

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



B i u l e t y n P r a w n y

Nr 10

W a r s z a w a 2 0 0 1

K O L E G I U M R E D A K C Y J N E

Bronisław KACHNIKIEWICZ, Hanna KARASZEWSKA,
Kazimierz KOWALSKI, Jan ŁOZIŃSKI, Anna OSZCZĘDA,
Krystyna ROGALSKA, Ewa RUDNICKA (sekretarz), Maciej
SŁAWIŃSKI (przewodniczący), Barbara ŚWIĄTKIEWICZ
(zastępca przewodniczącego), Danuta TRUŚ

REDAKCJA I KOREKTA

Ewa RUDNICKA

PROJEKT OKŁADKI

Danuta CZERSKA

SKŁAD KOMPUTEROWY

Lilianna KRÓLAK

© COPYRIGHT BY KOMENDA GŁÓWNA POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE
ZAM. NR 5/2001; NAKŁAD 1300 EGZ.

ISSN 1506-5170

SPIS TREŚCI

M. SŁAWIŃSKI , <i>Czy prawo policyjne jest dostosowane do konstytucji</i>	5
T. NIEWIEROWSKI , <i>Emerytury policyjne po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego</i>	15
Z. CZAJOR , <i>Uprawnienia powiatu do przeprowadzenia kontroli w komendach powiatowych Policji (opinia prawna)</i>	22
A. OSZCZĘDA , <i>Roszczenia regresowe wobec sprawcy szkody wyrządzonej innemu pracownikowi</i>	26
P. KOŁŁATAJ , <i>Czynny i bierny opór</i>	29
B. ŚWIĄTKIEWICZ , <i>Polemika z głosem Wiktora Cajsele do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 marca 1997 r. II S.A. 1260/96 (Radca Prawny nr 3/42/99)</i>	33
J. ŁOZIŃSKI , <i>Jeszcze jeden głos w sprawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 marca 1997 r. II S.A. 1260/96 – polemika z Wiktorem Cajselem Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego</i>	38
L. KOBYLSKI , <i>Głosa do wyroku Sądu Rejonowego w K. z dnia 22 grudnia 1998 r., sygn. akt I C198/98 oraz Sądu Okręgowego w R. z dnia 1 czerwca 1999 r., sygn. akt IV Ca 207/99</i>	69
<i>Dodatkowe zatrudnienie policjanta poza służbą</i>	72

***Czy prawo policyjne jest dostosowane
do konstytucji?***

Od wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej minęły blisko trzy lata. Warto zadać pytanie, w jakim stopniu ustawa o Policji i jej przepisy wykonawcze w obecnym brzmieniu są zgodne z konstytucyjnymi zasadami w dziedzinie ustroju państwa, praw człowieka i źródeł prawa.

Należy zacząć od przepisu art. 7 Konstytucji stanowiącego, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W przeciwieństwie więc do odnoszącej się do obywateli zasady „co nie jest zabronione jest dozwolone”, organy państwowe mogą tylko to, na co pozwala im prawo. Można stwierdzić, że od 1990 r. zaznaczył się olbrzymi postęp w dziedzinie regulacji prawnych ujmujących w normatywne ramy zadania Policji, zwłaszcza w tej dziedzinie, w jakiej ingerują one w prawa i wolności obywatelskie. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późn. zm.) w ciągu swego 10-letniego obowiązywania i uzupełniania o nowe regulacje określiła granice, w jakich policjanci mogą używać środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, stosować zatrzymanie, przeszukanie, legitymowanie i inne środki służące ochronie porządku publicznego, podejmować czynności operacyjno-rozpoznawcze w celu uzyskiwania w sposób niejawnny informacji o obywatelu niezbędnych do rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępstw i wykroczeń. Należy zwrócić uwagę, że w rocie ślubowania policjant zobowiązuje się m.in. do pilnego przestrzegania prawa i dochowania wierności

konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Policjant ma prawo odmówić wykonania rozkazu lub polecenia, jeżeli ich wykonanie łączy się z popełnieniem przestępstw; ma obowiązek w czasie służby nosić przepisowy mundur i wyposażenie, a jeżeli ma prawo wykonywać obowiązki służbowe bez umundurowania – ma obowiązek okazywać legitymację służbową. Ustawa o Policji i system aktów prawnych wykonawczych zobowiązuje zatem Policję do wykonywania czynności służbowych w sposób legalny.

Czy owa legalność jest legalnością konstytucyjną? Czy ustawa o Policji, kształtująca swój normatywny wyraz w przeważającej mierze przed wejściem w życie Konstytucji, spełnia obecnie jej wymogi? Rozpoczynając od regulacji dotyczących ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, można powiedzieć – tak. Wprawdzie Policja nie jest w Konstytucji *expressis verbis* wymieniona, to jednak, zważywszy, że do określonych w art. 146 zadań Rady Ministrów kierującej administracją rządową należy zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, trzeba wnosić wprost, że Policja jest częścią administracji rządowej. Tak też sytuują Policję przepisy art. 5 i 6 ustawy o Policji oraz przepisy art. 2, 4, 7 i 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 91, poz. 577) a także przepisy art. 147 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. nr 106, poz. 668). Zawarta w art. 15 Konstytucji deklaracja, iż ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, znalazła swój wyraz we wspomnianych ustawach: o Policji i o administracji rządowej w województwie, a także w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578), które to ustawy sytuują Policję w województwie i powiecie w gronie zespolonych z administracją ogólną służb, inspekcji i straży,

działających w województwie pod zwierzchnictwem wojewody, a w powiecie pod zwierzchnictwem starosty. To zwierzchnictwo wyraża się m.in. we wpływie na powoływanie komendantów Policji, uczestnictwie w finansowaniu Policji oraz prawie żądania informacji o porządku publicznym i żądania przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

Analiza prawa policyjnego pod kątem zgodności z konstytucyjnymi prawami i wolnością człowieka nie wypada równie pomyślnie dla tego prawa. Należy stwierdzić, że ustawa o Policji i przepisy wykonawcze nie zawsze odpowiadają wskazanym w rozdziale II i niektórych przepisach rozdziału I Konstytucji zasadom respektowania wolności i praw człowieka. Przede wszystkim trzeba przypomnieć konstytucyjną klauzulę generalną zawartą w art. 31, że wolność człowieka podlega ochronie prawnej, każdy jest obowiązany szanować wolność i prawa innych i nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego czego prawo mu nie nakazuje (wspomniana zasada: co nie jest zabronione jest dozwolone). Konstytucja podkreśla jednak, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie, pod dwoma wszakże warunkami: po pierwsze – gdy są konieczne w demokratycznym państwie do zachowania jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, do ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, po drugie – jeżeli nie naruszają istoty wolności i praw.

Wyrazem zawartej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa i równego traktowania wszystkich przez władze publiczne oraz wyrażonej w art. 37 zasady korzystania z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji przez wszystkich znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej – jest przepis art. 1 ust. 1 ustawy o Policji (w brzmieniu ustalonym nowelą z 1995 r.) stanowiący, że Policja jest przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi, a nie – jak było wcześniej zapisane – obywateli. Oznacza to, że Policja ma obowiązek chronić

bezpieczeństwo wszystkich osób przebywających na terytorium Polski.

Określona w art. 38 Konstytucji zasada prawnej ochrony życia znalazła wyraz w art. 17 ust. 3 ustawy o Policji stanowiącym, że użycie broni palnej powinno wyrządzać jak najmniejszą szkodę osobie, przeciwko której jej użyto, i nie może zmierzać do pozbawienia jej życia, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia i zdrowia innych osób. Warunek ten jest rozwinięty w przepisie § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 1996 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów (Dz. U. nr 63, poz. 296), zabraniającym użycia broni palnej wobec kobiet o widocznej ciąży, osób, których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat, starców i osób o widocznym kalectwie.

Wyrażony w art. 40 Konstytucji zakaz tortur, okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania oraz stosowania kar cielesnych został usankcjonowany w dawnych przepisach art. 142 i 143 ustawy o Policji, które od 1 września 1998 r. zostały zastąpione przepisami art. 246 i 247 Kodeksu karnego, grożącymi funkcjonariuszowi publicznemu karą od roku do lat 10 za znęcanie się fizyczne lub psychiczne nad osobą w celu uzyskania zeznań, wyjaśnień, informacji bądź oświadczenia, a także nad osobą prawnie pozbawioną wolności.

Artykuł 41 Konstytucji gwarantuje każdemu nietykalność osobistą i wolność osobistą. Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. O pozbawieniu wolności powiadamia się natychmiast rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności. Zatrzymany powinien być bezzwłocznie poinformowany o przyczynach zatrzymania. W ciągu 48 godzin powinien być przekazany do dyspozycji sądu, który podczas następnych 24 godzin powinien doręczyć mu postanowienie o tymczasowym aresztowaniu albo

decyzję o zwolnieniu. Te konstytucyjne pryncypia zostały w pełni zastosowane w przepisach art. 243-248 Kodeksu postępowania karnego oraz przepisach art. 15 ustawy o Policji. Także określone w art. 42 ust. 2 Konstytucji prawo do obrony osoby, przeciwko której jest prowadzone postępowanie karne, zostało potwierdzone w stosunku do zatrzymanego w art. 245 Kodeksu postępowania karnego i art. 15 ust. 2 ustawy o Policji.

Nie można równie optymistycznie ocenić realizacji ustanowionego przepisem art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa każdej osoby do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez uzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z prawem tym nie korespondują przepisy art. 132-139 ustawy o Policji poddające orzecznictwo dyscyplinarne przełożonemu służbowemu policjanta, bez uprawnienia ukaranego policjanta do skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego od ostatecznego orzeczenia w jego sprawie. Co więcej, z powołanym przepisem Konstytucji, a ponadto – z art. 237 ust. 1 Konstytucji są sprzeczne przepisy art. 134 ust. 2 oraz art. 136 ustawy o Policji dopuszczające orzekanie w sprawach o wykroczenia przez przełożonych dyscyplinarnych bez prawa odwołania się do sądu zgodnie z art. 79 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Także orzekanie przez przełożonych dyscyplinarnych kary aresztu wobec policjantów w służbie kandydackiej, dopuszczalne przepisem art. 134 ust. 3 ustawy o Policji, jest sprzeczne z wyrażoną w art. 41 ust. 2 Konstytucji zasadą o prawie do odwołania się do sądu każdej osoby pozbawionej wolności nie na podstawie wyroku sądowego. Gwoli informacji: w Sejmie znajduje się projekt zmian ustawy o Policji przewidujący uprawnienie policjanta do skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na orzeczenie dyscyplinarne. Niezależnie od tego w Komendzie Głównej Policji przygotowuje się projekt ustawy poddającej korekcie postępowanie dyscyplinarne policjantów; rozważa się powołanie sądów dyscyplinarnych, które przejęłyby również dotych-

czasową właściwość sądów honorowych. Kwestia tu ma być przedmiotem konsultacji w jednostkach organizacyjnych Policji.

Podobne zastrzeżenia budzi dostosowanie ustawy o Policji do przepisu art. 47 Konstytucji o prawie do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Przepis art. 30 ust. 2 ustawy o Policji stanowi, że policjant w służbie kandydackiej pełni służbę w systemie skoszarowanym. Ustawa nie definiuje pojęcia „skoszarowanie”, nie przybliżają nas także do istoty tej instytucji przepisy wykonawcze. Wiadomo jednak powszechnie, że zakwaterowanie zbiorowe policjantów w służbie kandydackiej i słuchaczy szkół policyjnych łączy się z pozbawieniem, a przynajmniej ze znacznym ograniczeniem życia prywatnego i rodzinnego policjanta oraz decydowania o życiu osobistym. Jeżeli tak, to ograniczenie tych praw, a co za tym idzie określenie treści skoszarowania powinno być – zgodnie ze wspomnianym przepisem art. 31 ust. 3 Konstytucji – przedmiotem regulacji ustawowej¹.

Przepis art. 49 Konstytucji zapewnia każdej osobie wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się, a ograniczenie tej wolności może nastąpić jedynie w przypadkach wskazanych w ustawie i w sposób w niej określony. Ten konstytucyjny wymóg spełniają przepisy art. 19 ustawy o Policji stanowiące o uprawnieniu policjanta wykonującego czynności operacyjno-rozpoznawcze do stosowania kontroli korespondencji oraz środków technicznych umożliwiających uzyskanie w sposób tajny informacji, a także utrwalanie dowodów w celu zapobieżenia lub wykrycia, określonych enumeratywnie w ustawie, najgroźniejszych przestępstw. Czynności te zarządza Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego. Warunkiem podjęcia tych czynności jest nieskuteczność lub przewidywana nieskuteczność innych środ-

¹ A. Gołąbek, Zagadnienia prawne związane z pojęciem „skoszarowanie”, „Biuletyn prawny” KGP 2000, nr 5, s. 40.

ków. Omawiane ograniczenie tajemnicy komunikowania się jest jeszcze bardziej szczegółowo uwarunkowane, a ponadto poddane kontroli sądu, w przekazanym do sejmu RP rządowym projekcie zmiany ustawy o Policji.

Z prawem do tajemnicy komunikowania się jest związane zapisane w art. 51 Konstytucji prawo do ochrony danych osobowych i uprawnienie władzy publicznej do gromadzenia i udostępniania o obywatelach informacji nie innych, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Wspomniany art. 19 ustawy o Policji pozwala na gromadzenie w jego trybie informacji tylko w sprawach o ściśle określone, najgroźniejsze przestępstwa i wyłącznie w celu zapobieżenia lub wykrycia tych przestępstw. Podobnie przepis art. 20 ust. 2 ustawy o Policji pozwala Policji pobierać, gromadzić i wykorzystywać odciski linii papilarnych, zdjęcia oraz inne dane, ale tylko o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego i o osobach o nie ustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swoją tożsamość i wyłącznie w celach wykrywczych i identyfikacyjnych. Dodatkową gwarancją jest przepis art. 21 ustawy o Policji stanowiący, że Policji wolno udzielać informacji o osobie, uzyskanych w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz przez wymianę takich informacji z Urzędem Ochrony Państwa i Strażą Graniczną, tylko na żądanie sądu lub prokuratora i tylko w celu ścigania karnego, chyba że konieczność udzielenia takich informacji innemu organowi wynika z ustawy, umowy międzynarodowej albo z potrzeby zapobieżenia zagrożeniu życia lub zdrowia innych osób.

Należy także wspomnieć o ustanowionej w art. 12 i art. 59 Konstytucji wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i możliwości zakazania prawa do strajku określonej kategorii pracowników ze względu na dobro publiczne. Jak wiadomo, przepis art. 67 ustawy o Policji potwierdza prawo policjantów do zrzeszania się w związku zawodowym z zastrzeżeniem, że

w Policji może działać tylko jeden związek zawodowy i że nie ma on prawa do strajku.

