

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



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

Nr 35

W a r s z a w a 2 0 0 8

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

Dariusz JANKOWSKI, Bronisław KACHNIKIEWICZ, Hanna KARASZEWSKA, Kazimierz KOWALSKI, Jan ŁOZIŃSKI, Anna NIEWIADOMSKA, Izabela NOWICKA, Ewa RUDNICKA (sekretarz), Maciej SŁAWIŃSKI (przewodniczący), Barbara ŚWIĄTKIEWICZ (zastępca przewodniczącego), Danuta TRUŚ

REDAKCJA I KOREKTA

Ewa RUDNICKA

PROJEKT OKŁADKI

Danuta CZERSKA

SKŁAD KOMPUTEROWY

Małgorzata REKS-STABACH

© COPYRIGHT BY BIURO PRAWNE KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE

ZAM. NR 1/2009; NAKŁAD 1300 EGZ.

ISSN 1506-5170

SPIS TREŚCI

R. ŻURAWSKI , <i>Informacja publiczna – wybrane zagadnienia</i>	5
R. LEWANDOWSKI, E. GRZELECKA , <i>Orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące odpowiedzialności Skarbu Państwa – jednostek organizacyjnych Policji z tytułu popełnienia czynów niedozwolonych</i>	28
W. BURBO , <i>Problematyka ochrony granicy państwowej po wejściu Polski do strefy Schengen</i>	63
T. NIEWIEROWSKI , <i>Przepisy pragmatyczne a policyjne zaopatrzenie emerytalne (wybrane zagadnienia)</i>	73
<i>Wyroki Sądów Administracyjnych</i>	81
<i>Postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie</i>	130

Robert ŻURAWSKI

radca prawny

Komenda Główna Policji

Informacja publiczna – wybrane zagadnienia

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) przysparza kłopotów zarówno osobom, które korzystają z uprawnienia, jakie daje im ta ustawa, jak i organom władzy publicznej i innym podmiotom, które są zobowiązane na mocy tej ustawy do udostępnienia informacji publicznej. Artykuł ma na celu wyjaśnienie pewnych kwestii, które przynajmniej pozwolą na uporządkowanie tej materii.

CO TO JEST INFORMACJA PUBLICZNA?

Zasadniczym, aczkolwiek nie jedynym problemem przy praktycznym stosowaniu tej ustawy jest odpowiedź na pytanie, czym jest informacja publiczna. Definicja informacji publicznej wskazana w art. 1 ust. 1 powyższej ustawy nie usuwa bowiem wątpliwości, a raczej je potęguje. Artykuł ów stanowi bowiem, iż każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Jest to więc tłumaczenie czegoś nieznanego przez nieznanego (*ignotum per ignotum*). Istnieje wprawdzie liczne orzecznictwo sądowe, dotyczące tej materii, ale ono także nie rozwiewa wszystkich wątpliwości.

**Wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r.,
II SA 1956/02**

„Informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnoszące się do tych podmiotów.”

Wyrok NSA z dnia 31 maja 2004 r., OSK 205/04

„1. Ratio legis regulacji zawartej w art. 61 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), a także w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) o dostępie do informacji publicznej wynika z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania społecznej kontroli. W celu zaś realizacji tej zasady obywatel ma prawo uzyskania wiedzy o sprawach publicznych. Prawo do uzyskania takiej wiedzy w postaci prawa dostępu do informacji nie obejmuje nośników tej informacji, tj. form, w jakich ta informacja występuje, np. dokumentów. Dokumenty są przy tym zasadniczymi nośnikami informacji, wobec tego prawo wglądu do dokumentu oznacza prawo do dysponowania czy zapoznania się z jego treścią a nie prawo do dysponowania samym dokumentem.

2. Wniosek zainteresowanego powoduje po stronie dysponenta informacji obowiązek jej udostępnienia wtedy, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w obiegu publicznym, co nie pozwala zainteresowanemu zapoznać się z jej treścią inaczej niż wskutek złożenia wniosku do odpowiedniego organu o udzielenie informacji.

3. *Treść art. 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1386) nie pozwała na udzielenie informacji na wniosek zainteresowanego w trybie określonym w art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeżeli informacja ma dotyczyć Polskiej Normy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1386). Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1386) ukształtował bowiem Polską Normę jako normę krajową, powszechnie dostępną.*

**Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2006 r.,
II SAB/Wa 59/06**

„Dokumenty tworzone przez organy władzy publicznej podczas procesu legislacyjnego są zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej informacjami o sprawach publicznych.”

**Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2006 r.,
II SA/Wa 2043/05**

„Informację publiczną stanowi nie tylko treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, ale również treść wystąpień i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informacją publiczną będą więc nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez organ administracji publicznej, ale przymiot taki będą posiadać także te, których organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań nawet, gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu. Bez znaczenia wówczas jest to, w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych

przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio. Innymi słowy, dokumenty takie muszą wiązać się ze sferą faktów zaistniałych po stronie organu.”

**Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2005 r.,
II SA/Wa 1009/05**

*„Informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie tych kompetencji. **Informację publiczną stanowi więc treść dokumentów urzędowych czy wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. W tym znaczeniu informacje publiczne mogą się odnosić do osób prywatnych.**”*

**Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 czerwca 2006 r.,
II SAB/Lu 19/06**

„Decyzje o pozwoleniu na budowę, wydawane przez organ architektoniczno-budowlany, stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).”

**Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 lutego 2006 r.,
II SA/Gd 897/05**

„Wyceny nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa są urzędowymi dokumentami w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904 ze zm.) i stanowią informację publiczną, która podlega udostępnieniu na podstawie ustawy z dnia

6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).”

Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., OSK 1113/04

„Akta postępowania karnych zakończonych umorzeniem postępowania, stanowią informację o działalności organów publicznych, a prokuratura mieści się w pojęciu organu władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).”

Informacją publiczną będzie więc każda wiadomość wytworzona przez władze publiczne lub odnosząca się do nich, a także do innych podmiotów, które pełniąc funkcje publiczne wykonują zadania władzy publicznej.

Informacja odnosi się do faktów. Informacją publiczną w świetle przepisów art. 1 i 6 ustawy jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy.

Przepis art. 6 ustawy wprowadza przykładowy, o czym świadczy określenie „w szczególności”, katalog informacji i dokumentów, stanowiących informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy. Jego podstawową funkcją jest wskazanie najbardziej typowych kategorii informacji publicznych. Nie tylko konkretyzuje postanowienia art. 1 ust. 1 i doprecyzowuje zakres przedmiotowy ustawy, lecz także ułatwia wykładnię przepisów ustawy w kontekście regulacji art. 61 Konstytucji RP, której jest jednocześnie rozwinięciem.

Z Konstytucji RP wynika jednoznacznie zasada, że wszelka informacja o sprawach publicznych, jeżeli nie została na podstawie ustawy objęta tajemnicą państwową lub służbową, albo nie narusza godności, prywatności człowieka

lub innych tajemnic ustawowo chronionych, jest **jawna i dostępna**. Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji RP stanowi zaś co następuje: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.”

Bardzo istotną przesłanką jest ograniczenie zakresu informacji publicznej do informacji o sprawach publicznych, *a contrario* informacja pozostająca w posiadaniu władz publicznych, a dotycząca spraw innych niż publiczne, a więc m.in. prywatnych, nie jest informacją publiczną. Jakikolwiek władze publiczne lub inne osoby dysponujące informacjami o sprawach prywatnych, nawet jeżeli są one w aktach (dokumentach) publicznych, nie mogą nimi dysponować ani ich ujawniać.

Wyrok NSA z dnia 11 maja 2006 r., II OSK 812/05

„1. Dokumenty prywatne, jako takie, nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.).

2. Akta sprawy administracyjnej jako odnoszące się do działania podmiotów publicznych stanowią informację publiczną. Inną natomiast kwestią jest dostęp do niektórych danych w nich zawartych. A zatem jeżeli jakaś informacja nie może zostać udostępniona, to organ musi ustalić, jakie informacje podlegają ochronie ze względu na to, że są objęte tajemnicą. Musi zatem wskazać, czy dane te objęte są tajemnicą ze względu na ochronę danych osobowych w nich zawartych,

czy też ze względu na prawo do prywatności lub tajemnicę państwową, służbową, skarbową, czy też statystyczną.”

KTO MA PRAWO DO INFORMACJI PUBLICZNEJ?

Zgodnie z art. 2 ustawy prawo dostępu do informacji publicznej, z zastrzeżeniem art. 5, przysługuje każdemu; od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Prawo do uzyskania niezwłocznie aktualnej wiedzy o sprawach publicznych przysługuje każdemu bez potrzeby jakichkolwiek uzasadnień, legitymowania się, wykazywania obywatelstwa czy miejsca zamieszkania w Polsce.

Prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu. Każdemu, a więc nawet osobie niebędącej obywatelem polskim. Każdemu, a więc także osobom prawnym: spółkom, stowarzyszeniom zarejestrowanym, spółdzielniom, fundacjom. Każdemu, a więc także instytucjom państwowym.

Zainteresowania informacją publiczną ani wniosków o jej udostępnienie nie trzeba w jakikolwiek sposób uzasadniać. Instytucja nie ma prawa pytać osoby wnioskującej o udostępnienie informacji, do czego ta informacja jest jej potrzebna i jaki zamierza z niej zrobić użytek.

Dysponujący informacją ma obowiązek ją udostępnić na wniosek zainteresowanego wtedy, gdy **informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w obiegu publicznym**.

Wniosek o udzielenie informacji publicznej nie musi mieć określonej formy; może być złożony do organu w każdy dostępny sposób (listem, faxem, mailem); nie musi być również podpisany ani zawierać jakichkolwiek danych adresata; wystarczy, że możliwe jest przekazanie informacji pod wska-

zany adres korespondencyjny, przez co również należy rozumieć numer faxu i pocztę mailową.

Kłopot wynikający z braku odpowiedniej formy polega na tym, że w razie odmowy udzielenia informacji nie ma danych wnioskodawcy potrzebnych do wydania decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej. Warto w tym miejscu przytoczyć orzeczenie sądu.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 listopada 2007 r., II SAB/Gd 25/07

*„Wniosek o udostępnienie informacji publicznej wniesiony w formie dokumentu elektronicznego wszczyna postępowanie w sprawie, mimo że nie został on opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym. Aczkolwiek art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) stanowi, że przepisy k.p.a. stosuje się do decyzji, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, jednakże wydaje się celowe odwołanie do art. 63 § 3a k.p.a. dla ustalenia warunków formalnych składanego drogą elektroniczną wniosku o udzielenie informacji publicznej. **Brak właściwego podpisu nie powoduje bezskuteczności wniosku, a jedynie stanowi jego brak formalny, podlegający uzupełnieniu na żądanie organu.**”*

WYŁĄCZENIA W STOSOWANIU USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Artykuł 1 ust. 2 ustawy stanowi, iż jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Stwierdzenie, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji

mieszczących się w kategorii informacji publicznej, oznacza, że ustępują one pierwszeństwa regulacjom w przedmiocie ochrony informacji. Ustawa stanowiąca podstawowe zasady regulacji szczegółowych w kwestiach proceduralnych odsyła do istniejących unormowań, dotyczących jawności akt postępowania (Kodeks postępowania administracyjnego, ordynacja podatkowa) oraz regulacji szczególnego dostępu i publikacji specyficznych informacji np. w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, rejestrów publicznych (np. rejestrów sądowych przedsiębiorstw, spółek, fundacji, stowarzyszeń), publicznego obrotu papierami wartościowymi, prawa spółek.

Przykładem innego trybu udostępniania informacji są np. przepisy ustawy – Prawo o ochronie środowiska (art. 9: Każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą, oraz rozdział 1 działu IV tej ustawy).

Przykładem rozumienia przepisu art. 1 ust. 2 ustawy może być orzeczenie sądu, odnoszące się do wzajemnych relacji pomiędzy ustawą o dostępie do informacji publicznej a ustawą o ochronie danych osobowych.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Wa 2016/05

„1. Ustawa o ochronie danych osobowych w sytuacji, gdy w treści informacji publicznej są zawarte dane osobowe, jest lex specialis w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zawarte w art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej sformułowanie „nie naruszają” należy rozumieć, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie mogą naruszać i winny uwzględniać ograniczenia przetwarzania danych wynikające z lex specialis – ustawy o ochronie danych osobowych.

2. Treść art. 18 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych nie przesądza ani o właściwości, ani też o braku właściwości organu.

3. Artykuł 18 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych stanowi, iż „w przypadku, gdy przepisy innych ustaw regulują odrębne wykonywanie czynności, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy tych ustaw”. Zawarte w tym przepisie sformułowanie „czynności, o których mowa w ust. 1” odnosi się do katalogu nakazów, które organ może wydać. Analiza art. 18 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych prowadzi więc do wniosku, że katalog nakazów nie jest katalogiem zamkniętym i może zostać rozszerzony w oparciu o art. 18 ust. 3. w zw. z art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, na podstawie odrębnych przepisów, np. Prawa bankowego, który przewiduje bardziej rygorystyczne ograniczenia.”

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2007 r., II SAB/Wa 18/07

„Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) nie jest jedynym aktem normatywnym zapewniającym realizację prawa do informacji. **Pewne informacje, będące informacjami publicznymi, mogą być przedmiotem innych, szczególnych uregulowań prawnych i dlatego sposób dostępu do takich informacji będą regulować również i te inne szczególne ustawy.** Taki zbieg różnych uregulowań przewidział ustawodawca w przepisie art. 1 ust. 2 tej ustawy, stanowiącym normę rozwiązującą problemy kolizyjne uregulowań zawartych w innych ustawach z omawianą ustawą.”

**Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 maja 2007 r.,
II SAB/Wa 207/06**

„Jeśli strona postępowania jest zobowiązana do ponoszenia opłat za wydanie z akt kserokopii dokumentów (np. protokołów, orzeczeń), to nie może być tak, iż z opłat tych zwolniona jest osoba żądająca takich samych dokumentów jedynie z powołaniem się na ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) i bezpłatność takich informacji. Art. 1 ust. 2 tej ustawy stanowi, że przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących w istocie informacjami publicznymi, a zatem także przepisów regulujących postępowanie przed sądami administracyjnymi i udostępnianie sporządzanych na potrzeby tego postępowania dokumentów urzędowych”.

**Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2006 r.,
II SAB/Wa 119/06**

*„Gdy żądana informacja jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i z uwagi na normę kolizyjną art. 1 ust. 2 tej ustawy, jej udostępnienie określają *lex specialis* np. art. 251 ustawy – Prawo własności przemysłowej, to jest to jedyna sytuacja, w której dopuszczalna jest forma pisma informacyjnego, które poprzedza wydanie decyzji o umorzeniu postępowania – art. 14 ust. 2 omawianej ustawy”.*

PRAWO DO UZYSKANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Na prawo do uzyskania informacji publicznej składają się uprawnienia do **uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim**

zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Nie ma przy tym znaczenia, czy istnieje dokument urzędowy zawierający dane informacje. Jest to więc prawo do żądania zgromadzenia pewnych informacji lub danych analitycznych, jeżeli występuje szczególnie istotny interes publiczny – istotność informacji publicznej.

W razie braku interesu publicznego w danej sprawie organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej przetworzonej powinien wydać decyzję o odmowie udzielenia żądanej informacji. Warto w tym miejscu przytoczyć orzeczenia sądów, które wyjaśniają czym jest informacja publiczna przetworzona i jak należy rozumieć pojęcie interesu publicznego.

**Wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r.,
I OSK 1347/05**

„Informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego.”

**Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r.,
II SA/Wa 1721/05**

„1. W zakresie prawa dostępu do informacji interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia

funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów. W sytuacji zatem braku interesu publicznego w danej sprawie, organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej przetworzonej powinien wydać decyzję odmawiającą udzielenia żądanej informacji z takim właśnie uzasadnieniem.

2. Wnioskodawca, występujący o udostępnienie informacji publicznej, na etapie składania wniosku nie musi wiedzieć, że żądana przez niego informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej, a zatem w momencie formułowania i kierowania wniosku nie musi wskazywać powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego. To podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej muszą wykazać, że objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji publicznej o charakterze przetworzonym i mogą odmówić jej udostępnienia tylko wtedy, gdy wnioskodawca nie wykaże istnienia interesu publicznego”.

Wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2007 r., II SA/Wa 112/07

„W sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją, a jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności, polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej, wtedy wytworzenie dokumentu żądanej treści wskazywać będzie na proces jej przetworzenia. Wówczas żądana informacja będzie miała charakter informacji przetworzonej, to jest takiej, która co do zasady wymaga dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych”.

Na prawo do uzyskania informacji publicznej składają się również uprawnienia do:

- **wglądu do dokumentów urzędowych, a więc okazania dokumentu, co wiąże się z prawem do zapoznania się z postacią dokumentu, a nie tylko jego treścią (np. z adnotacjami na dokumencie, oznaczeniami dat wpływu czy przekazania),**
- **obecności na posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.**

Są to podstawowe formy realizacji prawa dostępu.

UZYSKIWANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Uzyskiwanie informacji publicznej i wglądu do dokumentów urzędowych następuje przez:

- 1) dostęp do stron internetowych Biuletynu Informacji Publicznej (art. 8),
- 2) udostępnianie niezwłocznie na ustne żądanie, bez pisemnego wniosku (art. 10 ust. 2),
- 3) udostępnianie na składany pisemny wniosek (art. 10 ust. 2),
- 4) zapoznanie się z informacją (dostęp) wyłożoną lub wywieszoną w miejscach ogólnodostępnych (art. 11 pkt. 1),
- 5) dostęp do zainstalowanych w miejscach ogólnodostępnych urzędów umożliwiających zapoznanie się z informacją (dokumentami), np. terminali komputerowych (art. 11 pkt. 2),
- 6) wstęp na posiedzenia organów kolegialnych władz publicznych (art. 7 ust. 1 pkt 3),
- 7) dostęp do materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych dokumentujących posiedzenia organów wyżej wymienionych lub dostęp w czasie rzeczywistym (transmisja)

do przekazu audiowizualnego bądź teleinformatycznego z posiedzeń organów (art. 18 ust. 3 i art. 19).

Należy przy tym pamiętać, iż udzielenie informacji publicznej jest **czynnością materialno-techniczną** i odpowiedź może być tak precyzyjna, jak precyzyjny jest wniosek obywatela. Udostępnić można tylko to, czym dana instytucja dysponuje.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2006 r., II SAB/Wa 48/06

„Od „milczenia” organu trzeba odróżnić sytuację, w której organ administracji odpowiada na wniosek o udzielenie informacji publicznej, lecz nie może podać żądanych informacji, bo ich po prostu nie ma. W takiej sytuacji odpowiedź organu na wniosek zainteresowanego podmiotu trzeba potraktować jako udzielenie informacji, choć oczywiście takie stanowisko organu może nie zadawać zainteresowanego. W przeciwnym razie, w sytuacji, gdy organ nie ma żądanej informacji, ewentualne orzeczenie sądu zobowiązujące do udzielenia informacji byłoby w ogóle niewykonalne. Nie można bowiem „zmusić” kogoś do udzielenia informacji, której nie ma.”

OGRANICZENIA W DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Artykuł 5 ust. 1 ustawy stanowi, iż prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Z kolei w art. 5 ust. 2 ustawy czytamy, iż prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, z tym że ogra-

niczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz jeśli osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Przepisy te jasno wskazują, iż można wyodrębnić dwa obszary tajemnic:

- 1) zastrzeżoną ze względu na dobro Państwa, która wynika z ustawy o ochronie informacji niejawnych,
- 2) chronioną ze względu na prywatność jednostek, obywateli lub przedsiębiorców, tajemnicę życia prywatnego i tajemnicę przedsiębiorcy.

