

*Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.*

## **Wyrok**

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 25 stycznia 2011 r.

### **I OSK 1299/10**

Bieg przedawnienia roszczenia z tytułu uposażenia i innych świadczeń oraz należności przerywa nie tylko uznanie roszczenia i bezpośrednie dochodzenie roszczenia, ale także czynność zmierzająca bezpośrednio do ustalenia roszczenia.

*LEX nr 951951*

### **951951**

Dz.U.2002.207.1761: art. 103 ust. 3 pkt 2

### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Irena Kamińska.

Sędziowie: NSA Leszek Leszczyński, WSA del. Stanisław Marek Pietras (spr.).

### **Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 25 stycznia 2011 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Krakowie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2010 r. sygn. akt III SA/Kr 1049/09 w sprawie ze skargi S. R. na decyzję Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Krakowie z dnia (...) sierpnia 2009 r. nr (...) w przedmiocie wyrównania dodatku za wysługę lat:

1. uchyła zaskarżony wyrok i oddała skargę,
2. odstępuje od zasądzenia od S. R. na rzecz Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Krakowie kosztów postępowania kasacyjnego.

### **Uzasadnienie faktyczne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2010 r. sygn. akt II SA/Kr 1049/09 w sprawie ze skargi S. R., działając na podstawie art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153,

poz. 1270 ze zm.), uchylił decyzję Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Krakowie z dnia (...) sierpnia 2009 r. nr (...) oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji w przedmiocie wyrównania dodatku za wysługę lat.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd wskazał na następujący stan faktyczny. Otóż Dyrektor Zakładu Karnego w N. decyzją z dnia (...) kwietnia 2004 r. nr (...), z dniem 1 maja 2004 r. mianował skarżącego S. R. funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na stanowisko strażnika działu ochrony Zakładu Karnego w N. i równocześnie na dzień przyjęcia do Służby Więziennej zaliczył skarżącemu do okresu służby podlegającemu uwzględnieniu przy ustaleniu dodatku za wysługę lat, zasadniczą służbę wojskową w wymiarze 11 miesięcy i 15 dni.

Następnie ten sam organ decyzją personalną z dnia (...) października 2008 r. nr (...), zmienił opisaną już wyżej decyzję z dnia (...) kwietnia 2004 r. nr (...) w ten sposób, że na dzień 1 maja 2004 r. zaliczył S. R. do okresu służby podlegającemu uwzględnieniu przy ustaleniu dodatku za wysługę lat zasadniczą i zasadniczą nadterminową służbę wojskową w łącznym wymiarze 2 lata, 5 miesięcy i 2 dni.

Pismem z dnia (...) stycznia 2009 r. zatytułowanym "Raport", skarżący zwrócił się do Dyrektora Zakładu Karnego w N. o wypłacenie mu należności finansowej z tytułu zaliczenia nadterminowej służby wojskowej do wysługi lat pracy.

Z kolei Dyrektor Zakładu Karnego w N. decyzją personalną z dnia (...) lipca 2009 r. nr (...), przyznał skarżącemu wyrównanie dodatku za wysługę lat za okres od 26 stycznia 2006 r. do 31 października 2008 r. w wysokości 1.167,40 zł i wyjaśnił, że ustalając wysokość wypłaty należności finansowej z tytułu zaliczenia na dzień przyjęcia do nadterminowej zasadniczej służby wojskowej, wzięto pod uwagę treść art. 103 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej zgodnie z którą 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 dalszej części stwierdził, że w przypadku uposażenia funkcjonariusza Służby Więziennej istotne jest, że zmiana uposażenia następuje z chwilą zaistnienia okoliczności uzasadniających tę zmianę, a dodatek za wysługę lat, jako dodatek o charakterze stałym, płatny jest miesięcznie z góry. Zatem przyjęto, że skarżący, po zaliczeniu mu do stażu na dzień przyjęcia do służby 2 lat, 5 miesięcy i 2 dni, nabył prawo do dodatku za wysługę lat w wysokości 5% uposażenia zasadniczego. Jednak roszczenie S. R. o wypłatę tegoż