Przepis art. 66 ust. 2 Konstytucji stanowi, że ustawa powinna określać maksymalne normy czasu pracy. Ustawa o Policji nie zawiera takich norm. Stąd we wspomnianym projekcie zmiany ustawy o Policji wprowadzono zmianę art. 33, która – utrzymując zasadę, że czas służby policjanta jest określony wymiarem jego obowiązków z uwzględnieniem prawa do wypoczynku – ustala granice czasu wykonywania zadań służbowych na 40 godzin tygodniowo w trzymiesięcznym okresie rozliczeniowym.

Trzeba się jeszcze odnieść do zagwarantowanej w art. 11 Konstytucji wolności tworzenia i działania partii politycznych. Przepis ten umieszczono nie w rozdziale II odnoszącym się do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, lecz w rozdziale I statuującym podstawowe zasady ustrojowe Rzeczypospolitej. Nie towarzyszy mu właściwa dla wolności określonych w rozdziale II klauzula o możliwości ograniczenia tych wolności przez ustawy co oznacza, że norma ta jest bezwzględnie obowiązująca. Taki charakter owego przepisu potwierdza fakt, iż Konstytucja pozbawia tego prawa wyłącznie sędziów, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli². Tymczasem, jak wiadomo, przepis art. 63 ust. 1 i 2 ustawy o Policji zakazuje policjantowi przynależności do partii politycznych.

Najbardziej krytycznie należy ocenić dostosowanie prawa policyjnego do przepisów rozdziału III Konstytucji o źródłach prawa. Artykuł 87 ust. 1 Konstytucji stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Pol-

² A. Malanowski – dyrektor Zespołu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich: „Czy w Polsce obowiązuje Konstytucja? Czy wdrożone zostały przepisy konstytucji w sferze praw człowieka i ustroju RP?” Wystąpienie na VIII Ogólnopolskich Dniach Prawniczych – publikowane w materiałach zjazdu.

skiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Warunki, jakie powinny spełniać rozporządzenia, określa art. 92 ust. 1 Konstytucji; są one następujące: powinny być wydawane przez organy wskazane w Konstytucji (Prezydent, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie – art. art. 142, 146, 148 i 149), na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, przy czym upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania i wytyczne dotyczące treści aktu. Odmiennie przedstawia się konstytucyjny status zarządzeń uregulowany w art. 93. Są one wydawane przez Prezesa Rady Ministrów i ministrów, mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty; zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy i nie mogą stanowić podstawy do wydawania decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów.

Należy zwrócić uwagę na, mający charakter przejściowy, przepis art. 24 ust. 6 Konstytucji zobowiązujący Radę Ministrów do przedstawienia Sejmowi RP w ciągu 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji m.in. które z zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej wymagają zastąpienia ich przez rozporządzenia. Obowiązek ten Rada Ministrów spełniła przedstawiając jesienią 1999 r. Sejmowi kompleks projektów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzeń zamiast dotychczasowych zarządzeń. I tak w projekcie ustawy o Policji dokonano zmiany 44 upoważnień ustawowych, w projekcie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin – zmieniono 7 upoważnień ustawowych, w ustawie z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej zaś zmieniono 2 upoważnienia ustawowe.

W interesującym Policję zakresie zaprojektowano także stosowne zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego i w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w ustawie z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach oraz w ustawie z dnia 10 kwietnia 1986 r. prawo atomowe. Niestety, Parlament nie uchwalił jeszcze tych ustaw co oznacza, iż nadal znaczna część aktów wykonawczych dotyczących Policji nie jest dostosowana do Konstytucji³.

Na prawo policyjne składają się także umowy międzynarodowe (dwustronne) zawarte przez Polskę w latach dziewięćdziesiątych i dotyczące współpracy w zwalczaniu przestępczości. Zgodnie z art. 87 ust. 1 i art. 89 Konstytucji umowy te, aby weszły w życie, powinny być ratyfikowane przez Parlament. W związku z tym na ratyfikację oczekują obecnie umowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej z Ukrainą, Finlandią i Litwą.

Oceniając ogólnie stan przygotowania ustawy o Policji i przepisów wykonawczych do Konstytucji można stwierdzić, że w zakresie ustroju i praw człowieka jest on dobry, w materii zaś źródeł prawa – niezadowolający.

³ Artykuł nie obejmuje szczegółowej problematyki niekonstytucyjności aktów wykonawczych do ustawy o Policji, zwłaszcza w dziedzinie realizacji uprawnień policjanta do lokalu mieszkalnego, postępowania dyscyplinarnego i sądownictwa honorowego.

*Emerytury policyjne
po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego*

Na wniosek grupy 113 posłów 20 grudnia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa przepisów art. 159 pkt 2 i art. 160 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. nr 162, poz. 1118 ze zm.). Wymienione w art. 40 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. 1994, nr 10, poz. 36 ze zm.), a także art. 41 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. nr 53, poz. 214 ze zm.) przepisy wprowadziły od 1 stycznia 1999 r. do systemu emerytalnego tych służb ogólne, przewidziane dla wszystkich emerytów i rencistów zasady zawieszania i zmniejszania tych świadczeń w wypadku osiągnięcia przychodów w kwocie przekraczającej 70% i odpowiednio 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nowe regulacje nie ograniczają praw podmiotowych w kwestii waloryzacji emerytur i rent służb mundurowych, a jedynie wprowadziły mniej korzystne zasady podwyższania tych świadczeń. Do 31 grudnia 1998 r. policyjne emerytury i renty były waloryzowane w takim stopniu, w jakim wzrastało uposażenie funkcjonariuszy pozostających w służbie.

Przypomnijmy, że problematykę waloryzacji cenowej regulują przepisy art. 88-94 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. nr 162, poz. 1118). Podczas ustalania wysokości zwaloryzowanych emerytur i rent przyjmuje się, że wzrost nominalny przeciętnej emerytury i renty nie może być niższy niż prognozowany na dany rok średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, powiększony:

- 1) w latach 1999-2000 o 15% różnicy między prognozowanym na dany rok średniorocznym wskaźnikiem przeciętneho wynagrodzenia w gospodarce narodowej a proponowanym na dany rok średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, jeżeli proponowany na dany rok średnioroczny wskaźnik przeciętneho wynagrodzenia w gospodarce narodowej jest wyższy niż prognozowany na dany rok średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych;
- 2) w roku 2001 i latach następnych o 20% różnicy, o której mowa wyżej.

Jeżeli wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększony według podanych zasad wynosi co najmniej 110% – emerytury i renty waloryzuje się od 1 marca i od 1 września, ustalając dwa jednakowe wskaźniki waloryzacji; jeśli wynosi mniej niż 110% – emerytury i renty waloryzuje się od 1 czerwca. Waloryzacja obejmuje emerytury i renty przyznane przed dniem określonym jako termin waloryzacji.

Utrzymanie waloryzacji cenowej może jedynie wpłynąć korzystniej na wysokość świadczenia w roku, w którym jest przyznawane policyjne zaopatrzenie emerytalne. Rozwiązanie stosunku służbowego i przyznanie świadczenia emerytalno-rentownego przed dniem określonym jako termin waloryzacji w roku przejścia na emeryturę lub rentę zwiększa jej podstawę wymiaru dodatkowo o wskaźnik waloryzacji.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z konstytucją przywołanych przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powoduje skutki dwojakiego rodzaju – bezpośrednie, odnoszące się do stosowania zasad ograniczania świadczeń w sposób określony dyspozycją art. 41 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, i pośrednie odnoszące się do losów orzeczeń sądów pracy i ubezpieczeń społecznych oraz decyzji administracyjnych wydanych przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA.

Zgodnie z art. 41 przywołanej wyżej ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. jeżeli osoba pobierająca emeryturę lub rentę inwalidzką osiąga wynagrodzenie bądź dochód z tytułu pracy w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, pracowników i ich rodzin, który łącznie z emeryturą lub rentą, bez uwzględnienia dodatków: pielęgnacyjnego, dla sierot zupełnych, kombatanckiego, za tajne nauczanie przekracza w danym roku w stosunku miesięcznym kwotę podstawy wymiaru emerytury lub renty, świadczenia ogranicza się o kwotę tego przekroczenia, jednak nie więcej niż o 25% kwoty świadczenia bez dochodów. Sposób ograniczenia świadczeń reguluje rozdział rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania i właściwości organów w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. nr 138, poz. 742).

W celu ustalenia wysokości ograniczenia świadczenia organ emerytalny oblicza roczną kwotę podstawy wymiaru, kwotę dochodu nie powodującego ograniczenia, roczną kwotę świadczenia, roczną maksymalną kwotę ograniczenia, roczną kwotę dochodu zadeklarowanego i faktycznie osiągniętego

oraz różnicę między kwotą dochodu osiągniętego a kwotą dochodu nie powodującą ograniczenia. Na przykład rozliczenie roczne emeryta policyjnego z wysługą 30 lat i osiągniętymi przychodami 13 000 zł w skali roku przy podstawie wymiaru emerytury 2000 zł miesięcznie przedstawiałoby się następująco:

- kwota podstawy wymiaru świadczenia – 24 000,00
- roczna kwota emerytury – 18 000,00
- kwota nie powodująca ograniczenia świadczenia – 6000,00
- kwota faktycznie osiągniętego dochodu – 13 000,00
- różnica między kwotą dochodu osiągniętego a kwotą dochodu nie powodującego ograniczenia
 $13\ 000,00 - 6000,00 = 7000,00$

Ponieważ kwota 4500,00 zł (25% kwoty 18 000,00 zł) jest mniejsza od kwoty 7000,00 zł, niedopłata z tytułu rocznego rozliczenia bez pobierania zaliczki wynosiłaby 4500,00.

Do skutków pośrednich orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają zastosowanie regulacje zawarte w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP w brzmieniu: „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania”. Postanowienia tego artykułu określają samodzielną podstawę do wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania sądowego albo uchylecia decyzji organu emerytalnego. Takie rozwiązania konstytucyjne oznaczają, iż nie muszą być odrębnie wymieniane przesłanki do wznowienia postępowania w przepisach prawa formalnego, np. w Kodeksie postępowania cywilnego. Żądania emerytów i rencistów policyjnych w postępowaniu administracyjnym, przy wznowieniu postępowania,

są „wzmocnione” o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Dodany jest bowiem art. 145a, w myśl którego można żądać wznowienia postępowania również wówczas, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Skargę o wznowienie wnosi się w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Skutki pośrednie mają przede wszystkim zastosowanie do emerytów i rencistów policyjnych, w stosunku do których zostały wydane decyzje zawieszające świadczenie emerytalno-rentowe lub zapadły wyroki oddalające odwołania od decyzji organu emerytalnego w tych sprawach. Emeryci, których świadczenia zostały zawieszane, mogą dochodzić zwrotu emerytur i rent zmniejszonych o 25% z należnymi odsetkami w trybie wspomnianego wznowienia postępowania administracyjnego z zachowaniem miesięcznego terminu od dnia ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw.

Należy podkreślić, że swoista konstrukcja art. 190 ust. 4 Konstytucji RP pozwala stosować tryb wzruszenia rozstrzygnięć merytorycznych w orzeczeniach. Nie ma możliwości wznowienia postępowania i rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, w której wydano postanowienie o umorzeniu postępowania.

Pewne zastrzeżenia budzą świadczenia emerytów policyjnych, których osiągnane przychody z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego wynosiły 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nie więcej jednak niż 130% tej kwoty. W tych przypadkach zmniejszenie emerytury lub renty o 25% byłoby rozwiązaniem niekorzystnym, powodującym powstanie swoistej nadpłaty organu emerytalnego i uznania tej nadpłaty jako świadczenia nienależnego. Emeryt o wysłudze i zarobkach oraz podstawie wymiaru w podanym przykładzie miałby roczne rozliczenie w systemie

powszechnym korzystniejsze. Przy osiągniętym przychodzie około 13 000,00 zł nie byłby zobowiązany do odprowadzenia do organu emerytalnego wymienionej kwoty 4500,00 zł.

Artykuł 190 ust. 4 Konstytucji określa pewne reguły ogólne i zapewnia ochronę działań podjętych w dobrej wierze. Może to oznaczać, że od tej grupy osób nie będzie można dochodzić niedopłat z tytułu osiąganych dochodów w 1999 r. przekraczających kwotę podstawy wymiaru emerytury lub renty. Byłoby mniej wątpliwości w rozliczeniu rocznym wspomnianej grupy osób, gdyby ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r. w Dzienniku Ustaw nastąpiło w pierwszych dniach roku 2000. Wówczas rozliczenia emerytów o ograniczonych dochodach mogłyby nastąpić w systemie powszechnym.

Na szczególną uwagę zasługuje sprawa ograniczenia świadczeń emerytów i rencistów, którzy ukończyli 60 lat (kobiety) lub 65 lat (mężczyźni). Otóż zgodnie z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. zasad dotyczących zawieszania lub zmniejszania wysokości świadczeń w związku z osiąganym przychodem nie stosuje się do emerytów, rencistów, którzy ukończyli 60 lat (kobiety) i 65 lat (mężczyźni). Przyjmując wykładnię gramatyczną art. 41 policyjnej ustawy emerytalnej ta grupa osób nie mogłaby nadal korzystać z uprawnień przysługujących w 1999 r. Nie można jednak w tym wypadku nie odnieść się do art. 11 cytowanej ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.

Przepis ten pozwala na zastosowanie wyłączenia podmiotowego wymienionych osób, zawartego w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ponieważ ustawa policyjna nie zawiera w tej materii odrębnych własnych uregulowań.

Dyspozycja art. 103 ust. 2 odnosi się także do zmniejszania emerytury lub renty, a ograniczenie świadczeń policyjnych o 25% jest adekwatne do zmniejszania wysokości emerytury

lub renty w rozumieniu przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Artykuł 41 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r., odsyłając do wynagrodzenia lub dochodu w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie reguluje kwestii ograniczenia emerytury lub renty w związku z osiąganiem przychodów przez emerytów, rencistów policyjnych, którzy ukończyli 60 lat (kobiety) i 65 lat (mężczyźni). W tej sytuacji wydaje się przekonywające wyrażenie stanowiska o braku podstaw do pozbawienia tej grupy „świadczeniobiorców” uprawnień wynikających z osiągnięcia wieku emerytalnego.

Poruszone kwestie, zwłaszcza zaś sprawy nadpłat i niedopłat zostały podane sygnalizacyjnie. Są jednakże bardzo istotne i mogą stanowić przedmiot dalszych rozwiązań i szerszego omówienia. Zastrzega się także, że niniejsze stanowisko opiera się na treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego znanej z relacji prasowych oraz ustnego ogłoszenia sentencji orzeczenia (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie zostało dotychczas opublikowane).