Podstawowymi tajemnicami chroniącymi interes publiczny są tajemnica państwowa i tajemnica służbowa. Również inne przepisy wyłączają jawność, np. tajemnica skarbową, tajemnica statystyczna, tajemnica bankowa, tajemnice zawodowe: radcowska, notarialna, adwokacka, dziennikarska.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż ograniczenie, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy, a więc ochrona prywatności (danych osobowych) i tajemnicy przedsiębiorcy, nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji oraz gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Musi istnieć wyraźne powiązanie określonych faktów z życia prywatnego osoby, której dotyczą, z jej funkcjonowaniem w instytucji publicznej. Można więc powiedzieć, iż osoby pełniące funkcje publiczne są, zgodnie z przepisami ustawy, słabiej chronione niż inni obywatele, a ma to związek z pełnioną przez nie funkcją.

Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2002 r., II SA 3301/02

„Na podstawie ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej decyzja może być wydana wówczas, gdy wchodzi w grę zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy, następuje jednak odmowa udzielenia informacji i to tylko z uwagi na ochronę danych osobowych, tajemnicę zawodową, służbową, państwową, skarbową, statystyczną czy inną tajemnicę ustawowo chronioną bądź prawo do prywatności albo umorzenie postępowania.”

UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ NA WNIOSEK

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. Są dwa odstępstwa od tej reguły (art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2):

- 1) wystąpienie przeszkody uniemożliwiającej udostępnienie informacji w 14-dniowym terminie; wówczas podmiot zobowiązany do udostępnienia powiadamia zainteresowanego w ciągu 14 dni o przyczynach opóźnienia, wskazuje nowy, nie dłuższy jednak niż 2 miesiące termin, w jakim udostępni informację (art. 13 ust. 2 ustawy),
- 2) konieczność poniesienia przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji dodatkowych kosztów, związanych ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku (art. 15 ust. 1 ustawy); wówczas podmiot zobowiązany w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku przez zainteresowanego:
 - powiadamia wnioskodawcę o wysokości opłaty,
 - udostępnia informację zgodnie z wnioskiem po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że

wnioskodawca w tym czasie zmieni wniosek w części dotyczącej sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek (art. 15 ust. 2 ustawy).

Należy przy tym pamiętać, iż udzielanie informacji publicznej jest bezpłatne, co nie zmienia faktu, że zasadne jest pokrycie np. kosztów papieru przez wnioskującego, jeśli żąda on skserowania dokumentów.

Wyrok NSA z dnia 31 maja 2004 r., OSK 205/04

„2. Wniosek zainteresowanego powoduje po stronie dysponenta informacji obowiązek jej udostępnienia wtedy, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w obiegu publicznym, co nie pozwala zainteresowanemu zapoznać się z jej treścią inaczej niż wskutek złożenia wniosku do odpowiedniego organu o udzielenie informacji.”

Niejednokrotnie wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest co najmniej niejasny lub wielce nieprecyzyjny, w związku z czym instytucja zobowiązana do udzielenia informacji publicznej może udzielić tylko takich informacji, o jakie prosi wnioskodawca. Zgodnie bowiem z art. 14 udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, uniemożliwiają takie udostępnienie informacji.

Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim wypadku, jeżeli w ciągu 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji

w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, **postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.**

Wyrok WSA z dnia 14 maja 2007 r., II SAB/Wa 170/06

„Jeżeli organ wskazuje na potrzebę dokładniejszego sprecyzowania żądania – mającego na celu umożliwienie udzielenia informacji publicznej, zaś osoba żądająca danej informacji odmawia takiego sprecyzowania żądania, to nie można, zatem zasadnie przypisywać organowi bezczynności. W tym przypadku, to raczej żądającemu informacji publicznej można przypisać bezczynność w postaci braku zwykłego współdziałania niezbędnego do uzyskania danej informacji”.

ODMOWA UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Zgodnie z art. 16 ustawy odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują na podstawie decyzji. Do decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że:

- 1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni,
- 2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na dobra których wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji (mówi o nich art. 5 ust. 2).

Problematyczna jest kwestia, czy decyzja powinna być wydawana w sytuacji, gdy instytucja, która jest zobowiązana do udzielenia informacji publicznej, stwierdzi, iż wniosek nie dotyczy informacji publicznej.

Poniżej przedstawiam orzecznictwo, w którym próbowano rozwikłać ten problem.

**Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2007 r.,
I SA/Wa 69/07**

„1. Analiza art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198) wskazuje, że wnioskiem w świetle tej ustawy może być objęte jedynie pytanie o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielenia odpowiedzi. Wniosek taki nie może być, więc postulatem wszczęcia postępowania w jakiejś innej sprawie, np. cywilnej czy karnej, ani też nie może dotyczyć przyszłych działań organu w sprawach indywidualnych. Informacje publiczne odnoszą się, bowiem do pewnych danych, a nie są środkiem ich kwestionowania.

2. Nie mają charakteru informacji publicznej wnioski w sprawie indywidualnej, jak żądanie wyjaśnienia treści aktów, czy polemika z dokonanymi ustaleniami.

3. Jeżeli ustawa nie znajduje zastosowania w konkretnej sprawie, to nie można wykonać dyspozycji jej art. 16 nakazującego wydanie decyzji w razie odmowy udzielenia informacji.

4. Wydanie decyzji w sytuacji, gdy przepisy prawa nie przewidują takiej formy działania, oznacza wydanie jej bez podstawy prawnej, co z kolei wyczerpuje przesłankę nieważności z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”

**Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2007 r.,
II SA/Wa 162/07**

„Z treści art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) wyraźnie wynika, w jakim zakresie może być wydana decyzja odmawiająca dostępu do informacji

publicznej, natomiast samo wyjaśnienie organu, dotyczące pozostawania żądanej przez wnioskodawcę informacji poza kręgiem informacji publicznej, nie spełnia zakresu podmiotowego i przedmiotowego omawianej ustawy. W takiej sytuacji organ nie ma podstaw do wydania decyzji w sprawie, lecz powinien wnioskodawcę poinformować pismem, że sprawa nie dotyczy informacji publicznej, bądź dotyczy takiej informacji, w stosunku do której istnieje odmienny tryb dostępu.”

**Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2007 r.,
II SA/Wa 1595/06**

„1. Analiza art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) wskazuje, że wnioskiem w świetle tej ustawy może być objęte jedynie pytanie o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielenia odpowiedzi. Wniosek taki nie może być więc postulatem wszczęcia postępowania w jakiejś innej sprawie np. cywilnej czy karnej, ani też nie może dotyczyć przyszłych działań organu w sprawach indywidualnych. Informacje publiczne odnoszą się bowiem do pewnych danych, a nie są środkiem ich kwestionowania.

*2. Stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, decyzja może być wydana wówczas, gdy organ odmawia udostępnienia informacji publicznej lub umarza postępowanie w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 ustawy. **Może być ona więc wydana wówczas, gdy wchodzi w grę w ogóle zastosowanie przedmiotowej ustawy. Ustawa ta nie znajduje natomiast zastosowania, gdy sprawa nie dotyczy informacji publicznej.”***

Odmienne ten problem traktuje zaś następujące orzeczenie.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2007 r., II SA/Wa 1932/06

„Niezależnie od tego czy żądana informacja stanowi, czy też nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), odmowa jej udzielenia powinna nastąpić w formie decyzji. Dodać należy, iż w sytuacji, gdy organ poprzestaje na odmownym piśmie, skarżący ma prawo domagać się wydania decyzji przez organ w trybie skargi na bezczynność organu.”

KONTROLA SĄDOWA SPRAW ZWIĄZANYCH Z UDZIELANIEM INFORMACJI PUBLICZNEJ

Sądy administracyjne mają wyłączną właściwość w wypadku skarg na decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej, których podstawą będzie ochrona tajemnicy państwowej, służbowej, skarbowej lub statystycznej (art. 22 ustawy). Odrębną kategorią skarg, w sprawie których właściwe są wyłącznie sądy administracyjne, są skargi na decyzje o umorzeniu (tj. na decyzje o umorzeniu postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej w razie wystąpienia przesłanek z art. 14 ust. 2 i art. 15 ust. 2) oraz skargi na bezczynność organu.

Artykuł 22 ustawy wprowadza mechanizm dochodzenia dostępu do informacji publicznej na drodze powództwa do sądu powszechnego, konkurencyjny w stosunku do sądowej kontroli legalności działania podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej wykonywanej przez sądy

administracyjne. Zgodnie z przepisem art. 22 ust. 1 ustawy podmiot, któremu odmówiono dostępu do informacji publicznej, może wnieść powództwo o udostępnienie informacji przeciwko podmiotowi zobowiązanemu do jej udzielenia do sądu powszechnego. Kryterium dopuszczalności powództwa jest tu charakter dobra, którego ochrona – w opinii podmiotu, który wydał decyzję – uzasadnia odmowę dostępu do informacji publicznej.

Przesłanką dopuszczalności powództwa do sądu powszechnego jest odmowa dostępu do informacji z powodu wyłączenia jej jawności ze względu na ochronę danych osobowych, ochronę wynikającą z prawa do prywatności osoby trzeciej lub ochronę tajemnicy prawnie chronionej – z wyłączeniem tajemnicy państwowej, służbowej, skarbowej i statystycznej. Powództwo takie przysługuje bez konieczności wyczerpywania drogi postępowania odwoławczego. Tak więc zainteresowany żądający udostępnienia informacji publicznej może dokonać wyboru, czy najpierw odwoła się w toku instancji, czy też zrezygnuje i od razu wystąpi z żądaniem na drogę sądową wykazując, że przesłanką odmowy udzielenia informacji w całości lub w części jest prywatność lub jedna z tajemnic, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy. Należy jednak zaznaczyć, iż istnieją poglądy, według których do wniesienia powództwa konieczne jest wyczerpanie drogi postępowania odwoławczego przed organem odmawiającym dostępu do informacji publicznej, co moim zdaniem nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawnych.

Październik 2008 r.

Robert LEWANDOWSKI,
Edyta GRZELECKA
radcy prawni
Komenda Główna Policji

***Orzecznictwo Sądu Najwyższego
dotyczące odpowiedzialności Skarbu Państwa
– jednostek organizacyjnych Policji z tytułu
popętnienia czynów niedozwolonych***

I

Od początku września 2004 r. w orzecznictwie sądowym dotyczącym zakresu odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa stosowane są trzy różne uregulowania Kodeksu cywilnego. Są one związane z kilkoma okresami stosowania przepisów. Można wyróżnić trzy okresy obowiązywania art. 417 k.c.: pierwszy – od 1 stycznia 1965 r. (tj. od dnia wejścia w życie Kodeksu cywilnego) do 16 października 1997 r., drugi – od 17 października 1997 r. (tj. od dnia wejścia w życie Konstytucji RP) do 31 sierpnia 2004 r., oraz trzeci – od 1 września 2004 r. (tj. od dnia wejścia w życie noweli z dnia 17 czerwca 2004 r.) do chwili obecnej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, iż nie ma podstaw do wyróżniania dodatkowo czwartego okresu, dla którego cezurą byłby dzień wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. SK 18/00 (wyrok SN z dnia 13 grudnia 2007 r. I CSK 315/07).

W praktyce sądowej trzeba zatem każdorazowo dokonać subsumcji stanów faktycznych pod trzy odmienne unormowania Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692) do zdarzeń i stanów powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zastosowanie mają przepisy art. 419, 420, 420¹, 420² i 421 k.c. oraz art. 153, 160, 161 § 5 k.p.a. w dotychczasowym brzmieniu.

Wejście w życie nowych przepisów dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i osób prawnych za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej – obowiązujących od 1 września 2004 r. – nie oznacza jednak, że uchylone przepisy oraz odnoszące się do nich orzecznictwo sądowe nie mają obecnie znaczenia prawnego, choć niewątpliwie dotychczasowe orzecznictwo częściowo utraciło swą aktualność.

Przed nowelizacją Kodeksu cywilnego ustawą z czerwca 2004 r. art. 417 § 1 brzmiał: „Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności”. Podstawowe znaczenie dla praktyki stosowania tego przepisu miała uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 15 lutego 1971 r. III CZP 33/70, zawierająca wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (OSN CP 1971, nr 4, poz. 59). Dokonując wykładni art. 417 k.c. Sąd Najwyższy w wytycznych z 1971 r. określił 4 przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa, które są podstawą odpowiedzialności:

- 1) wyrządzenie szkody przez funkcjonariusza państwowego,

- 2) bezprawne działanie funkcjonariusza lub zaniechanie noszące znamiona winy,
- 3) powstanie szkody przy wykonywaniu powierzonej funkcjonariuszowi czynności,
- 4) normalny związek przyczynowy pomiędzy zachowaniem funkcjonariusza a szkodą.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą przyjmowano, że konieczną przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa, na podstawie art. 417 k.c., za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza państwowego jest bezprawność działania lub zaniechania funkcjonariusza państwowego oraz stwierdzenie jego winy.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano zasadę odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych Skarbu Państwa w ramach tzw. winy bezimiennej (anonimowej). W praktyce za wystarczające uznawano udowodnienie winy jednego z funkcjonariuszy danej jednostki. Strona powodowa nie musiała zatem w procesie udowadniać winy konkretnego funkcjonariusza.

Aby przypisać winę funkcjonariuszowi, należało odwołać się do treści art. 355 § 2 k.c. Według wytycznych z 1971 r. przepis ten, odnoszący się do dłużnika, a nakazujący mu dochowanie „należytej staranności”, ma zastosowanie nie tylko do stosunków umownych, lecz także do obowiązku nieczynienia drugiemu szkody. Za bezprawne Sąd Najwyższy uznał zachowanie, pozostające w „sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym”, przez który należy rozumieć nie tylko obowiązujące ustawodawstwo, lecz także przyjęte zasady współżycia społecznego.

Główna zmiana w podejściu do zasady odpowiedzialności państwa z tytułu szkód wyrządzonych jednostce nastąpiła z chwilą wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. W jej art. 77 ust. 1 określono samodzielne przesłanki odpowiedzialności za

szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. Zgodnie z tym przepisem „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej.”

Wątpliwości co do stosowania art. 417 k.c. pojawiły się po wejściu w życie art. 77 Konstytucji RP. Do tego czasu stanowisko zawarte w wytycznych Sądu Najwyższego nie mogło być kwestionowane. Sytuację zmieniła nowa Konstytucja, określająca samodzielne przesłanki odpowiedzialności za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej.

Istotne znaczenie dla stosowania art. 417 k.c. miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. W sentencji tego wyroku czytamy: „Art. 417 k.c. rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP”. Trybunał Konstytucyjny przyjął zatem, że ścisła, językowa wykładnia art. 417 k.c. wskazuje na jego zgodność z art. 77 Konstytucji RP, a niezgodna z nim jest jedynie ukształtowana przed wejściem w życie Konstytucji RP wykładnia przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych. Innymi słowy, w wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wyłączył winę jako jedną z przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności.

II

Orzecznictwo Sądu Najwyższego jednolicie przyjęło, iż do zdarzeń wywołujących szkodę, zaistniałych w okresie od

17 października 1997 r. (tj. od dnia wejścia w życie Konstytucji RP) do 31 sierpnia 2004 r., należy stosować art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed 1 września 2004 r. zgodnie z interpretacją nadaną mu w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., czyli wyłączającą winę jako zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Judykatura przyjęła stanowisko, iż konstytucyjna zasada niedziałania prawa wstecz wyłącza w sprawie o odszkodowanie uwzględnienie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP do oceny zdarzeń zaistniałych przed jej wejściem w życie (wyrok SN z dnia 20 maja 2000 r. II CKN 293/00, OSNC 2000, nr 11, poz. 209, wyrok SN z dnia 6 października 2004 r. I CK 447/03, LEX; wyrok z dnia 20 października 2004 r. IV CK 96/04, Legalis; wyrok z dnia 8 grudnia 2004 r. I CK 303/04, LEX nr 284647, uchwała SN z dnia 24 listopada 2005 r. III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 148). Taki pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 września 2003 r. i te same racje przemawiają za odniesieniem skutków czasowych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. do daty wejścia w życie Konstytucji.

Stosując tę zasadę należy stwierdzić, że do oceny odpowiedzialności Skarbu Państwa przed 17 października 1997 r. należy stosować przepisy art. 417-421 k.c., także przepisy szczególne, o których była mowa w art. 421 k.c. (czyli przede wszystkim art. 153, 160 i 161 k.p.a.) bez jakichkolwiek modyfikacji wprowadzonych wyrokiem TK z dnia 4 grudnia 2001 r.

Za odosobnione uznano stanowisko wyrażone w dwóch wyrokach Sądu Najwyższego (z dnia 10 października 2003 r. II CK 36/02 LEX nr 151600 oraz z dnia 18 grudnia 2003 r. I CK 395/02 Legalis), w których przyjęto, że także do oceny zdarzeń powstałych przed 17 października 1997 r. nie można zastosować art. 418 k.c., gdyż jego ewidentna niekonstytu-

cyjność uzasadnia wyeliminowanie wszelkich skutków płynących z tej regulacji.

W orzecznictwie wyłączono jednocześnie możliwość bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji i uznawania tego przepisu za samodzielną podstawę roszczeń odszkodowawczych (uchwała SN z dnia 24 listopada 2005 r. III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 148, wyrok SN z dnia 17 listopada 2002 r. V CKN 1493/00, LEX nr 57238, uchwała SN z dnia 30 maja 2003 r. III CZP 34/03, PiP 2003, nr 12, s. 121, postanowienie SN z dnia 30 maja 2003 r. III CZP 34/04, LEX OSNCP 2005/7-8/124).

III

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 417 k.c. przesłankami odpowiedzialności Skarbu Państwa są:

- 1) wystąpienie szkody,
- 2) niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej,
- 3) adekwatny związek przyczynowy pomiędzy szkodą a niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. jest odpowiedzialnością za szkodę wyrządzoną w wyniku czynów niedozwolonych.

W wyroku z dnia 19 maja 2005 r. I ACa 1848/04 (LEX nr 166820) Sąd Apelacyjny w Poznaniu wskazał, iż nie można wykluczyć, że w określonych przypadkach wszczęcie i prowadzenie przeciwko obywatelowi postępowania karnego będzie mogło być uznane za czyn niedozwolony w rozumieniu przepisów art. 415 i nast. k.c. Byłoby tak, gdyby postępowania

nie wszczęto lub prowadzono mimo braku dowodów winy, ze świadomością sfabrykowania takich dowodów, bez zachowania podstawowych przepisów procedury itp. Nie jest jednak wystarczającą podstawą poszukiwania odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie czy to art. 417 k.c., czy też np. art. 77 ust. 1 Konstytucji RP sama okoliczność, że w postępowaniu karnosądowym oskarżonego uniewinniono od zarzutu popełnienia zarzuconego mu przestępstwa.

Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 stycznia 1978 r. I CR 428/77 twierdząc, iż bezzasadne wszczęcie postępowania karnego zakończonego wyrokiem uniewinniającym nie wyklucza wprawdzie roszczenia cywilno-prawnego o odszkodowanie skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa, jednakże tylko w wypadku stwierdzenia czynu niedozwolonego w rozumieniu art. 417 i nast. k.c.

Rozważając obecnie obowiązującą treść art. 417 k.c., należy przeanalizować przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa wynikające z tego przepisu.

Pojęcie szkody w świetle art. 417 k.c. powinno być rozumiane w sposób ogólnie przyjęty w prawie cywilnym. Chodzi tu o uszczerbek o charakterze zarówno majątkowym, jak i niemajątkowym. Zakres szkody, a zwłaszcza jej elementy podlegające wynagrodzeniu należy ustalić na podstawie odpowiednich regulacji Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 361 § 2 k.c. („...naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł – tzw. *damnum emergens*, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzone – tzw. *lucrum cessans*”).

W doktrynie pojawiły się wątpliwości co do rozumienia szkody w świetle obowiązującego art. 417 k.c. Zwrócono mianowicie uwagę, iż w art. 417² k.c. wprowadzono, oprócz odszkodowania za szkodę, także zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, co prowadzi do oddzielenia szkody o charakterze

majątkowym od szkody na osobie. Istnieje pogląd, iż z tego rozróżnienia dokonanego przez ustawodawcę można wywnioskować, jakoby hipotezą art. 417 k.c. powinna być objęta szkoda ograniczona do szkody majątkowej (K. Osajda „*Niejasności*” [w:] Rzeczpospolita 2004 r.).

