

U C H W A Ł A *
z dnia 25 stycznia 1995 r.
Sygn. akt W. 14/94

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 105 w zw. z art. 78 ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o Policji, art. 92 w zw. z art. 65 ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa oraz art. 109 w zw. z art. 82 ustawy z dnia 12 X 1990 r. o Straży Granicznej.

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: Prezes TK Andrzej Zoll

Sędziowie: Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca
Tomasz Dybowski
Lech Garlicki
Stefan Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzeciński
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu w dniach 18 i 25 stycznia 1995 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470; zm.: Dz.U. z 1993 r. Nr 47, poz. 213; zm. Dz.U. z 1994 r. Nr 122, poz. 593) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni:

– art. 105 w związku z art. 78 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179, ze zm.),

– art. 92 w związku z art. 65 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180, ze zm.),

– art. 109 w związku z art. 82 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462)

przez stwierdzenie czy: funkcjonariuszowi Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej przysługuje roszczenie o odsetki na podstawie art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego w razie niewypłacenia należnego im ustawowo świadczenia pieniężnego w terminie,

u s t a l i ł:

niewypłacenie uposażenia: funkcjonariuszowi Policji zgodnie z art. 105 w związku z art. 78 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179, ze

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz. U. Nr 14, poz. 67 z 1995 r.

zm.), funkcjonariuszowi Urzędu Ochrony Państwa zgodnie z art. 92 w związku z art. 65 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180, ze zm.) oraz funkcjonariuszowi Straży Granicznej zgodnie z art. 109 w związku z art. 82 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462), stanowi opóźnienie się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, uzasadniające na podstawie art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego żądanie odsetek przed sądem powszechnym.

UZASADNIENIE:

I.1. W uzasadnieniu opisanego wyżej wniosku, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił zarówno faktyczne, jak i prawne motywy swego wniosku. Jak to wywodzi Rzecznik Praw Obywatelskich, uposażenia o charakterze stałym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej są płatne miesięcznie z góry, tymczasem w praktyce ostatnich lat dochodziło do tego, że wypłaty uposażeń zasadniczych, dodatków stałych do uposażeń oraz innych świadczeń (np. odprawa, ekwiwalent za umundurowanie) następowały z opóźnieniem, niekiedy nawet znacznym i w wysokości nominalnej, co w konsekwencji powodowało istotny spadek realnej wartości tego świadczenia. Roszczenia w.w. funkcjonariuszy o wypłatę odsetek zostały przez komórki finansowe tych służb załatwione odmownie, zaś skargi od tych decyzji oddalone przez Naczelnego Sąd Administracyjny.

Szczegółowe wywody zawarte we wniosku zostaną dla większej przejrzystości przedstawione w dalszej części uzasadnienia.

Dodatkowo w piśmie z dnia 14 XII 1994 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skorygował błędnie powołany we wniosku przepis ustawy o UOP (w miejsce art. 109 w związku z art. 65 – art. 92 w związku z art. 65) a ponadto przedstawił Aneks do porozumienia Ministra Spraw Wewnętrznych, Komendanta Głównego Policji i Przewodniczącego Komisji Wykonawczej NSZZ Policjantów w sprawie zmiany stawek uposażenia i świadczeń pieniężnych przysługujących policjantom, zawartego w dniu 25 VII 1994. Zdaniem Rzecznika niemożność dochodzenia odsetek za opóźnienie wypłaty, na zasadach określonych w art. 481 § 1 kc negowałaby w istocie prawny charakter złożonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Komendanta Głównego Policji, przyrzeczenia publicznego.

2. Prokurator Generalny, w swym stanowisku z dnia 21 października 1994 r., skłania się do poglądu, że dopuszczalnym jest dochodzenie odsetek przez funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa oraz Straży Granicznej przed sądem powszechnym z tytułu nieterminowej wypłaty świadczeń pieniężnych przysługujących im z mocy prawa. Zdaniem Prokuratora Generalnego problematyka objęta wnioskiem wiąże się z koniecznością ustalenia relacji między różnymi gałęziami prawa regulującymi stosunki zatrudnienia, a zwłaszcza stosunku administracyjno-prawnego mianowania do prawa pracy i prawa cywilnego oraz do zasad konstytucyjnych, wiodących w poszukiwaniu odpowiedzi co do sposobu rozumienia (wykładni) przepisów objętych wnioskiem. I w tym wypadku szczegółowa argumentacja Prokuratora Generalnego zostanie przedstawiona w dalszej części uzasadnienia.