27 grudnia 1999 r.

Uprawnienia powiatu do przeprowadzenia kontroli w komendach powiatowych Policji (opinia prawna)

Problem opisany w tytule opinii powstał w związku z zarządzeniem przez Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Starostwa Powiatowego w Staszowie kontroli Komendy Powiatowej Policji w Staszowie co do:

- prawidłowości wydatkowania subwencji,
- przestrzegania zasad gospodarności w dbałości o majątek.

Na tle tej sprawy warto się zastanowić czy organy powiatu mają uprawnienie do kontrolowania powiatowych służb, w tym Policji, jeśli tak to w jakim zakresie i w jakim trybie. Głównymi przepisami prawa, które są podstawą odpowiedzi na te pytania, są przepisy ustawy o Policji, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o finansach publicznych. Nie ma w nich norm prawnych, z których jednoznacznie można byłoby wywieść tezę o uprawnieniach organów powiatu do kontroli powiatowych komend Policji w sposób bezpośredni, tj. przez przeprowadzenie w tych komendach kontroli faktycznych. Z art. 10 i 11 ustawy o Policji wynikają określone obowiązki komendantów Policji wobec organów jednostek samorządu terytorialnego (rady powiatu, rady gminy) oraz starostów, wójtów, a także uprawnienia tych podmiotów wobec komendantów Policji. Owe obowiązki i uprawnienia dotyczą jedynie spraw porządku i bezpieczeństwa publicznego, a więc części zadań wykonywanych przez Policję.

Z ustawy o samorządzie powiatowym też wynikają pewne

uprawnienia zarządu powiatu i starosty wobec komendantów powiatowych Policji i podległych im komend, tworzących wspólnie z innymi jednostkami organizacyjnymi powiatu powiatową administrację zespoloną (art. 33 i 35 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie terytorialnym). Analizując zasięg tych uprawnień zawsze należy mieć na uwadze zakres działania i zadania powiatu. A te w odniesieniu do komendantów powiatowych Policji i podległych im komend sprowadzają się do porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 4 ust. 1 pkt. 15 ustawy o samorządzie powiatowym).

W związku z tym uzasadniony jest pogląd o uprawnieniu zarządu powiatu do kontroli działalności Policji tylko w kwestiach dotyczących porządku i bezpieczeństwa publicznego i tylko w trybie określonym przepisem art. 10 ust. 1 ustawy o Policji. Tryb ten sprowadza się do obowiązku komendantów Policji składania radom powiatu i radom gminy oraz starostom i wójtom rocznych sprawozdań z działalności Policji, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego, a w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego – do składania tym organom, na każde ich żądanie, sprawozdań i informacji.

Nie jest z kolei uzasadniony pogląd, iż wymieniane podmioty samorządowe posiadają uprawnienia do przeprowadzania w wymienionych materiach kontroli faktycznej polegającej na fizycznym kontrolowaniu komend. Nie można także wywieść uprawnienia do kontroli z treści art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym w brzmieniu „Starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli”, ponieważ treść tego przepisu wskazuje na upoważnienie starosty wobec powiatowych służb do zlecania im w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli. W tej sytuacji nie ma podstaw prawnych do zarządzenia i przeprowadzenia kontroli komend powiatowych przez służby starostw i rady powiatów w kwestii

przestrzegania zasad gospodarności w dbałości o majątek.

W odniesieniu do kontroli prawidłowości wydatkowania subwencji prezentuję identyczne stanowisko. Należy nadmienić, że organy powiatu omyłkowo wpisały w przedmiocie kontroli termin „subwencje”. Chodziło zapewne o dotacje celowe, tylko powiat bowiem otrzymuje je z budżetu Państwa na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem Policji w powiecie (art. 13 ust. 1 ustawy o Policji).

Rozszerzając w tej części przedstawioną wcześniej argumentację należy zaznaczyć, że:

- 1) komendy powiatowe Policji nie są samorządowymi powiatowymi jednostkami organizacyjnymi, lecz państwowymi jednostkami organizacyjnymi,
- 2) środki finansowe będące dotacją celową na zadania Policji w powiecie są przekazywane do budżetu powiatu przez dysponenta części budżetowej, jakim jest organ administracji rządowej – wojewoda.

Nie budzi żadnych wątpliwości stwierdzenie, że organy samorządu powiatowego, w tym komisja rewizyjna rady powiatu, posiadają uprawnienie do kontroli wydatkowania środków finansowych pochodzących z budżetu powiatu przez samorządowe jednostki organizacyjne powiatu. Są to bowiem jednostki organizacyjne przez organy powiatu utworzone, dla których samorząd powiatu sprawuje funkcje organu prowadzącego, założycielskiego itp. Skoro komendy powiatowe Policji nie są samorządowymi powiatowymi jednostkami organizacyjnymi, to prawo do dokonywania w nich kontroli przez organy powiatu musi się wywodzić tylko z przepisów ustaw. W obowiązującym ustawodawstwie nie ma przepisów prawa kreujących takie uprawnienia dla organów powiatu. Jaki zatem podmiot jest uprawniony do kontrolowania wydatków przeznaczonych na zadania Policji w powiecie? Bezsprzecznie dysponent części budżetowej – wojewoda, a także regionalna izba obrachunkowa, która stosownie do przepisów ustawy o

samorządzie powiatowym sprawuje kontrolę gospodarki finansowej powiatu (art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). W związku z tym nie ma podstaw prawnych do przyznania organom powiatu uprawnień do przeprowadzania kontroli faktycznych komend powiatowych Policji, w tym oczywiście także w zakresie zdefiniowanym na wstępie opinii.

Gdyby jednak przewidywane kontrole miały dotyczyć wydatkowania subwencji, to nie ma możliwości do przeprowadzenia w komendach powiatowych Policji takiej kontroli, ponieważ nie odnotowano dotychczas wypadku przekazania subwencji do komendy powiatowej Policji. Zgodnie z treścią art. 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 subwencja ogólna jest przekazywana do powiatu i stanowi dochód powiatu. Składa się ona z części oświatowej, drogowej i wyrównawczej. Jeśli nawet rada powiatu przeznaczyłaby dla komendy powiatowej Policji środki otrzymane w formie subwencji ogólnej, to zgodnie z powołanym wyżej art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym kontrolę w tej materii sprawuje właściwa regionalna izba obrachunkowa.

Na zakończenie należy dodać, że jeśli w sprawie przeprowadzania kontroli komend powiatowych Policji rada powiatu podjęła uchwałę, to każdy z komendantów powiatowych Policji powinien ocenić, czy uchwała taka nie narusza prawa (rozdział 8 ustawy o samorządzie powiatowym). Jeżeli taka uchwała narusza prawo, uzasadnione byłoby podjęcie czynności zmierzających do jej wzruszenia, bądź – za pomocą stosownego wystąpienia do organów nadzoru lub w trybie art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym – złożenie skargi do NSA po uprzednim wyczerpaniu postępowania z tego przepisu wynikającego.

Warszawa, 5 lipca 2000 r.

*Roszczenia regresowe wobec sprawcy
szkody wyrządzonej innemu pracownikowi*

Do zaopiniowania przedstawiono zagadnienie czy organowi Policji, który wypłacił odszkodowanie poszkodowanemu w wypadku funkcjonariuszowi, przysługuje roszczenie regresowe wobec bezpośredniego sprawcy szkody.

Na podstawie zebranych materiałów ustalono następujący stan faktyczny:

W maju 1991 r. słuchacz Ośrodka Szkolenia Policji uległ wypadkowi w tymże ośrodku, w wyniku czego doznał uszczerbku na zdrowiu. Ustalono, że osobą odpowiedzialną za szkodę jest funkcjonariusz – ówczesny słuchacz Ośrodka Szkolenia Policji, który samowolnie uruchomił pojazd służbowy marki UAZ i jadąc nim spowodował kolizję; jej skutkiem było uszkodzenie prowadzonego przez niego pojazdu i zaparkowanego samochodu służbowego marki Nysa oraz uszkodzenie ciała innego słuchacza ośrodka. Po przeprowadzonych postępowaniach w przedmiocie wyrządzonej szkody materialnej i naruszenia dyscypliny służbowej winny policjant został ukarany karą dyscyplinarną surowej nagany i obciążony kosztami naprawy uszkodzonych pojazdów.

Dopiero w roku 1999, na wniosek poszkodowanego w opisanym zdarzeniu, wszczęto postępowanie powypadkowe. Uznano, że wypadek pozostaje w związku ze służbą i decyzją Komendanta Wojewódzkiego Policji przyznano poszkodowanemu odszkodowanie za ustalony orzeczeniem Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej przy MSWiA dwuprocentowy trwały

uszczerbek na zdrowiu.

Po analizie przepisów dotyczących odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, zawartych w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. (Dz. U. nr 53, poz. 548) należy stwierdzić, że roszczenie wobec funkcjonariusza o naprawienie szkody przedawnia się po upływie terminów określonych w art. 291 k.p., czyli po roku od dnia, w którym pracodawca powziął wiadomość o wyrządzeniu przez funkcjonariusza szkody, nie później jednak niż z upływem trzech lat od daty jej wyrządzenia. W takim ujęciu roszczenie Komendy Wojewódzkiej Policji wobec sprawcy szkody byłoby już przedawnione. Zastosowanie może znaleźć art. 9 ustawy, który reguluje zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza osobie trzeciej w związku z art. 14 ust. 2 ustalającym początek terminu przedawnienia od dnia zaspokojenia przez Skarb Państwa roszczeń tej osoby. W takim ujęciu trzeba ustalić, czy inny funkcjonariusz Policji, który poniósł szkodę, jest osobą trzecią w rozumieniu przepisów art. 9 ustawy. Odpowiedzi wymaga także pytanie, czy wypłata odszkodowania na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej (Dz. U. nr 53, poz. 345 z późn. zm.) jest tożsama z wypłatą odszkodowania osobie trzeciej.

Analizując dalej art. 9 nasuwa się kolejny problem do rozstrzygnięcia – czy funkcjonariusz wyrządził szkodę podczas wykonywania obowiązków służbowych. Z powodu braku stanowiska doktryny oraz orzecznictwa dotyczącego ustawy o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy można posłużyć się piśmiennictwem do analogicznego przepisu art. 120 kodeksu pracy.

Odpowiadając na postawione w opinii pytania należy stwierdzić, że funkcjonariusz Policji poszkodowany przez drugiego funkcjonariusza Policji jest osobą trzecią w rozumieniu art. 9 ustawy, osobą trzecią jest bowiem każda osoba, a więc i

inny pracownik tego samego pracodawcy. Takie stanowisko było wielokrotnie prezentowane w orzeczeniach Sądu Najwyższego wydawanych na podstawie art. 120 k.p. (wyrok z dnia 25 lutego 1975 r., II PR 302/74, „Nowe Prawo” 1975, nr 9, str. 1242, wyrok z dnia 10 lipca 1975 r., III PRN 3/75 nie publikowany). W takim wypadku jednak odpowiedzialność pracodawcy ogranicza się do świadczeń należnych poszkodowanemu od pracodawcy na podstawie przepisów o odszkodowaniach za wypadki przy pracy (w związku ze służbą). W tym ujęciu nieistotne jest ustalenie czy funkcjonariusz wyrządził szkodę podczas wykonywania obowiązków służbowych, czy też przy okazji, bo tak było w rzeczywistości, pracodawca jest bowiem zobowiązany do wypłaty odszkodowania na podstawie przepisów szczególnych, czyli ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji. Taki pogląd został wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1975 r., III PZP 5/75, OSP i KA 1976, z 7-8, poz. 135.

Tak więc w omawianej sytuacji organ, który wypłacił odszkodowanie poszkodowanemu na podstawie przepisów ustawy o odszkodowaniach za wypadki pozostające w związku ze służbą, ma roszczenie regresowe do rzeczywistego sprawcy szkody. Podstawą tego roszczenia jest art. 9 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji.

Czynny i bierny opór

Punktem wyjścia do rozważań mających na celu jednoznaczne wyjaśnienie określeń czynnego i biernego oporu jest przeprowadzenie analizy językowej tych pojęć. Według „Słownika języka Polskiego” (Warszawa 1979, t. I i II) „opór” to inaczej „przeciwstawienie się, opieranie się cudzej woli, przemoc”, „bierny” to inaczej „nie wykazujący inicjatywy, obojętny, nie zaangażowany”, „czynnie” to inaczej „biorąc w czymś udział, działając osobiście, aktywnie, energicznie, żywo, gorliwie”.

Analizując przytoczone znaczenia wyrazów, które łącznie tworzą określenia czynnego i biernego oporu trzeba stwierdzić, że w języku polskim czynny opór oznacza **aktywne, energiczne, żywe przeciwstawianie się, opieranie się cudzej woli czy przemocy**. Inaczej mówiąc osoba opierająca się w sposób czynny, oddziałuje na swoje otoczenie pewną siłą, której źródło tkwi w niej samej. Jest to siła mięśni działającego, która może być skierowana przeciwko konkretnej osobie w sposób bezpośredni bądź też pośredni. Mając na względzie istniejące w prawie pojęcie czynu, które obejmuje zarówno zachowania aktywne – nazywane działaniami, jak i zachowania biernie – nazywane zaniechaniami, można stwierdzić, że osoba, która czynnie opiera się cudzej woli bądź przemocy, po prostu działa w tym celu, czyli dokonuje konkretnego czynu w formie działania.

Z kolei analiza językowa wyrazów, które łącznie tworzą określenie biernego oporu, wykazuje, że bierny opór oznacza **obojętne, niezaangażowane i nie wykazujące inicjaty-**

wy opierającego się jego przeciwstawianie się, opieranie się cudzej woli czy też przemocy. Innymi słowy osoba, która opiera się w sposób bierny, w ogóle nie oddziałuje na swoje otoczenie jakimiś siłami, mającymi źródło w niej samej, tylko przyjmuje postawę bierną – przeciwstawiając się określonym stanom rzeczy nie wykonuje działań, jej czyn polega na zaniechaniu, braku jakiejkolwiek aktywności.

Tak więc warunkiem uznania konkretnego zachowania osoby za czynny opór jest jej aktywność, wyrażająca się w działaniu, które powoduje przeciwstawienie się cudzej woli czy przemocy.

