

**Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych
z dnia 9 maja 2007 r.
I PZP 2/2007**

LexPolonica nr 1394854
Biuletyn Sądu Najwyższego 2007/5
Gazeta Prawna 2007/92 str. 14
OSNP 2008/15-16 poz. 224

**Dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie, w której funkcjonariusz policji dochodzi
odszkodowania i innych roszczeń z tytułu długotrwałego izolowania go, poniżania oraz
pomijania w awansach i szkoleniach przez przełożonych (art. 1 i 2 § 1 kpc).**

Uzasadnienie

Adam K., funkcjonariusz w Komendzie Wojewódzkiej Policji w B., wystąpił przeciwko Komendzie Wojewódzkiej Policji o ustalenie, że w miejscu pracy był stosowany wobec niego mobbing, uznania, że strona pozwana nie przeciwdziałała stosowaniu wobec niego mobbingu, czym naruszyła art. 94[3] § 1 i 18[3b] § 1 kp oraz zasądzenia od pozwanego odszkodowania na podstawie art. 94[3] § 3 i 4 kp. Powód wywodził swoje roszczenia z faktu długotrwałego izolowania go, poniżania oraz pomijania w awansach i szkoleniach. Pozwana Komenda wniosła o uznanie, że sąd powszechny nie jest właściwy do rozpoznania sprawy i przekazanie sprawy do rozpoznania właściwemu organowi, tj. Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w B. lub, z ostrożności procesowej, o oddalenie pozwu w całości oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Białymstoku postanowieniem z 21 listopada 2006 r. uznał się za niewłaściwy do rozpoznania sprawy i przekazał ją według właściwości do rozpoznania Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w B. Sąd Rejonowy stwierdził, że powoda łączy z Wojewódzką Komendą Policji w B. administracyjnoprawny stosunek służby, do którego mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 1990 r. Nr 30 poz. 179 ze zm.; powoływanej dalej, jako: „*ustawa o Policji*”). Administracyjnoprawny charakter stosunku służbowego powoda przesądza, że zastosowanie do niego innych przepisów możliwe jest tylko i wyłącznie w zakresie wynikającym z ustawy o Policji. Wobec osób wykonujących pracę, lecz niebędących pracownikami Kodeks pracy stosuje się tylko wtedy,

gdy przepisy regulujące ich stosunek zatrudnienia przewidują jego stosowanie w określonym zakresie. W ustawie o Policji brak jest przepisu, z którego wynikałoby, że w nieuregulowanych kwestiach dotyczących stosunku służbowego policjantów zastosowanie mają przepisy Kodeksu pracy. Skoro sprawy ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Policji nie dotyczą stosunków z zakresu prawa pracy, to nie są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 kpc. Do ich rozpoznawania nie są więc powołane sądy powszechne. Te sprawy są rozpoznawane w postępowaniu administracyjnym przez organy określone w ustawie o Policji, a ostateczna decyzja administracyjna może być zaskarżona do sądu administracyjnego.

W zażaleniu powód wniósł o uchycenie powyższego postanowienia podnosząc, że Wojewódzki Komendant Policji w B. nie daje rękami rzetelnego i obiektywnego wyjaśnienia sprawy. Wskazał także, powołując się na art. 45 Konstytucji RP, że przysługuje mu prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd. Pozwana wniosła o oddalenie zażalenia powoda.