Prokurator Generalny w końcu, w razie niepodzielenia przez Trybunał Konstytucyjny proponowanej wykładni, poddaje pod rozagę kwestię ewentualnej sygnalizacji.

II.1 Wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw wiąże się z wątpliwością co do dopuszczalności dochodzenia przed sądem powszechnym roszczeń ze stosunku administracyjnoprawnego a zwłaszcza z problemem czy szczególny stosunek służbowy funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej, łączący tych funkcjonariuszy z zatrudniającymi je organami, pozwala na dochodzenie roszczeń o odsetki zwłoki na podstawie art. 481 § 1 k.c.

Z treści wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i stanowiska zajętego przez Prokuratora Generalnego oraz powołanego orzecznictwa i literatury przedmiotu wynikają dwie, zasadniczo przeciwstawne, koncepcje rozumienia wskazanych na wstępie przepisów ustawowych.

Według pierwszej koncepcji, prezentowanej w orzecznictwie Sądu Najwyższego, „mianowanie” jako źródło stosunku prawnego funkcjonariuszy tych służb nie jest identyczne z pojęciem mianowania, jakim posługuje się art. 2 kodeksu pracy. Występuje w nim tak wielkie nasilenie pierwiastków władczych w stosunkach służbowych, że regulacje z zakresu prawa pracy są mniej przydatne od regulacji administracyjnoprawnych. Z tej konstatacji Sąd Najwyższy wyprowadza wniosek, że „stosunki służbowe funkcjonariuszy MO mają charakter administracyjnoprawny”, a w konsekwencji roszczenia, dla których podstawę prawną stanowi ustawa o służbie funkcjonariuszy MO, nie mają charakteru cywilnego (Postanowienie SN z 12 IX 1984 r. I PR 93/84). Pogląd ten podzielił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 XII 1991 r. I PZP 60/91 ustalając, że droga sądowa dla dochodzenia roszczeń związanych ze zwolnieniem ze służby w Policji jest niedopuszczalna. W uzasadnieniu tej uchwały SN stwierdził, że ustawa o Policji reguluje w sposób zupełny służbowy stosunek funkcjonariusza Policji i nie odsyła do uregulowań kodeksu pracy. Kontynuując tę linię orzecznictwa Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 XII 1992 r. III AZP 27/92 stwierdził, że rozpoznanie sprawy o roszczenie pieniężne funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa, wynikające ze stosunku służbowego, należy do właściwości organu administracyjnego. W uzasadnieniu tej uchwały SN stanął na stanowisku, że wykładnia norm regulujących te szczególne stosunki służbowe administracyjne prowadzi do wniosku, że nie mają one charakteru cywilnoprawnego stosunku pracy ze względu na ich swoiste cechy, nie występujące w cywilnoprawnych stosunkach pracy. „Prawo cywilne służy uregulowaniu 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 ten stosunek powstaje (...) W stosunkach administracyjnoprawnych należą się odsetki, jeśli konkretny przepis prawa tak stanowi lub odsyła w kwestiach nie uregulowanych w ustawie do stosowania w tym przedmiocie np. przepisów prawa cywilnego (...) W ustawie o Urzędzie Ochrony Państwa nie ma jakiegokolwiek regulacji dotyczącej odsetek w razie opóźnienia w spełnieniu świadczenia pieniężnego. W ustawie tej żaden przepis nie nakazuje do stosunku służbowego administracyjnego stosować pomocniczo lub odpowiednio przepisów prawa cywilnego ze względu na istniejące między nimi różnice i odrębności”. SN wyraził przy tym pogląd, że nie istnieje społeczna potrzeba ujednoczenia różnych stosunków prawnych, które są regulowane przez użycie innych środków i metod w odrębnych aktach prawnych, ze względu na odmienne zasady ich funkcjonowania.