dodatku, zgłoszone w dniu (...) stycznia 2009 r., uległo przedawnieniu co do płatności przypadających przed dniem (...) stycznia 2006 r. Zatem w tym przypadku przy ustalaniu wysokości świadczeń należnych funkcjonariuszowi wzięto pod uwagę okres pomiędzy (...) stycznia 2006 r. a 31 października 2008 r. i wskazano, że z analizy dokumentów finansowych wynika, iż dodatek za wysługę lat był wypłacany S. R. w zaniżonej wysokości w okresie od 30 listopada 2006 r. do dnia 15 maja 2008 r. W związku z tym uznano, że stosowne wyrównanie dodatku za wysługę lat wynosi: za okres od 30 listopada 2006 r. do 30 marca 2007 r. - 229,90 zł, za okres od 1 kwietnia 2007 r. do 31 grudnia 2007 r. - 576 zł, za okres od 1 stycznia 2008 r. do 15 maja 2008 r. - 361,50 zł, co łącznie stanowi 1.167,40 zł. zaś rozbieżność okresów przy obliczeniu wyrównania ma związek z podwyżkami uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej (mającymi wpływ na dodatek za wysługę lat), wchodzącymi w życie odpowiednio 1 kwietnia 2007 r. i 1 stycznia 2008 r. Natomiast w odniesieniu do kwestii wypłaty odsetek za nieterminowe spełnienie świadczenia stwierdzono, że brak jest tytułu do ich wypłaty z uwagi na niewystępowanie w pragmatyce Służby Więziennej przepisów przewidujących wypłatę odsetek oraz przepisów, które by odsyłały do stosowania innych aktów prawnych w tej materii.

W odwołaniu od powyższej decyzji S. R. podał, że po przyjęciu do Służby Więziennej zgłaszał ustnie w Dziale Kadr w Zakładzie Karnym w N., iż służba nadterminowa w wojsku powinna być zaliczona do wysługi lat, ale oświadczone mu wówczas, że brak jest przepisów wykonawczych, aby tę służbę zaliczyć, a skoro organ decyzją personalną nr (...) zmienił swoją decyzję nr (...), to w związku z tym od dnia 1 maja 2004 r. należy mu się wyrównanie dodatku za wysługę.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Krakowie decyzją personalną z dnia (...) sierpnia 2009 r. Nr (...), mając za podstawę art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu podtrzymał stanowisko organu pierwszej instancji stwierdzając, że w wyniku zmiany decyzji nr (...) z dnia (...) kwietnia 2004 r. S. R. nabył prawo do dodatku za wysługę lat w wymiarze 5% uposażenia zasadniczego już w dniu przyjęcia do służby. Niemniej jednak jego roszczenie o wypłatę tego dodatku, zgłoszone w dniu (...) stycznia 2009 r. uległo przedawnieniu co do płatności przypadających przed dniem (...) stycznia 2009 r. Przepis art. 103 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej uprawnia organ właściwy do rozpatrzenia roszczenia do nieuwzględnienia przedawnienia, jeżeli opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami. Jednak

- w ocenie organu - w przedmiotowym sprawie trudno doszukać się wyjątkowych okoliczności jakimi, zgodnie z art. 124 pkt 4 k.c., może być m.in. niemożność dochodzenia roszczenia z powodu przeszkody spowodowanej siłą wyższą, czyli zdarzeniem nadzwyczajnym, zewnętrznym i niemożliwym do zapobieżenia.