Rozpatrując zażalenie powoda, Sąd Okręgowy uznał, że w sprawie występują dwa powołane na wstępie zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości i na podstawie art. 390 § 1 kpc przedstawił je do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. W uzasadnieniu postanowienia Sąd Okręgowy wskazał, że w kwestii dotyczącej drogi właściwej do rozpoznania roszczeń powoda możliwe są dwa stanowiska: 1) właściwa jest droga administracyjnoprawna, 2) właściwa jest droga sądowa przed sądem powszechnym. Zdaniem Sądu, za pierwszym stanowiskiem przemawia administracyjnoprawny charakter stosunku służbowego funkcjonariusza Policji. Ustawa o Policji reguluje w sposób zupełny stosunek służbowy funkcjonariusza policji i nie odsyła do Kodeksu pracy. Nie ma w niej zastrzeżenia, że w sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy prawa pracy, a w wypadkach, w których posłużenie się inną regulacją było konieczne, odsyła w sposób jednoznaczny do tej regulacji (np. art. 127 ust 1). Do stosunku służbowego policjantów nie ma więc zastosowania reguła wyrażona w art. 5 kp, zgodnie z którą, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu pracy stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Konsekwencją powyższego unormowania jest niemożność uznania spraw wynikających ze stosunku służbowego policjanta za sprawy cywilne w rozumieniu art. 1 kpc. Taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy, między innymi w postanowieniu z 12 września 1984 r. I PR 93/84 (OSNCP 1985/5-6 poz. 73), wyroku z 5 września 1991 r. I PRN 39/91 (OSAiSN 1992/10 poz. 3 str. 43); postanowieniu z 17 stycznia 1997 r. I PKN 66/96 (OSNAPiUS 1997//20 poz. 401). Natomiast za drugim stanowiskiem przemawia to, że stosunek służbowy funkcjonariusza Policji zawiera, oprócz elementów właściwych stosunkowi administracyjnemu, elementy właściwe stosunkowi pracowniczemu. Szczególny charakter zatrudnienia w drodze nominacji odnosi się przede wszystkim do szczególnych warunków tego zatrudnienia: czasu pracy, szczególnej podległości i dyspozycyjności. W zakresie, w jakim pragmatyki służbowe nie zawierają szczególnej regulacji, mają jednak zastosowanie powszechnie obowiązujące zasady i przepisy. Gdyby z braku regulacji dopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia przez funkcjonariuszy Policji ich roszczeń wyciągać wniosek, że ustawodawca chciał w ten sposób, nie wyrażając jednak swojej woli wprost, potraktować tę grupę nierówno w stosunku do innych grup pracowników mianowanych, to trzeba byłoby domniemywać niezgodną z aksjologią ustrojową intencję ustawodawcy. Przemawia to za poglądem, że brak pozytywnego przepisu (określenia drogi sądowej) w tak ważnej dziedzinie stosunków społecznych, jaką jest ochrona konstytucyjnego prawa do zatrudnienia za wynagrodzeniem, nie może być rozumiany jako wyłączenie powszechnie obowiązujących zasad. Prawo do sądu jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego. Płynnie z tego wniosek, że brak wypowiedzi ustawodawcy w tym względzie nie może być rozumiany jako wyłączenie drogi sądowej. Milczenie bowiem ustawy nie może być interpretowane w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą prawa do sądu. Takie stanowisko przedstawił Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 25

stycznia 1995 r. W. 14/94 OTK 1995/I poz. 19). Za drugim stanowiskiem przemawia również to, że sądy administracyjne kontrolują legalność zaskarżonej decyzji administracyjnej. W razie uwzględnienia skargi na decyzję w przedmiocie roszczeń ze stosunku służbowego sąd administracyjny decyzję tę uchyla w całości lub w części, stwierdza jej nieważność bądź niezgodność z prawem (art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), nie orzekając wprost o samym roszczeniu opartym na konkretnym stosunku służbowym. Natomiast sąd powszechny, uwzględniając powództwo, ingeruje wprost w ten konkretny stosunek pracy i bezpośrednio kształtuje materialnoprawne uprawnienia powoda wynikające z tego stosunku lub na nim oparte (por. postanowienie NSA z 6 lutego 1995 r. II SA 136/95 ONSA 1996/1 poz. 38).

Sąd Okręgowy podniósł również wątpliwość, czy funkcjonariusz Policji, w razie wykluczenia zastosowania do niego przepisów Kodeksu pracy, może na drodze sądowej dochodzić roszczeń związanych ze stosowaniem wobec niego mobbingu przez przełożonych na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących ochrony dóbr osobistych lub czynów niedozwolonych. Za taką możliwością przemawia stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 kwietnia 2002 r. V CK 41/2002 (OSP 2003/2 poz. 22). W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że nie można z góry wykluczyć możliwości powstania stosunku cywilnoprawnego między podmiotami związanymi stosunkiem administracyjnoprawnym, gdyż roszczenia cywilnoprawne wynikają z tak różnych źródeł, że nie sposób przyjąć, że ich źródło przesądza charakter stosunku prawnego. Oznacza to, że również między osobami pozostającymi w stałym stosunku cechującym się brakiem równorzędności może dojść do ukształtowania więzi, w której podmioty te mają równorzędny status.