Na całkowicie odmiennym stanowisku stanął Rzecznik Praw Obywatelskich. Odnosząc się krytycznie do przedstawionej wyżej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego przedstawił wątpliwości, jakie w cyt. wyż. sprawie sygn. akt III AZP 27/92 legły u podstaw wniosku Naczelnego Sądu Administracyjnego do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego. We wniosku tym NSA dowodził m.in. że tylko w

sprawach cywilnych należą się odsetki zwłoki za opóźnienie w wykonaniu zobowiązania, a w sprawach administracyjnych przepisy przewidują tylko wyjątkowo taką możliwość, np. w sprawach o należności podatkowe. Ani ustawa o Urzędzie Ochrony Państwa, ani też inne ustawy regulujące stosunki służbowe, np. policji, żołnierzy zawodowych, straży granicznej, nie normują kwestii odsetek za opóźnienie w spełnieniu świadczenia. Możliwość wypłaty odsetek za opóźnione świadczenie w stosunkach służbowych istniałaby tylko wtedy, gdyby przyjąć, że odsetki mają charakter roszczenia cywilnoprawnego. NSA nie wydaje się, aby istniały racje społeczne dla praktyki dyskryminującej funkcjonariuszy UOP, policji, żołnierzy zawodowych i innych w porównaniu z innymi pracownikami mianowanymi, np. urzędnikami państwowymi, sędziami i prokuratorami, którym w podobnych sytuacjach należą się odsetki. Zdaniem NSA odmienne stanowisko Sądu Najwyższego budzi wątpliwości, gdyż „przyjmuje nierównorzędność stron w kwestii wynagrodzenia i innych świadczeń, jako ekwiwalentu za służbę, którą jest *sui generis* praca. Jeśli nie jest wykluczone przyjęcie „nierównorzędności”, jako cechy stosunku administracyjnego w zakresie rozwiązania, modyfikacji i ustalenia lub rozwiązania stosunku służbowego, to możliwe jest uznanie równorzędności w zakresie świadczeń ekwiwalentnych, należnych funkcjonariuszowi”. NSA powołuje się przy tym na ustawę z 16 IX 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Podzielając ten pogląd Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił, że linia orzecznicza Sądu Najwyższego charakteryzuje się nadmiernym formalizmem i budzi poważne wątpliwości. Przedstawił przy tym „zestawienie postanowień stosowanych ustaw do unormowań innych kategorii funkcjonariuszy mianowanych lub zawartych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa pracy”, które wskazują na daleko idące podobieństwo rozwiązań. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że stosunek służbowy funkcjonariusza Policji, UOP lub SG zawiera szereg elementów stosunku pracowniczego, tak umownego jak i zawartego przez mianowanie. Zarzucił przy tym, że uchwała SN z 18 XII 1992 r. sygn. akt III AZP 27/92, dopuszczając możliwość dochodzenia odsetek za nieterminową wypłatę należnego świadczenia o ile konkretny przepis tak stanowi lub odsyła do przepisów prawa cywilnego, stanowi faktycznie uprawnienia pozorne. Przepisy ustaw o: Policji, UOP i SG oraz wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze nie przewidują bowiem żadnej z tych możliwości.

Stanowisko to poparł Prokurator Generalny, stojąc na stanowisku, że sama szczególność stosunku służbowego łączącego tych funkcjonariuszy z organami zatrudniającymi ich nie wydaje się stanowić wystarczającej przesłanki do przyjęcia tezy, że skoro stosunek służbowy ww. funkcjonariuszy ma charakter administracyjnoprawny, to związane z nim roszczenia nie mogą być dochodzone przed sądem. Ten pogląd na tle literatury przedmiotu nie wydaje się być oczywisty. Zdaniem Prokuratora Generalnego: „Szczególny charakter zatrudnienia w drodze nominacji dotyczy przede wszystkim szczególnych warunków zatrudnienia oraz przedmiotu i czasu pracy. Do wykonywania tych zadań dostosowane jest uposażenie, które wprawdzie nie jest wynagrodzeniem w rozumieniu prawa pracy, ale stanowi quasi wynagrodzenie za pracę”. Opowiada się przeciwko wykładni rozszerzającej przepisów szczególnych, wychodzącej z założenia, że skoro pragmatyki te nie przewidują odszkodowań w postaci odsetek, to nie mogą być także dochodzone na zasadach ogólnych, określonych w innych przepisach normujących tę problematykę. Jego zdaniem brak jest wystarczających przesłanek społecznych i prawnych do przyjęcia, że zamiarem ustawodawcy było pozbawienie funkcjonariuszy służb mundurowych realnej ochrony prawa do odsetek od nieterminowo wypłacanych świadczeń pieniężnych w sytuacji, gdy wszyscy inni pracownicy zarówno kontraktowi jak i