Wyjaśnieniu pojęcia czynnego oporu może służyć także regulacja art. 224 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553), który uznaje pewne formy zachowania się względem danych podmiotów, podjęte do osiągnięcia określonego celu, za przestępstwo czynnego oporu i przewiduje za to odpowiednią sankcję karną. Należy jednak podkreślić, że regulacja ta może mieć w kwestii wyjaśnienia pojęcia czynnego oporu wyłącznie zastosowanie pomocnicze, uzupełniające wnioski wyprowadzone z przeprowadzonej wcześniej analizy językowej tego pojęcia, gdyż zakres pojęcia czynnego oporu jest rozleglejszy aniżeli zakres pojęcia przestępstwa czynnego oporu. Inaczej mówiąc art. 224 § 2 cytowanej ustawy dotyczy tylko szczególnego rodzaju czynnego oporu, który został przez ustawodawcę uznany za przestępstwo. Zgodnie z tym artykułem przestępstwo czynnego oporu popełnia ten kto stosuje przemoc lub groźbę bezprawną w celu zmuszenia funkcjonariusza publicznego albo osoby do pomocy mu przybranej do przedsięwzięcia bądź zaniechania prawnej czynności służbowej. Interpretacja przepisów tego artykułu prowadzi jednak do licznych wątpliwości i kontrowersji, bo o ile pojęcie groźby bezprawnej jest przez wszystkich jednolicie rozumiane (Kodeks karny w jednym z punktów art. 115 podaje ustawową definicję groźby bezprawnej), o tyle w

kwestii przemocy stanowiska są podzielone. Część autorów komentarzy do k.k. uważa, że odpowiedzialności z art. 224 § 2 k.k. podlega zarówno osoba, która opierając się będzie stosowała przemoc bezpośrednio wobec funkcjonariusza publicznego, jak i osoba, która będzie się opierała przez przemoc pośrednią, np. trzymając się latarni, zapierając się nogami. Tak więc i w jednym, i w drugim przypadku istnieje opór czynny w rozumieniu art. 224 § 2 k.k.

Odmienne stanowisko wyklucza odpowiedzialność z cytowanego wyżej artykułu w razie zastosowania przemocy pośredniej. Zdaniem jego autora – aby przyjąć, że sprawca „działał przemocą”, nie wystarczy stwierdzić, że stawiał on siłą opór czynnościom funkcjonariusza, przemoc bowiem to jest coś więcej niż opór. Dlatego nie wchodzi w grę omawiana odpowiedzialność za czyn, który polegał wyłącznie na stosowaniu przemocy pośredniej (nie skierowanej bezpośrednio na funkcjonariusza), np. przez zapieranie się nogami czy chwytywanie klamki, słupa. Takie zachowanie, polegające wyłącznie na oporze i nie zawierające w sobie żadnych elementów atakowania funkcjonariusza, nie może być uznane za przemoc.

Mając na uwadze wnioski wyciągnięte z przeprowadzonej na wstępie analizy językowej pojęcia czynnego oporu, gdzie zaakcentowano wyraźnie, że czynny opór polega na tym, że ktoś aktywnie oddziałuje swoją siłą na otoczenie, trzeba przychylić się do pierwszego z zaprezentowanych stanowisk – autorstwa prof. Lecha Gardockiego zawartego w pozycji „Prawo karne” (Warszawa 1999, str. 264-265) i uznać za przestępstwo czynnego oporu nie tylko stosowanie przemocy bezpośredniej, lecz także pośredniej.

Wszyscy komentatorzy są zgodni, że karalności z art. 224 § 2 k.k. nie podlega osoba stosująca bierny opór, tj. opór nie polegający na użyciu przemocy lub groźby bezprawnej wobec funkcjonariusza w celu uniemożliwienia mu

wykonania prawnej czynności służbowej. Nie jest więc przestępstwem czynnego oporu np. położenie się na ziemi przez osobę, którą funkcjonariusz Policji chce ująć i zatrzymać.

Należy także podkreślić, że ze względu na to, iż określenia te są w logice nazwami abstrakcyjnymi, tzn. nie odnoszą się do konkretnych osób bądź rzeczy, nie można enumeratywnie wyliczyć wszystkich stanów faktycznych, będących desygnatami tych nazw. W rozstrzygnięciu czy dane zachowanie się osoby stanowi bierny czy też czynny opór należy się kierować przesłankami wskazanymi na wstępie, a wynikającymi z analizy językowej tych pojęć.

Barbara ŚWIĄTKIEWICZ

***Polemika z glosą Wiktora Cajsela do wyroku
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 5 marca 1997 r. II S.A. 1260/96
(Radca Prawny nr 3/42/99)***

Bardzo cenne jest podjęcie tematu określenia charakteru stosunku służbowego, jaki stanowi podstawę pełnienia służby przez policjantów. Często zdarza się, że stosunek służbowy jest traktowany jako forma stosunku pracy. Podobny pogląd prezentuje Autor glosy. W moim przekonaniu pogląd wyrażony w głosowanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego jest słuszny. Odmienność mojego poglądu na przedmiotowy wyrok wynika z przyjęcia innych, niż wskazane w glosie, założeń dotyczących kryteriów rozgraniczenia stosunku służbowego i stosunku pracy z mianowania.

Autor przyjął, że policjant jest w stosunku pracy powstałym na podstawie mianowania. Teza ta, choć w przekonaniu Autora poparta reaktywacją stosunku służbowego znanego ustawie z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. nr 24, poz. 142 ze zm.), nie została w sposób przekonujący udowodniona. W znacznym stopniu zaważył na tym poglądzie fakt określenia podstawy powstania stosunku służbowego i stosunku pracy tym samym słowem „mianowanie”. Analiza przepisów, zarówno obowiązujących, jak i już uchylonych, wskazuje na zupełną odmienność tych dwóch instytucji prawnych oraz na brak wspólnego rodowodu. Poza tym należy podkreślić, że W. Cajsela, krytykując wyrok NSA, nie odniósł się do istotnych zapisów ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 ze zm.).

Wyraźne różnice zauważymy porównując np. art. 27 ust. 1 ustawy z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. nr 89, poz. 402 ze zm.) z art. 28 powoływanej ustawy o Policji. W art. 27 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej jest mowa o „stosunku pracy na podstawie mianowania”. Podobne zapisy zawierają: art. 10 ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1997 r. nr 56, poz. 357 ze zm.); art. 14 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach państwowych (Dz. U. nr 31, poz. 214 ze zm.). Z kolei w art. 28 ustawy o Policji jest zapis, że „stosunek służbowy powstaje w drodze mianowania”. Rozróżnienie tych dwóch rodzajów „mianowań” znajduje potwierdzenie w uchwale połączonych Izb: Izby Cywilnej i Administracyjnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 1 marca 1983 r. (sygn. akt III AZP 11182-OSNCP 1983, z. 10, poz. 147), z której wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny nie jest właściwy do rozpatrywania sporów ze stosunku pracy nawiązanego na podstawie mianowania. W tych sprawach właściwy jest sąd pracy. O właściwości NSA może stanowić przepis szczególny. Z orzecznictwa NSA wypływa wiele kryteriów rozgraniczających stosunek służbowy, który ma charakter administracyjnoprawny, od stosunku pracy. Wynikają one z uregulowań aktów merytorycznych, kształtujących poszczególne stosunki. Bez analizy porównawczej elementów kształtujących (czyli warunków powstania i rozwiązania, a nie tylko uprawnień i obowiązków) stosunki pracy i służbowy, bez odniesienia się do tego uzasadnienia głosowanego wyroku nie można autorytatywnie przyjąć, że policjanci są objęci stosunkiem pracy z mianowania. Autor opisuje wprawdzie zakres praw i obowiązków policjanta (na podstawie – powoływanej ustawy o Policji), konkluduje je jednak stwierdzeniem „ustawodawca *expressis verbis* wyraził wolę ponownego funkcjonowania w naszym systemie prawnym stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym. W związku z powyższym wcześniejsze stwierdzenie o takim, a nie innym charak-

terze prawnym pracy (stosunku służbowego policjanta) jest w pełni uzasadniony”.

Z wcześniejszych wywodów Autora wynika, że stosunek służbowy policjanta jest odmianą stosunku pracy z mianowania. Jednym z argumentów mających potwierdzać tę tezę jest reaktywowanie stosunku służbowego o charakterze publicznonprawnym, który był uregulowany powołowaną ustawą z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, uchylonej przez art. 4 § 1 pkt 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – przepisy wprowadzające kodeks pracy (Dz. U. nr 42, poz. 142 ze zm.). Argument ten może tylko potwierdzać pewną kontynuację stosunku pracy z mianowania, określanego jako służba państwowa (por. obecna służba cywilna czy pracownicy państwowi). Nie może natomiast świadczyć o reaktywacji stosunku służbowego, ponieważ zarówno zakres regulacji, jak i odniesienie do istotnych cech tego stosunku wskazuje na to, że państwowa służba cywilna dotyczyła – obejmowała swoim zasięgiem – urzędników państwowych, a nie policjantów. Pełnienie służby w policji państwowej, zgodnie z ustawą z 24 lipca 1919 r. o policji państwowej, opierało się na nominacji (por. art. 29 powoływanej ustawy). Następnie na mocy art. 89 ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, po zmianach dokonanych dekretem z 27 listopada 1954 r., z regulacji ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej zostali wyłączeni funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej (art. 89 w brzmieniu po zmianach dokonanych dekretem z 27 listopada 1954 r.).

Odmiennosc stosunku służbowego od stosunku pracy z mianowania zaznacza się ponadto w tytule ustawy z 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (Dz. U. z 1973 r. nr 23, poz. 136 ze zm.).

Posiłkowanie się uregulowaniami przedwojennymi nie jest uzasadnione, albowiem wątpliwe jest, że prawo pracy przed wojną znało instytucję stosunku pracy z mianowania.

Na przykład w opracowaniu Ignacego Rosenblutha pt. „Polskie prawo pracy – ustawy, rozporządzenia, orzecznictwo – wyjaśnienia (wyd. Księgarnia Powszechna, Kraków 1937) w ogóle nie występują pojęcia stosunku pracy z mianowania, powołania, czy stosunku służbowego. Przyjęcie więc, że przepisy ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej określały stosunek pracy, jest bezzasadne. Nie można mówić o reaktywacji stosunku służbowego, skoro do regulacji dotyczącej prawa pracy z tego okresu stosunek służbowy nie był uznawany za stosunek pracy.

Poza już przytoczonymi argumentami wskazującymi na różny charakter stosunku pracy z mianowania i stosunku służbowego należy wskazać, iż warunki rozwiązania stosunku pracy i stosunku służbowego są odmienne. Różnica polega przede wszystkim na tym, że w prawie pracy nie występują obligatoryjne przesłanki rozwiązania stosunku pracy, w ustawach zaś regulujących m.in. stosunki służbowe takie przesłanki zostały określone. Autor nie rozważył sytuacji, w której policjant radny na mocy art. 41 ust. 1 ustawy o Policji musi być zwolniony ze służby. Taka właśnie sytuacja legła u podłoża głosowanego wyroku. Policjant został ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby za ewidentne naruszenie dyscypliny służbowej, a Rada Miasta odmawiała zgody na jego zwolnienie. W związku z zapisem art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji policjant radny został zwolniony ze służby bez zgody Rady Miasta. Niezwolnienie ze służby spowodowałoby naruszenie obowiązku ustawowego. Gdyby wolą ustawodawcy było rozszerzenie ochrony przewidzianej w art. 25 ust. 2 powoływanej ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na stosunki służbowe określone w ustawie o Policji, powinien zamieścić w ustawie o Policji zapis analogiczny do art. 67 ust. 2, który rozszerza ochronę przewidzianą dla pracowników – członków zarządu związków zawodowych na policjantów. Ponadto analiza przepisów kształtujących stosunki pracy na

podstawie mianowania – np. ustawy o służbie cywilnej (art. 43), Karty Nauczyciela (art. 26) wskazuje, że w razie zaistnienia określonych w przepisach naruszeń dyscypliny stosunek pracy wygasa. Z takiego uregulowania można wysnuć wniosek, że wobec takich przypadków też nie będzie miał zastosowania art. 25 ustawy o samorządzie gminnym, który dotyczy rozwiązania umowy, a nie jej wygaśnięcia.

Konkludując rozważania należy stwierdzić, że glosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego został bardzo szczegółowo uzasadniony i w pełni zasługuje na akceptację.

Wyrażony w końcowej części glosy pogląd Autora o prawie policjanta radnego, w razie rozwiązania stosunku służbowego bez zgody rady gminy, do wystąpienia z roszczeniem wynikającym z art. 45 kodeksu pracy, jest zupełnie oderwany od obowiązujących przepisów prawa. Rozwiązanie stosunku służbowego policjanta zostało określone przepisami powoływanej ustawy o Policji, a nie kodeksu pracy. Nie ma w tym względzie żadnej dowolności interpretacyjnej – wszystkie roszczenia wynikające ze stosunku służbowego policjanta są załatwiane w trybie administracyjnym (za pomocą decyzji administracyjnych, kontrolowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny), a wszystkie pozwy składane przez policjantów lub byłych policjantów do sądów pracy są przekazywane w trybie art. 464 k.p.c. właściwym komendantom Policji.

Niniejszy artykuł jest przedrukiem z „Radcy Prawnego” 2000, nr 1 (46) i jest publikowany za zgodą redaktora naczelnego tego pisma.

*Jeszcze jeden głos w sprawie wyroku
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 5 marca 1997 r. II S.A. 1260/96
– polemika z Wiktorem Cajselem*

W „Radcy Prawnym nr 3/42/99 z 5 marca 1999 r. ukazała się glosa Wiktora Cajsele, aplikanta radcowskiego i doktoranta Wydziału Prawa i Administracji UMK w Toruniu, do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 1997 r. sygn. akt. II S.A. 1260/96. Teza tego wyroku brzmiała: „W razie zwolnienia policjanta będącego radnym ze służby nie ma zastosowania art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.), uzależniającego rozwiązanie stosunku pracy z radnym od uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Dotyczy to każdej podstawy zwolnienia policjanta ze służby spośród wymienionych w art. 41 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późn. zm.), a więc nawet o charakterze fakultatywnym”.

Autor glosy odnosi się krytycznie do wypowiedzianej przez NSA tezy i w konkluzji swoich wywodów stwierdza, że oczywiście jest, iż stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego jest nietrafione i nie zasługuje na zaakceptowanie.

Powyższa konkluzja oraz poprzedzające ją wywody stanowczo wymagają polemiki. W przeciwieństwie do autora glosy uważam, że teza wypowiedziana przez Naczelnny Sąd Administracyjny w oznaczonej wyżej sprawie jest w pełni trafna,

oparta na obowiązujących przepisach, doktrynie i wcześniejszym orzecnictwie tegoż NSA. Nie można zaakceptować poszczególnych tez wstępnych glosy, które jej autora doprowadziły do dwóch ostatecznych konkluzji:

- zwolnienie policjanta, będącego radnym, ze służby wymaga zgody rady, której jest członkiem,
- w razie zaniechania wystąpienia o taką zgodę policjant będzie mógł wystąpić ze stosownym rozszerzeniem wynikającym z art. 45 k.p.