Sąd Okręgowy nie wyjaśnił, na czym polegają jego wątpliwości związane z drugim pytaniem i nie przedstawił żadnej argumentacji związanej z tym zagadnieniem.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z art. 2 kpc wynika, że droga sądowa jest dopuszczalna w sprawach cywilnych, jeżeli do ich rozpoznania właściwe są sądy. Pojęcie spraw cywilnych zostało zdefiniowane w art. 1 kpc. Chodzi tu zarówno o sprawy cywilne w znaczeniu materialnym (wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy), jak i sprawy cywilne w znaczeniu formalnym (niewynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego lub prawa pracy, podlegające jednak załatwieniu według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, jak np. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych). Zasadą w świetle art. 2 § 1 kpc jest, że do rozpoznania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, z wyjątkami określonymi w art. 2 § 3 kpc. W orzecznictwie Sądu Najwyższego, zapoczątkowanym postanowieniami z 22 kwietnia 1998 r. I CKN 1000/97 (OSNC 1999/1 poz. 6) oraz z 10 marca 1999 r. II CKN 340/98 (OSNC 1999/9 poz. 161), dotyczącymi dopuszczalności drogi sądowej, stanowisko co do znaczenia art. 1 i 2 kpc uległo istotnej zmianie w tym sensie, że pojęcie „*sprawy cywilnej*” (art. 1 kpc) rozumiane jest szeroko. Przedmiotem procesu cywilnego jest roszczenie procesowe oderwane od materialnoprawnego uzasadnienia roszczenia zgłaszanego w pozwie. Oznacza to, że jeśli według zawartych w pozwie twierdzeń powoda istnieje między stronami stosunek cywilnoprawny, to drogę sądową należy uznać za dopuszczalną. Natomiast dopiero proces przed sądem ma wykazać, czy twierdzenia powoda znajdują podstawę w przepisach prawa materialnego i doprowadzić do wiążącego ustalenia istnienia albo też nieistnienia konkretnego stosunku cywilnoprawnego między stronami procesu. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela pogląd zaprezentowany w powołanym wyżej postanowieniu z 22 kwietnia 1998 r., że droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenia na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. O dopuszczalności drogi sądowej rozstrzyga bowiem podany w pozwie

stan faktyczny będący uzasadnieniem zgłoszonego roszczenia, a nie samo wykazanie istnienia roszczenia, czy też stosunku prawnego między stronami. Jak trafnie wskazano w tezie postanowienia Sądu Najwyższego z 10 marca 1999 r. II CKN 340/98 (OSNC 1999/9 poz. 161), dopuszczalność drogi sądowej zależy od okoliczności faktycznych przytoczonych przez powoda jako podstawa roszczenia, a zatem nie jest ona warunkowana wykazaniem już na tym etapie istnienia tego roszczenia (por. postanowienie SN z 8 sierpnia 2000 r. III CKN 927/2000 (LexPolonica nr 388342), a także np. postanowienia SN: z 10 marca 1999 r. II CKN 340/98 OSNC 1999/9 poz. 161, z 8 sierpnia 2000 r. III CKN 927/2000 (LexPolonica nr 388342), z 22 sierpnia 2000 r. IV CKN 1188/2000 OSNC 2001/1 poz. 20, z 21 listopada 2000 r. III CKN 1048/2000 (LexPolonica nr 381438), z 11 stycznia 2001 r. IV CKN 1630/2000 (LexPolonica nr 388721), z 25 stycznia 2001 r. II CKN 1343/2000 OSNC 2001/9 poz. 133, z 19 grudnia 2003 r. III CK 319/2003 OSNC 2005/2 poz. 31, uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 12 marca 2003 r. III CZP 85/2002 OSNC 2003/10 poz. 129, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2000 r. SK 12/99 (OTK ZU 2000/5 poz. 143).