Powyższa decyzja stała się przedmiotem skargi S. R. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, w której zakwestionował on wysokość przyznanego mu dodatku oraz nie naliczenie odsetek za nieterminowe spełnienie świadczenia od dnia wymagalności zarzucając naruszenie art. 103 ustawy o Służbie Więziennej, nie rozpatrzenie dogłębnie jego sytuacji pracowniczej, błędną interpretację zapisów ustawowych oraz sprzeczność z zebrany materiałem dowodowym. W dalszej części podniósł, że Dyrektor Zakładu Karnego w N. na dzień przyjęcia go do służby był w dyspozycji dokumentów, które w świetle § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 14, poz. 137), stanowiły podstawę do zaliczenia okresu zasadniczej służby wojskowej jak i okresu zasadniczej służby wojskowej nadterminowej jako podstawy do naliczenia dodatku za wysługę lat. Zatem - zdaniem skarżącego - powinien mieć zastosowanie w sprawie art. 103 ust. 2 stawy, gdyż do wyjątkowych okoliczności, oprócz np. klęsk i tym podobnych zdarzeń, należy bezwzględnie zaliczyć błąd po stronie organu wydającego decyzję. W kwestii wypłaty odsetek za nieterminowe spełnienie świadczenia skarżący zarzucił, że jeżeli w pragmatyce brak jest przepisów umożliwiających naliczanie i wypłatę odsetek to nie znaczy, że one się nie należą, gdyż w takiej sytuacji stosuje się akty wyższego rzędu, aż po ogólne zasady wynikające z Kodeksu cywilnego (poprzez zastosowanie art. 300 Kodeksu pracy), a poza tym istnieje instytucja odsetek ustawowych.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Krakowie wniósł o jej oddalenie, a wskazując na dotychczasowe ustalenia faktyczne i prawne dodał, że wskutek kilkuletniej bezczynności skarżącego doszło do przedawnienia, zaś jednostkom sektora finansów publicznych nie wolno wypłacać należności przedawnionych, gdyż stanowiłoby to naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Natomiast co do żądania zapłaty odsetek za zwłokę wskazano, że strona była informowana o zastosowanym przez nią niewłaściwego trybu dochodzenia tegoż roszczenia, gdyż w sprawie nie przysługuje droga administracyjna.

W uzasadnieniu prawnym natomiast Sąd stwierdził, że zgodnie z treścią art. 97 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.), uposażenie funkcjonariusza składa się z uposażenia zasadniczego i z dodatków do uposażenia, zaś w myśl art. 100 ust. 1, funkcjonariusze otrzymują następujące dodatki o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego:

- 1) dodatek za wysługę lat w wysokości:
  - a) 5% uposażenia zasadniczego - po 2 latach służby,
  - b) 10% uposażenia zasadniczego - po 5 latach służby,
  - c) 15% uposażenia zasadniczego - po 10 latach służby,
  - d) 20% uposażenia zasadniczego - po 15 latach służby,
  - e) 25% uposażenia zasadniczego - po 20 latach służby;
- 2) dodatek za stopień;
- 3) dodatek służbowy;

Natomiast przy ustalaniu dodatku za wysługę lat uwzględnia się okres zasadniczej służby wojskowej oraz okresy zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych w pełnym wymiarze czasu pracy (ust. 2), a Minister Sprawiedliwości, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, określi, w drodze rozporządzenia, tryb i warunki przyznawania dodatków o charakterze stałym, o których mowa w ust. 1, uwzględniając w szczególności wysokość tych dodatków, sposób ich obliczania, a w przypadku dodatku służbowego - także warunki jego obniżania (ust. 3). W dalszej części powołano się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2006 r. sygn. akt I OSK 283/06 (opubl. - LEX nr 281399) gdzie odnośnie ust. 2 stwierdzono, że "przy ustalaniu dodatku za wysługę lat uwzględnia się okres zasadniczej służby wojskowej" i "Nie ma żadnych istotnych, racjonalnych przesłanek, by odmiennie traktować osoby odbywające zasadniczą służbę wojskową i nadterminową zasadniczą służbę wojskową. Oceny tej nie może zmienić i to, że jedna z tych służb wynika z określonego obowiązku, druga natomiast zasadza się na dobrowolnym jej pełnieniu. W ich rozdzieleniu i nadaniu im z punktu widzenia przepisu art. 100 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.) odmiennego znaczenia należałoby upatrywać nierównego traktowania wobec prawa (art. 32 Konstytucji)". W oparciu o delegację ustawową zacytowanego wyżej art. 100 ust. 3 ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 14, poz. 137), które stanowi m.in.: "§ 2. (...) 2. Zaliczenie okresów służby lub zatrudnienia