Do konkluzji tych autor glosy dochodzi wychodząc z założenia, że stosunek służbowy funkcjonariusza Policji jest szczególnym rodzajem stosunku pracy o charakterze administracyjno-prawnym, całościowo uregulowanym treścią ustawy o Policji (pkt 3 glosy). Jednakże, jak dalej zauważa W. Cajsels, do tego stosunku pracy policjanta mają zastosowanie przepisy kodeksu pracy w zakresie nieuregulowanym przepisami szczególnymi (pkt 4 glosy *in fine*).

Argumentacji na poparcie poglądu przeciwnego niż wyrażony w glosie nie trzeba szukać daleko. Wystarczy odwołać się do orzecnictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego przywołanego w artykule Andrzeja Gozdowskiego „Status funkcjonariusza służby więziennej”, opublikowanego w tym samym numerze „Radczy Prawnego”. Warto zwrócić uwagę na powołany tam wyrok NSA z 5 czerwca 1991 sygn. akt. II S.A. 35/91. Jak słusznie podkreśla autor tamtego artykułu **mianowanie nie zawsze jest podstawą nawiązania stosunku pracy, może być także podstawą administracyjno-prawnego stosunku służby. Naczelnny Sąd Administracyjny stwierdził m.in., że stosunki służbowe zatrudnionych na podstawie mianowania żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, Policji i Służby Więziennej nie są stosunkami pracy w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy.** Należy w pełni zgodzić się z tym stanowiskiem. Nie można pominąć też podstawowego

faktu, że sam ustawodawca przesądził o charakterze stosunku prawnego powstałego w następstwie podjęcia służby w policji przez treść ustawy o Policji. Ustawodawca używa konsekwentnie jednego pojęcia: **stosunek służbowy**. Gdyby chciał nadać temu stosunkowi charakter **stosunku pracy**, to używałby tego drugiego pojęcia.

Jeżeli zatem funkcjonują dwa pojęcia – stosunek pracy i stosunek służbowy, to nie oznaczają niewątpliwie tego samego. W następstwie tego rozróżnienia należy konsekwentnie przyjąć, że przywiązania do jednego pojęcia pewnego przywileju wynikającego z konkretnego przepisu szczególnego nie oznacza automatycznie przeniesienia tego przywileju na drugie pojęcie, jeżeli z przepisu szczególnego takie przeniesienie nie wynika. Wobec tego jeżeli ustawodawca przywiązuje rodzaj szczególnej ochrony do **stosunku pracy**, to nie oznacza to automatycznie przywiązania tego przywileju do **stosunku służbowego**. Skoro przepis szczególny nic nie mówi o tym, że ochrona ta dotyczy stosunku służbowego, to jej skutki prawne pozostają jedynie w obrębie stosunku pracy.

Jak już zauważył Wiktor Cajselski, ustawa o Policji całościowo reguluje stosunek służbowy policjanta, w tym tryb i podstawy zwolnienia ze służby, ochronę przed zwolnieniem ze służby oraz tryb dochodzenia roszczeń w razie zwolnienia ze służby, a także uprawnienia w razie wadliwości decyzji o zwolnieniu ze służby. Ta kompleksowość regulacji wyklucza możliwość posiłkowego stosowania innych przepisów prawa pracy. Już chociażby sama konstrukcja art. 41 ust. 1 ustawy o Policji nie pozwala na przyjęcie tezy o konieczności uzyskiwania przez komendanta policji jakiegokolwiek zgody z jakiegokolwiek powodu. W przepisie tym ustawodawca stanowi tzw. obligatoryjne przyczyny zwolnienia. Trudno sobie nawet wyobrazić, aby chciał związać organ policji, uprawniony do zwolnienia policjanta ze służby, koniecznością uzyskania zgody na takie zwolnienie w wypadku np. trwałej niezdolności do służby

orzeczonej przez komisję lekarską czy skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne, nawet gdyby policjant był radnym. Konstrukcja obligatoryjnego zwolnienia ze służby nie pozwala na jednoczesne istnienie uprawnienia osoby trzeciej do tego, by nie wyrazić zgody na takie zwolnienie. Gdyby bowiem przyjąć założone przez autora glosy istnienie uprawnienia rady do wyrażania zgody na zwolnienie ze służby policjanta radnego, mogłoby się okazać, że wobec braku zgody tej rady komendant nie mógłby zwolnić policjanta radnego, który stał się niezdolny do służby. Można by wskazać na absurdalność sytuacji, gdyby w wypadku zwolnienia ze służby policjanta radnego w trybie art. 41 ust. 3 – czyli na jego wniosek komendant policji musiał uzyskiwać zgodę rady, a gdyby jej nie uzyskał, nie mógłby spełnić swojej powinności i zwolnić policjanta w terminie wskazanym przez ustawę.

Kolejna kwestia, w której różni się od autora glosy, to jego konkluzja o możliwości dochodzenia przez policjanta swoich roszczeń wynikających ze zwolnienia z policji na podstawie art. 45 k.p. Tak postawionej przez Wiktora Cajsela tezy nie mogę zaaprobować. Nie pozwala na to przede wszystkim zupełnie inny tryb dochodzenia roszczeń pracowniczych w stosunku do trybu dochodzenia roszczeń wynikających ze stosunku służbowego oraz to, że ustawa o Policji posiadając własną regulację prawną w tej materii, wyklucza stosowanie w tym zakresie kodeksu pracy, w tym też jego art. 45. Treść art. 32 ustawy o Policji nie powoduje żadnych wątpliwości co do tego, jaki organ jest organem odwoławczym od decyzji o zwolnieniu ze służby w policji. Tak samo treść art. 42 tejże ustawy nie budzi żadnych wątpliwości co do tego, co jest podstawą przywrócenia do służby.

Nie można mieć również wątpliwości co do tego, że orzekanie o zgodności z prawem decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji następuje nie na drodze sądowej przed sądami pracy, lecz administracyjnie, z prawem skargi do Naczelnego

Sądu Administracyjnego włącznie. To nie wyrok sądu pracy, lecz uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji, dokonane w trybie przepisów k.p.a lub przez Naczelny Sąd Administracyjny, jest podstawą przywrócenia do służby. Trudno sobie nawet wyobrazić wyrok sądu pracy „uznający za bezskuteczne wypowiedzenie”, bo go przecież w zasadzie nie ma, gdyż decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji obce jest pojęcie wypowiedzenia. Dalsze prowadzenie wyводу w tej sprawie jest zbędne, orzecznictwo NSA bowiem jest całkowicie jednomyślne co do tego, na jakiej podstawie prawnej i w jakiej drodze następuje skarżenie decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji. W tym kontekście tak postawiona teza przez Wiktora Cajsela o możliwości stosowania art. 45 k.p. do poszukiwania ochrony prawnej z powodu zwolnienia ze służby w Policji nie znajduje oparcia w treści ustawy o Policji.

Reasumując, uważam tezę wypowiedzianą w glosowanym wyroku NSA za zasługującą na pełną aprobatę.

Niniejszy artykuł jest przedrukiem z „Radcy Prawnego” 2000, nr 1 (46) i jest publikowany za zgodą redaktora naczelnego tego pisma.

Sygn. akt S.A./Rz 2823/98

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 sierpnia 1999 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w R.

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA M. W. (spr.)

Sędzia NSA B. W.

Sędzia SO (del.) R. S.

Protokolant: ref. B. K.

po rozpoznaniu w dniu 10 sierpnia 1999 r.

na rozprawie sprawy ze skargi H. Ś.

na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w T.

z dnia 11 lutego 1998 r. Nr R/2/98

w przedmiocie równoważnika za brak lokalu mieszkalnego,

skargę o d d a l a.

U z a s a d n i e n i e

Decyzją z dnia 18 grudnia 1997 r. (nr 7/0/BM/97) Komendanta Rejonowego Policji w S. orzeczono o odmowie przyznania H. Ś. równoważnika za brak lokalu mieszkalnego od dnia 1 listopada 1997 r. Jako jej podstawę prawną wskazano art. 92 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 ze zm.) oraz § 6 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego i równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych zasad ich zwracania (MP nr 76, poz. 708). W uzasadnieniu decyzji wyjaśniono, że H. Ś. otrzymał pomoc finansową na uzupełnienie wkładu mieszkaniowego w Spółdzielni Mieszkaniowej w S. (decyzją nr 28/76) w kwocie 28 500 zł (przed denominacją). Nie przysługuje mu zatem równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego, gdyż otrzymał pomoc ze środków budżetu Państwa na uzyskanie lokalu mieszkalnego.

Komendant Wojewódzki Policji w T. decyzją z dnia 11 lutego 1998 r. (nr R/2/98), wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania H. Ś. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu powtórzył argumentację zawartą w decyzji organu I instancji dodając, że pomoc przyznana odwołującemu się stanowiła kwotę, która swoją wysokością wypełniała uprawnienia wnioskodawcy (otrzymał pomoc w pełnej przysługującej wówczas wysokości).

Henryk Ś. wniósł skargę na tę decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnosząc o jej uchylenie. Twierdził w niej, że decyzją nr 28/76 KWMO w T. została mu przyznana „ulga dodatkowa zwrotna w formie zaliczki na poczet dodat-

kowej ulgi bezzwrotnej” w wysokości 28 500 zł na uzupełnienie własnego wkładu mieszkalnego w Spółdzielni Mieszkaniowej w S. Był wówczas jej kandydatem i zgromadził wkład w wysokości 9500 zł. Przyznana zaliczka została przelana na konto bankowe Spółdzielni, gdzie znajduje się do chwili obecnej. Gdy w 1982 r. została podwyższona wysokość wkładu mieszkaniowego z 28 000 zł na 55 000 zł, udał się do KWMO w Tarnobrzegu celem uzyskania informacji o możliwości uzupełnienia wkładu. Wówczas poinformowano go, że dotychczasowa pomoc jest tylko „pewną częścią pomocy finansowej” i dlatego udzielono jej w formie „zaliczki” na poczet przyszłej, dodatkowej ulgi bezzwrotnej, dopiero w chwili przydziału mieszkania zaś zostanie udzielona „pełna pomoc finansowa na uzyskanie mieszkania”. Skarżący wyjaśnił również, że 30 stycznia 1984 r. został przyjęty na członka spółdzielni i od tej pory oczekuje na przydział mieszkania. W 1991 r. odmówiono mu wydania zaświadczenia, że udzielona wcześniej pożyczka jest bezzwrotną formą pomocy finansowej na mieszkanie i zarazem został pouczoney, że skoro nie zrzeka się przydziału mieszkania to nie podlega ona zwrotowi i po uzyskaniu mieszkania zostanie „zamieniona na poczet dodatkowej ulgi bezzwrotnej” (będzie można wówczas zająć stanowisko nawiązujące do decyzji nr 27/76 i określić pełną wysokość pomocy finansowej). W 1991 r. przeszedł na emeryturę i nadal nie ma własnego lokalu mieszkalnego, zamieszkuje wraz z rodziną u szwagra. W konkluzji skarżący stwierdził, że decyzja przez niego zaskarżona została wydana „w sposób subiektywny i z nadużyciem prawa”, przy czym zarzut „nadużycia prawa” nie został przez niego sprezygowany.

Strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi z przyczyn wywiedzionych w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Dodatkowo wyjaśniła, że poczynione przez organ I instancji sprawdzenia stanu posiadania skarżącego wykazały, iż w księdze wieczystej Kw 19391 prowadzonej w Sądzie Rejonowym w S.

Wydział Ksiąg Wieczystych jako właściciel działki nr 5246/1 o powierzchni 202 m² w S. jest wpisana Gmina S., a H. Ś. i H. Ś. jako jej użytkownicy wieczystości (do 2082 r.) i zarazem właściciele budynku mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomością, na prawach wspólności ustawowej małżeńskiej. Ustalenia te, dokonane wprawdzie po wydaniu zaskarżonej decyzji, potwierdzają dodatkowo prawidłowość działań strony przeciwnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1, 16 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, poz. 368 ze zm.) sąd administracyjny kontroluje legalność zaskarżonej decyzji administracyjnej i może ją uchylić, stwierdzić jej nieważność lub niezgodność z prawem tylko wówczas, gdy narusza ona obowiązujące prawo. Zaskarżona decyzja ostateczna z dnia 11 lutego 1998 r. i utrzymana przez nią w mocy decyzja organu I instancji nie naruszają prawa.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 ze zm.), obowiązująca w dacie podejmowania zaskarżonej decyzji, ustanawia zasadę, iż policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. Przepis art. 90 ust. 1 tej ustawy określa sposób uzyskiwania lokali dla policjantów, stanowiąc jedną z gwarancji realizacji zasady wyrażonej w art. 88 ust. 1. Przewiduje on bowiem, że na lokale mieszkalne dla policjantów przeznaczają się lokale będące w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub podległych mu organów, uzyskane w wyniku ich działalności albo od terenowych organów rządowej administracji ogólnej, stanowiące własność gmin lub

zakładów pracy, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Do przepisów stanowiących gwarancję zasady wyrażonej w art. 88 ust. 1 cytowanej ustawy należy także art. 92, którego ust. 1 ma następujące brzmienie: policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Ustęp 2 tegoż przepisu ustanawia upoważnienie dla Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów szczegółowych zasad przyznania i zwracania tego równoważnika.

Środkiem zapewnienia policjantowi prawa do lokalu mieszkalnego w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej jest także pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego przewidziana w art. 94 omawianej ustawy. Według niego policjantowi, który nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, przysługuje pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość.

Sformułowanie art. 92 ust. 1 powyższej ustawy (dotyczącego uprawnienia do równoważnika za brak lokalu mieszkalnego) prowadzi do wniosku, że nie w każdym wypadku niezrealizowania zasady ustanowionej w art. 88 ust. 1 (prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej) policjantowi przysługuje uprawnienie do równoważnika pieniężnego za brak lokalu. Przepis ten bowiem ustanawia własną przesłankę, która warunkuje przyznanie tego świadczenia. Przesłanka ta sprowadza się do nieposiadania przez policjanta lub członków jego rodziny lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Z przepisu owego wynika, że jest wyłączone co do zasady uprawnienie do równoważnika dla policjanta, gdy on

sam lub członek jego rodziny posiada lokal spełniający wymogi określone w art. 88 ust. 1 (położony w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej), przy czym zajmowany lokal nie musi pozostawać w dyspozycji ministra spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, ani być uzyskany w sposób określony w art. 90 ust. 1 tej ustawy.

