnienie. Reaktywacja następuje najczęściej wtedy, gdy na skutek postępowania wszczętego na podstawie art. 145 k.p.a. lub art. 156b k.p.a., decyzja administracyjna o rozwiązaniu stosunku służbowego zostaje wycofana z obrotu prawnego

Rozpatrując skargi funkcjonariuszy ABW na decyzje szefa tej formacji, wydawane w przedmiocie przyznania uposażenia i innych świadczeń pieniężnych po wyrokach uchylających decyzje o zwolnieniu ze służby, sądy wojewódzkie niejednolicie orzekały w kwestii przedawnienia roszczeń tych funkcjonariuszy.

Stan faktyczny we wszystkich analizowanych sprawach był podobny. Decyzje szefa ABW wypowiedające w 2002 r. funkcjonariuszom ABW stosunek służbowy były uchylane wyrokiem sądowym lub też w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego przez szefa ABW, z powodu zakwestionowania przez Trybunał Konstytucyjny jako niezgodnych z Konstytucją RP – wyrok TK z dnia 12 maja 2004 r. sygn. akt 45/02²⁶, przepisów stanowiących podstawę wydania tychże decyzji, tj. art. 230 ust. 1 pkt 2, ust. 4, 7 i 8 ustawy o ABW oraz AW. Wówczas to funkcjonariusze występowali do organu o wypłatę uposażeń i świadczeń pieniężnych począwszy od dnia zwolnienia ze służby. Szef ABW wydając decyzje niekorzystne dla funkcjonariuszy, z jednej strony podnosił zarzut przedawnienia roszczenia (art. 122 ustawy o ABW oraz AW), z drugiej zaś odmawiał przyznania uposażenia, z uwagi na niewykonywanie służby (brak gotowości do służby) do czasu przywrócenia do służby rozkazem o mianowaniu i podjęcia obowiązków służbowych.

Rozpoznając m.in. kwestię przedawnienia roszczenia w wyroku z dnia 23 marca 2009 r. o sygn. akt VIII SA/Wa 512/08²⁷ WSA w Warszawie wyraził pogląd, iż podstawę do roszczenia skarżącego za okres 5 miesięcy 2002 r. stanowi orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K 45/02 opublikowane w Dz.U. Nr 109, poz. 1159. Data publikacji tego orzeczenia wyznacza datę wymagalności roszczenia, od którego należy liczyć termin przedawnienia, o którym mowa w art. 112 ustawy o ABW oraz AW. Trzyletni termin przedawnienia, o którym mowa w art. 112 ustawy o ABW oraz AW, upłynął 12 maja 2007 r. Z dniem następnym roszczenie skarżącego przekształciło się w roszczenie naturalne, od którego spełnienia wierzyciel może się uchylić.

Powyższe stwierdzenie spotkało się z krytyką NSA, który w wyroku z dnia 15 stycznia 2010 r. sygn. akt I OSK 927/09²⁸ zwrócił uwagę, iż rozkaz personalny

²⁶ Dz.U. Nr 109, poz. 1159.

²⁷ Opublikowane w CBOSA.

²⁸ Ibidem.

z dnia 15 lipca 2004 r. zawierał, oprócz uchylecia rozkazu o wypowiedzeniu stosunku służbowego, także rozstrzygnięcie o mianowaniu skarżącego na stanowisko służbowe z rygorem natychmiastowej wykonalności. W związku z tym dopiero od daty wejścia tego rozkazu w życie (doręczenia stronie) można mówić o zniwelowaniu skutków rozkazu o zwolnieniu ze służby. Z tą też datą a nie – jak WSA – od dnia publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego zaczął biec – w stosunku do skarżącego – termin przedawnienia roszczenia o przyznanie uposażenia za okres od 1 sierpnia do 29 grudnia 2002 r.

WSA w Warszawie w wyroku z dnia 19 stycznia 2010 r. sygn. akt II SA/Wa 1434/09²⁹ zaprezentował natomiast zupełnie inne stanowisko przyjmując, iż aktualizacja powinności rozliczenia się organu ABW z funkcjonariuszem z należnego mu uposażenia i innych świadczeń pieniężnych wynikających ze stosunku służbowego jest związana z datą przywrócenia skarżącemu statusu funkcjonariusza, co nastąpiło w tej sprawie na skutek wydania wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w dniu 28 lipca 2004 r. (następnym wyrokiem z dnia 30 stycznia 2009 r. sygn. akt II SA/Wa 1292/08. Sąd w sposób wiążący /art. 153 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi/ przesądził w jakim okresie funkcjonariusz pozostawał poza służbą). W tym stanie rzeczy raport skarżącego o wypłatę uposażenia (...) został złożony już po upływie 3-letniego okresu przedawnienia. Sąd zwrócił uwagę (mając na względzie wyrok sygn. akt II SA/Wa 512/08), że w orzecznictwie zaprezentowany został pogląd, iż jeżeli podstawę do roszczenia skarżącego stanowi orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 45/2 opublikowane w dniu 12 maja 2004 r., to data publikacji tego wyroku wyznacza datę wymagalności roszczenia, od której należy liczyć termin przedawnienia z art. 122 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW. Sąd orzekający w sprawie jednak tego poglądu nie podzielił wskazując, iż wyrok Trybunału nie konkretyzował sytuacji prawnej skarżącego wprost. Zatem to dopiero wyrok uchylający decyzję o zwolnieniu skarżącego ze służby, z powołaniem się na niekonstytucyjność przepisu stanowiącego podstawę zwolnienia, wywołał dla strony określone skutki prawne. Sąd uznał zatem, że nie ma podstaw do różnicowania skutków prawnych jakie wywołał dla strony wyrok WSA z dnia 28 lipca 2004 r. Skoro bowiem skarżący ponownie uzyskał status funkcjonariusza ABW w dniu jego wydania, a nie uprawomocnienia się wyroku, to już wówczas przysługiwało mu prawo wystąpienia z roszczeniem o wypłatę zaległego uposażenia za okres bezpodstawnie skróconego wypowiedzenia. Orzeczenie to nie zostało poddane kontroli instancyjnej i stało się prawomocne.