mianowani (powołani) uprawnienia takie zachowują. Odstępstwo od powszechnie obowiązujących przepisów w tak ważnej dziedzinie stosunków prawnych, winno wynikać wyraźnie z przepisów prawa, nie zaś z doktrynalnej wykładni nierozzerwalności roszczenia ubocznego od głównego. Za poglądem o dopuszczalności drogi sądowej przemawia, zdaniem Prokuratora Generalnego, treść art. 2, art. 7 i 5 kp, z których ten ostatni przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów tego Kodeksu w części nie uregulowanej przepisami szczególnymi (pragmatykami). Tak też interpretuje tezę Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym w postanowieniu z dnia 21 IX 1994 r. sygn.akt PO 6/94 stwierdzającą, że pracownik może dochodzić swych roszczeń na drodze sądowej przed właściwym sądem pracy, jeśli rozpoznanie roszczeń majątkowych ze stosunku służbowego, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy kodeksu pracy, nie zostało przekazane przepisami szczególnymi do rozpatrzenia określonego organowi w drodze postępowania administracyjnego (art. 5, 242 i 262 kodeksu pracy w związku z art. 476 § 1 pkt.2 kpc) – jeśli przyjąć, że przepisy pragmatyk służbowych nie regulują zagadnienia odsetek. Cytuje ponadto pismo Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 17 XII 1992 r. Nr S/C II 500/375/92, skierowane do Ministra Spraw Wewnętrznych, w którym to piśmie Ministerstwo Sprawiedliwości wyraża pogląd, że wobec nie uregulowania tej kwestii wyraźnie w ustawach, mają zastosowanie ogólnie obowiązujące w tym przedmiocie przepisy prawa pracy. Prokurator Generalny w końcu zwraca uwagę na konstytucyjną i konwencyjną zasadę prawa obywateli do sądu, podkreślając, że tylko rzeczywiste, a nie pozorne prawo do sądu stanowi realizację fundamentalnej zasady państwa prawnego, każde zaś odstępstwo od tej zasady winno wyraźnie wynikać z przepisów prawa odpowiedniej rangi.

2. Analiza powołanych we wniosku przepisów poszczególnych ustaw ustrojowych wskazuje na pełną zbieżność ich treści. Art.105 ustawy o Policji o treści: „Uposażenie zasadnicze i dodatki do uposażenia o charakterze stałym są płatne z góry. Minister Spraw Wewnętrznych może określić, które dodatki o charakterze stałym są płatne z dołu”, został dosłownie powtórzony w art. 92 ustawy o UOP i art. 109 ustawy o Straży Granicznej. Także przepisy, które zdaniem Wnioskodawcy pozostają w związku z wymienionymi wyżej przepisami wymagającymi wykładni, mają identyczne brzmienie. Okres służby wszystkich tych funkcjonariuszy traktowany jest jako „praca o szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu pracowników i ich rodzin” (art. 78 ustawy o Policji, art. 65 ustawy o UOP i art. 78 ustawy o Straży Granicznej). Kontekst systemowy wszystkich tych przepisów nie wykazuje żadnych różnic co do ich treści lub rozumienia.

Ze wspomnianych przepisów nie wynika bezpośrednio odpowiedź co do roszczenia lub jego braku w wypadku niespełnienia w terminie („z góry”) świadczenia, zwanego „uposażeniem”. Na podstawie wykładni językowej nie można zatem usunąć powstałych wątpliwości a w szczególności wyjaśnić na ile szczególność stosunku służbowego funkcjonariuszy Policji, UOP i Straży Granicznej dopuszcza lub wyklucza możliwość dochodzenia roszczeń za opóźnione spełnienie świadczenia. W konsekwencji można stwierdzić, że z punktu widzenia reguł językowej wykładni obydwie, zaprezentowane w tej sprawie koncepcje, nie są wyłączone.

W doktrynie przyjmuje się, że w sytuacji, gdy językowe dyrektywy interpretacyjne nie pozwalają z badanego tekstu prawnego wyinterpretować praktycznie jednoznacznej normy postępowania, „odwołujemy się zwykle do założenia racjonalności „prawodawcy”, kierując się wówczas f u k c j o n a l n y m i r e g u ł a m i i n t e r p r e t a c y j n y m i, według których spośród dopuszczalnych językowo znaczeń danego zespołu przepisów należy przyjąć takie znaczenie, przy którym wyinteresowana norma miałaby najlepsze uzasadnienie aksjologiczne” (K. Opalek, J. Wróblewski, Zagadnienia teorii prawa,

Warszawa 1969, PWN, s. 256 oraz Z. Ziemiński (w:) A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1994, s. 206).