Zasady przyznawania i zwracania równoważnika pieniężnego określały kolejne zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, wydawane na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 92 ust. 2 cytowanej ustawy. W dacie wydawania zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji jest to zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego i równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych zasad ich zwracania (MP nr 76, poz. 708). W jego § 6 zostały wymienione w punktach 1 – 5 przypadki, w których policjantowi nie przysługuje równoważnik za brak lokalu mieszkalnego. W pkt 2 ujęto sytuację, gdy policjant otrzymał pomoc finansową na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu ze środków budżetu Państwa. Stosownie do treści § 12 ust. 1 tegoż zarządzenia emerytom i rencistom policyjnym równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego jest przyznawany w wysokości określonej w tym zarządzeniu. Według art. 30 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. nr 54, poz. 214 ze zm.) zaś emerytom i rencistom policyjnym zapewnia się pomoc w budownictwie mieszkaniowym na zasadach przewidzianych dla funkcjonariuszy.

W rozpoznawanej sprawie bezsprzecznie decyzją nr 28/76 z dnia 4 czerwca 1976 r. Komendanta Wojewódzkiego MO w

T. została przyznana skarżącemu pomoc finansowa w formie zaliczki na poczet dodatkowej ulgi bezzwrotnej w wysokości 28 500 zł (starych złotych) na uzupełnienie zgromadzonego przez niego wkładu mieszkaniowego w Spółdzielni Mieszkaniowej w S. Taka forma pomocy finansowej („zaliczka”), a następnie po uzyskaniu lokalu mieszkalnego – przyznanie dodatkowej ulgi w formie pomocy finansowej bezzwrotnej wynikała z przepisów obowiązującego wówczas zarządzenia nr 61/74 z dnia 22 sierpnia 1974 r. w sprawie zasad przyznawania pomocy z funduszu mieszkaniowego MSW (Dz. Urz. MSW nr 3, poz. 11). Skarżący, jak sam podaje, od 1991 r. jest emerytem policyjnym. Niekwestionowane zatem przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego ze środków budżetu Państwa w świetle cytowanych przepisów ustawy o Policji i zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. czyni bezzasadnym żądanie skarżącego przyznania mu równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego. Decyzja odmawiająca mu przyznania tegoż równoważnika zatem nie narusza prawa. Dlatego na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, poz. 368 ze zm.) orzeczono jak w sentencji.

Sygn. akt I S.A. 554/98

**W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 26 października 1998 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia NSA	A. W.
Sędziowie NSA	I. K. – M. (spr.) J. R. – L.
Protokolant	G. K.

po rozpoznaniu w dniu 26 października 1998 r.

sprawy ze skargi E. W.

na decyzję Komendanta Głównego Policji

z dnia 9 lutego 1998 r. Nr 53/98

w przedmiocie odmowy umożliwienia nabycia lokalu mieszkalnego

- 1) stwierdza nieważność zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w B. z dnia 2 listopada 1997 r. nr 2/97;
- 2) zasądza od Komendanta Głównego Policji na rzecz E. W. kwotę 230,00 (dwieście trzydzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Komendant Główny Policji decyzją z dnia 9 lutego 1998 r. nr 53/98 utrzymał w mocy decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w B. z dnia 2 grudnia 1997 r. w sprawie odmowy umożliwienia E. W. nabycia zajmowanego lokalu mieszkalnego. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, iż E. W. jest osobą uprawnioną do policyjnych świadczeń mieszkalnych. Jest to prawo pochodne wynikające z uprawnień do policyjnej renty rodzinnej po zmarłym mężu. Zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, UOP, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. nr 53, poz. 214) zainteresowana zachowuje prawo do zajmowanego mieszkania do czasu przydzielenia jej zastępczego lokalu mieszkalnego. Zgodnie z § 11 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30 września 1997 r. policjant może złożyć wniosek o umożliwienie mu nabycia przydzielonego lokalu. Przepis ten stosuje się również do osób posiadających uprawnienia do lokali na podstawie przepisów ustawy emerytalnej. Przepisy powołanego zarządzenia nie stanowią, w jakich przypadkach ma nastąpić pozytywne, a w jakich negatywne rozpatrzenie wniosku. Jednakże umożliwienie nabycia osobie uprawnionej zajmowanego lokalu będącego w dyspozycji jednostek Policji wiąże się z utratą prawa do dysponowania tym mieszkaniem. W myśl art. 88 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późn. zm.) policjant ma prawo do lokalu mieszkalnego, które jest realizowane w drodze przydziału. A zatem obowiązkiem jednostki jest zapewnienie osobie uprawnionej przydziału mieszkania, a nie uzyskanie przez nią lokalu na własność. Powyższy obowiązek może oznaczać potrzebę zachowania substancji mieszkaniowej będącej w dyspozycji jednostki. W związku z tym Komendant Główny Policji stwierdził, że prawo E. W. do lokalu mieszkalnego zostało zrealizowane, a odmowa rozpa-

trzenia jej wniosku o umożliwienie nabycia tego lokalu nie narusza owego prawa.

Od decyzji tej E. W. złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wnosząc o jej uchylenie oraz uchylenie poprzedzającej ją decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w B. i zasądzenie kosztów postępowania sądowego. W uzasadnieniu skargi stwierdzono, iż wprowadzicie powołany § 11 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie precyzuje, w jakich warunkach może nastąpić odmowa wyrażenia zgody na wykupienie mieszkania, ale każda odmowa musi być zgodna z prawem. Ponieważ decyzja o odmowie ma charakter decyzji administracyjnej, to powinna być właściwie uzasadniona. Ponadto podkreślono, iż metraż zajmowanego przez skarżącą mieszkania odpowiada normom zaludnienia. Jako rencistka rodzinna zachowuje prawo do mieszkania zajmowanego po śmierci męża do czasu przydzielenia jej zastępczego lokalu mieszkalnego. Skoro do chwili złożenia wniosku o wyrażenie zgody na wykup mieszkania nie zaproponowano jej lokalu zastępczego, to podstawą odmowy nie może być przekroczenie norm zaludnienia, na co powoływał się w swojej decyzji organ I instancji.

W odpowiedzi na skargę Komendant Główny Policji, wnosząc o jej oddalenie, podtrzymał swoje stanowisko prezentowane w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

W tym stanie sprawy Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 51 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, poz. 368 z późn. zm.) Sąd nie jest związany granicami skargi, nie może jednak wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności wskazanego aktu. Oznacza to, że sąd jest obligowany do badania zgodności z prawem zaskarżonej decyzji niezależnie od zarzutów podniesionych w skardze. Dokonując zaś oceny

zaskarżonej decyzji, Sąd powziął wątpliwość, czy powołane w jej podstawie prawnej oraz w poprzedzającej ją decyzji Komendanta Wojewódzkiej Policji w B. przepisy prawa mogły stanowić podstawę ich wydania. W decyzjach tych powołano się bowiem na przepisy § 11 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. Zarządzenie to zostało wydane na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późn. zm.), upoważniającego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia, w porozumieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, szczegółowych zasad przydziału i opróżniania oraz norm zaludnienia lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 90, a także do szczegółowych zasad przydziału i opróżniania tymczasowych kwater.

W § 1 zarządzenia określono zakres jego regulacji, który – zgodnie z powołanym wyżej upoważnieniem ustawowym – obejmuje szczegółowe zasady przydziału i opróżniania lokali mieszkalnych (tymczasowych kwater), pozostających w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległych mu organów, przeznaczonych dla policjantów, i norm zaludnienia tych lokali. Tymczasem treść § 11 wskazuje, że zagadnienia w nim unormowane nie pozostają w związku z przedmiotem zarządzenia określonym w cytowanym § 1. Przepis ten stanowi, iż policjant może złożyć wniosek do właściwego organu o umożliwienie mu nabycia przydzielonego lokalu mieszkalnego. Odмова uwzględnienia wniosku następuje w decyzji administracyjnej. Są to więc zagadnienia związane ze sprzedażą lokali, a nie ich przydziałem czy opróżnianiem. Powołana ustawa o Policji w swoim art. 97 ust. 1 zezwoliła Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji jedynie na uregulowanie ściśle w nim określonych zagadnień związanych z przydziałem i opróżnianiem lokali pozostających w jego dyspozycji lub podległych mu organów. Wyrażenie zaś zgody na nabycie przez policjanta zajmowanego lokalu mieszkalnego, o czym traktuje § 11 zarządzenia, nie znajduje

umocowania w delegacji ustawowej. Oznacza to, że zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r., o którym mowa wyżej, wykracza w omawianej części – § 11 – poza upoważnienie ustawowe i w tym zakresie jest sprzeczne z ustawą. Nie mogło więc stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnych w niniejszej sprawie. Podstawy prawnej do wydania takich decyzji nie mógł również stanowić, powołany w decyzji organu I instancji, art. 97 ust. 1 ww. ustawy o Policji, w którym – o czym była mowa wyżej – jest zawarta delegacja ustawowa. Taką podstawą nie jest również żaden inny przepis cytowanej ustawy. Zgodnie bowiem z ust. 5 art. 97 w drodze decyzji administracyjnej są załatwiane jedynie sprawy dotyczące przydziału i opróżniania mieszkań, równoważnika za remont mieszkania, równoważnika za brak lokalu mieszkalnego oraz pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego.

W tej sytuacji należy stwierdzić, iż jedynie § 11 zarządzenia z dnia 30 września 1997 r. traktował o wyrażeniu przez właściwy organ Policji zgody, umożliwiającej policjantowi nabycie zajmowanego lokalu mieszkalnego i wydaniu, w wypadku odmowy wyrażenia takiej zgody, decyzji administracyjnej i jedynie ten przepis mógłby stanowić podstawę prawną wydanych w niniejszej sprawie decyzji. Zarządzenie to jednak wykracza w omawianym zakresie (§ 11) poza upoważnienie ustawowe i w związku z tym Naczelny Sąd Administracyjny odmawia jego zastosowania, jako sprzecznego z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. W tej sytuacji przepis § 11 nie może stanowić podstawy prawnej decyzji wydanych w niniejszej sprawie. W związku z tym należy stwierdzić, iż zarówno zaskarżona decyzja, jak i poprzedzająca ją decyzja organu I instancji zostały wydane bez podstawy prawnej. W tej sytuacji Sąd na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o NSA stwierdził ich nieważność, orzekając o kosztach postępowania sądowego na mocy art. 55 ust. 1 i 3.

Sygn. akt II S.A./Gd. 2332/98

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 czerwca 1999 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w G.

w składzie następującym:

Przewodniczący s. NSA

A. P.

Sędziowie NSA

M. G.

K. Z. (sprawozd.)

Protokolant

I. L.

po rozpoznaniu w dniu 27 maja 1999 r.

sprawy ze skargi L. S.

na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w B.

z dnia 9 listopada 1998 r. nr 10/98

w przedmiocie opróżnienia lokalu mieszkalnego

skargę o d d a l a

Uzasadnienie

Lech S. wniósł skargę na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w B. z dnia 9 listopada 1998 r. nr 10/98, utrzymującą w mocy decyzję Komendanta Rejonowego Policji w B. z dnia 29 czerwca 1998 r. nr 99/98, którą na podstawie art. 104 k.p.a. oraz § § 3, 8, 9 i 13 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. (M.P. nr 76, poz. 707) zobowiązano skarżącego do opróżnienia lokalu mieszkalnego położonego w B. B. w terminie miesiąca od daty wydania decyzji oraz przydzielono mu lokal mieszkalny położony w B. W uzasadnieniu decyzji organy ustaliły i zważyły, co następuje:

Lech S. jest emerytem Policji od 20 kwietnia 1996 r. Decyzją z dnia 19 czerwca 1995 r. nr 1/95 otrzymał mieszkanie służbowe w B. B., znajdujące się w budynku miejscowego Komisariatu Policji.

Przepis § 8 ust. 1 pkt 2 zarządzenia MSWiA z 30 września 1997 r. obliguje do tego, by w razie zajmowania lokalu mieszkalnego przez policjanta zwolnionego ze służby lub pozostałych po policjancie członków rodziny w budynku przeznaczonym na cele służbowe bądź na terenie obiektu zamkniętego wydać decyzję o opróżnieniu tego lokalu. Tak też uczyniono w wypadku skarżącego, przydzielając mu inny lokal mieszkalny. Organ odwoławczy wyjaśnił, że „przejście policjanta na emeryturę” następuje w wyniku „zwolnienia ze służby”, wobec czego do emerytowanego policjanta stosuje się odpowiednie przepisy dotyczące policjantów zwolnionych ze służby.

W skardze L. S. wniósł o uchylenie decyzji organów obu instancji podkreślając ich sprzeczność z prawem. Skarżący wskazuje, że nie stosują się do niego powołane w decyzji przepisy zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, gdyż nie jest on policjantem zwolnionym ze służby, lecz emerytowanym. Zdaniem skarżącego stawienie znaku równo-

ści między tymi określeniami wynika z błędnej interpretacji przepisów przez organy. Powołując się na przepisy art. 69 ust. 1 i 2, art. 75 ust. 3 i art. 76 ust. 1 i 3 ustawy o Policji podkreśla, że pojęcia pojawiające się w akcie normatywnym niższego rzędu (zarządzenia) nie mogą być odmiennie interpretowane niż przewiduje to akt normatywny rangi ustawowej. Wskazuje, że interpretacja dokonana przez organ jest sprzeczna z art. 1 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka z dnia 20 marca 1952 r., przewidującej prawo do poszanowania mieszkania, oraz przepisami Konstytucji RP o prawie obywatela do wyboru miejsca zamieszkania. Ponadto stwierdza, że po latach służby zostaje wraz z rodziną „przesiedlony” do innej miejscowości, a nikt nie liczy się z warunkami życia i pracą jego rodziny. Podkreśla również zarzut naruszenia przepisów postępowania, gdyż zaskarżona decyzja nie uzasadnia dostatecznie zawartego w niej rozstrzygnięcia i nie ustosunkowuje się do wszystkich zarzutów w odwołaniu.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, powołując się na argumentację zbieżną z zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Wskazał też, że lokale mieszkalne znajdujące się w budynkach przeznaczonych na cele służbowe lub na terenie obiektu zamkniętego są przeznaczone głównie dla policjantów czynnych zawodowo. Właśnie z myślą o nich ustawodawca przewidział możliwość wydawania decyzji o opróżnianiu lokali przez policjantów zwolnionych ze służby, w tym również tych, którzy nabyli uprawnienia emerytalne. Ustawodawca zagwarantował jednocześnie policjantom przydział lokalu zamiennego w dotychczasowym miejscu zamieszkania lub w miejscowości pobliskiej, o powierzchni odpowiadającej przysługującym normom zaludnienia, oraz zapewnił przewiezienie przedmiotów urządzenia domowego na koszt Policji (§ 9 ust. 1 cyt. zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30 września 1997 r.).