Z kolei wyrokiem z dnia 27 lipca 2004 r. akt VIII SA/Wa 130/09 decyzje szefa ABW w przedmiocie wypowiedzenia funkcjonariuszowi stosunku służbowego zostały uchylone prawomocnym wyrokiem Sądu WSA w Warszawie z dnia 22 lipca 2009 r., który uznał zasadność zarzutu skargi, iż bieg terminu przedawnienia nie

²⁹ Ibidem.

rozpoczął się z chwilą wydania wyroku sądowego, w skutkach przywracającego skarżącego do służby, lecz z chwilą uprawomocnienia się tego wyroku. Dla sądu było oczywiste, że dopiero prawomocny wyrok sądowy wywołuje określone skutki prawne (oznacza, że jest wykonalny, a okoliczności w nim stwierdzone są już niesporne).

NSA wyrokiem z dnia 13 maja 2010 r. sygn. akt I OSK 1503/09³⁰ uznał zaprezentowany powyżej pogląd za słuszny wskazując, iż przepisy ustawy (o ABW oraz AW) i inne przepisy materialnego prawa administracyjnego nie definiują pojęcia wymagalności roszczenia. W doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się, że przez wymagalność roszczenia powinno się rozumieć dzień, w którym dłużnik może spełnić świadczenie w sposób zgodny z treścią zobowiązania. Sąd I instancji zasadnie przyjął, że dzień ten należy wiązać z prawomocnością wyroku. Art. 122 ustawy o ABW oraz AW nie wiąże daty przedawnienia z uchynieniem rozkazu personalnego przez sąd, ale z wymagalnością. Sąd II instancji zwrócił uwagę, iż zakres regulacji art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (w razie uwzględnienia skargi, sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie może być wykonana; rozstrzygnięcie to traci moc z chwilą uprawomocnienia się wyroku) ograniczony jest tylko do wykonania aktu lub czynności, nie reguluje wymagalności roszczeń, które mogą powstać po prawomocnym wyeliminowaniu aktu z obrotu prawnego. Podstawą do ustalenia daty wymagalności roszczeń wynikających z wyeliminowania z obrotu prawnego aktu przez sąd administracyjny jest data prawomocności wyroku, który wiąże strony postępowania sądownoadministracyjnego (art.170 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 1083/06 wyraził natomiast pogląd, iż ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o ABW oraz AW nie reguluje treścią swoich postanowień kwestii związanych z możliwością dochodzenia wypłaty uposażenia w sytuacji skutecznego wzruszenia w wymaganym trybie ostatecznych rozstrzygnięć o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby. Chodzi o ocenę prawną zasadności tego rodzaju roszczenia funkcjonariusza, z którym na skutek wadliwej decyzji ostatecznej rozwiązany został stosunek służbowy. Brak jest w tym zakresie regulacji pozytywnej, a więc dopuszczającej możliwość wystąpienia z takim roszczeniem, jak też regulacji negatywnej, wyłączającej możliwość zgłoszenia żądania. Okoliczność, że ustawodawca nie zdecydował się na przyznanie organowi administracyjnemu kompetencji do orzekania o uposażeniu za czas pozostawania funkcjonariusza poza służbą nie wyłącza jednak możliwości dochodzenia przez niego stosownego roszczenia na drodze postępowania przed sądem powszechnym (art. 417 k.c.) i uwzględnienia zgłoszonego żądania w sytuacji spełnienia ustawowych przesłanek odpowiedzialności za czyn niedozwolony.

³⁰ Ibidem.

Z przedstawionych przykładów niezbieżnie wynika, iż dochodzenie roszczeń pieniężnych ze stosunku służbowego w sytuacji reaktywacji tego stosunku może w praktyce nastęrczać wiele trudności. Dostrzegł to ustawodawca wprowadzając do niektórych ustaw pragmatycznych regulacje szczególne na wzór instytucji odszkodowania przysługującego pracownikowi z tytułu niezgodnie z prawem rozwiązania stosunku pracy.