Przypomnieć w tym miejscu trzeba stanowisko, któremu dawał już wyraz Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt W 2/94, W 3/94), że ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni powinno być dokonane z uwzględnieniem zasad zawartych w przepisach konstytucyjnych. Konstytucyjną zasadą, której w rozważanej sprawie przypisać należy podstawowe znaczenie jest zasada prawa do pracy, rozumiana jako „prawo do zatrudnienia za wynagrodzeniem według ilości i jakości pracy” (art. 68 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Małej Konstytucji). Jak to wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, na gruncie reguł znaczeniowych języka polskiego słowa „zatrudnienie” używa się dla określenia sytuacji związanych z wykonywaniem stałej pracy za równie regularnym wynagrodzeniem (W 17/92, K 15/92). Konstytucyjne rozumienie tego pojęcia jest więc najszersze, obejmuje wszystkie stosunki prawne, oparte z jednej strony na stałym świadczeniu pracy (usług), z drugiej na regularnym wynagrodzeniu. Zatrudnieniu jako wartości konstytucyjnej odpowiada ochrona konstytucyjna, z uwzględnieniem w szczególności konstytucyjnej zasady prawa do sądu.

Bezspornym jest, że stosunki służbowe funkcjonariuszy wymienionych służb mają charakter administracyjnoprawny, mieszczą się bowiem w określonej grupie stosunków prawnych specyficznie regulowanych. Cechuje je m.in. – jak to trafnie określił Sąd Najwyższy – „nasilenie pierwiastków władczych”. Ta specyficzność nie oznacza jednak całkowitej odrębności od zasad ogólnych a jedynie takie odstępstwo i w takim zakresie, w jakim ustawodawca uznał to za konieczne ze względu na szczególne potrzeby danego stosunku służbowego. Zawierają one szereg elementów typowych dla stosunku pracowniczego a równocześnie szereg elementów specyficznych dla stosunków służbowych funkcjonariuszy Policji, UOP i Straży Granicznej. Szczególny charakter zatrudnienia w drodze nominacji odnosi się przede wszystkim do szczególnych warunków tego zatrudnienia; jego czasu pracy, szczególnej podległości i dyspozycyjności. W takim zakresie jednak, w jakim pragmatyki te nie zawierają szczególnej regulacji, mają zastosowanie powszechnie obowiązujące zasady i przepisy.

Ustawowo nałożony obowiązek płatności uposażeń zasadniczych i dodatków „z góry” rodzi skutki prawne. W razie opóźnienia się dłużnika ze spełnieniem świadczenia pieniężnego wierzycielowi przysługuje roszczenie o odsetki za czas opóźnienia (art. 481 § 1 kc). Jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była z góry oznaczona, należą się odsetki ustawowe (art. 481 § 2 kc). Wspomnieć przy tym należy, że odsetki zwłoki przysługują także z tytułu zobowiązań podatkowych, których administracyjnoprawny charakter nie budzi wątpliwości. W razie nadpłaty podatku, ceł, czy innych zobowiązań publiczno-prawnych, można dochodzić zwrotu na drodze cywilnoprawnej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Na tym tle wyłączenie drogi cywilnoprawnej dla dochodzenia roszczeń z tytułu nieterminowego spełnienia świadczenia – zapłaty uposażenia – byłoby niezrozumiałe.

Rzecznik Praw Obywatelskich powołuje się w swym wniosku na brak społecznych racji dla praktyki dyskryminującej funkcjonariuszy Policji, UOP i żołnierzy zawodowych i innych w porównaniu z pozostałymi pracownikami mianowanymi, np. urzędnikami państwowymi, sędziami i prokuratorami, którym w sytuacji opóźnienia należą się odsetki. Podzielając ten pogląd Prokurator Generalny stwierdza, że odstępstwo od powszechnie obowiązujących przepisów w tak ważnej dziedzinie stosunków prawnych winno wynikać wyraźnie z przepisów prawa, nie zaś z doktrynalnej wykładni nierozzerwalności roszczenia ubocznego od głównego.