Naczelný Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna. Naczelny Sąd Administracyjny wykonuje wymiar sprawiedliwości badając legalność decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej, polegający na kontroli czy w toku postępowania organy przestrzegaly przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz czy właściwie zastosowały normy prawa materialnego. Tylko w wypadku stwierdzenia naruszenia prawa Sąd może wzruszyć zaskarżoną decyzję. Tak więc orzekając nie kieruje się zasadami słuszności czy współzycia społecznego, jeżeli nie tkwią one immamentnie w danym przepisie prawa. Takiej zaś sytuacji nie mamy w niniejszej sprawie. A zatem argumenty skarżącego, które dotyczą „przesiedlenia” go do innej miejscowości w sposób nie liczący się z warunkami pracy i życia jego rodziny, nie mogły mieć wpływu na rozstrzygnięcie Sądu.

W niniejszej sprawie Sąd nie dopatrył się naruszenia prawa przez organy obu instancji, a wbrew stanowisku oskarżonego decyzje tych organów zostały uzasadnione w sposób spełniający wymogi art. 107 § 3 k.p.a. Artykuł 41 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późn. zm.) stanowi, że policjanta można zwolnić ze służby w wypadku nabycia prawa do emerytury. Nie ma więc wątpliwości, że policjant, który przestał wykonywać obowiązki służbowe ze względu na przejście na emeryturę, może być zwolniony ze służby. Inne wypadki, w których zwalnia się policjanta ze służby, są wymienione w art. 41 i art. 38 ust. 4 ustawy o Policji. Przywołanie przez skarżącego przepisów art. 69 ust. 1 i 2, art. 75 ust. 3 i art. 76 ust. 1 i 3 ustawy o Policji jest nietrafne, gdyż przepisy te określają warunki uzyskania uprawnień emerytalnych, rentowych bądź leczniczych i nie stanowią o tym, kiedy policjant zostaje zwolniony ze służby.

Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla

policjantów (M.P. nr 76, poz. 707) zostało wydane na podstawie ustawowej delegacji z art. 97 ust. 1 ustawy o Policji mówiącego, że Minister określa szczegółowe zasady przydziału i opróżniania oraz normy zaludnienia lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 90, a także szczegółowe zasady przydziału i opróżniania tymczasowych kwater. Zarządzenie to nie wykracza poza zakres ustawowej delegacji wynikającej z art. 97 ust. 1 ustawy o Policji.

Organy zatem zasadnie zobowiązały skarżącego – na podstawie § 8 ust. 1 pkt 2 tego zarządzenia – do opróżnienia przedmiotowego lokalu. Trzeba mieć tu na uwadze treść § 13 zarządzenia, który stanowi, że § 3, § 4 ust. 1 – 3 i § 5 – 12, czyli także § 8 stosuje się odpowiednio do lokali mieszkalnych zajmowanych przez osoby posiadające uprawnienia do tych lokali na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. nr 53, poz. 214 z późn. zm.). Przepisy tego zarządzenia, dotyczące opróżnienia lokalu mieszkalnego, zawarte w § 8 ust. 1 pkt 2, stosuje się tak wobec policjanta zwolnionego ze służby na podstawie art. 41 ustawy o Policji oraz członków jego rodziny, jak i wobec policjanta posiadającego uprawnienie do lokalu na podstawie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji ... (Dz. U. nr 53, poz. 214 ze zm.).

Zgodnie z § 9 ust. 1 zarządzenia przyznano skarżącemu lokal mieszkalny w pobliskiej B. Trzeba tu podkreślić, że *ratio legis* takiego jak w zarządzeniu unormowania wyraża się tym, że mieszkania służbowe położone na terenie konkretnego Komisariatu Policji muszą przede wszystkim być przydzielone funkcjonariuszom będącym w czynnej służbie, co jest oczywiste ze względu na potrzeby zapewnienia efektywnego wykonywania zadań, do których jest powołana Policja. Nie sposób w rozstrzygnięciach organów obu instancji dopatrzeć się –

zarzucanego przez skarżącego – naruszenia art. 2 protokołu nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. nr 36 z 1995 r., poz. 175). Przepis ten stanowi w ust. 1, że „każdy, kto przebywa legalnie na terytorium państwa ma prawo do swobodnego poruszania się i do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium”. Zasada ta może być jednak ograniczana przez ustawę w określonych wypadkach (ust. 3 przepisu). Podobnie kwestia ta jest uregulowana w art. 52 Konstytucji RP.

Przeniesienie służbowe polegające na opróżnieniu jednego z lokali i objęciu innego (nawet w pobliskiej miejscowości) nie jest w żadnym razie ograniczeniem określonym we wskazanych aktach wolności. Nikt nie zabrania skarżącemu zamieszkiwania w dowolnym miejscu na terytorium państwa ani jego swobodnego w tej mierze wyboru. Ograniczona jest tylko możliwość posiadania lokalu mieszkalnego służbowego w dowolnie wybranej miejscowości, a to wolności wyboru miejsca zamieszkania nie ogranicza, np. w wypadku rezygnacji z mieszkania służbowego.

Mając na uwadze wskazane względy Sąd administracyjny na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, poz. 368 ze zm.) oddalił skargę.

Sygn. akt IV Ca 207/99

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 1 czerwca 1999 r.

Sąd Okręgowy w R. IV Wydział Cywilny Odwoławczy

w składzie następującym:

Przewodniczący – Sędzia SO E. K.

Sędzia SO I. K.

Sędzia SR (del.) E. K.

Protokolant apl. sąd. J. Ł.

po rozpoznaniu w dniu 18 maja 1999 r.

w R. na rozprawie

sprawy z powództwa Komendy Wojewódzkiej Policji z siedzibą
w R. przeciwko Powszechnemu Zakładowi Ubezpieczeń S.A.
Inspektorat w K. i G. A.

o odszkodowanie

na skutek apelacji PZU S.A. Inspektorat w K.

od wyroku Sądu Rejonowego w K.

z dnia 22 grudnia 1998 r. sygn. akt. IC 198/98

- 1) apelację oddala;
- 2) zasądza od Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. In-

spektorat w K. na rzecz Komendy Wojewódzkiej Policji z siedzibą w R. kwotę 250 (dwieście pięćdziesiąt) złotych tytułem kosztów instancji odwoławczej.

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Rejonowy w K. zasądził od PZU S.A. Inspektorat w K. i G. A. na rzecz Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. kwotę 4254,85 złotych z ustawowymi odsetkami od dnia 1 sierpnia 1998 roku z tym zastrzeżeniem, że spełnienie świadczenia przez jednego z pozwanych zwalnia drugiego, i orzekł o kosztach procesu.

Podstawą rozstrzygnięcia Sądu były następujące ustalenia.

W dniu 27 grudnia 1997 r. w miejscowości B., gmina G. st. post. S. J. i sierż. Z. W. wykonywali obowiązki służbowe związane z zawiadomieniem przez E. D. o strzelaniu na terenie jej prywatnego lasu. Będąc w pobliżu lasu zauważyli oni samochód i stojących obok kilku mężczyzn. Ponieważ na widok policyjnego radiowozu mężczyźni ci nagle odjechali w kierunku lasu, funkcjonariusze podjęli pościg podejrzewając, że mogą mieć oni związek ze zgłoszonym strzelaniem. W trakcie pościgu po nierównym i śliskim terenie leśnym radiowóz kierowany przez st. post. S. J. wpadł w poślizg i uderzył w drzewo. W wyniku tego zdarzenia uległy uszkodzeniu lewy przedni błotnik, pokrywa silnika, pas przedni, zderzak przedni i reflektor lewy przedni. O zaistniałej sytuacji funkcjonariusze powiadomili KRP w K. W wyniku kontynuowanego pościgu zatrzymano uciekających ściganym samochodem marki Polonez P. M., G. A. i Z. M., a wraz z nimi troje dzieci.

Kolegium ds. Wykroczeń przy Sądzie Rejonowym w K. orzeczeniem z dnia 4 marca 1998 r. uznało P. M. za winnego tego, że będąc w stanie nietrzeźwym dopuścił się prowadzenia samochodu Polonez stanowiącego jego własność, nie posiada-

jąc wymaganego przepisami prawa jazdy, natomiast G. A. uznało za winnego tego, że będąc w stanie nietrzeźwym kierował ww. samochodem bez wymaganego przepisami prawa jazdy i ukarało ich stosownymi karami.

Naprawa radiowozu policyjnego kosztowała 4254,85 zł.

W dniu 27 czerwca 1998 roku Komenda Rejonowa Policji w K. wystąpiła do PZU S.A. Inspektorat w K., gdzie samochód P. M. ubezpieczony był w zakresie OC, o wypłatę odszkodowania. PZU odmówił przyznania odszkodowania, uzasadniając to faktem, iż szkoda w pojeździe policyjnym nastąpiła w związku z niedostosowaniem prędkości zapewniającej panowanie nad pojazdem, a nie w związku z ruchem ubezpieczonego samochodu P. M.

W tym stanie faktycznym sprawy Sąd I instancji uznał, że policjanci zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 roku (Dz. U. nr 70, poz. 409) mieli prawo wylegitymowania wymienionych na wstępie osób, ponieważ ustalenie ich tożsamości było niezbędne do wykonania czynności służbowych. Kiedy więc zauważony samochód na widok radiowozu nagle się oddalił w stronę lasu, funkcjonariusze policji podjęli działania zmierzające do zatrzymania pojazdu. Ponieważ mężczyźni odjechali z dużą prędkością, w czasie jazdy przesiedli się, a następnie odjechali w stronę lasu, musieli wiedzieć, że policja jedzie za nimi. Ich zachowanie wskazywało więc na chęć uniknięcia kontroli policyjnej. Stąd też w pełni uzasadniony był podjęty przez funkcjonariuszy policji pościg, mający na celu ujęcie osób, które podjęły próbę ucieczki, aby uniknąć wylegitymowania, tym bardziej, że mogli mieć oni związek z incydentem na terenie prywatnego lasu. Potwierdzeniem powodów, dla których uciekający mężczyźni chcieli uniemożliwić policji ich skontrolowanie było stwierdzone orzeczeniem kolegium prowadzenie przez P. M. i G. A. samochodu w stanie nietrzeźwym i bez wymaganego prawa jazdy.

W ocenie Sądu Rejonowego uzasadnione było podjęcie

przez policję pościgu za uciekającymi osobami. Wprawdzie do uszkodzenia radiowozu doszło na skutek utraty panowania nad pojazdem przez funkcjonariusza KRP K. sierż. St. J., to jednakże bezpośrednią podstawową i najważniejszą przyczyną powstania szkody była konieczność podjęcia pościgu za uciekającymi. Funkcjonariusz policji starał się na tyle dostosowywać prędkość jazdy do panujących warunków, w jakich pościg się odbywał, na ile było to możliwe. Gdyby bowiem mężczyźni jadący „Polonezem” zatrzymali się, nie doszłoby ani do pościgu, ani do zaistniałej w pojeździe policyjnym szkody.

Odpowiedzialność PZU S.A. Inspektorat w K. wynika z przepisu art. 822 kc, a odpowiedzialność G. A. z przepisu art. 415 kc.

Sąd I instancji nie uwzględnił wniosku pełnomocnika pozwanego PZU S.A. Inspektorat w K. w przedmiocie dopuszczenia dowodu z opinii biegłego z zakresu ruchu drogowego uznając, że dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie zachodziła potrzeba przeprowadzenia tego rodzaju dowodu.

W apelacji od powyższego wyroku PZU Inspektorat w K. zarzucił:

1) sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału, ponieważ z niego wynika brak bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy ruchem pojazdu Polonez kierowanego przez pozwanego G. A., a samochodem policyjnym marki „Polonez” nr rej. (...) kierowanym przez S. J., ponieważ to funkcjonariusz utracił panowanie nad pojazdem przez to, że jadąc na nierównym podłożu leśnym z wystającymi z ziemi korzeniami i dołami, wpadł w poślizg i uderzył w drzewo uszkadzając pojazd. Funkcjonariusz naruszył przepis art. 17 kodeksu drogowego, ponieważ nie dostosował prędkości jazdy zapewniającej panowanie nad pojazdem. W czasie zdarzenia samochód G. A. nie znajdował się w pobliżu samochodu policyjnego, nawet nie było kontaktu wzrokowego, gdyż policja nie mogła odczytać numeru rejestracyjnego jadącego przed

nim pojazdu. Odległość wynosiła co najmniej kilkadziesiąt metrów. Pozwany przejechał bezkolizyjnie przez to miejsce, nie stanowił żadnego zagrożenia dla pojazdu policyjnego i nie był karany przez Kolegium ds. Wykroczeń przy Sądzie Rejonowym w K. za fakt spowodowania szkody w samochodzie policyjnym,

2) niewyjaśnienie okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, w szczególności pominięcie dowodu z przesłuchania G. A. w charakterze strony oraz niedopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu ruchu drogowego na okoliczność, że to funkcjonariusz naruszył przepisy ruchu drogowego oraz na okoliczność „czy ruch pojazdu Polonez kierowanego przez G. A. miał bezpośredni wpływ na powstanie uszkodzenia w samochodzie policyjnym”.

Skarżący wnosił o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie powództwa oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów procesu według norm przepisanych, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na apelację Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w R. wnosila o jej oddalenie i zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzuty apelacji w stosunku do zaskarżonego wyroku nie są trafne.

W szczególności nie zachodzi zarzucana w apelacji sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Sąd Rejonowy dokonał w sprawie prawidłowych ustaleń faktycznych i na ich podstawie zasadnie przyjął, że istnieje związek przyczynowy pomiędzy ruchem samochodu marki „Polonez” kierowanym przez G. A. a szkodą zaistniałą w sa-

mochodzie kierowanym przez funkcjonariusza Policji.

Skarżący brak rzeczowego związku przyczynowego upatruje w tym, że to funkcjonariusz policji utracił panowanie nad pojazdem wskutek niedostosowania prędkości do warunków, w jakich odbywał się ruch pojazdu naruszając tym samym przepis art. 17 kodeksu drogowego.

Ze stanowiskiem skarżącego nie można się zgodzić.

Dla odparcia powyższego zarzutu niezbędne jest ustalenie, czy pościg prowadzony przez funkcjonariuszy policji miał uzasadnienie w obowiązujących przepisach prawnych, a zatem czy był on formą wykonywania przez nich obowiązków służbowych.