Józef J. Skoczylas uznaje szkodę majątkową za przesłankę odpowiedzialności na podstawie art. 417 k.c. (J. Skoczylas „*Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*”, Warszawa 2005, s. 185).

W komentarzu do Kodeksu cywilnego K. Pietrzykowski przyjmuje, iż brzmienie art. 417² k.c. nie czyni wyłomu w jednolitym rozumieniu szkody, lecz określa zakres kompensacji, wskazując elementy szkody prawnie relewantnej, które są tu inne niż w ramach kompensacji na zasadach ogólnych.

W wyroku z dnia 2 października 2007 r. II CSK 269/07 SN, LEX nr 315849, Sąd Najwyższy orzekł, iż *przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417 k.c. jest szkoda w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., ale może też być zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę w przypadkach wskazanych w art. 445 i 448 k.c.*

Kolejną przesłanką z art. 417 k.c. jest **niezgodne z prawem działanie i zaniechanie władzy publicznej**. Zaniechanie podjęcia przez władzę publiczną działań zapewniających uprawnionej osobie realizację jej praw podmiotowych jest bezprawne wówczas, gdy narusza skonkretyzowany w przepisach prawa obowiązek, którego wykonanie wyłączyłoby powstanie szkody (tak wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 r. III CK 367/04 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2006 r. ACa 107/06, LEX nr 271369).

Obecna treść art. 417 k.c. nie budzi wątpliwości – źródłem szkody w świetle powyższego przepisu są czynności

Skarbu Państwa związane z wykonywaniem **imperium**. Za szkody wyrządzone przez Skarb Państwa przy wykonywaniu zadań, które nie są objęte zakresem władzy publicznej, ponosi on bowiem odpowiedzialność na zasadach ogólnych prawa cywilnego (art. 416, 427, 429, 430, 435-436 k.c.), jak każda inna osoba fizyczna i prawna. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym.

W wyroku z dnia 12 października 2006 r. I ACa 838/06 (LEX nr 269613) Sąd Apelacyjny w Katowicach wskazał, iż *Kodeks cywilny przewiduje szczególną odpowiedzialność Skarbu Państwa jedynie w odniesieniu do działań publiczno-prawnych, wymienionych w art. 417-417². W pozostałych przypadkach, określanych jako sfera **dominium**, Skarb Państwa odpowiada na takich samych zasadach jak inne osoby fizyczne i prawne.*

Zgodnie z zasadami równości wobec prawa oraz równorzędnego usytuowania osób fizycznych i prawnych w ramach stosunku cywilnoprawnego, wynikającymi z istoty tego stosunku, nie można uznać, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną zachowaniem, pozbawionym charakteru wykonywania władzy publicznej, zachodzi bez względu na możliwość przypisania winy konkretnej osobie, za którą Skarb Państwa odpowiada.

W wyroku z dnia 29 lutego 2008 r. I ACa 613/07, OSAB 2008/1/12 Sąd Apelacyjny w Białymstoku stwierdził, iż organem władzy publicznej jest każdy podmiot, który wykonuje władzę publiczną, kształtuje za pomocą przymusu sytuację prawną jednostki. Jeżeli wykonuje on zarówno władzę publiczną, jak i funkcjonuje w sferze cywilnoprawnej, należy uznać, że organem władzy publicznej w znaczeniu art. 77 Konstytucji jest tylko wówczas, gdy działa posługując się metodami władczymi lub jeżeli jest zobligowany do podjęcia takiego działania. Wykonując zadania publiczne, a do takich

należy realizacja wyroków wymierzonych przez sądy, zakłady karne nie stają się organami władzy w kwestii zapewnienia opieki zdrowotnej i odpowiednich warunków odbywania kary pozbawienia wolności. Nie kształtują w tym wypadku, stosując przymus, sytuacji prawnej jednostki i działają poza sferą imperium.

Podstawowa wątpliwość, która pojawiła się w trakcie stosowania znowelizowanego przepisu 417 k.c., dotyczy kwestii, czy niezgodność z prawem działania bądź zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej należy rozumieć jako sprzeczność z prawem pozytywnym, czy też jako sprzeczność z prawem lub zasadami współżycia społecznego. W doktrynie i orzecznictwie pojęcie „bezprawności” rozumiano dotychczas jako sprzeczność zachowania się podmiotu prawa z przepisami prawa lub zasadami współżycia społecznego. Po wejściu w życie art. 77 Konstytucji RP wątpliwości wzbudził stosunek pojęcia „niezgodne z prawem” do pojęcia „bezprawność”. W wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. SK 18/00 Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się, iż niezgodność z prawem w świetle art. 77 Konstytucji RP z 1997 r. należy rozumieć jako zaprzeczenie postępowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. Niezgodność z prawem w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji RP). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności w prawie cywilnym, które poza naruszeniem przepisów prawa obejmuje również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych jako „zasady współżycia społecznego” lub „dobre obyczaje” (wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r.).

Zdaniem K. Pietrzykowskiego „niezgodność z prawem” w formule ogólnej zawartej w art. 417 k.c. może być rozumiana zgodnie z tradycyjnym ujęciem bezprawności, odno-

szącym się do generalnego modelu zachowania władzy publicznej, które będzie ocenione jako naganne nie tylko gdy narusza przepis prawa, lecz także wtedy, gdy sprzeniewierza się zasadom współżycia społecznego lub dobrym obyczajom.

Odmienny pogląd wyrażono w Komentarzu do kodeksu cywilnego pod red. G. Bieńka (*„Komentarz do kodeksu cywilnego. Zobowiązania. Księga trzecia”*, Tom 1, Warszawa 2006, s. 284). Według niego, przesłankę bezprawności ujętą w formule „działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem” należy ujmować ściśle, jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. Chodzi tu zatem o niezgodność z konstytucyjnie rozumianymi źródłami prawa. Należy podzielić pogląd, że jeśli określony akt prawny regulujący kompetencje organów władzy publicznej odsyła do kryteriów pozaprawnych (tj. klauzul generalnych, norm obyczajowych), to te klauzule mogą być kryterium oceny bezprawności.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 2 października 2007 r. II CSK 269/07 (LEX nr 315849) Sąd Najwyższy stwierdził, że zarówno w poprzednim, jak i obowiązującym stanie prawnym, od dnia 1 września 2004 r. przez „działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem” należy rozumieć „niezgodność z konstytucyjnie rozumianymi źródłami prawa, czyli Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami”.

Oto kilka wyroków związanych z pojęciem „bezprawność”, które są ciągle aktualne.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2005 r. I ACa 16/05, Apel.-W-wa 2006/3/25

Tylko wówczas, gdy dany system prawny daje uprawnienia stosownej jednostce władzy wykonawczej do dokonywania wiążącej podległe instytucje stosujące prawo wykładni

prawa istnieje możliwość oceny dokonania takiej wykładni w płaszczyźnie bezprawności.

**Wyrok SN z dnia 27 lutego 1989 r. I CR 21/89,
LEX nr 8948**

Podjęcie pościgu przez funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej wobec osoby, co do której nie istnieje uzasadnione przypuszczenie, że popełniła ona przestępstwo oraz w sytuacji, gdy nie nastąpiło naruszenie lub zagrożenie porządku i bezpieczeństwa publicznego jest działaniem bezprawnym. Gdy pościg ma miejsce na terenie, na którym występuje bezpośrednie zagrożenie zdrowia i życia osoby ściganej, uznać należy, że szkoda, która wynikła z tego zagrożenia w czasie ucieczki u osoby ściganej, pozostaje w związku przyczynowym z pościgiem oraz, że postępowanie tych funkcjonariuszy należy ocenić ujemnie, gdyż powinni być świadomi zagrożeń, jakie spowoduje ten pościg, Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność wobec tej osoby na podstawie art. 417 § 1 k.c.

Analizując przesłankę niezgodności z prawem wykonywania władzy publicznej, zwraca się uwagę na rozróżnienie między zachowaniami „**przy wykonywaniu**” tej władzy a zachowaniami występującymi „**przy okazji**” jej wykonywania.

Zgodnie z ustaloną judykaturą, w tym w szczególności z uchwałą SN z dnia 15 lutego 1971 r. III CZP 33/70 (OSN 1971, nr 4, poz. 59), o tym, czy szkoda została wyrządzona przy wykonywaniu władzy publicznej decyduje cel działania jednostek ją wykonujących (organów lub ich funkcjonariuszy) widzianych jako sprawcy bezpośredni. Władza publiczna (państwo, samorząd) ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą wszędzie tam, gdzie niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie będzie związane z realizacją zadania wynikają-

cego z kompetencji danego organu (funkcjonariusza). W wypadku zaś wyrządzenia szkody tylko przy sposobności wykonywania władzy publicznej, a więc wtedy, gdy organ (jego funkcjonariusz), wykorzystując przyznane mu uprawnienia dąży do celu innego, niż ten, który wynika z zakresu jego kompetencji, odpowiedzialność władzy publicznej na zasadzie określonej w art. 417 k.c. zostaje wyłączona.

Aktualne pozostaje także wskazane przez Sąd Najwyższy w powołanej uchwale rozróżnienie między sytuacjami, w których wyrządzenie szkody powstaje jedynie przy sposobności wykonywania władzy publicznej i w których szkodzące działanie lub zaniechanie zostało podjęte (zrealizowane) w celu osobistym, ale tylko dlatego że wykonywanie czynności służbowej umożliwiło wyrządzenie szkody w tym znaczeniu, iż poszkodowany – ze względu na charakter tej czynności – nie mógł sprzeciwić się jej nadużyciu i w ten sposób zapobiec powstałej szkodzie. W tym ostatnim bowiem przypadku mamy do czynienia ze szkodą powstałą przy wykonywaniu władzy publicznej, a nie „przy okazji” jej wykonywania, co uzasadnia odpowiedzialność na podstawie art. 417 k.c.

**Wyrok SN z dnia 28 sierpnia 1972 r. II CR 290/72,
LEX nr 7126**

Podjęcie przez funkcjonariusza MO, nie pełniącego w konkretnym dniu służby, interwencji w celu zapobieżenia naruszeniu porządku publicznego i przy zastosowaniu środków odpowiednich do istniejącej sytuacji, mieści się w granicach „wykonywania powierzonych czynności” w rozumieniu art. 417 § 1 k.c.; podjęcie zaś takiej interwencji bez podstawy, usprawiedliwionej konkretnymi okolicznościami faktycznymi i przy użyciu środków, których zastosowanie w takich okolicznościach jest niedopuszczalne, stanowi przekroczenie

przystępujących funkcjonariuszowi MO uprawnień do interwencji i jest działaniem zawinionym, za które wobec pokrzywdzonego odpowiada zarówno funkcjonariusz MO (art. 415 k.c.), jak i Skarb Państwa (art. 417 § 1 k.p.c.).

**Wyrok SN z dnia 21 czerwca 1977 r. I CR 108/77,
LEX nr 7957**

Każde działanie funkcjonariusza MO, interweniującego wobec obywateli w czasie pełnienia służby lub poza służbą, jeżeli występuje przy tym w mundurze, ma w zasadzie charakter powierzonej czynności służbowej w rozumieniu art. 417 k.c. Charakteru czynności służbowej nie zmienia fakt, że funkcjonariusz MO działa w celu osiągnięcia korzyści osobistej, wykorzystując swoje uprzywilejowanie stanowiska wobec obywatela. Szczególnie brutalne zachowanie funkcjonariusza MO mogłoby stanowić winę zatrudniającej go jednostki MO, ale tylko wówczas, gdyby dotychczasowe jego postępowanie upoważniało do stwierdzenia, że zakład pracy znał ujemne cechy charakteru funkcjonariusza ujawnione przy innej okazji i nie reagował na nie w sposób właściwy zatrudniając go nadal. W takiej sytuacji, bowiem Zakład pracy winien liczyć się z możliwością realizowania przez funkcjonariusza jego uprawnień w sposób wynikający z cech charakteru.

**Wyrok SN z dnia 31 stycznia 1977 r. II CR 605/76,
LEX nr 7906**

1. Każde działanie funkcjonariusza M.O. występującego w mundurze z interwencją wobec obywateli ma charakter czynności służbowej powierzonej w rozumieniu art. 417 k.c., również wtedy, gdy funkcjonariusz ten znajduje się poza służbą, choćby jego działanie miało na celu osiągnięcie korzyści własnej.

2. *Dopóki trwa stan przymusu stosowanego wobec obywatela, dopóty działanie interweniującego funkcjonariusza M.O. ma charakter czynności służbowej dokonywanej w ramach zleconych mu uprawnień, za której skutki Skarb Państwa odpowiada na podstawie art. 417 k.c.*

**Wyrok SN z dnia 25 maja 1968 r. I CR 136/68,
LEX nr 6348**

Jeżeli szkoda została wyrządzona w zakresie, w którym funkcjonariusz miał obiektywny obowiązek interwencji, to już bez znaczenia dla odpowiedzialności Państwa pozostaje kwestia, jaka była rzeczywista intencja interweniującego funkcjonariusza. Szkoda została bowiem wyrządzona przy wykonywaniu czynności powierzonych funkcjonariuszowi, a Państwo odpowiada właśnie za nieprawidłowe wykonanie tej czynności.

**Wyrok SN z dnia 19 lutego 1971 r. II CR 666/70,
OSNC 1971/11/203**

Do powierzonych czynności powracającego po służbie do swego mieszkania funkcjonariusza MO należy odłożenie służbowej broni palnej. Jeżeli zatem przy wykonywaniu tej czynności z winy tego funkcjonariusza padł strzał, w wyniku, którego inna osoba poniosła śmierć, to za szkodę powstałą wskutek tego odpowiada Skarb Państwa z mocy art. 417 § 1 k.c.

Ostatnią przesłanką stosowania odpowiedzialności na podstawie art. 417 k.c. jest **istnienie adekwatnego związku przyczynowego** pomiędzy szkodą a działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej. Pojęcie związku przyczynowego oceniane jest na podstawie zasad wynikających z art. 361 § 1 k.c. Tak więc Skarb Państwa i inne wymienione w komentowanym przepisie osoby prawne

ponoszą odpowiedzialność jedynie za normalne następstwa niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej.

**Postanowienie SN z dnia 4 lutego 1985 r. II CZ 6/85,
LEX nr 8675**

Samouszkodzenie ciała w czasie osadzenia w zakładzie karnym nie pozostaje w normalnym związku przyczynowym z postępowaniem funkcjonariuszy tego zakładu. Oczywisty brak takiego związku wyłącza zasadność żądania odszkodowania za utratę zdrowia wynikłą z samouszkodzenia ciała.

**Wyrok SN z dnia 7 czerwca 1966 r. I CR 143/66,
LEX nr 5997**

Powództwo o odszkodowanie mogłoby być uwzględnione dopiero w przypadku wykazania takich uchybień organów więziennych, których normalnym następstwem byłaby choroba powoda oraz jego inwalidztwo. Utrata zaś zdrowia na skutek pobytu w więzieniu bez stwierdzenia uchybień funkcjonariuszów nie daje podstawy do żądania odszkodowania.

IV

Sąd Najwyższy wielokrotnie wypowiadał się także na temat odszkodowania dla sprawcy, który naruszał porządek prawny i poniósł szkodę w wyniku interwencji Policji.

**Wyrok SN z dnia 11 listopada 1966 r. I CR 379/66,
OSNC 1967/7-8/135**

W razie nagannego zachowania obywatela, które wymaga interwencji organów Milicji Obywatelskiej, musi się on liczyć z normalnymi skutkami zgodnego z prawem działania,

natomiast nie ma obowiązku liczyć się z przekroczeniem uprawnień tego organu. Jeżeli jednak samo podjęcie odpowiednich kroków organu władzy połączone jest z pewnym ryzykiem i to ryzyko stało się źródłem szkody, obywatel powinien się liczyć z następstwami wywołanej przez siebie interwencji.

**Wyrok SN z dnia 12 listopada 1968 r. II CR 407/68,
LEX nr 6413**

Rozstrzygnięcie o żądaniu zadośćuczynienia pieniężnego za krzywdę wymaga właściwej oceny stanu faktycznego w świetle zasad współżycia społecznego. Te zasady zaś, wśród których nietykalność osobista obywatela i nienaruszalność jego mieszkania zajmują pozycję pierwszoplanową, obejmują także na miejscu poczesnym ochronę dobra rodziny, a zwłaszcza dzieci i młodzieży, którego zagrożenie pozostaje często w związku z nadużywaniem alkoholu. Z punktu widzenia tych zasad ocenić należy zarówno przebieg samego zajścia, jak i przyczyny, które je wywołały oraz wszelkie związane z zajściem okoliczności dotyczące zachowania się powoda i charakteryzujące jego osobę oraz odnoszące się do zachowania się funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i motywów, które skłoniły ich do użycia pałek służbowych.

**Wyrok SN z dnia 2 lutego 1973 r. I CR 707/72,
LEX nr 7214**

Powód decydując się na włamanie do gospody i zamach na mienie społeczne musiał się liczyć z tym, że może się przy tym spotkać z przeciwdziałaniem uzbrojonych w broń palną organów powołanych w sposób szczególny do ochrony tego mienia, a w konsekwencji z możliwością odniesienia obrażeń cielesnych. O ile zatem, z przyczyn wynikłych w toku rozwijającej się akcji doszło przy tym do zadania mu obrażeń ciała

w większym rozmiarze, to nie uzasadnia to zarzutu przekroczenia uprawnień organów powołanych do ścigania i odpowiedzialności Skarbu Państwa za ich działanie.

**Wyrok SN z dnia 13 czerwca 1975 r. II CR 289/75,
LEX nr 7718**

Domaganie się przez obywatela, by funkcjonariusz Skarbu Państwa działał zgodnie z obowiązującymi go przepisami i protestowanie przeciwko samowoli, nie może być uznane za prowokację do bicia obywatela, ani nie może być poczytane za przyczynienie się do powstałej wskutek pobicia szkody.

W wyroku z dnia 6 maja 1976 r. IV CR 136/76, LEX nr 7824, Sąd Najwyższy orzekł, iż za wyrządzenie szkody sprawcy naruszającemu porządek prawny przez zastosowanie w stosunku do niego nadmiernego przymusu fizycznego Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność, na zasadzie art. 417 § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez organa porządku publicznego przy czynnościach zmierzających do ochrony tego porządku, jednakże obowiązek naprawienia szkody ulega odpowiedniemu zmniejszeniu na podstawie art. 362 k.c.

W wyroku z dnia 10 lutego 2004 r. IV CK 355/02 Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Sądu Apelacyjnego, iż powódka, która uczestniczyła w blokadzie drogi i doznała uszkodzenia ciała wskutek uderzenia pałką przez policjanta przyczyniła się w 50 proc. do powstania szkody.

W uzasadnieniu wyroku wskazano, iż powódka po odblokowaniu drogi przez policjantów rzuciła w ich kierunku woreczkami plastikowymi z gnojowicą, czym sprowokowała policjanta, który ją wówczas uderzył. Powódka zachowując się w ten sposób i mając przy tym świadomość, że Policja może użyć siły, godziła się na możliwość odniesienia szkody.

V

ORZECZENIA SĄDU NAJWYŻSZEGO DOTYCZĄCE POSŁUGIWANIA SIĘ BRONIĄ ORAZ INNYMI ŚRODKAMI PRZYMUSU BEZPOŚREDNIEGO

Wyrok SN z dnia 6 grudnia 1969 r. II CR 524/69, OSPİKA 1970/10/201

Broń palna niesie ze sobą niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia człowieka i właśnie dlatego jej przechowywanie i używanie podlega szczególnym rygorom. Jeżeli na skutek naruszenia tych rygorów nastąpi uszkodzenie ciała człowieka, musi ono być uważane za normalne następstwo określonego działania lub zaniechania. Okoliczność, że do łańcucha zdarzeń, w wyniku, których powód doznał szkody, włączyło się dodatkowe ogniwo w postaci działania małoletniego dziecka, nie przerywa powyższego normalnego związku przyczynowego. Zainteresowanie bowiem dziecka bronią pozostawioną na widocznym miejscu, bez żadnego zabezpieczenia, nie może być uważane za zjawisko nienormalne i powinno wchodzić w zakres przewidywań osoby, naruszającej rygory związane z przechowywaniem broni.