do okresu służby w Służbie Więziennej, od którego zależy wysokość dodatku za wysługę lat, dokonuje się w drodze decyzji administracyjnej, na dzień przyjęcia do służby funkcjonariusza, na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach osobowych funkcjonariusza, a w szczególności: (...) 5) wyciągu z książeczki wojskowej". Tymczasem z akt osobowych skarżącego wynika, że na dzień przyjęcia do służby organ pierwszej instancji dysponował książeczką wojskową skarżącego, w której odnotowano okresy odbycia zasadniczej służby wojskowej i nadterminowej zasadniczej służby wojskowej. Ponadto w aktach osobowych skarżącego brak jest zarówno jego wniosku, jak i notatki urzędowej o ustnym zgłoszeniu takiego wniosku przez funkcjonariusza, zaś decyzję personalną z dnia (...) października 2008 r. nr (...) zmieniającą decyzję z dnia (...) kwietnia 2004 r. Nr (...) i zaliczającą S. R. do okresu służby podlegającemu uwzględnieniu przy ustaleniu dodatku za wysługę lat zasadniczą i zasadniczą nadterminową służbę wojskową, Dyrektor Zakładu Karnego w N. wydał z urzędu. Zatem istotą sporu jest to, z jakim momentem powstało roszczenie o wypłatę wynagrodzenia skarżącego w wysokości wynikającej z prawidłowego zaliczenia do wysługi lat nadterminowej służby wojskowej oraz czy i w którym momencie doszło do przerwania biegu przedawnienia tego roszczenia. W ocenie Sądu niewątpliwym jest, że uprawnienie funkcjonariusza do dodatku za wysługę lat powstaje na mocy ustawy i w przypadku skarżącego, który został przyjęty do Służby Więziennej w chwili, gdy powinien mieć zaliczone do okresu służby podlegającemu uwzględnieniu przy ustaleniu dodatku za wysługę lat zasadniczą i zasadniczą nadterminową służbę wojskową w łącznym wymiarze 2 lata, 5 miesięcy i 2 dni, jego uprawnienie do dodatku za wysługę lat (5% uposażenia zasadniczego - po 2 latach służby, zgodnie z art. 100 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy), powstało w dniu rozpoczęcia służby i aktualizowało się w każdym następnym miesiącu, odrębnie za każdy miesiąc. Podstawą powstania roszczenia w rozmiarze uwzględniającym okres nadterminowej służby wojskowej były przedstawione przez skarżącego dokumenty, w tym książeczka wojskowa. Z dniem rozpoczęcia służby powstało więc roszczenie skarżącego o wypłatę wynagrodzenia skarżącego w wysokości wynikającej z prawidłowego zaliczenia do wysługi lat nadterminowej służby wojskowej. Jednakże, jak wynika z akt personalnych, decyzją personalną z dnia (...) kwietnia 2004 r. Dyrektor Zakładu Karnego w N. zaliczył skarżącemu do okresu służby podlegającemu uwzględnieniu przy ustaleniu dodatku za wysługę lat, tylko okres zasadniczej służby wojskowej i decyzja ta nie została przez skarżącego zaskarżona.