W niniejszej sprawie powód wystąpił z roszczeniami przeciwko pozwanej Komendzie Wojewódzkiej Policji z tytułu stosowania mobbingu w pracy. Powód żądał ustalenia, że w miejscu pracy był stosowany wobec niego mobbing, uznania, że strona pozwana nie przeciwdziałała stosowaniu wobec niego mobbingu, czym naruszyła art. 94[3] § 1 i art. 18[3b] § 1 kp oraz zasądzenia od pozwanego odszkodowania na podstawie art. 94[3] § 3 i 4 kp. Roszczenia te powód wywodził z faktu długotrwałego izolowania go, poniżania oraz pomijania w awansach i szkoleniach. W świetle tak sformułowanego pozwu, a także w świetle powyżej przedstawionych uwag na temat dopuszczalności drogi sądowej, należy przyjąć, że sprawa nim zainicjowana jest, według art. 1 kpc, sprawą cywilną, a więc podlega z mocy art. 2 § 1 kpc rozpoznaniu na drodze sądowej. Roszczenie oparte zostało bowiem na twierdzeniach przez powoda zdarzeniach, które mogą być źródłem powstania stosunków cywilnoprawnych (w szczególności wynikających z naruszenia jego dóbr osobistych), co samo w sobie przesądza o dopuszczalności drogi sądowej. Co więcej powód swoje roszczenia oparł na przepisach prawa pracy, kwalifikując działania i zaniechania pozwanego jako mobbing, co potwierdza, że w świetle sformułowań pozwu sprawa ma charakter sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 kpc. Odrębną natomiast kwestią jest to, czy twierdzenia powoda znajdują podstawę w przepisach prawa materialnego i które konkretnie przepisy prawa materialnego mogą stanowić podstawę jego roszczeń. W tej sytuacji Sąd Okręgowy niepotrzebnie, na tym etapie postępowania, wdał się w rozważania dotyczące podstawy roszczeń powoda, zapominając, że dopiero proces zainicjowany tym powództwem ma doprowadzić do wiążącego ustalenia istnienia albo też nieistnienia konkretnego stosunku cywilnoprawnego (sensu largo) między stronami procesu. Na marginesie należy również wskazać, że Sąd nie wziął pod uwagę, że podana przez powoda kwalifikacja prawna żądania nie jest dla sądu wiążąca, a sformułowanie jej w pozwie nie zwalnia sądu z dokonania samodzielnej kwalifikacji zawartych w nim żądań (da mihi factum dabo tibi ius). Przedmiot procesu cywilnego wyznaczają natomiast zgłoszone przez powoda żądanie i okoliczności faktyczne przytoczone w celu jego uzasadnienia (art. 187 § 1 kpc). Należy też dodać, że przysługiwanie funkcjonariuszowi mundurowemu drogi sądowej do dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia przez władzę służbową jego dóbr osobistych nie ulegało wątpliwości także przed przyjęciem przez orzecznictwo sądowe koncepcji roszczenia procesowego (zob. np. wyrok SN z 26 czerwca 1978 r. I CR 223/78 LexPolonica nr 318320). Naruszenie dobra osobistego, inicjujące powstanie stosunku cywilnoprawnego, może być bowiem wynikiem każdego działania, bez względu na rodzaj stosunku prawnego, w którym ewentualnie pozostają już naruszyiciel i osoba, której dobro zostało naruszone.

W tym stanie rzeczy nie powinno ulegać wątpliwości, że dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie, w której funkcjonariusz Policji dochodzi odszkodowania i innych

roszczeń z tytułu długotrwałego izolowania go, poniżania oraz pomijania w awansach i szkoleniach przez przełożonych, określonego przez niego w pozwie jako „*mobbing*” (art. 1 i 2 § 1 kpc).

Powyższy wniosek, odnoszący się do istoty wątpliwości zgłoszonych przez Sąd Okręgowy w pytaniu przedstawiającym pierwsze ze zgłoszonych zagadnień prawnych nie wymaga wyrażenia w formie uchwały Sądu Najwyższego. Wątpliwości te nie mogą być bowiem ocenione, jak tego wymaga art. 390 § 1 kpc, jako poważne.

W odniesieniu do drugiego pytania należy zauważyć, że Sąd Okręgowy nie przedstawił żadnego uzasadnienia związanych z nim wątpliwości, a zwłaszcza nie wyjaśnił, na czym one polegają, ani nie wskazał, dlaczego mogą być uznane za poważne. Brak ten uniemożliwia rozważenie tej kwestii przez Sąd Najwyższy (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 19 kwietnia 2001 r. III CZP 9/2001 Prokuratura i Prawo - dodatek 2001/12 poz. 34; z 7 grudnia 2005 r. III PZP 2/2005 OSNP 2006/23-24 poz. 358).

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 w związku z art. 397 § 2 kpc oraz art. 61 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2002 r. Nr 240 poz. 2052 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

W orzeczeniu powołano sprawy:

III PZP 2/2005, III CK 319/2003, III CZP 85/2002, III CZP 9/2001, II CKN 1343/2000, IV CKN 1630/2000, III CKN 1048/2000, IV CKN 1188/2000, III CKN 927/2000, SK 12/99, II CKN 340/98, I CKN 1000/97, I CR 223/78