Wyrok SN z dnia 4 listopada 1980 r. II CR 383/80, LEX nr 8276

Spowodowanie urazu oka poprzez użycie przez funkcjonariusza M.O. pałki w nieodpowiedni sposób i ponad potrzebę uzasadnia odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa z mocy art. 417 k.c.

**Wyrok SN z dnia 28 stycznia 1970 r. II CR 616/69,
OSNC 1970/11/201**

Przy ocenie zasadności użycia broni przez funkcjonariuszy MO w razie próby ucieczki niebezpiecznego przestępcy w rozumieniu art. 8 pkt 1 dekretu z dnia 21 XII 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 311) oraz § 1 i 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 XII 1955 r. w sprawie określenia przypadków, w których dopuszczalne jest użycie broni przez Milicję Obywatelską oraz trybu postępowania przy użyciu broni (Dz. U. Nr 46, poz. 313), nie ma decydującego znaczenia, czy uciekający był w rzeczywistości niebezpiecznym przestępcą, natomiast decyduje uzasadnione okolicznościami przekonanie funkcjonariusza, że ma do czynienia z takim przestępcą.

VI

ORZECZENIA DOTYCZĄCE ROSZCZENIA ZWROTNEGO

Wątpliwości w orzecznictwie budziła kwestia możliwości zwrotnego dochodzenia od sprawcy wypadku odszkodowania wypłaconego poszkodowanemu na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz. U. nr 53, poz. 345, z późn. zm.).

W wyroku z dnia 28 czerwca 1977 r. I CR 185/77, OSNC 1978/10/174, Sąd Najwyższy orzekł, iż Skarb Państwa, wypłacający funkcjonariuszowi MO lub jego rodzinie odszkodowanie na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywa-

telskiej (Dz. U. Nr 53, poz. 345), jest upoważniony do zwrotnego dochodzenia świadczeń od sprawcy szkody.

W wyroku z dnia 30 stycznia 1998 r. III CKU 17/97, LEX nr 33244, Sąd Najwyższy wypowiedział odrębny pogląd, iż Skarb Państwa poprzez analogiczne zastosowanie art. 441 § 3 k.c. nie jest upoważniony do zwrotnego dochodzenia od sprawcy wypadku odszkodowania wypłaconego poszkodowanemu na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej. Odszkodowanie to bowiem nie podlega zaliczeniu na poczet odszkodowania, jakie tenże sprawca byłby obowiązany świadczyć poszkodowanemu bezpośrednio na podstawie przepisów prawa cywilnego. Górną zaś granicą odpowiedzialności sprawcy wypadku w procesie regresowym jest to, co byłby on obowiązany świadczyć bezpośrednio poszkodowanemu na podstawie przepisów prawa cywilnego.

W niniejszym wyroku Sąd Najwyższy uznał także, iż gdy funkcjonariusz Policji uległ poszkodowanemu w związku ze służbą wypadkowi powodującemu szkodę wynikłą z ruchu pojazdu mechanicznego, Skarbowi Państwa, który wypłacił temu funkcjonariuszowi odszkodowanie za zniszczoną odzież oraz należne mu uposażenie z tytułu choroby, przysługuje do sprawcy szkody (wypadku) roszczenie o zwrot równowartości tych świadczeń.

Analizowaną kwestię przesądziła uchwała z dnia 27 marca 2008 r. III CZP 13/08, zgodnie z którą Sąd Najwyższy uznał, iż Skarbowi Państwa, który wypłacił funkcjonariuszowi jednorazowe odszkodowanie pieniężne na podstawie art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji, za wypadek pozostający

w związku z pełnieniem służby w Policji, przysługuje roszczenie do sprawcy o zwrot równowartości tego świadczenia.

VII

WŁAŚCIWOŚĆ ORGANU ZA SZKODY WYRZĄDZONE PRZED POWSTANIEM POLICJI

Wyrok SN z dnia 20 marca 2003 r. III CKN 644/00

Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy byłego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego i Komitetu do spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów, ponosi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Wyrok SN z dnia 29 listopada 2001 r. V CKN 1725/00, OSNC 2002, z. 9, poz. 114

Urząd Ochrony Państwa przejął odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy rozwiązanej w 1990 r. Służby Bezpieczeństwa. Natomiast odpowiedzialność za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy poprzednich formacji bezpieczeństwa, to jest Komitetu d/s Bezpieczeństwa Publicznego i Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego pozostaje przy Ministrze Spraw Wewnętrznych (obecnie Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji).

A oto przykład z praktyki sądowej ilustrujący kwestię szkód powstałych jeszcze przed powstaniem Policji. Jak wiadomo, istotne znaczenie w procesie ma prawidłowe ustalenie *statio fisci* Skarbu Państwa, z którego działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Zgodnie bowiem z art. 67 § 2 k.p.c., czynności procesowe za Skarb Państwa podejmuje organ

państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. Nie zawsze jednak Skarb Państwa powinny reprezentować jednostki organizacyjne Policji. W jednej ze spraw sądowych, w której stroną był Komendant Główny Policji, powód został wprawdzie internowany przez funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, ale szkoda została mu wyrządzona w ośrodku internowania. Zgodnie zaś z art. 45 ust. 1 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. nr 29, poz. 154, z późn. zm.) ośrodki odosobnienia, w których internowano osoby w czasie stanu wojennego, podlegały Ministrowi Sprawiedliwości. To nie Komendant Główny Policji, a Minister Sprawiedliwości był organem jednostki nadrzędnej nad państwową jednostką organizacyjną (ośrodkiem odosobnienia), z której działalnością wiązało się dochodzone roszczenie.

W tego rodzaju sprawach należy rozważyć także podniesienie zarzutu przedawnienia. Zgodnie bowiem z art. 442 § 1 (obecnie art. 442¹ § 1) k.c. roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż 10 lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę.

Wprawdzie w uchwale z dnia 11 października 1996 r. III CZP 76/96 (OSNC, nr 2, poz. 16) Sąd Najwyższy stwierdził, że sytuacja polityczno-ustrojowa PRL uniemożliwiała poszkodowanym korzystanie z wymiaru sprawiedliwości w pełnym zakresie, a zwłaszcza w sytuacjach dochodzenia roszczeń z faktów ukrywanych przed społeczeństwem, na podstawie których państwo było zobowiązane do naprawienia szkody. Nawet jednak, jeśli poszkodowani nie mogli dochodzić swoich roszczeń odszkodowawczych w PRL z powodu

sytuacji politycznej, to niewątpliwie stan ten ustał z chwilą pierwszych wolnych wyborów w czerwcu 1989 r. (jest to powszechnie przyjmowana data zmiany ustroju politycznego w naszym państwie). Gdyby więc, ze względu na niemożność dochodzenia roszczeń z przyczyn politycznych, bieg 10-letniego terminu przedawnienia rozpoczął się w czerwcu 1989 r., to roszczenia uległyby przedawnieniu w czerwcu 1999 r. Powództwa wytoczone kilka lat po upływie 10 lat od zmiany warunków ustrojowych powinny zatem ulec przedawnieniu.

Z kolei w wyroku z dnia 20 września 1994 r. I ACr 210/94 OSA 1995/6/35 Sąd Apelacyjny w Białymstoku przyjął, że stan wojenny nie może być traktowany jako siła wyższa w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c., gdyż jego wprowadzenie i ocena legalności nie spowodowały wyłączenia możliwości dochodzenia roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa za szkody spowodowane z winy funkcjonariuszy.

VIII

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA NA ZASADZIE SŁUSZNOŚCI

Odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie słuszności do dnia 1 września 2004 r. regulował art. 419 k.c.

Do momentu wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. art. 419 k.c. stosowano wówczas, gdy nie istniała wina funkcjonariusza, co oznacza, że musiały być spełnione pozostałe przesłanki odpowiedzialności, m.in. bezprawność zachowania się funkcjonariusza.

Wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. spowodowało konieczność weryfikacji reguł stosowania art. 419 k.c., a przede wszystkim rezy-

gnację z wymagania, aby wyrażający szkodę funkcjonariusz działał niezgodnie z prawem.

Obecnie odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie słuszności reguluje art. 417² k.c. Przesłankami odpowiedzialności na podstawie tego przepisu są:

- 1) wykonywanie zgodnie z prawem władzy publicznej,
- 2) związek przyczynowy między wykonywaniem władzy publicznej a szkodą,
- 3) zasadność przyznania odszkodowania w świetle zasad słuszności.

Pojęcie wykonywania władzy publicznej w art. 417² k.c. musi być rozumiane tak samo jak w świetle art. 417 k.c. Oznacza to, iż art. 417² k.c. nie może być zastosowany wówczas, gdy szkoda jest wynikiem działania organu władzy publicznej, które nie może być uznane za działanie w ramach imperium.

Obecny art. 417² k.c. odnosi się wyłącznie do legalnego wykonywania władzy publicznej. W tej sytuacji wina i bezprawność nie są w ogóle brane pod uwagę. Powyższy przepis znajdzie zatem zastosowanie, gdy w wyniku legalnych działań Policji obywatel dozna szkody na osobie. Przedmiotowy zakres odpowiedzialności w nowym przepisie odnosi się do określenia szkody na osobie, a nie tak jak w poprzednim stanie do „uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo utraty żywiciela”. Przepis ten wprowadza też pojęcie „względy słuszności” zamiast stosowanych poprzednio „zasad współżycia społecznego”.

Wobec faktu, iż art. 417² k.c. był odpowiednikiem art. 419 k.c., należy wskazać, że do rozważania przesłanki „względy słuszności” zachowują aktualność niektóre orzeczenia dotyczące „starego” art. 419 k.c.

W okresie obowiązywania art. 419 k.c. w orzecznictwie Sądu Najwyższego wykształciło się stanowisko, iż odpowie-

działność odszkodowawcza funkcjonariusza na podstawie tego przepisu jest uzasadniona, jeżeli czyn wyrządzający szkodę został podjęty w interesie powszechnym, nie zaś w celu ochrony dobra poszkodowanego. W wytycznych z 1971 r. Sąd Najwyższy wskazał jako przykłady działania w interesie powszechnym m.in. ćwiczenia wojskowe, w czasie których żołnierz poniósł szkodę, oraz interwencję milicji, w czasie której w wyniku postrzelenia poniósł szkodę przypadkowy obywatel.

Powyższe stanowisko było wielokrotnie reprezentowane przez Sąd Najwyższy. Przykładowo w wyroku z dnia 4 stycznia 2004 r. II CK 134/03, LEX nr 355344, Sąd Najwyższy wypowiedział się, iż przyznanie odszkodowania na podstawie art. 419 k.c. jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy określone działanie funkcjonariusza wyrządzające szkodę zostało podjęte dla osiągnięcia celów ogólnych, w interesie dobra powszechnego, nie zaś dla ochrony dobra poszkodowanego. Stąd nieuzasadnione byłoby przyznanie odszkodowania na podstawie powołanego przepisu w razie prawidłowo dokonanego, za zgodą pacjenta, normalnie stosowanego zabiegu leczniczego, który został przeprowadzony wyłącznie dla dobra poszkodowanego.

Należy jednakże podkreślić, iż stopniowo wykształcała się nowa linia orzecznicza, zgodnie z którą odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa jest uzasadniona nie tylko wtedy, gdy działanie funkcjonariusza wyrządzające szkodę zostało podjęte w interesie ogólnym (choć jest zasada), lecz także wtedy, gdy zostało podjęte dla dobra poszkodowanego.

Przykładem takich zmian jest wyrok z dnia 25 listopada 2003 r. II CK 286/02, Biul. SN 2004/4/10, w którym Sąd Najwyższy wypowiedział się, iż okoliczność, że działanie funkcjonariusza państwowego, które wyrzuciło szkodę, nie zostało podjęte w interesie powszechnym, a w tym celu, żeby

chronić dobro poszkodowanego, nie wyłącza odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 419 k.c.

W okresie obowiązywania art. 419 k.c. uznawano, iż do przyjęcia odpowiedzialności na jego podstawie konieczny jest normalny (adekwatny) związek przyczynowy. W wyroku z dnia 23 maja 1975 r. II CR 211/74, LEX nr 7502, Sąd Najwyższy stwierdził, iż jednym z podstawowych warunków uzasadniających dopuszczalność zastosowania przepisu jest ustalenie, że między wyrządzoną szkodą a wykonaniem powierzonej funkcjonariuszowi czynności istnieje normalny związek przyczynowy. Brak tej przesłanki, nawet przy istnieniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności z art. 419 k.c., uniemożliwia zastosowanie tego przepisu.

Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 października 1970 r. I CR 207/70, LEX.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego są również przykłady, świadczące o tym, że związek przyczynowy przy odpowiedzialności Skarbu Państwa na zasadzie słuszności może być traktowany bardziej ogólnie.

W wyroku z dnia 5 września 1969 r. II CZ 223/69, LEX nr 6554, Sąd Najwyższy stwierdził, iż do obarczenia Państwa odpowiedzialnością przewidzianą w art. 419 k.c. wystarcza stwierdzenie takiego związku pomiędzy szkodą a niezawinionym działaniem funkcjonariusza państwowego, wykonującego powierzoną mu czynność, który wskazuje, że szkoda jest wynikiem tego działania, a względy słuszności przemawiają za jej naprawieniem. Działanie to nie musi zatem zmierzać do wyrządzenia szkody; chodzi raczej o ustalenie, że bez tej czynności szkoda nie mogłaby powstać.

W wyroku z dnia 11 lutego 2004 r. I CK 222/03, LEX nr 175945, Sąd Najwyższy także przyjął, iż w okolicznościach konkretnych spraw wymóg istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy działaniem (nawet całkowicie

legalnym) funkcjonariusza a szkodą może być w imię zasad słuszości interpretowany z większą swobodą. W każdym jednak wypadku powinna być zachowana łączność przyczynowo-skutkowa pomiędzy zdarzeniem powodującym szkodę a szkodą. Łączność tego rodzaju, że bez określonego działania funkcjonariusza (choćby w pełni prawidłowego) nie doszłoby do powstania uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia czy utraty żywiciela. Postępowanie funkcjonariusza pozostaje więc istotną przyczyną sprawczą szkody. Tego rodzaju zabieg interpretacyjny w konkretnych okolicznościach jest realizacją postulatu zadośćuczynienia zasadom współżycia społecznego.

Odmienność sytuacji, w której przyczynę szkody ma stanowić zaniechanie, a zatem kiedy ocena związku przyczynowego przebiega na podstawie hipotetycznego założenia, iż określone działanie, gdyby zostało podjęte, zapobiegłoby szkodzie, wymaga wskazania tego niezbędnego działania zapobiegawczego i stwierdzenia, że istniała obiektywna potrzeba i możliwość jego podjęcia.

Wciąż aktualne są orzeczenia Sądu Najwyższego dotyczące art. 419 k.c. odnośnie do zasad słuszości.

W wyroku z dnia 22 maja 2003 r., LEX nr 137609, Sąd Najwyższy wypowiedział się, iż dla oceny, czy zasady współżycia społecznego uzasadniają w konkretnej sprawie przyznanie odszkodowania, nie bez znaczenia jest również zachowanie się samego poszkodowanego. Nie ma podstaw do zasądzenia odszkodowania na podstawie art. 419 k.c., jeśli poszkodowany doznał szkody wskutek zgodnej z prawem i niezawinionej interwencji funkcjonariuszy państwowych, jeżeli sam swoim zachowaniem, naruszającym zasady współżycia społecznego, tę interwencję spowodował. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd Najwyższy wskazał, iż nie ma podstaw do uwzględnienia roszczeń powoda na podstawie art. 419 k.c., skoro przyczyną interwencji Policji, której dzia-

łania wyrządziły powodowi szkodę było naganne zachowanie powoda, który tę interwencję wywołał, a następnie czynnie się jej przeciwstawił.

W wyroku z dnia 12 stycznia 1970 r. II CR 556/69, LEX nr 6648, Sąd Najwyższy uznał, iż wprawdzie dotychczasowa judykatura Sądu Najwyższego, wyjaśniając problem zasad współżycia społecznego, podkreśla, że z punktu widzenia zasad słuszności istotne znaczenie może mieć to, czy i w jakim stopniu można przypisać zachowaniu się poszkodowanego spowodowanie lub przyczynienie się do wynikłej szkody, lecz Sąd Wojewódzki, wskazując na takie zachowanie się powoda, nie rozważył należycie tych okoliczności, na które wskazał Sąd Najwyższy, uchylając poprzedni wyrok Sądu Wojewódzkiego – a mianowicie, że powód sprzeciwiając się wykonywanym przez funkcjonariuszy Prez. M. Rady Nar. w B. i Komendy Powiatowej MO w B. czynnościom, był i mógł być przekonany, że czynności te są wobec niego bezprawne, oraz że to jego subiektywne przekonanie znalazło potwierdzenie w prawomocnym postanowieniu Prokuratury Powiatowej w Brzegu z dnia 23 marca 1966 r.

A oto inne przykłady orzeczeń dotyczące interpretacji zasad słuszności.

**Wyrok SN z dnia 6 stycznia 1975 r. II CR 779/74,
LEX nr 7637**

Jeżeli obywatel na skutek wezwania funkcjonariusza Milicji Obywatelskiej wziął udział w akcji zmierzającej do ujęcia przestępcy i w tej akcji doznał uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia ze strony ściganego, istnieje przesłanka do przyznania poszkodowanemu odszkodowania na podstawie art. 419 k.c.

W wyroku z dnia 22 sierpnia 1968 r. II CR 318/68, OSP 1969/9/201 Sąd Najwyższy wypowiedział się, iż w sytuacji, którą ma na względzie art. 419 k.c., nie jest dopuszczalne ustalenie odpowiedzialności za szkody mogące powstać w przyszłości.

W dwóch wyrokach: z dnia 20 lipca 1978 r. II CR 236/78, OSNC 1979/6/122 oraz z dnia 28 lipca 1975 r. I CR 91/75, LEX nr 7730, Sąd Najwyższy wyraził odmienne stanowisko, iż w sytuacji, którą ma na względzie art. 419 k.c., nie jest wykluczone ustalenie odpowiedzialności za szkody mogące powstać w przyszłości.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zwracano uwagę, że zadośćuczynienie na podstawie art. 419 k.c. może być dane tylko wyjątkowo.

Wyrok SN z dnia 4 października 2002 r. III CKN 1452/00, LEX nr 74410

Przyznanie zadośćuczynienia na podstawie art. 419 k.c., powinno być wyjątkowe. Jeżeli zaś okoliczności danej sprawy wskazują na potrzebę przyznania poszkodowanemu także zadośćuczynienia, to przyznawane jest ono z uwzględnieniem zasad współżycia społecznego. Oceniając roszczenie poszkodowanego w płaszczyźnie zasad współżycia społecznego, sąd powinien rozważyć, w jakim zakresie należy je uwzględnić. Biorąc pod uwagę wspomniane zasady, sąd może zasądzić tylko część żądanego przez powoda roszczenia.

Wyrok SN z dnia 30 maja 1969 r. II CR 171/69, LEX nr 6512

Roszczenie oparte na zasadzie słuszności ulega przedawnieniu przewidzianemu dla czynów niedozwolonych i nie może być uwzględnione po jego upływie. Przedawnienie przewidziane art. 442 k.c. stosuje się również do roszczenia z art. 419 k.c.

IX

DOBRA OSOBISTE

Ze względu na lokalizację przepisów art. 417 i nast. w tytule VI – Czyny niedozwolone nie należy wykluczać odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości żądania zadośćuczynienia pieniężnego za szkodę niemajątkową (według art. 445 oraz art. 448; por. Z. Radwański „Odpowiedzialność”, s. 15).

Postanowienie SN z dnia 9 maja 2007 r. I PZP 2/07, LEX nr 306297

Naruszenie dobra osobistego, inicjujące powstanie stosunku cywilnoprawnego, może być wynikiem każdego działania, bez względu na rodzaj stosunku prawnego, w którym ewentualnie pozostają już naruszyiciel i osoba, której dobro zostało naruszone. Nie powinno ulegać wątpliwości, że dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie, w której funkcjonariusz Policji dochodzi odszkodowania i innych roszczeń z tytułu długotrwałego izolowania go, poniżania oraz pomijania w awansach i szkoleniach przez przełożonych, określonego przez niego w pozwie jako „mobbing”.