Zasadnie organy administracyjne wskazały, że roszczenie skarżącego z tytułu prawa do dodatku za wysługę lat, jako składnika uposażenia ulegają przedawnieniu zgodnie z art. 103 ustawy o Służbie Więziennej, w myśl którego 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. Natomiast organ właściwy do rozpatrywania roszczeń może nie uwzględnić przedawnienia, jeżeli opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami (ust. 2), zaś bieg przedawnienia roszczenia z tytułu uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych przerywa: 1) każda czynność przed kierownikiem jednostki organizacyjnej, właściwym do rozpatrywania roszczeń, podjęta bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia roszczenia; 2) uznanie roszczenia (ust. 3.). Nie sposób natomiast przyznać racji organom, że przerwanie biegu przedawnienia nastąpiło w chwili złożenia przez skarżącego wniosku o wypłatę dodatku, a więc w dniu (...) stycznia 2009 r., albowiem Dyrektor Zakładu Karnego w N. wydając z urzędu decyzję personalną z dnia (...) października 2008 r. Nr (...) o zaliczeniu S. R. do okresu służby podlegającemu uwzględnieniu przy ustaleniu dodatku za wysługę lat zasadniczej nadterminowej służby wojskowej, tym samym uznał roszczenie skarżącego o wypłatę dodatku przysługującego z tego tytułu. Zatem jeśli się zważy na treść art. 103 ust. 3 pkt 2 ustawy, to przerwanie biegu przedawnienia nastąpiło właśnie w dniu (...) października 2008 r. Natomiast nie ma racji skarżący domagając się od organów ustalenia odsetek za nieterminową wypłatę należności, bowiem - jak stwierdził organ drugiej instancji - roszczenie odsetkowe funkcjonariusza Służby Więziennej ma charakter sprawy cywilnej i może być dochodzone przed sądem powszechnym. Pogląd ten jest ustalony zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jak i Sądu Najwyższego (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt OPS 17/00, ONSA z 2001 r., Nr 3, poz. 100, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. akt III PZP 1/05, OSNP z 2006 r., Nr 15 - 16, poz. 227). Ponadto ustawa o Służbie Więziennej nie reguluje kwestii odsetek i odsetki są należne (najczęściej) w przypadku zwłoki dłużnika, na co wskazuje treść art. 476 k.c. w myśl którego dłużnik dopuszcza się zwłoki, gdy nie spełnia świadczenia w terminie, a jeżeli termin nie jest oznaczony, gdy nie spełnia świadczenia niezwłocznie po wezwaniu przez wierzyciela. Nie dotyczy to wypadku, gdy opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie

ponosi. Stąd też przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organy wezmą pod uwagę fakt, że bieg przedawnienia roszczenia uległ przerwaniu z dniem (...) października 2008 r. i organ ponownie rozważy kwestię ewentualnego zaistnienia przesłanki określonej w art. 103 ust. 2 omawianej ustawy o Służbie Więziennej.

Od powyższego wyroku w całości, Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Krakowie wniósł skargę kasacyjną zarzucając mu:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 103 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.) poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że bieg trzyletniego okresu przedawnienia, o którym mowa w tym przepisie należy liczyć od dnia 31 października 2008 r., przez co wypełniona została dyspozycja art. 174 pkt 1 p.p.s.a.;
2. naruszenie przepisów postępowania, a mianowicie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) powoływanej dalej P.u.s.a. poprzez ustalenie, że w wyniku wydania decyzji personalnej z dnia (...) października 2008 r. nr (...) o zaliczeniu S. R. do okresu służby podlegającemu uwzględnieniu przy ustaleniu dodatku za wysługę lat zasadniczej nadterminowej służby wojskowej doszło do uznania roszczenia skarżącego S. R. o wypłatę dodatku przysługującego z tego tytułu, przez co wypełniona została dyspozycja art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

W związku z powyższym skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku, a także o zasądzenie na rzecz strony kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Natomiast w uzasadnieniu stwierdził, że sprawa interpretacji art. 100 ust. 2 ustawy w świetle przytoczonego przez Sąd wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2006 r. sygn. akt I OSK 283/06, nie budzi wątpliwości. Natomiast istotą sporu jest to, z jakim momentem powstało roszczenie o wypłatę wynagrodzenia skarżącego w wysokości wynikającej z prawidłowego zaliczenia do wysługi lat nadterminowej służby wojskowej oraz czy i w którym momencie doszło do przerwania biegu przedawnienia tego roszczenia. Skarżący kasacyjnie zarzucił, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie błędnie uznał, iż przerwanie biegu przedawnienia nastąpiło w dniu (...) października 2008 r. przy wydaniu z urzędu decyzji nr (...) o zaliczeniu S. R. do okresu służby podlegającemu uwzględnieniu przy ustaleniu dodatku za wysługę lat zasadniczej nadterminowej służby wojskowej, a nie z chwilą złożenia