Tym argumentom nie można odmówić słuszności. Jak wiadomo, w pragmatykach służbowych pewnych grup pracowników mianowanych (m.in. sędziów i prokuratorów)

określona jest wyraźnie droga sądowa dla dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego (np. art. 47 ust. 2 ustawy o prokuraturze – jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70; zm.: nr 105, poz. 509; art. 48 ustawy o Sądzie Najwyższym – jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48; zm.: Nr 91, poz. 421; art. 69 § 2 usp – jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25; zm.: Nr 77, poz. 355; zm.: Nr 91, poz. 421; zm.: Nr 105, poz. 509). Ustawodawca nie określił tej drogi w pragmatykach dotyczących służb tzw. mundurowych. U podstaw każdej wykładni przepisu prawnego tkwić winno założenie racjonalności ustawodawcy. Interpretator natomiast powinien dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by tworzyło spójny z prakseologicznego punktu widzenia system (Z. Ziemiński, op.cit., s. 209). Gdyby zatem z braku regulacji o dopuszczalności drogi sądowej dla dochodzenia przez funkcjonariuszy Policji, UOP i Straży Granicznej 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 rozumiane jako wyłączenie powszechnie obowiązujących zasad. Jak to już Trybunał Konstytucyjnie wielokrotnie podkreślał, prawo do sądu jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego, wynika więc z ustrojowej aksjologii Rzeczypospolitej Polskiej. Płyne 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 (orzeczenie TK z dnia 25 II 1992 r. sygn. akt K 3/91, OTK 1992, cz. I, s. 34). W praktyce legislacyjnej przykładem potwierdzającym taki stosunek ustawodawcy jest jego reakcja na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 I 1992 r. sygn. akt K 8/91, stwierdzające niekonstytucyjność (niezgodność z zasadą równości i zasadą demokratycznego państwa prawnego) art. 36 ustawy o Straży Granicznej. Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis wyłączający drogę sądową dla dochodzenia roszczeń z tytułu przenoszenia i zwalniania funkcjonariuszy został przez ustawodawcę zmieniony na rzecz drogi sądowej dla dochodzenia roszczeń w tych sprawach (ustawa z 4 IX 1992 r. o zm. ustawy o Straży Granicznej – Dz.U. z 1993 r. Nr 12, poz. 52).

W państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Jakkolwiek nie ma podstaw, aby ustawodawcy zwykłemu całkowicie odmawiać możliwości wyboru sądów powszechnych bądź szczególnych przy kształtowaniu drogi sądowej, to zawsze jednak konieczne jest, by sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. Ów rzeczywisty charakter oznacza m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń.

W tej sprawie przedmiotem wykładni nie są podstawowe administracyjno-prawne elementy stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych, lecz skutki prawne wynikające z nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego w postaci uposażenia zasadniczego i dodatków do uposażenia o charakterze stałym. Owa nieterminowość stanowi w takim wypadku zdarzenie prawne o charakterze cywilnoprawnym. Dla dochodzenia roszczeń z tego tytułu droga sądowo-administracyjna nie byłaby wystarczająca, bowiem sąd administracyjny sprawuje kontrolę o charakterze zasadniczo kasacyjnym i nie dysponuje środkami pozwalającymi na realizację roszczeń o charakterze

cywilnoprawnym. Uznanie w drodze wykładni, że w takich sprawach zachodzi właściwość NSA pozbawiałoby uprawnionych rzeczywistej (materialnej) ochrony sądowej. Konstytucyjna zasada prawa do sądu nakazuje więc przyjęcie wykładni odmiennej i uznanie właściwości sądów powszechnych. Wskazać zresztą należy, że rozwiązanie takie nie jest obce procedurze sądowno-administracyjnej. Gdy np. NSA stwierdzi nieważność zaskarżonej decyzji z powodu naruszenia art. 156 § 1 kpa, dochodzenie odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę następuje w postępowaniu przed sądem powszechnym (§ 3 art. 215 kpa). Dlatego także w zakresie, w jakim zachodzi potrzeba dochodzenia roszczeń z tytułu nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego, właściwą – bowiem jedynie skuteczną – ochronę sądową może stanowić postępowanie przed sądem powszechnym.

W konkluzji przedstawionych rozważań stwierdzić trzeba, że nie ma żadnych racji, które przy wyborze pomiędzy rezultatami wykładni językowo dopuszczalnymi przemawiałyby za wyłączeniem lub ograniczeniem rzeczywistego prawa do sądu. Wręcz przeciwnie założeniem państwa prawnego jest prawo do sądu. Wykładnia obowiązującego prawa musi zawsze dawać możliwie najpełniejszy wyraz temu założeniu

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.