Wyrok SN z dnia 4 czerwca 2003 r. I CKN 480/01, LEX nr 137619

1. Działaniem bezprawnym jest działanie sprzeczne z normami prawa lub zasadami współżycia społecznego, a bezprawność wyłącza działanie mające oparcie w przepisach prawa, zgodne z zasadami współżycia społecznego, działanie za zgodą pokrzywdzonego oraz w wykonywaniu prawa podmiotowego.

**Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia
30 października 1997 r. I ACa 290/97, OSA 1998/10/47**

Postępowanie w sprawie o ochronę dóbr osobistych nie może być wykorzystane do weryfikacji prawomocnych orzeczeń sądowych i wyników innych postępowań.

**Wyrok SN z dnia 17 września 2004 r. V CK 69/04,
LEX nr 197661**

1. *Decydujące znaczenie dla oceny zasadności twierdzenia o naruszeniu dobra osobistego ma nie tyle subiektywne odczucie osoby żądającej ochrony prawnej, ale to, jaką reakcję wywołuje w społeczeństwie to naruszenie.*

2. *Nie można uznać za naruszające godność skarżącego wzywanie go przez prowadzącego postępowanie przygotowawcze do złożenia zeznań, nawet kilkakrotne, czy nawet zagubienie akt postępowania, co oczywiście nie powinno mieć miejsca, jednak w praktyce może się zdarzyć i właśnie dla takich przypadków przewidziane jest stosowne postępowanie o odtworzenie akt. Za naruszające godność skarżącego, czy inne jego dobra osobiste, nie może też być uznane dokonywanie czynności procesowych w toku postępowania o odtworzenie akt, w tym wzywanie do złożenia odpisu zawiadomienia o przestępstwie i odpisów składanych w toku postępowania przygotowawczego dokumentów.*

**Wyrok SN z dnia 19 grudnia 2002 r. II CKN 167/01,
LEX nr 75353**

1. *Nieвозмоżliwość ingerowania sądu w samą decyzję administracyjną i jej podstawy merytoryczne nie musi oznaczać całkowitego pozbawienia osoby, której ona dotyczy, ochrony przewidzianej w art. 23 i 24 k.c. (...)*

Wyrok SN z dnia 23 lipca 1997 r. II CKN 285/97

1. Ujemna ocena postępowania osoby dokonana przez organ państwowy (jego funkcjonariusza) w granicach ustawowej kompetencji i w ramach rzeczowej potrzeby, gdyby nawet nie była w konkretnych okolicznościach dostatecznie zweryfikowana lub usprawiedliwiona (np. przez błędną ocenę pewnych faktów lub ze względu na brak pełnego materiału faktycznego), nie jest oceną bezprawną.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2006 r. II CSK 280/06, LEX nr 232817

1. Zgoda pokrzywdzonego wyłącza bezprawność zachowania się sprawcy naruszenia dobra osobistego. Jest aktem woli stanowiącym wyraz świadomości uprawnionego co do przysługującego mu prawa wypowiedzenia się oraz zamiaru zmanifestowania na zewnątrz skorzystania z tego prawa. Nie musi się wyrażać przez zachowania dosłowne, może być dorozumiana w tym również przez brak sprzeciwu. Jednakże o braku sprzeciwu wyrażającego zgodę można mówić tylko wtedy, gdy istniała okazja do swobodnego wyrażenia sprzeciwu, a mimo to uprawniony w tym zakresie jednoznacznie pozostał bezczynny. Okoliczności konkretnego stanu faktycznego powinny przesądzać o tym, czy bezczynność uprawnionego może być poczytana za jego zgodę. Bierne znoszenie stanu naruszenia dobra osobistego może być podyktowane wielu różnymi przyczynami (np. niewiedza uprawnionego co do możliwości sprzeciwu, brak umiejętności zareagowania, obawa przed skutkami wyrażenia sprzeciwu itp.). Bez upewnienia się o rzeczywistych przyczynach bezczynności uprawnionego oraz ewentualnie także i powodowanych nim racjach zawodne może się okazać wnioskowanie o wyrażaniu przez niego zgody na działania niekorzystne. Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że zarówno zgoda jak i wyrażenie

sprzeciwu pozostają w sferze uprawnień poszkodowanego, a nie jego obowiązków, w związku z czym z postawy beczynnej nie sposób czynić poszkodowanemu zarzutu.

2. Uszkodzenie ciała i wywołanie rozstroju zdrowia wiąże się niewątpliwie z negatywnymi przeżyciami natury psychicznej wynikającymi także z naruszenia poczucia własnej godności, co jest domeną sfery ochrony dóbr osobistych. Jednakże w takim przypadku zadośćuczynienie przewidziane w art. 445 § 1 k.c. tę sferę pochłania i wyklucza równoczesne stosowanie art. 448 k.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r. I ACa 895/05, Apel.-W-wa 2007/1/17, OSA 2008/1/1

O odpowiedzialności Skarbu Państwa za naruszenie oznaczonego dobra osobistego oznaczonego obywatela wywołane działaniem organu władzy publicznej niezależnie od tego, że działanie to musi być niezgodne z prawem, nielegalne, można mówić tylko wtedy, gdy działanie władzy publicznej da się zindywidualizować jako skierowane przeciwko oznaczonej osobie.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2005 r. II CK 578/04, LEX nr 284073

W pojęciu bezprawności czynności, o której mowa w art. 24 § 1 zd. 1 k.c., nie mieszczą się uchybienia, omyłki, niedokładności, przeinaczenia i inne wadliwości pozbawione cech ocennych wobec określonej osoby. Ogólnie rzecz ujmując, bezprawnym jest działanie i zaniechanie sprzeczne z porządkiem prawnym i zasadami współżycia społecznego, a nie podjęte w ramach porządku prawnego i w granicach zastrzeżonych kompetencji.

**Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia
25 sierpnia 2006 r. I ACa 237/06, LEX nr 217201**

Prowadzenie przez organ władzy publicznej postępowania w ramach określonej przez ustawodawcę procedury nie stanowi bezprawnego działania w rozumieniu art. 24 § 1 k.c., które mogłoby naruszyć dobro osobiste osoby fizycznej. Niezastosowanie przez ZUS art. 12 ust. 1 ustawy o funduszu alimentacyjnym, a w konsekwencji niewydanie w określonym okresie decyzji o zaprzestaniu wypłat świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego stanowiło naruszenie prawa. Jednakże błędne zastosowanie prawa materialnego przez organ władzy publicznej w toku przewidzianego przez prawo postępowania, nie jest równoznaczne z naruszaniem dóbr osobistych strony tego postępowania. Celem przepisów o ochronie dóbr osobistych jest obrona osoby fizycznej lub prawnej przed działaniami bezprawnymi. Prowadzenie jakiegokolwiek postępowania publicznoprawnego (administracyjnego, cywilnego, karnego itd.) nie może zostać zakwalifikowane jako działanie bezprawne tylko z uwagi na to, że organ prowadzący postępowanie niewłaściwie zinterpretował prawo materialne, wydał błędną decyzję lub powstrzymał się od jej wydania uznając, że nie ma ku temu odpowiednich podstaw.

Październik 2008 r.

Wisława B U R B O
radca prawny
Komenda Główna Policji

Problematyka ochrony granicy państwowej po wejściu Polski do strefy Schengen

W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej zaistniała konieczność dostosowania przepisów prawa krajowego, w tym dotyczących ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, do prawa obowiązującego w Unii Europejskiej.

Na podstawie art. 1 decyzji Rady z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej (Dz. Urz. UE L 323 z 8.12.2007, str. 34) z dniem 21 grudnia 2007 r. zniesiono kontrolę osób na granicach wewnętrznych lądowych i morskich wymienionych państw członkowskich, a zatem również Polski. Z dniem 30 marca 2008 r. zniesiono kontrolę osób na granicach powietrznych tych państw.

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych oznaczało, iż od dnia 21 grudnia 2007 r. Polska jest zobowiązana do stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r., ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujący przepływ osób przez granice (Dz. Urz. UE L 105 z 13.04.2006, str. 1), zwany dalej kodeksem granicznym Schengen. Przepis

art. 1 tego kodeksu znosi kontrolę graniczną osób, przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, a także ustanawia zasady, regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne państw członków Unii Europejskiej. W rozumieniu art. 2 kodeksu przez granice wewnętrzne rozumie się wspólne granice lądowe państw członkowskich, w tym granice na rzekach i w jarach, porty lotnicze państw członkowskich przeznaczone do lotów wewnętrznych oraz porty morskie, rzeczne i porty na jeziorach państw członkowskich służące do regularnych połączeń promowych. Pojęcie granic zewnętrznych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej oznacza granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach, oraz granice morskie państw członkowskich, a także ich porty lotnicze, porty morskie, rzeczne i porty na jeziorach, pod warunkiem że nie stanowią one granic wewnętrznych. Przepisy art. 23 kodeksu granicznego Schengen wprowadzają możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. Może to nastąpić w razie poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwa członkowskiego, kiedy to wyjątkowo przywraca się kontrolę graniczną na swoich granicach wewnętrznych na czas ograniczony nie dłuższy niż 30 dni lub na przewidywany okres trwania poważnego zagrożenia, jeżeli przekracza on 30 dni, zgodnie z procedurami określonymi w tym kodeksie.

Jeżeli poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego trwa dłużej, państwo członkowskie może przedłużyć kontrolę graniczną z wyżej wskazanych powodów, uwzględniając wszelkie nowe okoliczności, na odnawialne okresy do 30 dni.

Państwa członkowskie mogą przedłużać kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych wyłącznie po uprzednim

poinformowaniu o takiej sytuacji innych państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej. Państwo członkowskie planujące przedłużyć kontrolę graniczną dostarcza pozostałym państwom członkowskim oraz Komisji Europejskiej wszystkie odpowiednie informacje dotyczące powodów przedłużenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych.

W praktyce funkcjonowania Straży Granicznej zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych oznaczało odstąpienie przez funkcjonariuszy SG od kontroli granicznej osób w przejściach granicznych umiejscowionych na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącej granicę wewnętrzną Unii Europejskiej, tzn. na odcinkach granicy państwowej z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską, Republiką Słowacką i Republiką Litwy; łączna długość tej granicy wynosi ok. 1881 km.

Sytuacja ta z kolei skutkowałą koniecznością wzmocnienia kontroli na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej, zwłaszcza że ustawowe zadania Straży Granicznej wykonywania kontroli granicznej nie zostały zniesione. Następstwem zniesienia kontroli granicznej na odcinku granicy wewnętrznej Unii Europejskiej stały się działania mobilne, realizowane przez tzw. patrole mobilne, wykonujące zadania ustawowe Straży Granicznej na terytorium RP.

Należy pamiętać, iż w sytuacji wymagającej zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych wsparcie państwom członkowskim Unii Europejskiej zapewnia Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, zwana Agencją FRONTEX. Agencja została utworzona na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r., ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii

Europejskiej (Dz. Urz. UE L 349 z 25.11.2004, str. 1) oraz rozporządzenia (WE) Nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiającego mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy, a także zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określającego uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy (Dz. Urz. UE L 199 z 31.07.2007, str. 30). Agencja udziela wsparcia państwu członkowskim, zwracającym się do niej w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych. Wsparcie Agencji może polegać na:

- udzielaniu pomocy w skoordynowaniu działań danego państwa z działaniami innych państw członkowskich,
- oddelegowaniu na miejsce swoich ekspertów w dziedzinie kontroli i ochrony granic zewnętrznych wraz z wyposażeniem technicznym.

Stosownie do art. 2 ust. 1 lit. g powoływanego rozporządzenia, ustanawiającego Agencję FRONTEX, do zadań tej Agencji należy oddelegowanie zespołów szybkiej interwencji na granicy do państw członkowskich zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. Przepis art. 8a rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 stwierdza, że na wniosek państwa członkowskiego znajdującego się w sytuacji nagłej i wyjątkowej presji, zwłaszcza w wypadku masowego napływu obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium tego państwa członkowskiego, Agencja może oddelegować na ograniczony czas na terytorium wnioskującego państwa członkowskiego jeden lub większą liczbę zespołów szybkiej interwencji na granicy do udziału w operacji wsparcia na odpowiedni czas.

Funkcjonariuszom, którzy wchodzi w skład rezerwy interwencyjnej (art. 8c powołanego rozporządzenia), Agencja zapewnia szkolenie zaawansowane odpowiednie do rodzaju wykonywanych przez nich zadań i przyznanych im uprawnień. Ponadto Agencja prowadzi z tymi funkcjonariuszami straży granicznej regularne ćwiczenia zgodnie z harmonogramem zaawansowanego szkolenia i ćwiczeń, który wynika z jej rocznego programu pracy.

Agencja w pełni pokrywa koszty poniesione przez państwa członkowskie w związku z oddelegowaniem przez nie funkcjonariuszy straży granicznej do zespołów szybkiej interwencji oraz rezerwy interwencyjnej, m.in. koszty podróży, koszty związane ze szczepieniem, specjalnym ubezpieczeniem oraz opieką zdrowotną.

Funkcjonariusze straży granicznej państw członkowskich biorący udział we wspólnych działaniach i projektach pilotażowych mogą wykonywać wszelkie zadania i korzystać z wszelkich uprawnień do odprawy granicznej lub ochrony granicy zgodne z kodeksem granicznym Schengen, koniecznych do osiągnięcia celów wynikających z tego kodeksu (art. 10 ust. 1).

Podczas wykonywania swoich zadań i korzystania z uprawnień funkcjonariusze są uprawnieni do użycia siły, w tym posługiwania się bronią służbową, amunicją i sprzętem za zgodą rodzimego państwa członkowskiego i przyjmującego państwa członkowskiego, w obecności funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego i zgodnie z prawem krajowym przyjmującego państwa członkowskiego (art. 10 ust. 6).

Co do odpowiedzialności cywilnej, jeżeli funkcjonariusze działają w przyjmującym państwie członkowskim, państwo to ponosi – zgodnie ze swoim prawem krajowym – odpowiedzialność za wszelkie szkody spowodowane przez funkcjonariuszy podczas operacji (art. 10b).

Bezpośrednią podstawą prawną tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy jest wspomniane rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. Zgodnie z art. 1 ustanawia ono mechanizm, służący zapewnieniu wnioskującemu o to państwu członkowskiemu, które znalazło się pod nagłą i wyjątkową presją, zwłaszcza w przypadku masowego napływu obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium tego państwa członkowskiego na określonych odcinkach granic zewnętrznych – szybkiej pomocy operacyjnej przez ograniczony okres, jakiej udzielają zespoły szybkiej interwencji na granicy. Rozporządzenie określa również zadania, jakie mają być wykonywane przez członków zespołów, i uprawnienia, z jakich mogą oni korzystać podczas prowadzenia działań w państwie członkowskim innym niż własne. Członkami tych zespołów są funkcjonariusze straży granicznej państw członkowskich, pełniący służbę w zespołach szybkiej interwencji na granicy, inni niż funkcjonariusze przyjmującego państwa członkowskiego. Mogą oni wykonywać wszelkie zadania i korzystać z wszelkich uprawnień do odprawy granicznej lub ochrony granicy zgodnie z kodeksem granicznym Schengen, które są konieczne do osiągnięcia celów wynikających z rozporządzenia (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. Członkowie zespołów szybkiej interwencji na granicy pozostają funkcjonariuszami krajowej straży granicznej swojego państwa członkowskiego i są przez nie opłacani.

W celu zapewnienia zgodności przepisów prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej został opracowany projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 811* z dnia

* Artykuł został napisany przed uchwaleniem ustawy.

14 lipca 2008 r. Projekt został uchwalony przez Sejm RP na 21 posiedzeniu w dniu 5 września 2008 r. Senacka Komisja Praw Człowieka i Praworządności rozpatrzyła wymienioną ustawę w dniu 16 września 2008 r. (druk nr 241).

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie zmian dostosowawczych w ustawie o ochronie granicy państwowej, w ustawie o Straży Granicznej oraz w ustawie o broni i amunicji. Zgodnie z projektowanym art. 14 ust. 3 przekraczanie granicy państwowej będącej granicą wewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen będzie następowało na zasadach określonych w tym kodeksie. Oznacza to, że w wypadku przekraczania granicy wewnętrznej stosowane będą wprost zasady zawarte w kodeksie granicznym Schengen.

W nowelizowanym art. 17a ustawy o ochronie granicy państwowej zamieszczono upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do uregulowania w rozporządzeniu zagadnień przywracania tymczasowo, przedłużania i znoszenia kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen poprzez określenie:

- odcinków granicy państwowej, na której kontrola graniczna osób zostaje przywrócona tymczasowo, przedłużona lub zniesiona,
- przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia i czas ich otwarcia oraz zasięgu terytorialnego przejść granicznych,
- okresu, na który kontrola graniczna osób zostaje przywrócona tymczasowo lub przedłużona.

Przepis ten ma charakter ochronno-gwarancyjny na wypadek sytuacji i zdarzeń wymagających tymczasowego przywrócenia, przedłużenia lub zniesienia kontroli granicznej.

Z kolei w projektowanym art. 17c ustawy o ochronie granicy państwowej przewidziano możliwość wystąpienia

przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej, do Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Agencji FRONTEX) o oddelegowanie na czas określony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zespołów szybkiej interwencji na granicy. Powierzenie obu organom powyższych uprawnień uzasadnia zakres realizowanych przez nie ustawowych zadań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zgodnie z brzmieniem projektowanego art. 17d ustawy o ochronie granicy państwowej funkcjonariusze straży granicznej państw członkowskich Unii Europejskiej na granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen będą wykonywali zadania w ramach zespołów szybkiej interwencji na granicy zgodnie z przepisami krajowymi odnoszącymi się do funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie określonym w cytowanym rozporządzeniu (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady. W rozumieniu nowelizacji art. 17e powołanej ustawy Komendant Główny Straży Granicznej w kwestii dotyczącej zespołów szybkiej interwencji na granicy będzie:

- wykonywał zadania krajowego punktu kontaktowego właściwego w sprawach komunikacji z Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej,
- uzgadniał plan operacyjny określający szczegółowe warunki oddelegowania zespołów szybkiej interwencji na granicy Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei w ustawie o Straży Granicznej przewiduje się wprowadzenie nowego rozdziału 14b, regulującego służbę funkcjonariuszy Straży Granicznej w zespołach szybkiej interwencji na granicy. Stosownie do projektowanej zmiany do

zespołów szybkiej interwencji na granicy, utworzonych zgodnie z cytowanym rozporządzeniem (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, mogą zostać delegowani funkcjonariusze wchodzący w skład krajowej rezerwy ekspertów (projekt nowego art. 147o ust. 1 ustawy o Straży Granicznej). Skład krajowej rezerwy ekspertów będącej częścią rezerwy interwencyjnej (pod pojęciem rezerwy interwencyjnej – zgodnie z art. 4 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen należy rozumieć funkcjonariuszy straży granicznej, którzy mają być włączeni do zespołów szybkiej interwencji na granicy) będzie określał Komendant Główny Straży Granicznej w decyzji. Włączenie w skład krajowej rezerwy ekspertów będzie następowało za pisemną zgodą funkcjonariusza Straży Granicznej.

W czasie delegowania funkcjonariusz Straży Granicznej będzie wykonywał polecenia właściwych przełożonych przyjmującego państwa członkowskiego Unii Europejskiej (projekt nowego art. 147o ust. 3 i 5 ustawy o Straży Granicznej).

Do funkcjonariuszy Straży Granicznej delegowanych do zespołów szybkiej interwencji na granicy nie będzie się stosowało przepisu o czasie pełnienia służby, wynoszącym 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 3 miesięcy. Funkcjonariuszom tym będą przysługiwały świadczenia z tytułu uszczerbku na zdrowiu; będą oni podlegali bezpłatnym badaniom lekarskim i psychologicznym.