przez niego wniosku o wypłatę dodatku w dniu (...) stycznia 2009 r., bowiem trudno się tutaj doszukać wyjątkowych okoliczności w myśl art. 103 ust. 3 i wskutek kilkuletniej bezczynności skarżącego doszło do przedawnienia, zaś jednostkom sektora finansów publicznych nie wolno wypłacać należności przedawnionych, gdyż stanowiłoby to naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W przedmiotowej sprawie należało bowiem rozróżnić dwie płaszczyzny roszczeń skarżącego. Pierwszą, związaną z koniecznością zaliczenia nadterminowej zasadniczej służby wojskowej do stażu i wydania w tym zakresie decyzji potwierdzającej takie zaliczenie oraz drugą płaszczyznę odnoszącą się do ewentualnych roszczeń o charakterze majątkowym związanych bezpośrednio z kwestią przerwania biegu ich przedawnienia. Nie można więc bezpośrednio wiązać dwóch elementów tj. żądania wydania decyzji o zaliczeniu i żądania wypłaty określonej sumy pieniężnej, a przemawia za tym przede wszystkim przyczyna dla której został wprowadzony przepis dotyczący przedawnienia roszczeń majątkowych, w którym ustalono trzyletni okres, kiedy strona może ich dochodzić. Termin ten należy bezsprzecznie liczyć od momentu, kiedy strona wystąpiła konkretnie z roszczeniem zapłaty, a nie z jakimkolwiek roszczeniem. Tak samo nie można uznać, iż żądanie zaliczenia, o którym mowa powyżej, wyczerpuje przesłanki żądania zapłaty, a wydanie decyzji o zaliczeniu stanowi uznanie roszczenia o zapłatę. Wydanie decyzji zgodnie z żądaniem strony, uwzględniającej roszczenie o wliczenie powyższego okresu nadterminowej zasadniczej służby wojskowej spowodowało jedynie ustalenie, że powyższy okres został doliczony. Wobec powstania nowego stanu faktycznego i braku wypłaty przez organ środków majątkowych wynikłych z przedmiotowego zaliczenia, skarżący mógł skutecznie wystąpić o ich wypłatę. Jednakże to od skarżącego zależał termin wystąpienia, czy zrobi to od razu, czy dopiero po upływie dłuższego okresu czasu i w związku z tym termin przedawnienia roszczenia należy liczyć dopiero od momentu, kiedy wystąpił z takim roszczeniem. Przemawia za tym po pierwsze to, że z dniem rozpoczęcia służby, a nie z żadnym innym dniem, powstało roszczenie skarżącego o wypłatę wynagrodzenia w wysokości wynikającej z prawidłowego zaliczenia do wysługi lat nadterminowej zasadniczej służby wojskowej i aktualizowało się ono w każdym następnym miesiącu, odrębnie za każdy miesiąc, a po drugie gdyby założyć, że powód nie występuje z żądaniem bezpośrednio po wydaniu decyzji zaliczającej, a czyni to np. za cztery lata, to trzyletni okres przedawnienia należałoby wydłużyć o te właśnie cztery lata. Zatem nie może zniknąć z pola oceny odpowiedź na pytanie, co dzieje