Dokonane w tym zakresie przez Sąd I instancji ustalenia są prawidłowe, a wyciągnięte na ich podstawie wnioski mają oparcie w przepisach normujących tryb legitymowania i zatrzymywania osób przez policjantów, tj. przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 roku w sprawie trybu legitymowania, zatrzymywania osób, dokonywania kontroli osobistej oraz przeglądania bagaży i sprawdzania ładunku przez policjantów (Dz. U. nr 70 z 1990 r. poz. 409). Stosownie bowiem do § 3 cytowanego rozporządzenia policjant ma prawo legitymowania osób, gdy ustalenie ich tożsamości jest niezbędne do wykonania czynności służbowych.

Logiczny jest w świetle przytoczonego przepisu wywód Sądu I instancji, że działania funkcjonariuszy policji zmierzające do zatrzymania samochodu „Polonez” były działaniami mającymi swe uzasadnienie prawne.

Słusznie zauważa Sąd Rejonowy, że zachowanie osób znajdujących się w rzeczonym pojeździe wskazywało na chęć uniknięcia kontroli policyjnej, dlatego też za uzasadniony należało uznać podjęty przez funkcjonariuszy pościg, mający na celu ujęcie tych osób, zwłaszcza w sytuacji, gdy podjęły one próbę ucieczki, a nie można było w tym stadium czynności wykluczyć, że miały one związek z incydem na terenie

prywatnego lasu.

Wywody apelacji zmierzające do wykazania, że funkcjonariusz policji naruszył przepisy ruchu drogowego (art. 17) przez niedostosowanie prędkości jazdy zapewniającej panowanie nad pojazdem do istniejących warunków są całkowicie chybione. Istota pościgu przejawia się przede wszystkim w tym, że prędkość pojazdu ścigającego musi być na tyle skuteczna by osiągnąć zamierzony cel zatrzymania kierowcy uciekającego innym pojazdem.

W konkretnym przypadku utrata panowania przez funkcjonariusza nad kierowanym pojazdem spowodowana została bezpośrednio zachowaniem osób uciekających przed kontrolą policyjną. Dlatego też przyjęcie przez Sąd Rejonowy istnienia związku przyczynowego pomiędzy ruchem uciekającego pojazdu a szkodą powstałą w związku z ruchem tego pojazdu w radiowozie policyjnym jest prawidłowe.

Zarzut niewyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy w świetle poczynionych merytorycznych rozważań jest całkowicie chybiony. Wbrew wywodom skarżącego nie zachodziła w sprawie konieczność przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego ds. ruchu drogowego, albowiem okoliczności, na które dowód ten został zgłoszony leżały w gestii rozstrzygnięcia Sądu, bez potrzeby zasięgnięcia wiadomości specjalnych. Nieprzeprowadzenie przez Sąd I instancji dowodu z przesłuchania stron, a w szczególności przesłuchania w tym charakterze pozwanego nie może prowadzić do uznania omawianego zarzutu za skuteczny.

Stosownie do przepisu art. 299 kpc przeprowadzenie dowodu z przesłuchania stron Sąd zarządza wówczas, gdy po wyczerpaniu środków dowodowych lub w ich braku pozostały nie wyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Stan faktyczny sprawy prawidłowo ustalony przez Sąd I instancji na podstawie innych dowodów zebranych w toku postępowania pozwolił na dostateczne wyjaśnienia istoty sporu.

Odpowiedzialność odszkodowawcza skarżącego ma swe uzasadnienie w treści przepisu § 10 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8.XII.1992 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów (Dz. U. nr 96, poz. 475 z 1992 r. z późn. zm.) i przepisie art. 822 kc.

Z podanych przyczyn wobec nietrafności zarzutów apelacja jako nieuzasadniona podlegała z mocy art. 385 kpc oddaleniu.

Orzeczenie o kosztach instancji odwoławczej wydano stosownie do przepisu art. 98 kpc.

Glosa

do wyroku Sądu Rejonowego w K. z dnia 22 grudnia 1998 r., sygn. akt I C 198/98 oraz Sądu Okręgowego w R. z dnia 1 czerwca 1999 r., sygn. akt IV Ca 207/99

Wyrokiem z dnia 22 grudnia 1998 r. (sygn. akt I C 198/98) Sąd Rejonowy w K. w sprawie z powództwa Skarbu Państwa – KWP w R. przeciwko PZU S.A. Inspektorat w K. i G. A. zasądził od pozwanych na rzecz powodowej KWP w R. kwotę 4 254,85 zł z ustawowymi odsetkami od 1 sierpnia 1998 r. oraz koszty sądowe. W dniu 1 czerwca 1999 r. Sąd Okręgowy w R. wyrokiem sygn. akt (IV Ca 207/99) na skutek apelacji PZU Inspektorat w K. od wyroku Sądu I instancji – apelację oddalił oraz zasądził od PZU w K. koszty postępowania odwoławczego. Orzeczenia wymierzonych instancji Sądowych wynikły z żądania KWP zapłaty odszkodowania za uszkodzony w wyniku prowadzonych działań pościgowych pojazd służbowy marki Polonez.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

W dniu 27 grudnia 1997 r. w B. gm. G. pow. K. kierujący samochodem służbowym m-ki Polonez nr rej. ... funkcjonariusz KRP w K. st. post. S. J. wspólnie z sierż. Z. W. wykonując obowiązki służbowe podjęli pościg za uciekającym samochodem m-ki Polonez. Prowadząc pościg w terenie leśnym na nierównym podłożu z wystającymi z ziemi korzeniami, radio-wóz kierowany przez st. post. S. J. wpadł w poślizg i uderzył o drzewo. W wyniku kolizji samochód służbowy został uszkodzony, koszt naprawy pojazdu wyniósł 4254,85 zł. Po pościgu

podjętym przez inne radiowozy zatrzymano uciekający samochód m-ki Polonez. Ustalono, że kierującym pojazdem był G. A., w pojeździe znajdował się również jego właściciel P. M. Badanie alkometrem wykazało, że obydwaj znajdowali się w stanie nietrzeźwości. W rezultacie skierowanych przez KRP w K. wniosków Kolegium ds. Wykroczeń przy Sądzie Rejonowym w K. uznało P. M. za winnego wykroczenia z art. 96 § 1 pkt 2 i 3 Kodeksu wykroczeń (dopuszczenia do prowadzenia pojazdu przez osobę w stanie nietrzeźwości i nie posiadającą prawa jazdy), G. A. za winnego wykroczenia z art. 87 § 1 Kodeksu wykroczeń (prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości i bez wymaganego prawa jazdy) i ukarało wymienionych stosownymi karami.

Skierowany przez KRP w K. wniosek do PZU w K. jako do ubezpieczyciela samochodu m-ki Polonez o wypłatę odszkodowania po naprawie pojazdu służbowego został załatwiony odmownie. Swą odmowę wypłaty odszkodowania PZU w K. uzasadnił faktem, że szkoda w pojeździe policyjnym nie została wyrządzona w związku z ruchem ubezpieczonego pojazdu, a wynikła na skutek niedostosowania prędkości pojazdu policyjnego zapewniającej panowanie nad pojazdem. Takie stanowisko PZU prezentował także w postępowaniu sądowym.

Sądy obu instancji (tj. Sąd Rejonowy w K. oraz Sąd Okręgowy w R.) nie podzieliły tego stanowiska i uznały zasadność żądania KWP. Instancje sądowe rozstrzygnęły, że podjęcie przez policjantów pościgu za uciekającymi osobami było uzasadnione, a pościg w okolicznościach sprawy był formą wykonywania obowiązków służbowych przez policjantów. Wprawdzie do uszkodzenia pojazdu doszło na skutek utraty panowania nad nim przez policjanta nim kierującego, to jednak bezpośrednio, najważniejszą przyczyną powstania szkody była konieczność podjęcia pościgu za uciekającymi.

Zarówno Sąd I, jak i II instancji nie uznał zarzutu pozwanego PZU naruszenia przez funkcjonariusza policji art. 17

Prawa o ruchu drogowym przez niedostosowanie prędkości jazdy zapewniającej panowanie nad pojazdem do istniejących warunków. Sąd Okręgowy w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że istota pościgu przejawia się przede wszystkim w tym, iż prędkość pojazdu ścigającego musi być tak skuteczna, by osiągnąć zamierzony cel zatrzymania kierowcy uciekającego innym pojazdem.

W konkretnym wypadku utrata panowania przez funkcjonariusza Policji nad kierowanym pojazdem została spowodowana bezpośrednio zachowaniem osób uciekających przed kontrolą policyjną. Dlatego przyjęcie istnienia związku przyczynowego między ruchem uciekającego pojazdu a szkodą powstałą w związku z ruchem tego pojazdu w radiowozie policyjnym jest prawidłowe.

Sądy potwierdziły i rozstrzygnęły, że odpowiedzialność PZU w K. wynika z przepisu art. 822 Kodeksu cywilnego, a odpowiedzialność współpозwanego G. A. – z przepisu art. 415 Kodeksu cywilnego.

Orzeczenia sądowe zapadłe w sprawie wskazują, że można skutecznie dochodzić odpowiedzialności majątkowej (sprawcy i ubezpieczyciela) w wypadku zaistnienia szkody w pojeździe policyjnym wynikłej w rezultacie działań pościgowych, nawet jeśli nie ma bezpośredniej kolizji z uciekającym pojazdem.

Dodatkowe zatrudnienie policjanta poza służbą

Przepisy ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym określając właściwość rzeczową tegoż sądu ustalają katalog spraw, których sąd administracyjny nie rozpoznaje. Według art. 19 pkt 3 ustawy o NSA sąd nie jest właściwy w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej oraz wynikających z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w urzędach tych organów, a także w jednostkach wojskowych. Podległość służbowa jest cechą szczególnie charakterystyczną dla tzw. stosunków służbowych, stanowiących podstawę pełnienia służby w wojsku i służbach paramilitarnych.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie: przewodniczący – sędzia NSA A. K. (sprawozdawca), sędziowie NSA – I. D. i J. R., postanowieniem z 17 marca 1999 r. odrzucił skargę na bezczynność ministra spraw wewnętrznych i administracji w przedmiocie zgody na dodatkowe zatrudnienie poza służbą (sygn. akt II SAB 8/99).

Uzasadnienie

Ryszard B. wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na bezczynność ministra spraw wewnętrznych i administracji. W uzasadnieniu podał, że zwracał się do komendanta głównego Policji o wyrażenie zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia w charakterze biegłego w zakre-

sie kryminalistycznego badania dokumentów. Pismem poinformowano go, że komendant główny Policji takiej zgody nie wyraził. Nie wydano w tej sprawie decyzji administracyjnej. W związku z tym skarżący zwrócił się ze skargą do ministra spraw wewnętrznych i administracji. Pismo zawierające skargę zostało nadane 9 października 1998 r. Do chwili wniesienia skargi do NSA pismo pozostało bez odpowiedzi.

W odpowiedzi na skargę minister spraw wewnętrznych i administracji wniósł o jej odrzucenie. Podał, że wydanie zezwolenia na podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez policjanta nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. W takiej sprawie nie stosuje się zatem przepisów procedury administracyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przepisy ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym określając właściwość rzeczową tegoż sądu ustalają katalog spraw, których sąd administracyjny nie rozpoznaje. Według art. 19 pkt 3 ustawy o NSA sąd nie jest właściwy w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej oraz wynikających z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w urzędach tych organów, a także w jednostkach wojskowych. Podległość służbowa jest cechą szczególnie charakterystyczną dla tzw. stosunków służbowych, stanowiących podstawę pełnienia służby w wojsku i służbach paramilitarnych. Znaczny jej zakres sprawia, iż w tych stosunkach zatrudnienia nie ma równorzędności podmiotów właściwej typowym stosunkom pracy. Z tego głównie powodu pozostają one poza prawem pracy. W przypadku policjantów cechą tę podkreśla art. 25 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179ze zm.) wymagający od policjanta gotowości podporządkowania się szczególnej dyscyplinie służbowej. W ten sposób przełożony zyskuje znaczną, dys-

krecjonalną władzę kształtowania sytuacji prawnej pełniącego służbę. Można powiedzieć, że decydujący się dobrowolnie na podjęcie służby np. w Policji rezygnuje z pewnej części swych swobód obywatelskich, w tym także na ograniczenie prawa do sądu. Niewątpliwie przejawem podległości służbowej policjanta jest pozostawienie jego przełożonym prawa decydowania o czasie pełnienia służby. Przepis art. 33 ust. 1 ustawy o Policji stanowi, że czas pełnienia służby policjanta jest określony wymiarem jego obowiązków z uwzględnieniem prawa do wypoczynku. Brak ustawowych norm czasu służby policjanta sprawia, że nie można wyraźnie wyodrębnić jego sfery prywatnej, całkowicie wolnej od obowiązków służbowych. W konsekwencji nie może on, tak jak ogół pracowników, podejmować poza służbą dodatkowe zajęcia zarobkowego bez zezwolenia właściwego komendanta wojewódzkiego Policji (art. 62 ustawy o Policji). Sprawy dotyczące podejmowania takiego dodatkowego zatrudnienia, podobnie jak np. sprawy związane z czasem pełnienia służby należą – według Naczelnego Sądu Administracyjnego – do spraw z dziedziny wewnętrznej sfery działania tego rodzaju jednostek i służb, o których mowa we wspomnianym art. 19 pkt 3 ustawy o NSA. Pogląd ten potwierdza treść art. 32 ustawy o Policji, w którym za rozstrzygnięcia decyzyjne podlegające kontroli instancyjnej (i kontroli NSA) uznano jedynie rozstrzygnięcia dotyczące mianowania na stanowiska służbowe oraz przenoszenia i zwalniania z tych stanowisk. Podejmowania w tego rodzaju sprawach decyzji podlegających kontroli nie przewidują również przepisy zarządzenia nr 29 ministra spraw wewnętrznych z 11 czerwca 1997 r. w sprawie przebiegu służby, praw i obowiązków policjantów, zawieszania w czynnościach służbowych oraz zaliczania okresów służby i pracy do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego (Dz. U. MSW nr 5, poz. 49). Przepis § 7

ust. 2 tego zarządzenia należy bowiem tłumaczyć w powiązaniu z treścią ust. 1 § 7. Ten zaś mówi jedynie o nawiązaniu, zmianie i rozwiązaniu stosunku służbowego. Tak rozumiany § 7 ust. 2 zarządzenia koresponduje z regulacjami zawartymi w art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. i art. 19 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Z tych wszystkich względów skargę na bezczynność organu należało na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o NSA odrzucić jako niedopuszczalną.

Październik 1999 r.

Niniejszy artykuł jest przedrukiem z „Gazety Sądowej” nr 10 (64) z października 1999 r. i jest publikowany za zgodą redaktora naczelnego tego pisma.