W następstwie projektowanych zmian w art. 3 ustawy o broni i amunicji przewiduje się dodanie nowego pkt 2a, na podstawie którego przepisy tej ustawy nie będą dotyczyły broni i amunicji, będącej uzbrojeniem funkcjonariuszy straży granicznej państw członkowskich Unii Europejskiej, przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach zespołów szybkiej interwencji na granicy na zasadach okre-

ślonych w omawianym rozporządzeniu (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady.

Projektowane zmiany wymienionych trzech ustaw są zgodne z prawem Unii Europejskiej, co potwierdza opinia wydana przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej (pismo nr Min.MD/1458/08/DP/JS z dnia 30 czerwca 2008 r.).

Podsumowując stan prawny należy mieć na uwadze, że pomimo zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej zadania i kompetencje funkcjonariuszy Straży Granicznej nie uległy zmianie. Nadal prowadzą oni działania graniczne i pełnią służbę graniczną w formach przewidzianych przepisami prawa. Wzmoczone zostały tzw. kontrole mobilne obywateli państw trzecich, prowadzone na terytorium całego kraju, m.in. w kwestii zatrudnienia cudzoziemców na terytorium RP.

Wrzesień 2008 r.

Tadeusz NIEWIEROWSKI

radca prawny

Komenda Główna Policji

***Przepisy pragmatyczne
a policyjne zaopatrzenie emerytalne
(wybrane zagadnienia)***

Zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych jest częścią systemu zabezpieczenia społecznego. W literaturze, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zabezpieczenie społeczne pojmowane jest jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali nadmiernie obciążeni kosztami utrzymania rodziny.

W prawie do zabezpieczenia społecznego najważniejsza jest ochrona obywateli w razie wystąpienia ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się.

Wysokość i zakres świadczeń z ubezpieczeń społecznych zależą od środków finansowych.

Państwo jest zobowiązane podjąć działania w celu zapewnienia środków finansowych, jednak ubezpieczony musi się liczyć z tym, że pozyskiwanie tych środków ma swoje granice ekonomiczne. Prawodawca konstytucyjny, gwarantując obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego, pozostawia określenie zakresu i form tego zabezpieczenia ustawie zwykłej.

W związku ze specyfiką służby żołnierzy i funkcjonariuszy, charakteryzującą się podległością służbową, dyspozy-

cyjnością, znaczącym ograniczeniem możliwości zajmowania innych stanowisk i sprawowania funkcji, uzyskiwania dodatkowych przychodów – służby mundurowe objęte są systemem zaopatrzeniowym, wynikającym z ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. nr 8, poz. 66, z późn. zm.) i ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. nr 8, poz. 67 z późn. zm.). W okresie późniejszym do policyjnego zaopatrzenia emerytalnego włączone zostały 2 grupy osób, będących w stosunku służby, a mianowicie: z dniem 24 lipca 2006 r. funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego, z dniem 1 października 2006 r. funkcjonariusze Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego.

Regułą w tym systemie jest nabycie uprawnień emerytalnych nie w wyniku osiągnięcia określonego wieku, ale w związku z wysługą lat.

W policyjnym zaopatrzeniu emerytalnym, podobnie jak w zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, po 15 latach służby przysługuje 40% podstawy wymiaru świadczenia. Do tak obliczonej kwoty dolicza się wzrosty z tytułu stażu emerytalnego i okresów składkowych i nieskładkowych oraz podwyższenia z tytułu pełnienia służby w warunkach szczególnie zagrożających życiu i zdrowiu, na szczególnych stanowiskach, okresy na froncie w czasie wojny, w strefie działań wojennych, a także podwyższenie z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą. Suma wszystkich składników stanowi kwotę emerytury, która bez uwzględnienia dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych wymienionych w art. 25 ustawy emerytalnej, nie może przekraczać 75% pod-

stawy wymiaru. W wypadku zwiększenia tej sumy z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą kwota emerytury nie może przekraczać 80% podstawy wymiaru emerytury.

Okresy służby w strefie działań wojennych są ogłoszone w Monitorze Polskim.

I tak obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 maja 2008 r. w sprawie likwidacji strefy działań wojennych na Bliskim Wschodzie (Monitor Polski nr 41, poz. 370) potwierdza, że od dnia 16 września 2003 r. rejon działania Polskiego Kontyngentu Wojskowego w składzie Wielonarodowych Połączonych Sił Operacyjnych koalicji międzynarodowej w Królestwie Arabii Saudyjskiej, Królestwie Bahrajnu, Jordzańskim Królestwie Haszymidzkim, Państwie Kataru, Państwie Kuwejtu i Republice Iraku oraz w Zatoce Perskiej, na Morzu Czerwonym i Oceanie Indyjskim nie znajduje się w strefie działań wojennych.

W obwieszczeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 14 kwietnia 2008 r. (Monitor Polski nr 34, poz. 303) z kolei ogłoszono, że od 1 kwietnia 2008 r. rejon działania Polskiego Kontyngentu Wojskowego w operacji wojskowej Unii Europejskiej w Republice Czadu i Republice Środkowoafrykańskiej znajduje się w strefie działań wojennych. Od 1 stycznia 2004 r. za strefę działań wojennych uznaje się Islamskie Państwo Afganistan (Monitor Polski z 2006 r. nr 42, poz. 454).

Szczególną uwagę zwracają regulacje w systemie zaopatrzeniowym, dotyczące ograniczenia świadczeń w związku z osiągnięciem dodatkowych przychodów. W brzmieniu pierwotnym, jeżeli osoba pobierająca emeryturę lub rentę osiągała wynagrodzenie bądź dochód z tytułu pracy w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, który łącznie z emeryturą lub rentą, bez uwzględniania dodatków i świadczeń pieniężnych wymienionych w art. 25 ustawy, przekraczał w danym roku kalendarzowym

w stosunku miesięcznym kwotę podstawy wymiaru emerytury lub renty, świadczenie ograniczono o kwotę tego przekroczenia, jednakże nie więcej niż o 25% kwoty świadczenia bez dodatków.

Od 1 stycznia 1999 r. emeryci policyjni mogli uzyskiwać przychód z dodatkowych źródeł zarobkowania do 70% przeciętnego wynagrodzenia – bez zmniejszania świadczenia, przychód w granicach 70%-130% przeciętnego wynagrodzenia powodował zmniejszenie świadczenia, a przychód powyżej 130% przeciętnego wynagrodzenia – zawieszenie świadczenia.

Wyrokiem z dnia 20 grudnia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności przepisów nowelizujących w tym zakresie z Konstytucją.

Nowe zasady zmniejszania emerytur i rent policyjnych weszły w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.

Emerytura policyjna lub renta podlegała zmniejszeniu tak, jak w systemie ogólnym. W razie osiągania dodatkowych przychodów w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nie więcej jednak niż 130% tej kwoty, świadczenie ulegało zmniejszeniu o kwotę przekroczenia, nie większą jednak niż kwota maksymalnego zmniejszenia w wysokości:

- 1) 24% kwoty bazowej,
- 2) 18% kwoty bazowej dla renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (w tym do renty indywidualnej III grupy).

Emeryci lub renciści policyjni, którzy osiągają dodatkowe przychody w kwocie przekraczającej 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, mają – zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2001 r. art. 41 ust. 1 i 3 ustawy emerytalnej – zmniejszone świadczenia o 25%.

Powyzsze unormowania nie mają zastosowania wobec osób, których emerytura stanowi 75% podstawy jej wymiaru bez uwzględnienia podwyższenia z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą oraz wobec osób pobierających

rentę inwalidzką z tytułu inwalidztwa powstałego wskutek wypadku pozostającego w związku ze służbą lub wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami bądź warunkami służby, z tytułu których przysługują świadczenia odszkodowawcze.

W następstwie kolejnej nowelizacji, od 8 listopada 2001 r. w art. 41 ust. 3 ustawy skreślono po wyrazach „o 25% jej wysokości” wyrazy „jednakże nie mniej niż o kwotę maksymalnego zmniejszenia”.

Wprowadzone zmiany powodowały, że uzyskanie niższych przychodów zmniejszało świadczenie o kwotę wyższą niż wtedy, gdy emeryt (rencista) osiągałby przychody wyższe. Przekroczenie przychodu o 130% skutkowało zmniejszeniem o 25%, a uzyskanie przychodu w kwocie niższej – zmniejszeniem świadczenia w wymiarze znacznie większym.

W wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) w związku z art. 104 ust. 8 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość zmniejszenia emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej o kwotę wyższą niż 25% świadczenia, wyłącznie w razie osiągnięcia przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w wysokości wyższej niż 70%, nie wyższej jednak niż 130% kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego

Urzędu Statystycznego, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Od stycznia 1999 r. do 30 września 2003 r. prawo do emerytur z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych mieli żołnierze i funkcjonariusze, którzy wstąpili do służby przed 2 stycznia 1999 r. Osoby, które podjęły służbę po 1 stycznia 1999 r., korzystały ze świadczeń z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. Ta sytuacja zmieniła się 1 października 2003 r., po wejściu w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 166, poz. 1609). Od tej daty wszyscy żołnierze, funkcjonariusze służb mundurowych, bez względu na to, kiedy rozpoczęli służbę, zostali objęci jednolitym zaopatrzeniowym systemem emerytalnym.

Stosownie do art. 20 wymienionej ustawy zostało zachowane prawo wyboru świadczenia z systemu zaopatrzeniowego lub z ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w odniesieniu do osób, które w dniu 1 października 2003 r. miały ustalone prawo do tych emerytur. Osoby mające ustalone prawo do świadczeń, to osoby, które wystąpiły z wnioskiem o świadczenie, a organ rentowy ustalił prawo do tego świadczenia decyzją.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r., która weszła w życie po 10 dniach od dnia ogłoszenia, była zaskoczeniem dla świadczeniobiorców służb mundurowych. Ustawodawca wprowadził zmiany w zakresie zabezpieczenia społecznego w okolicznościach, gdy na wydanie decyzji organ rentowy ma dwa miesiące.

Wymienioną ustawą, poza nowelizacją przepisów dotyczących policyjnego zaopatrzenia, wprowadzono zasadnicze zmiany do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, m.in. w art. 2 ust. 1 pkt 1.

W myśl znowelizowanego przepisu świadczenia na warunkach i w wysokości określonej w ustawie nie przysługują, mimo spełnienia warunków do nabycia prawa do świadczeń z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ubezpieczonym, którzy mają ustalone prawo do emerytury określonej w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz przepisach o zaopatrzeniu funkcjonariuszy Policji i innych służb, obliczonej z uwzględnieniem okresów składkowych. W art. 5 tej ustawy został dodany ust. 2a. W myśl tego przepisu okresów służby nie uwzględnia się przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości, jeżeli z ich tytułu ustalono prawo do świadczeń pieniężnych określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i funkcjonariuszy.

W art. 173 dodano ust. 1a. Zgodnie z tą regulacją kapitał początkowy ustala się także dla zwolnionych ze służby żołnierzy i funkcjonariuszy, urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., jeżeli przed 1 stycznia 1999 r. pozostawali oni w służbie i nie mają ustalonego prawa do świadczeń określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób.

Mając na względzie warunki określone w art. 26, w przepisach rozdziału 2 działu II, w art. 46 tej ustawy, nasuwają się jednak wątpliwości na podstawie których regulacji osoby zwolnione ze służby przejdą na emeryturę.

Na kwestię policyjnych uprawnień emerytalnych zwraca uwagę zachowanie dotychczasowej treści art. 3 ust. 1 pkt 8, dotyczącego definicji uposażenia, przez które nadal należy rozumieć uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym i nagrodą roczną, należne funkcjonariuszowi stosownie do przepisów o uposażeniu i nagrodach funkcjonariuszy.

Niezdefiniowanie przez ustawodawcę miesięcznej nagrody rocznej w sposób określony w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych stwarza zagrożenie dla

świadczeniobiorców powstania świadczeń nienależnych. To nieprzysługujące, a należne i wypłacone uposażenie stanowi podstawę wymiaru emerytury w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.

Na problem ów zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 4 czerwca 2008 r. sygn. akt II UZP 4/08, odnosząc się do uposażenia stanowiącego podstawę wymiaru emerytury żołnierza zawieszzonego w czynnościach służbowych.

Brak odesłania w art. 11 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. do ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887, z późn. zm.) może utrudniać ustalenie właściwego trybu postępowania w okolicznościach odmowy wydania zaświadczenia potwierdzającego uprawnienia wynikające z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.

Zgodnie z art. 217 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego organ wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o nie. Odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w postanowieniu.

Tymczasem zgodnie z art. 83b ust. 1 ustawy systemowej w związku z art. 219 k.p.a. organ rentowy jest zobowiązany do wydania decyzji o odmowie wydania zaświadczenia bądź o treści oczekiwanej przez wnioskodawcę. Decyzja taka może być przedmiotem odwołania do sądu ubezpieczeń społecznych.

Ograniczenie odesłania w art. 11 ustawy emerytalnej do przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uniemożliwia zaskarżenie stanowiska organu do sądu ubezpieczeń społecznych, co jest sprzeczne z przepisami prawa oraz orzecznictwem Sądu Najwyższego.

Październik 2008 r.

**WYROKI
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

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

Dnia 19 września 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA – Henryk Ożóg
Sędziowie Sędzia WSA – Małgorzata Masternak-Kubiak
(spr.)
Sędzia WSA – Wanda Wiatkowska-Ilków
Protokolant Magdalena Dworszczak

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 19 września
2008 r.

sprawy ze skargi Andrzeja M.
na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w W.
z dnia 3 czerwca 2008 r. nr (...)

w przedmiocie odmowy wypłaty równoważnika pieniężnego
w zamian za umundurowanie za okres zawieszenia w czynno-
ściach służbowych

- I. uchyla decyzję I i II instancji,**
- II. nie orzeka w przedmiocie wykonania zaskarżonej
decyzji.**

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

(podpis nieczytelny)

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 3 czerwca 2008 r. nr (...) Komendant Wojewódzki Policji w W. utrzymał w mocy orzeczenie Komendanta Miejskiego Policji w J. G. z dnia 4 marca 2008 r. o odmowie wypłacenia Andrzejowi M. równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie za okres zawieszenia w czynnościach służbowych.

W związku z prawomocnym wyrokiem uniewinniającym Sądu Okręgowego Andrzej M., pismem z dnia 31 sierpnia 2007 r. skierowanym do Komendanta Miejskiego Policji w J. G., zwrócił się „o spowodowanie naliczenia i wypłacenia zaległego równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie” za okres zawieszenia, czyli za rok 2005, 2006 oraz pięć miesięcy roku 2007.

Pismem z dnia 12 września 2007 r. Komendant Miejski Policji w J. G. poinformował wnioskodawcę, że równoważnik pieniężny w zamian za umundurowanie należy się policjantowi od 1 sierpnia 2007 r., natomiast za okres zawieszenia funkcjonariusza równoważnik nie przysługuje.

Organ rozstrzygnął sprawę na podstawie interpretacji przepisów § 7 ust. 1 pkt 3 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz. U. Nr 125, poz. 1166), dokonaną przez Dyrektora Biura Prawnego Komendy Głównej Policji.

Pismem z dnia 25 lutego 2008 r. Andrzej M. zwrócił się ponownie do Komendanta Miejskiego Policji w J. G. o naliczenie i wypłacenie równoważnika mundurowego za okres zawieszenia. Zarzucił organowi błędną interpretację postanowień przepisów § 7 ust. 1 pkt 3 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca

2003 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz. U. Nr 125, poz. 1166).

Pismem z dnia 4 marca 2008 r. Komendant Miejski Policji w J. G. podtrzymał stanowisko zawarte w orzeczeniu z dnia 12 września 2007 r.

W odwołaniu do Komendanta Wojewódzkiego Policji w W. Andrzej M. podniósł zarzuty dowolnej i błędnej interpretacji przepisów § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie oraz niewydania w jego sprawie decyzji administracyjnej.

Decyzją z dnia 3 czerwca 2008 r. nr (...) Komendant Wojewódzki Policji w W. podtrzymał stanowisko Komendanta Miejskiego Policji w J. G. o odmowie wypłacenia Andrzejowi M. równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie za okres zawieszenia w czynnościach służbowych. W ocenie organu odwoławczego organ pierwszej instancji dokonał prawidłowej wykładni przepisów § 7 ust. 1 pkt 3 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz. U. Nr 125, poz. 1166).

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Andrzej M. zarzucił, że zaskarżona decyzja o odmowie wypłaty równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie za okres zawieszenia go w czynnościach służbowych narusza przepisy prawa materialnego tj. § 8 w związku z § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie.

Zdaniem skarżącego wykładnia powołanych przepisów rozporządzenia prowadzi do wniosku, że nie przyznaje się

policjantowi wspomnianego równoważnika za czas zawieszenia w czynnościach służbowych, ale tylko w takim przypadku, jeżeli w czasie tego zawieszenia w czynnościach służbowych następuje zwolnienie ze służby policjanta. Jeżeli zaś nie ma to miejsca, czyli nie następuje zwolnienie ze służby w Policji w czasie zawieszenia w czynnościach służbowych, to równoważnik pieniężny w zamian za umundurowanie przysługuje policjantowi również za okres zawieszenia w czynnościach służbowych.

Skarżący podnosi, że intencją ustawodawcy było przyznanie równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie za okres zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli policjant pozostaje w służbie po okresie zawieszenia. W jego przypadku mamy do czynienia z pozostaniem w służbie po okresie zawieszenia.

W ocenie skarżącego stanowisko Dyrektora Biura Prawnego Komendy Głównej Policji będące podstawą rozstrzygnięcia w sprawie jest nietrafne i bezpodstawne. Ma ono cechy dowolnej interpretacji obowiązujących przepisów rozporządzenia.

Ponadto Andrzej M. podnosi zarzut niewydania w jego sprawie decyzji administracyjnej.

Odpowiadając na skargę Komendant Wojewódzki Policji w W. wniósł o jej oddalenie, albowiem nie jest ona oparta na usprawiedliwionych postawach.

Zdaniem Komendanta przyjęta przez skarżącego interpretacja postanowień § 7 ust. 1 pkt 3 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie jest sprzeczna z delegacją ustawową, której wykonanie stanowi powyższe rozporządzenie. Organ argumentuje, iż właściwa wykładnia przepisu § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia musi

uwzględniać podstawowe zasady związane z przyznaniem prawa do równoważnika w zamian za umundurowanie wynikające z treści rozporządzenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z postanowieniami art. 184 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy). Oznacza to, że badaniu w postępowaniu sądowoadministracyjnym podlega prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów.

Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji, jeżeli stwierdzi on naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem organy administracji obu instancji wadliwie zinterpretowały i niewłaściwie zastosowały przepisy § 7 ust. 1 pkt 3 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości i warunków

przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz. U. Nr 125, poz. 1166), co miało wpływ na wynik sprawy.

Przedmiotem zaskarżenia jest rozstrzygnięcie o odmowie wypłaty równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie przysługującego funkcjonariuszom Policji na podstawie art. 70 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 43 poz. 277 z póź. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz. U. Nr 125, poz. 1166 ze zm.).

W pierwszej kolejności niezbędnym jest ustalenie, czy pismo z dnia 3 czerwca 2008 r. Komendanta Wojewódzkiego Policji w W. jest decyzją administracyjną. Należy bowiem wziąć pod uwagę, iż w sytuacji, gdy ustawodawca nie określi wyraźnie, w jakiej formie prawnej sprawa powinna być załatwiona, rozstrzygające znaczenie ma charakter sprawy oraz treść przepisów będących podstawą działania organu administracji publicznej, do którego właściwości należy załatwienie sprawy. Jeżeli z tych przepisów wynika, że w sprawie wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji publicznej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnoprawnego, to oznacza to, że sprawa wymaga rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2006 r., II SA/OI 119/06, Lex nr 205607).