się z okresem od uwzględnienia żądania o zaliczenie do wystąpienia z żądaniem zapłaty, zwłaszcza w sytuacji, gdy taki okres ulega znacznemu wydłużeniu. Odpowiadając na tak postawiony problem stwierdzić trzeba, że w takim przypadku doszłoby do nieuprawnionej korzyści dla strony skarżącej i bezpodstawnego wydłużenia okresu przedawnienia, jasno sprecyzowanego w przepisach rangi ustawowej. Oczywiście w odmiennej sytuacji, tj. złożonego bezpośrednio żądania zaliczenia i wypłaty można by mówić, że bieg terminu przedawnienia rozpoczął się właśnie już w 2008 r., lecz tak się jednak nie stało. Art. 103 ustawy został stworzony właśnie po to, aby strona, w razie nie otrzymania świadczenia od organu, które ten winien wypłacić, była dyscyplinowana i w określonym terminie wystąpiła z żądaniem pod rygorem utraty skutecznej możliwości jego dochodzenia za okresy odpowiednio wcześniejsze. Określenie terminu przedawnienia musiało wiązać się z założeniem przez ustawodawcę, że w praktyce mogą występować sytuacje, gdy organ administracyjny nie podejmuje określonych działań, które są dopiero realizowane po interwencji strony, tutaj zgłoszeniu stosownego żądania. Stąd jeśli nie doszło do wypłaty świadczenia na rzecz strony, mogła ona wystąpić ze stosownym żądaniem zapłaty, a termin trzech lat wstecz należało liczyć od daty zgłoszenia właśnie takiego żądania, a nie jakiegokolwiek żądania. W tym kontekście, w ocenie skarżącego kasacyjnie, także twierdzenia o uznaniu roszczenia w tak szerokim rozumieniu jak przedstawiono w uzasadnieniu Sądu I instancji, są chybione zwłaszcza, że w sentencji decyzji organu nie było mowy o takim rozstrzygnięciu. W istocie bowiem doszło do uznania roszczenia, ale w zakresie omawianego zaliczenia. Reasumując, zasadnym jest po pierwsze zarzut naruszenia prawa materialnego tj. art. 103 ustawy poprzez niewłaściwe zastosowanie, w zakresie w jakim Sąd przyjął początek biegu przedawnienia, o którym mowa w przytoczonym przepisie, a po drugie zarzut naruszenia przepisów postępowania tj. art. 1 § 1 i § 2 P.u.s.a. przez błędne ustalenie w stanie faktycznym, że doszło do uznania roszczenia o wypłatę powyższego świadczenia.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2)

naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Stosownie zaś do treści art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Zwiążanie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w skardze kasacyjnej. Oznacza to zatem konieczność powołania konkretnych przepisów prawa, którym - zdaniem skarżącego kasacyjnie - Sąd uchybił, uzasadnienia ich naruszenia i w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia prawa procesowego wykazania dodatkowo, że to wytknięte uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Ponieważ w sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania, przeto Naczelny Sąd Administracyjny ogranicza swoje rozważania do oceny zagadnienia prawidłowości dokonanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wykładni wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów prawa i stwierdzić należy, że skarga owa analizowana pod tym kątem, posiada usprawiedliwione podstawy.

Skoro zaś skargę oparto na obu podstawach wskazanych w art. 174 p.p.s.a., zatem w pierwszej kolejności należało odnieść się do zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania.

Stąd też oceniając zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 1 § 1 i 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych poprzez ustalenie, że w wyniku wydania skarżącemu decyzji o zaliczeniu mu do wysługi lat zasadniczej nadterminowej służby wojskowej doszło do uznania roszczenia o wypłatę dodatku z tego tytułu, uznać należy za niezasadny i jako nieporozumienie. Z tego mianowicie powodu, że naruszenie powyższego przepisu może polegać na uchyleniu się przez Sąd od merytorycznego rozpoznania sprawy i taka sytuacja będzie miała miejsce wówczas, gdy sąd mimo swojej właściwości i spełnienia wszystkich wymogów formalnych skargi, w ogóle jej nie rozpoznał, bądź rozpoznał ją z uwzględnieniem innych kryteriów, niż kryterium legalności. Natomiast nie dotyczy takich sytuacji, gdy - zdaniem wnoszących skargę kasacyjną - kontrolę tę wykonał z tym tylko, że nienależycie (vide: wyrok NSA z dnia 15 października 2010 r. sygn. akt I OSK 655/10 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Wskazać natomiast należy, że zgodnie z art. 103 ust. 3 ust. 2 obowiązującej w dniu wydania zaskarżonej decyzji ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. ustawy o Służbie Więziennej, bieg przedawnienia roszczenia z tytułu uposażenia i innych