Przykładowo należy powołać art. 116 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych z dnia 11 września 2003 r. Zgodnie z jego treścią ust. 1, w razie uchylenia orzeczenia, o którym mowa w art. 111 pkt 11 i 13–15 lub art. 112 ust. 1 pkt 1 albo uchylenia, lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej, lub wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej dokonanego przez organ wojskowy, ulegają uchyleniu skutki tego orzeczenia lub decyzji, jakie wynikły dla żołnierza zawodowego z tego tytułu. Ustęp 2 stanowi, iż w przypadkach, o których mowa w ust. 1, data zwolnienia z zawodowej służby wojskowej nie ulega zmianie, przy czym uznaje się, że zwolnienie żołnierza zawodowego nastąpiło w drodze wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej dokonanego przez właściwy organ. Zaś ust. 3 stwierdza, iż żołnierzowi zawodowemu, o którym mowa w ust. 1 przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie w wysokości sześciokrotności kwoty uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, z uwzględnieniem powstałych zmian mających wpływ na prawo do uposażenia lub jego wysokość, a w przypadku gdy stanowisko służbowe, które żołnierz zawodowy zajmował przed zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej nie istnieje, według stawek na porównywalnym pod względem stopnia etatowego i grupy uposażenia stanowisku służbowym, obowiązujących w dniu uprawomocnienia się orzeczenia lub decyzji wymienionych w ust. 1.

Analogiczne rozwiązania prawne zastosowano m.in. w art. 42 ustawy o Policji, jak też w art. 46 ustawy o Straży Granicznej.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach związanych z przedawnieniem roszczeń ze stosunku służbowego jest dość skomplikowane i niekiedy niejednolite. Przyczyną jest jednak samo brzmienie przepisów w ustawach pragmatycznych, które powoduje szereg wątpliwości interpretacyjnych. Ustawodawca powinien być bardziej ostrożny w formułowaniu przepisów dotyczących omawianego zagadnienia.

STRESZCZENIE

Stosunki służbowe, będące podstawą takich roszczeń, są uregulowane zarówno w przepisach prawa administracyjnego, jak i prawa pracy. Stosunki służbowe powstają bowiem w drodze jednostronnego aktu mianowania, który jest określony w prawie pracy – art. 76 k.p., a także w ustawach pragmatycznych regulujących status prawny

funkcjonariuszy służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych. Obecnie stosunki mundurowe w służbach mundurowych, takich jak policja, wojsko czy funkcjonariusza ABW, czy Straży Granicznej są regulowane przez przepisy prawa administracyjnego.

Skoro tego typu stosunki prawne są regulowane przez przepisy prawa administracyjnego, powstaje problem jak w nich stosuje się instytucję przedawnienia. Na gruncie pragmatyk służbowych służb mundurowych przedawnieniu ulegają roszczenia niemajątkowe, np. prawo do wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego, i roszczenia majątkowe funkcjonariuszy (przez to pojęcie należy także rozumieć żołnierzy zawodowych) związane z uposażeniem, świadczeniami oraz należnościami pieniężnymi wynikającymi ze stosunku służbowego. W praktyce oznacza to, że po upływie terminu określonego w ustawie pragmatycznej próba realizacji roszczeń funkcjonariusza może spotkać się ze skuteczną odmową odpowiedniego organu administracji publicznej.

Osobne zagadnienie dotyczy problematyki związanej z przedawnieniem roszczeń funkcjonariuszy w sytuacji reaktywacji stosunku służbowego. Zagadnienie to jest trudne i często w tego typu sprawach sądy administracyjne orzekały niejednolicie, co powodowało stan swego rodzaju niepewności prawnej. Dostrzegł to ustawodawca, wprowadzając do niektórych ustaw pragmatycznych regulacje szczególne na wzór instytucji odszkodowania przysługującego pracownikowi z tytułu niezgodnie z prawem rozwiązania stosunku pracy.

SUMMARY

Service relationships being the grounds for such claims are regulated by the provisions of both administrative law and employment law. That is because service relationships originate from a unilateral appointment act that is defined in Article 76 of the employment law and also some other Acts on uniformed services, regulating the legal status of officers of those services. At present service relationships in uniformed services such as the Police, Armed Forces, Border Guard or Internal Security Agency are regulated by the provisions of administrative law.

As these legal relationships are regulated by the provisions of administrative law, a problem arises how the institution of limitation is used towards them. According to regulations for uniformed services, there is a limitation of material claims, e.g. the right to be given outstanding vacation and officers' claims (including professional soldiers' claims) connected with remuneration, benefits and other dues arising from service relationship. In practice it means that after the time limit defined in the Act on the service, an officer's attempt to claim can encounter an effective refusal of the adequate public administration institution.

Another issue is connected with the limitation of officers' claims in case of service relationship reactivation. It is a very difficult matter and in such cases administrative

1/2011

courts made different decisions, that resulted in the creation of a state of some kind of legal uncertainty. The legislator noticed that and, to amend some Acts on services, introduced some special provisions similar to the institution of compensation for illegal dissolution of an employment.