W doktrynie prawa i w judykaturze utrwalony jest pogląd, że o tym, czy dany akt administracyjny jest decyzją, nie przesądza jego nazwa czy forma, lecz charakter sprawy oraz treść przepisu będącego podstawą działania organu powołanego do załatwienia sprawy (por. wyrok SN z 18 października

ka 1985 r. II CR 320/85, OSNCP 1986, nr 10, poz. 158). Elementy, jakie winna zawierać decyzja administracyjna, określa art. 107 § 1 k.p.a. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także w piśmiennictwie, utrwalił się pogląd, że pisma organu administracyjnego zawierające rozstrzygnięcie w sprawie załatwionej decyzją administracyjną należy uznać za decyzję, mimo iż nie posiadają one w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeżeli zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów zaliczyć należy oznaczenie organu wydającego decyzję, wskazanie jej adresata, rozstrzygnięcie w sprawie, podpis osoby reprezentującej organ administracji oraz pouczenie o środkach zaskarżenia.

W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie pismo z dnia 3 czerwca 2008 r. Komendanta Wojewódzkiego Policji w W. posiada cechy decyzji administracyjnej. Zawiera bowiem oznaczenie organu wydającego akt, wskazuje adresata, zawiera rozstrzygnięcie w sprawie, podpis organu administracji oraz pouczenie o zaskarżeniu. Ta minimalna liczba elementów zawartych w piśmie Komendanta Wojewódzkiego Policji w W. w połączeniu z uregulowaniem prawa materialnego odnoszącym się do sprawy, której pismo dotyczy, pozwala w samej rzeczy na ustalenie wszystkich, wcześniej wymienionych, składników materialnego pojęcia decyzji administracyjnej.

W sprawie równoważnika w zamian za umundurowanie policjantów organ winien wydać decyzję administracyjną. Wprawdzie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz. U. Nr 125, poz. 1166 ze zm.) nie wskazuje na konieczność wydania decyzji, to jednakże w świetle stosunku służbowego łączącego policjanta z jego pracodawcą oraz w świetle innych rozporzą-

dzeń zakładających wydawanie w sprawach ogólnie mówiąc należności pieniężnych decyzji administracyjnych (np. równoważnika za brak lokalu mieszkalnego) należy przyjąć, iż w sprawie równoważnika pieniężnego przysługującego policjantom w zamian za umundurowanie, powinna być wydana decyzja administracyjna.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej decyzji należy podnieść, że w niniejszej sprawie znajdują zastosowanie postanowienia rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz. U. Nr 125, poz. 1166 ze zm.). Akt ten stanowi wypełnienie delegacji ustawodawczej zawartej w przepisie art. 70 ust. 2 ustawy o Policji.

Policjantowi, któremu nie wydano w naturze przedmiotów umundurowania, określonych w przepisach odrębnych, przysługuje równoważnik pieniężny (§ 1 rozporządzenia). Równoważnika nie przyznaje się policjantowi zawieszonemu w czynnościach służbowych na okres dłuższy niż 6 miesięcy, jeżeli w trakcie jego trwania następuje zwolnienie policjanta ze służby – za okres zawieszenia (§ 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia).

Policjantowi zawiesza się wypłatę równoważnika w przypadku zawieszenia w czynnościach służbowych (§ 8 rozporządzenia). Skarżącemu w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych, czyli za rok 2005, 2006 oraz pięć miesięcy roku 2007, nie wypłacano równoważnika w zamian na umundurowanie.

Zgodnie z art. 124 ust. 2 ustawy o Policji po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego, będącego przyczyną zawieszenia w czynnościach służbowych, policjant otrzymuje zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki wprowadzone w okresie zawieszenia, jeżeli nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany

karą dyscyplinarną wydalenia ze służby. Prawomocnym wyrokiem sądu karnego Andrzej Marczak został uniewinniony. Prawomocny wyrok zakończonego postępowania karnego wpływa na wypłatę zawieszony części uposażenia, jeżeli zaistniały przesłanki z art. 124 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Równoważnik w zamian za umundurowanie stanowi element uposażenia policjanta, zatem w świetle postanowień art. 124 ust. 2 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie, powinien zostać wypłacony za okres zawieszenia.

W ocenie Sądu organy orzekające w sprawie wadliwie zinterpretowały i zastosowały postanowienia § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia. W przepisie tym wysłowiona jest bowiem jednoznaczna norma odmawiająca przyznania równoważnika w zamian za umundurowanie wyłącznie policjantowi zawieszonemu w czynnościach służbowych na okres dłuższy niż 6 miesięcy, ale tylko w takim przypadku, jeżeli w czasie tego zawieszenia następuje zwolnienie ze służby policjanta. Jeżeli zaś nie ma to miejsca, czyli nie następuje zwolnienie ze służby w Policji w czasie zawieszenia w czynnościach służbowych, to równoważnik pieniężny w zamian za umundurowanie przysługuje policjantowi, po ustaniu przyczyny zawieszenia, również za okres zawieszenia w czynnościach służbowych. Z akt sprawy wynika, że skarżący, po okresie zawieszenia w czynnościach służbowych, pozostał w służbie w Policji.

Sąd zwraca uwagę, że wykładnia przepisów i budowanie norm z postanowień prawa materialnego, powinno być ścisłe i w jak największym stopniu odpowiadać jego literalnemu brzmieniu i autentycznej treści. Treść przywołanych przepisów prawnych, dzięki wykładni językowej, pozwala bowiem jednoznacznie skonstruować obowiązującą normę, a ponadto wyraźna jest *ratio legis* tak ustalonej normy.

Niedopuszczalne jest doszukiwanie się intencji ustawodawcy i stwarzanie na takiej podstawie norm wykraczających poza literalne brzmienie przepisu. Wbrew zatem stanowisku organu wyrażonemu w odpowiedzi na skargę, brak jest podstaw do stosowania w przedmiotowej sprawie wykładni systemowej przepisów rozporządzenia w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie.

Powyższe oznacza konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego obu wydanych w sprawie orzeczeń na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Ponownie rozpoznając sprawę organ uwzględni wskazania płynące wprost z rozważań zawartych w niniejszym wyroku, a w szczególności dokonaną przez Sąd wykładnię przepisów § 7 ust. 1 pkt 3 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz. U. Nr 125, poz. 1166).

Z uwagi na charakter sprawy sąd nie zawarł rozstrzygnięcia w przedmiocie wykonalności decyzji (art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

(podpis nieczytelny)

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 czerwca 2008 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jan Kacprzak
Sędziowie	Sędzia NSA Marek Stojanowski
	Sędzia NSA Roman Ciaglewicz (spr.)
Protokolant	Edyta Pawlak

po rozpoznaniu w dniu 4 czerwca 2008 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Mirosława P.
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie
z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt II SA/Wa 2325/06
w sprawie ze skargi Mirosława P.
na decyzję Komendanta Głównego Policji
z dnia 9 października 2006 r. nr (...)
w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji w sprawie zwolnienia
ze służby

oddala skargę kasacyjną.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Edyta Pawlak
starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2325/06, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Mirosława P. na decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia 9 października 2006 r., nr (...), utrzymującą w mocy decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w O., z dnia 24 lipca 2006 r., nr (...), odmawiającą uchylenia rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby.

Wyrok wydany został w następujących okolicznościach sprawy.

W dniu 24 stycznia 2006 r. Mirosław P. skierował do Komendanta Powiatowego Policji w B. raport o natychmiastowe zwolnienie ze służby. W dniu 20 kwietnia 2006 r. Mirosław P. złożył kolejny raport, w którym oświadczył, że cofa raport zawierający żądanie zwolnienia ze służby. Rozkazem personalnym z dnia 21 kwietnia 2006 r., nr (...) Komendant Powiatowy Policji w B., na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.), zwolnił Mirosława P. ze służby w Policji z dniem 21 kwietnia 2006 r. W uzasadnieniu Komendant stwierdził, że nie ma obowiązku uwzględniania oświadczenia woli o cofnięciu raportu o zwolnieniu, gdyż doszło ono do wiadomości organu bez zachowania warunku, o którym mowa w art. 61 § 1 Kodeksu cywilnego. Rozkazem personalnym z dnia 2 czerwca 2006 r., nr (...), Komendant Wojewódzki Policji w O. zmienił zaskarżony rozkaz w części dotyczącej daty zwolnienia oraz prawa do nagrody rocznej za 2006 r., w pozostałej części utrzymując w mocy zaskarżony rozkaz. Raportem z dnia 12 czerwca 2006 r. skarżący zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji w O. o cofnięcie zwolnienia ze służby. Wezwany do wyjaśnienia charakteru złożonego raportu skarżący, pismem z dnia 5 lipca 2006 r., poinformował, że

jest to wniosek o uchylenie rozkazów personalnych o zwolnieniu ze służby, złożony w trybie art. 155 K.p.a. Decyzją z dnia 24 lipca 2006 r., nr (...), Komendant Wojewódzkiej Policji w O., stosując art. 155 K.p.a., odmówił Mirosławowi P. uchylenia rozkazów personalnych o zwolnieniu ze służby. Organ stwierdził brak przesłanek zmiany decyzji i argumentował, że rozstrzygnięcie przeciwne zmierzałoby do obejścia przepisów o nawiązaniu stosunku służbowego. Decyzją z dnia 9 października 2006 r., nr (...), Komendant Główny Policji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Organ odwoławczy ocenił, że raport o zwolnieniu ze służby i o cofnięciu tego raportu są oświadczeniami woli, o których mowa w przepisach Kodeksu cywilnego. Zdaniem Komendanta, nie zachodzi słuszny interes strony, gdyż strona zmierza do ponownego przyjęcia do służby, z pominięciem obowiązujących procedur. Wskazał na toczące się przeciwko byłemu funkcjonariuszowi postępowanie karne, które w świetle art. 25 ust. 1 ustawy o Policji podaje w wątpliwość nieposzlakowaną opinię, jaką powinna posiadać osoba ubiegająca się o przyjęcie do służby w Policji. To wskazuje na brak interesu społecznego.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Mirosław P. zarzucił naruszenie art. 6 K.p.a. w związku z art. 3 i art. 42 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 155 K.p.a., poprzez podjęcie decyzji administracyjnych bez uwzględnienia przesłanki słusznego interesu strony oraz pominięcie konstytucyjnej zasady domniemania niewinności.

Skarga została rozpatrzona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Sąd pierwszej instancji nie kwestionował, iż decyzja o zwolnieniu ze służby ma charakter decyzji na podstawie której strona nabyła prawo. Stwierdził natomiast, że nieskuteczność oświadczenia woli o cofnięciu oświadczenia o zwolnienie ze służby nie może być konwalidowana w postępowaniu nadzwyczajnym, uregulowanym

w art. 155 K.p.a. Słusznego interesu strony nie można, zdaniem Sądu, upatrywać w działaniach zmierzających do obchodzenia prawa. Takim działaniem byłoby doprowadzenie do zmiany bądź uchylenia rozkazów zwolnieniowych, podjętych w wyniku raportu o zwolnienie ze służby, który nie został skutecznie cofnięty. Wojewódzki Sąd Administracyjny wywodził dalej, iż ustawa o Policji i akty wykonawcze, przewidując tryb doboru kandydatów do służby w Policji, nie pozwalają na odstępstwa w tym zakresie. Zgłoszony w oparciu o art. 155 K.p.a. wniosek o zmianę lub uchylenie decyzji zwolnieniowych nie może modyfikować trybu doboru kadry. W innym wypadku doszłoby do naruszenia interesu służby, a więc do naruszenia interesu społecznego. Według Sądu, nie bez znaczenia jest kwestia nieposzlakowanej opinii funkcjonariusza, o której mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji. Sąd zauważył, że przesłanka nieposzlakowanej opinii, do której nawiązały organy administracyjne, jest warunkiem niezależnym od warunku niekaralności i w ten sposób została oceniona w postępowaniu administracyjnym. W ocenie Sądu, nie doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego.

W skardze kasacyjnej Mirosław P. zaskarżył wyrok w całości. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi w Warszawie do ponownego rozpoznania. Oparł skargę kasacyjną na dwóch podstawach. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

- 1) naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 155 K.p.a., poprzez przyjęcie, iż przepisy szczególne zawarte w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) i w art. 61 K.c. wykluczają możliwość jego zastosowania do decyzji Komendanta Głównego Policji w niniejszej sprawie,

2) naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 3 i 42 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o Policji, poprzez przyjęcie, iż wbrew zasadzie domniemania toczącej się wobec skarżącego Mirosława P. daje powód do stwierdzenia, iż nie posiada on nieopozłakowanej opinii. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący doprecyzował, że chodzi o zasadę domniemania niewinności. Podkreślił, że Sąd pierwszej instancji uznał nadrzędność interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Wywodził, iż teza Sądu o niedopuszczalności wzruszenia zaskarżonej decyzji nie wynika z art. 61 K.c.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Przepis art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak pod rozwagę nieważność postępowania. Nie zachodzą okoliczności skutkujące nieważnością postępowania, określone w art. 183 § 2 pkt 1-6 P.p.s.a.

Nie jest usprawiedliwiona podstawa skargi kasacyjnej polegająca na naruszeniu, wyrokiem Sądu pierwszej instancji, przepisów prawa materialnego, przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 155 K.p.a., poprzez przyjęcie, iż przepisy szczególne zawarte w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) i w art. 61 K.c. wykluczają możliwość jego zastosowania do decyzji Komendanta Głównego Policji w niniejszej sprawie. Dalsze rozważania poprzedzić trzeba uwagą, iż Sąd pierwszej instancji weryfikował decyzję wydaną w postępowaniu nad-

zwyczajnym o uchylenie decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo. Możliwe jest takie sformułowanie podstawy kasacyjnej związanej z przepisem art. 155 K.p.a., które nie nawiązuje do art. 145 § 1 P.p.s.a. Przepis art. 155 K.p.a. zawiera przesłanki materialnoprawne uchylenia decyzji ostatecznej. Jeśli więc zarzut odnosi się do wykładni i zastosowania tych przesłanek, to stanowi on podstawę określoną w art. 174 pkt 1 P.p.s.a. Wracając do istoty rozważań skonstatować warto, iż uchylenie decyzji na podstawie art. 155 K.p.a. wywołuje skutek na przyszłość (*ex nunc*). Nie usuwa zatem skutku wywołanego ostateczną decyzją o zwolnieniu ze służby w Policji, dokonany na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.). Skutek ten polega na zakończeniu stosunku służbowego. W przypadku ewentualnego uchylenia decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji na podstawie art. 155 K.p.a. nie wchodziłoby w grę przywrócenie do służby na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o Policji. Do warunków przewidzianego w tym przepisie przywrócenia do służby należy uchylenie decyzji „z powodu jej wadliwości”. Tryb określony w art. 155 K.p.a. odnosi się do decyzji wadliwych. W rezultacie uchylenie decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji wywoływałoby skutek w postaci nawiązania stosunku służbowego z datą wykonania decyzji opartej o art. 155 K.p.a. Byłby to tryb nawiązywania stosunku służbowego nie przewidziany w ustawie o Policji, nieuwzględniający wymogów materialnych i proceduralnych, określonych w przepisach art. 25 ust. 1-3 ustawy o Policji oraz przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 25 ust. 3 tej ustawy (w trakcie postępowania nadzwyczajnego było to rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 stycznia 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Policji (Dz. U. Nr 12, poz. 77). W ten

sposób, jak trafnie zauważył Sąd pierwszej instancji, doszłoby do obejścia przepisów o nawiązaniu stosunku służbowego policjanta.

Nie jest możliwe merytoryczne odniesienie się Naczelnego Sądu Administracyjnego do podstawy sformułowanej jako naruszenie przepisów postępowania, poprzez zaniechanie zastosowania art. 10 Kpa. Poza bowiem konstatacją, iż uchybienie to miało wpływ na wynik sprawy, w skardze kasacyjnej, w tym także w jej uzasadnieniu, nie określono na czym zarzucane naruszenie polegało. Rezultatem takiego sformułowania podstawy skargi kasacyjnej jest zakwalifikowanie podstawy jako nieusprawiedliwionej (por. wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2004 r., sygn. akt OSK 421/04, niepublikowany, treść [w:] System Informacji Prawnej LEX nr 146732). Skarżący nie próbował także argumentować, iż zarzut ten dotyczy naruszenia spowodowanego przez Sąd, polegającego na bezpodstawnym zaakceptowaniu uchybienia proceduralnego organu. Można bowiem rozważać ewentualne naruszenie przepisów K.p.a. przez Sąd pierwszej instancji, ale tylko w kontekście sprecyzowanego zarzutu naruszenia przepisu ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (por. wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 445/05, niepublikowany, treść [w:] System Informacji Prawnej LEX nr 209139).

Nie jest zasadny również zarzut naruszenia reguł postępowania sądowego, polegającego na tym, że w dwóch składkach sądów, w których wydano różne orzeczenia znajdował się ten sam sędzia. Wyraźnie podkreślić trzeba, iż nie chodzi o sytuację stanowiącą przyczynę nieważności, określona w art. 183 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny najpierw uchylił zaskarżoną decyzję, a następnie oddalił skargę na decyzję wydaną po ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zarzucane uchybienie polegało na tym, że w obu skła-

dach orzekających znajdował się ten sam sędzia. W przytoczonej podstawie kasacji nie wskazano naruszonego przepisu, a jedynie przywołano „reguły postępowania sądowego”. Koniecznym warunkiem uznania podstawy kasacyjnej za prawidłowo skonstruowaną jest wskazanie, które przepisy, oznaczone określoną jednostką redakcyjną (artykuł, paragraf, ustęp, punkt, litera), zostały naruszone. Wskazanie jedynie aktu prawnego, czy też zasad wynikających z tego aktu normatywnego, bez przywołania przepisów ustanawiających te reguły, jest niewystarczające (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 1313/06, niepublikowany, treść [w:] System Informacji Prawnej LEX nr 310881; wyrok NSA z dnia 16 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1184/04, niepublikowany, treść [w:] System Informacji Prawnej LEX nr 176146).

W tym stanie rzeczy należało, na mocy art. 184 P.p.s.a., oddalić skargę kasacyjną.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Edyta Pawlak
starszy inspektor sądowy

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 czerwca 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Pisula-Dąbrowska

Sędziowie WSA Iwona Dąbrowska

Eugeniusz Wasilewski (spr.)

Protokolant Mateusz Rogala

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 czerwca 2007 r.

sprawy ze skargi Jolanty O.

na decyzję Komendanta Głównego Policji

z dnia 26 stycznia 2007 r. nr (...)

w przedmiocie zwolnienia ze służby w Policji

oddala skargę.

Za zgodność z oryginałem

Na oryginale właściwe podpisy

Mateusz Rogala

referent

UZASADNIENIE

Komendant Główny Policji rozkazem personalnym nr (...) z dnia 26 stycznia 2007 r., wydanym na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, po rozpatrzeniu odwołania policjantki – Jolanty S., obecnie O., od rozkazu personalnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. nr (...) z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie zwolnienia wymienionej ze służby w Policji, zaskarżony rozkaz personalny utrzymał w mocy.

W uzasadnieniu podano, iż Komendant Powiatowy Policji w L. w dniu 11 września 2006 r. wystąpił do Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. z wnioskiem o zwolnienie ze służby w Policji sierż. Jolanty S, na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) z uwagi na ważny interes służby. Jako podstawę faktyczną wskazał m.in., iż wobec wymienionej policjantki Sąd Rejonowy w P. wyrokiem z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt II K 93/06, warunkowo umorzył postępowanie karne o popełnienie przestępstwa z art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904 ze zm.) i art. 272 kk, art. 273 kk w zw. z art. 11 § 2 kk, polegającego na tym, że w okresie od grudnia 2000 r. do 14 marca 2001 r. w L. woj. podkarpackiego i w Warszawie przywłaszczyła sobie autorstwo pracy magisterskiej, sporządzonej w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, w ten sposób, że w całości przeniosła treść pracy magisterskiej Danuty F., bez wskazania źródła, do pracy magisterskiej sporządzonej przez siebie w Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie, przez co wyłudziła poświadczenie nieprawdy w postaci dyplomu ukończenia studiów z tytułem magistra resocjaliza-

cji, którego następnie używała w okresie od 14 marca 2001 r. do dnia 25 kwietnia 2006 r.