świadczeń oraz należności pieniężnych przerywało m.in. uznanie roszczenie. Oznacza to, że sądy administracyjne były właściwe do oceny, czy organ prawidłowo zastosował dany przepis lub błędnie go nie zastosował, natomiast prawidłowość takiej oceny dokonanej przez Sąd pierwszej instancji mogła być przedmiotem zarzutu skargi kasacyjnej w zakresie naruszenia prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

W świetle zatem powyższych rozważań na uwzględnienie zasługuje zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisu art. 103 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie.

Podkreślenia bowiem wymaga, że skarżący S. R. pismem z dnia (...) października 2008 r. zatytułowanym informacja, wyraził jedynie zgodę na zmianę decyzji personalnej Dyrektora Zakładu Karnego w N. z dnia (...) kwietnia 2004 r. nr (...) w przedmiocie zaliczenia nadterminowej zasadniczej służby wojskowej do okresu służby w Służbie Więziennej i nie wnosił przy tym żądania wypłaty zaległych świadczeń.

Dyrektor Zakładu Karnego w N. decyzją z dnia (...) października 2008 r. nr (...) w trybie art. 155 i 154 § 2 k.p.a., zmienił powyższą decyzję w ten sposób, że zaliczył skarżącemu nadterminową zasadniczą służbę wojskową do okresu służby w Służbie Więziennej, co miało wpływ na wysokość wypłacanego skarżącemu wraz z uposażeniem zasadniczym dodatku za wysługę lat. Natomiast w żaden sposób nie przesądzało to o wypłacie podwyższonego już dodatku z datą wsteczną i w konsekwencji nie może tu być zatem mowy o uznaniu takiego roszczenia. Jednocześnie - w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego - żądania takiego nie stanowiła również zgoda wyrażona przez skarżącego w piśmie z dnia (...) października 2008 r., zwanego informacją.

Stąd też należy przyznać rację skarżącemu kasacyjnie, że w rozpoznawanej sprawie czynnością podjętą bezpośrednio przez S. R. w celu dochodzenia roszczenia był dopiero raport z dnia (...) stycznia 2009 r. i to z tym dniem nastąpiło przerwanie biegu przedawnienia.

Tytułem uzupełnienia jedynie podkreślić należy, iż bieg przedawnienia roszczenia z tytułu uposażenia i innych świadczeń oraz należności, w świetle cytowanych wyżej przepisów, przerywa nie tylko uznanie roszczenia i bezpośrednie dochodzenie roszczenia, ale także czynność zmierzająca bezpośrednio do ustalenia roszczenia.

Jednak na gruncie rozpoznawanej sprawy i taka sytuacja nie miała miejsca, bowiem w piśmie z dnia (...) października 2008 r. skarżący

jedynie wyraził zgodę na zmianę ustalenia okresu służby w Służbie Więziennej, co można uznać najwyżej za pośrednią czynność w celu ustalenia roszczenia. Natomiast w żaden sposób nie wnosił o to, co miałyby wówczas wpływ na ustalenie daty przerwania przedawnienia.

Reasumując, zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia prawa materialnego uznać należy za uzasadniony, a rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za błędne i w konsekwencji zaskarżoną decyzję personalną Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej z dnia (...) sierpnia 2009 r. za prawidłową.

W tym stanie rzeczy, skoro zaskarżony wyrok nie narusza przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, a jednocześnie zachodzi naruszenie prawa materialnego i w konsekwencji skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, to na mocy art. 188, a w sprawie kosztów na podstawie art. 207 § 2 cytowanej już wyżej ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należało orzec jak w sentencji wyroku.