Komendant Wojewódzki Policji w R. pismem z dnia 14 września 2006 r. poinformował zainteresowaną o wszczęciu z urzędu postępowania w przedmiocie zwolnienia jej ze służby w Policji i wystąpił do Przewodniczącego Zarządu Wojewódzkiego NSZZ Policjantów o wyrażenie opinii w przedmiocie zwolnienia sierż. Jolanty S. ze służby w Policji. Zarząd Wojewódzki NSZZ Policjantów w uchwale nr (...) z dnia 20 września 2006 r. wyraził negatywne stanowisko w przedmiocie rozwiązania stosunku służbowego z wymienioną. W treści uchwały wskazano, iż w ocenie Zarządu Wojewódzkiego, sierż. Jolanta S. za naruszenie przepisów o prawie autorskim została ukarana w postępowaniu dyscyplinarnym, prowadzonym przez Komendanta Powiatowego Policji w L. Przywołany argument o medialnym charakterze sprawy, w ocenie Zarządu Wojewódzkiego, nie stanowi okoliczności uniemożliwiającej pozostawienie w służbie sierż. Jolanty S.

W tym stanie Komendant Wojewódzki Policji w R., rozkazem personalnym nr (...) z dnia 17 listopada 2006 r., zwolnił sierż. Jolantę S. ze służby w Policji z dniem 30 listopada 2006 r., na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, z uwagi na ważny interes służby i decyzji tej nadał w trybie art. 108 k.p.a. rygor natychmiastowej wykonalności. W treści uzasadnienia wskazał m.in., że zebrany w toku postępowania administracyjnego materiał dowodowy potwierdził zasadność wniosku Komendanta Powiatowego Policji w L. dotyczącego zwolnienia sierż. Jolanty S. ze służby w Policji, na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji. W ocenie organu, ważny interes służby wymaga, aby służbę w Policji pełnili funkcjonariusze o nieposzlakowanej opinii, przestrzegający rotę ślubowania, którzy

dobrowolnie zobowiązali się m.in. dbać o honor, godność i dobro służby oraz przestrzegania zasad etyki zawodowej. Z materiałów sprawy wynika, że sierż. Jolanta S. przymioty te utraciła. Świadczy o tym włączony do akt sprawy prawomocny wyrok Sądu Rejonowego w P. z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt IIK 193/06, o warunkowym umorzeniu postępowania karnego przeciwko wymienionej, oskarżonej o popełnienie przestępstw umyślnych ściganych z oskarżenia publicznego. Ponadto Komendant Wojewódzki Policji w R. w uzasadnieniu zaskarżonego rozkazu wskazał, że nie do przyjęcia jest, aby policjant skutecznie i z pełnym przyzwoleniem społecznym egzekwował prawo, poprzez stawianie zarzutów, prowadzenie dochodzeń, kierowanie do sądów uproszczonych aktów oskarżenia, podczas gdy on sam prawa nie przestrzega.

W odwołaniu od powyższego rozkazu personalnego Jolanta S. zarzuciła naruszenie zasady powagi rzeczy osądzonej oraz naruszenie art. 7 i 108 k.p.a. W uzasadnieniu wskazała, iż postępowanie administracyjne w przedmiocie rozwiązania stosunku służbowego oparte zostało o zakończone i prawomocnie rozstrzygnięte postępowanie dyscyplinarne. Policjantka podkreśliła, że zarzuty podnoszone w postępowaniu administracyjnym znalazły wcześniej potwierdzenie w postępowaniu dyscyplinarnym, w toku którego dokonano ich oceny, a ciężar gatunkowy i orzeczona kara nagany umożliwiały jej dalsze pełnienie służby w Policji. W związku z powyższym, organ I instancji, prowadząc postępowanie w przedmiocie zwolnienia jej ze służby w Policji, ponownie dokonał oceny dowodów i rozstrzygając o rozwiązaniu stosunku służbowego, wymierzył jej kolejną karę za ten sam czyn. Ponadto sierż. Jolanta S. podniosła, iż rygor natychmiastowej wykonalności, nadany zaskarżonemu rozkazowi, wyrządza jej szkodę materialną, albowiem w jej

przypadku nie zachodzą przesłanki określone w art. 108 § 1 k.p.a.

Rozpatrując sprawę w trybie odwoławczym, organ wskazał, że w orzecznictwie sądu administracyjnego ukształtował się pogląd, iż na podstawie przepisu art. 41 ust. 2 pkt 5 zwalnia się ze służby policjantów, którzy w ocenie przełożonych, nie powinni z przyczyn pozamerytorycznych pełnić dalej służby (por. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA 426/99). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, że przesłanka „ważnego interesu służby” musi być skonkretyzowana w każdej indywidualnej sprawie dotyczącej danego policjanta, poprzez ustalenie okoliczności faktycznych, składających się na taką ocenę danej sprawy, przy czynnym udziale samego zainteresowanego oraz wykazanych w uzasadnieniu decyzji o zwolnieniu (por. wyrok NSA z dnia 24 lutego 1991 roku, sygn. akt II SA 1188/91) i które to okoliczności faktyczne winny w szczególności odnosić się do art. 1 ustawy o Policji. Stwierdzenie naruszenia ważnego interesu służby nie ogranicza się tylko do przypadków naruszenia obowiązków służbowych. Może być uzasadnione każdym innym zachowaniem policjanta, które uniemożliwia kontynuowanie służby bez uszczerbku dla jej ważnych interesów. Mając na względzie szeroki zakres możliwych stanów faktycznych, ustalenie treści pojęcia „ważnego interesu służby” ustawodawca pozostawił organowi stosującemu prawo, który przeprowadza w tym zakresie wykładnię przepisów prawnych i w każdym indywidualnym przypadku konkretyzuje go, wskazując okoliczności faktyczne uzasadniające taką ocenę. Niewątpliwie ważny interes służby wymaga, aby służbę w Policji pełnili funkcjonariusze o nieposzlakowanej opinii (art. 25 ustawy o Policji) oraz przestrzegający rotę złożonego ślubowania, w której zobowiązali się m.in. do strzeżenia honoru, godności i dobrego imienia służby

oraz przestrzegania zasad etyki zawodowej. W przeciwnym wypadku niemożliwa jest realizacja podstawowych zadań Policji, bliżej określonych m.in. w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o Policji (por. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2003 roku, sygn. akt IISA 3637/02).

Organ podkreślił, że policjantów obowiązują szczególnie rygorystyczne wymagania w zakresie przestrzegania prawa i w świetle podstawowych zasad, na których opiera się działanie Policji, sam fakt naruszenia obowiązującego porządku prawnego, bez względu na to, jaki charakter ma owo naruszenie, stanowi sprzeniewierzenie się obowiązkom policjanta. Policja jako formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jedną z instytucji, która dysponuje bardzo dolegliwymi dla obywateli środkami realizacji władztwa państwowego. Szczególna rola tej formacji i jej zhierarchizowana struktura wymaga, dla skutecznego i prawidłowego działania, przestrzegania także innych, poza normami prawa karnego, przepisów i zasad. Nałożenie na policjantów szczególnych obowiązków uzasadnia przede wszystkim społeczną rolę tej formacji, charakter powierzonych jej zadań i kompetencji oraz związane z działalnością Policji zaufanie społeczne. Służyć ma również przeciwdziałaniu takim zachowaniom, które mogłyby pozbawić ją wiarygodności w oczach opinii publicznej, zwłaszcza że wiele uprawnień przyznanych Policji pozwala na ingerencję w sferę wolności i praw obywatelskich.

Oskarżona o popełnienie przestępstw o charakterze umyślnym, wynikających z niskich pobudek działania oraz ściganych z oskarżenia publicznego Jolanta S. nie posiada przymiotów, jakimi winien cechować się funkcjonariusz Policji. Potwierdza to wyrok Sądu Rejonowego w P. z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt IIK 193/06, którym warunkowo

umorzono postępowanie karne przeciwko policjantce oskarżonej o popełnienie przestępstw o charakterze umyślnym, wynikających z niskich pobudek działania oraz ściganych z oskarżenia publicznego. Nie bez znaczenia w przedmiotowej sprawie pozostaje fakt, iż przestępstwo, o które została oskarżona sierż. Jolanta S., zostało popełnione przez wymienioną dwukrotnie. W materiałach sprawy znajduje się bowiem postanowienie Prokuratora Prokuratury Rejonowej w L. o umorzeniu śledztwa, sygn. akt Ds. 429/06/Sw z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie zaistniałego, w okresie od grudnia 1998 r. do 6 lutego 1999 r., w L. woj. podkarpackiego przywłaszczenia przez Jolantę S. autorstwa pracy magisterskiej, sporządzonej przez Danutę F. w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, polegającego na przeniesieniu w całości treści pracy magisterskiej, bez podania źródła, do pracy dyplomowej sporządzonej w Wyższej Szkole Pedagogicznej Związku Nauczycielstwa Polskiego w Warszawie i wyłudzeniu dyplomu ukończenia studiów zaocznych. Powyższe śledztwo umorzono wobec przedawnienia karalności przestępstwa. Tak więc, w dniu przyjęcia do służby sierż. Jolanta S. miała świadomość zaistniałych wydarzeń, jak również roli, jaką w nich odegrała. Załatwiając formalności związane z podjęciem służby, jak również rozpoczynając służbę, nie powiadomiła przełożonych o faktach, które w późniejszym czasie stały się przedmiotem postępowania prowadzonego przez Prokuraturę Rejonową w L. Swoją postawą wykazała, iż nie spełnia wymogów etycznych stawianych policjantom oraz nie gwarantuje wykonywania obowiązków służbowych zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym. Ponadto swoim działaniem sierż. Jolanta S. podważyła zaufanie środowiska lokalnego, znajdującego okoliczności sprawy karnej, do Policji jako formacji przeznaczonej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania

nia porządku publicznego. W ich ocenie, przypadek sierż. Jolanty S. świadczy o niewiarygodności Policji, ponieważ w jej szeregach mogą pełnić i pełnią służbę osoby podejrzane o dokonanie przestępstw. Taka opinia rodzi powątpiewanie w sens i skuteczność działań Policji zmierzających do zwalczania przestępczości, jak również w praworządność państwa i faktyczną możliwość ochrony przez to państwo swoich obywateli. Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności oraz fakt, że zawód policjanta jest zawodem zaufania społecznego, organ uznał, iż dalsze pozostawianie wymienionej w szeregach Policji narusza ważny interes służby.

Odnosząc się do zarzutu, iż zaskarżony rozkaz personalny Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. narusza zasadę powagi rzeczy osądzonej, albowiem w postępowaniu dyscyplinarnym ukarano za powyższe czyny karą nagany, organ ocenił go jako nietrafny i wskazał, iż postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem odrębnym i prowadzonym niezależnie od postępowania administracyjnego w przedmiocie rozwiązania stosunku służbowego.

Ponadto stwierdził, iż zaskarżonej decyzji prawidłowo nadano rygor natychmiastowej wykonalności, powołując się na ważny interes służby. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności wynikało z tych samych przyczyn, dla których nastąpiło zwolnienie policjanta ze służby. W rozpatrywanym przypadku przedmiotem ochrony jest ważny interes służby (tożsamy z interesem społecznym) przejawiający się koniecznością niezwłocznego przeciwdziałania negatywnym skutkom obniżenia zaufania społecznego do Policji i policjantów, spowodowanego ujawnieniem zachowań sierż. Jolanty S.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Jolanta S. zarzuciła organowi naruszenie art. 32 ust. 2 ustawy o Policji, poprzez błędne nadanie rozstrzygnięciom formy rozkazu personalnego, zamiast decyzji

administracyjnych, naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczących nadania rozkazowi rygoru natychmiastowej wykonalności, art. 7 k.p.a. w zakresie nieuwzględnienia jej wniosków dowodowych oraz zasady powagi rzeczy osądzonej przez kolejne orzekanie w tej samej sprawie. Powołując się na podniesione zarzuty, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji – rozkazu personalnego Komendanta Głównego Policji oraz Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w R.

Pismem z dnia 26 czerwca 2007 r. pełnomocnik skarżącej rozszerzył zarzuty skargi, podnosząc nieważność postępowania zakończonego decyzjami wydanymi z naruszeniem art. 16 k.p.a. i art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. oraz wniósł o zasądzenie kosztów postępowania.

Wskazał, iż zaskarżona decyzja, jak i decyzja ją poprzedzająca, zostały wydane w sprawie zakończonej prawomocną decyzją Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. z dnia 19 sierpnia 2006 r. o umorzeniu postępowania. Powyższa sprawa i sprawa rozstrzygnięta zaskarżoną decyzją są tożsame, gdyż dotyczą zwolnienia policjanta, gdy wymaga tego interes służby.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i podtrzymał argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod

względem zgodności z prawem, tj. przepisami prawa obowiązującego w dniu podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności.

Skarga analizowana w aspekcie tych podstaw nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż zaskarżona decyzja nie narusza prawa.

Przepis art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.), będący materialnoprawną podstawą decyzji podjętych przez organ Policji w tej sprawie, w stosunku do Jolanty S., obecnie O., stanowi, że policjanta można zwolnić ze służby, gdy wymaga tego ważny interes służby. W tym trybie zatem zwolnić można policjanta tylko wtedy, gdy wymaga tego ważny interes służby, a zwolnić go nie można z innej przesłanki obligatoryjnej lub fakultatywnej, określonej w ustawie o Policji. Przesłanka wystąpienia „ważnego interesu służby” winna być oceniana indywidualnie w każdej sprawie, w odniesieniu do konkretnego policjanta.

Jak wskazał przy tym Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA 426/99 (Lex nr 47389), stwierdzenie nieprzydatności policjanta do służby w Policji nie musi ograniczać się do przypadków naruszenia obowiązków służbowych. Może być również uzasadnione każdym innym zachowaniem policjanta, które uniemożliwia kontynuowanie służby bez uszczerbku dla jej ważnych interesów.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w rozpoznawanej sprawie przekonywująco wykazano, że za zwolnieniem skarżącej ze służby w Policji przemawiał ważny interes służby.

Służba w Policji jest szczególnym rodzajem służby publicznej. Pełniący ją funkcjonariusze podlegają określonym wymogom, m.in. posiadania nieposzlakowanej opinii, a jeśli skarżąca jej nie posiada, to organ miał podstawy do przyję-

cia, że ważny interes służby przemawiał za podjęciem decyzji o zwolnieniu jej ze służby w Policji. W obszernym uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ wykazał słuszność zajętego stanowiska. Zgodzić się należy z organami Policji, że w interesie służby, który jest tożsamy z interesem społecznym, leży, aby ustawowe zadania Policji były realizowane przez osoby spełniające w pełni wymagania stawiane przez przepisy ustawy o Policji.

Wbrew zarzutom skargi, zaskarżona decyzja nie jest dotknięta wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (*res indicata*). Zastosowanie przepisu art. 156 § 1 pkt 3 następuje tylko w przypadku stwierdzenia, że istnieje tożsamość sprawy rozstrzygniętej kolejno po sobie dwiema decyzjami, z których pierwsza jest ostateczna. Tożsamość ta będzie istniała, gdy występują w sprawie te same podmioty (organ i strona), dotyczy ona tego samego przedmiotu oraz tej samej podstawy prawnej. Z taką sytuacją nie mamy do czynienia.

Sprawa zakończona rozkazem personalnym nr (...) Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. z dnia 19 sierpnia 2006 r., uchylającym zaskarżony rozkaz personalny (Komendanta Powiatowego Policji w L. nr (...)) z dnia 11 lipca 2006 r.) i umarzającym postępowanie w pierwszej instancji, dotyczyła zwolnienia Jolanty S. ze służby w Policji, na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji, dopuszczającego możliwość zwolnienia policjanta ze służby w przypadku popełnienia czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia jego pozostanie w służbie.

Natomiast rozkaz personalny, będący przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie, został wydany przy zastosowaniu innej podstawy prawnej – art. 41 ust. 2 pkt 5,

pozwalającego na zwolnienie policjanta ze służby w Policji, gdy wymaga tego ważny interes służby.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż nie zachodzi tożsamość obu tych spraw. Postępowania administracyjne wszczęte wobec skarżącej o jej zwolnienie ze służby stanowiły odrębne sprawy, w związku z czym niezasadny jest zarzut, iż doszło do naruszenia powagi rzeczy osądzonej.

Podjmując decyzję w formie rozkazu personalnego, organ nie naruszył art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o Policji. Zgodnie bowiem z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczególnych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. Nr 151, poz. 1261), sprawy osobowe policjantów, o których mowa w ust. 1, załatwia się w formie rozkazu personalnego.

Rozkazowi został nadany rygor natychmiastowej wykonalności z uwagi na ważny interes służby, tożsamy z interesem społecznym, o którym mowa w art. 108 k.p.a.

Podjmując postanowienia w przedmiocie nieuwzględnienia wniosku dowodowego, organ zasadnie wskazał na niespełnienie przesłanek z art. 78 § 2 k.p.a.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), orzekł jak w wyroku.

Za zgodność z oryginałem
Na oryginale właściwe podpisy

Mateusz Rogala
referent

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 stycznia 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Adam Lipiński Sędzia WSA Bronisław Szydło (spr.) Asesor WSA Przemysław Szustakiewicz
Protokolant	Arkadiusz Koziarski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 stycznia 2007 r.
sprawy ze skargi Krystiana K.
na orzeczenie Komendanta Głównego Policji
z dnia 31 lipca 2006 r. nr (...)
w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze
służby

oddala skargę.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Elwira Sipak
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Komendant Główny Policji orzeczeniem nr (...) z dnia 31 lipca 2006 r. wydanym na podstawie art. 135 n ustęp 4 pkt 1 z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity) Dz. U. z 2002 r. nr 7 poz. 58 z późn. zm., utrzymał w mocy swoje poprzednie orzeczenie nr (...) z dnia 7 czerwca 2006 r., uznającym nadkomisarza Krystiana K. winnym zarzucanego czynu i wyznaczył mu karę dyscyplinarną wydalenia ze służby.

W uzasadnieniu podał, że Krystian K. dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego, a mianowicie, znajdując się w stanie nietrzeźwości, wykazał wyjątkowo naganną postawę wobec niższych stopniem funkcjonariuszy, wykonujących czynności służbowe. Ubliżał i groził im, okazywał w stosunku do nich fizyczną agresję, podkreślał swój status elitarności jednostki, w której pełnił służbę (Centralne Biuro Śledcze), awanturował się w lokalu, groził użyciem broni barmance, agresywnie nakłaniał innych obecnych w lokalu do spożywania z nim alkoholu, a przewieziony przez interweniujący patrol policyjny do Izby Wytrzeźwień, wywołał następną awanturę. Jego zachowanie było szczegółowo opisane w artykułach prasowych.

W ocenie Komendanta Głównego Policji zachowanie skarżącego podczas tego incydentu nie daje gwarancji prawidłowego pełnienia przez niego służby, nie tylko na zajmowanym stanowisku, ale w ogóle na jakimkolwiek innym stanowisku w Policji. Jego zachowanie kładzie się cieniem na wszystkich policjantów. Zdaniem Komendanta Głównego Policji okoliczności popełnienia przez skarżącego przewinienia dyscyplinarnego wpłynęło na zaostrzenie wymiaru wymierzonej mu kary dyscyplinarnej wymienionej w art. 134 ustawy. Poważne są bowiem skutki tego przewinienia, a zwłaszcza naruszenie dobrego imienia Policji.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie pełnomocnik skarżącego wnosił o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz utrzymanego nim w mocy orzeczenia nr (...) z dnia 7 czerwca 2006 r. zarzucając: naruszenie szeregu przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów, które miało wpływ na treść orzeczenia, a w szczególności:

- art. 134 h ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji poprzez wymierzenie kary niewspółmiernej do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż przewinienie dyscyplinarne polegało na naruszeniu jedynie zasad etyki policjanta, zostało popełnione poza służbą i nie miało z nią jakiegokolwiek związku oraz, że zachowanie skarżącego nie daje podstaw do przyjęcia, iż pozostawienie nadkomisarza Krystiana K. w służbie byłoby ze szkodą dla Policji, zwłaszcza w świetle wniosków dotyczących wymiaru kary zawartych zarówno w sprawozdaniu z prowadzonego postępowania dyscyplinarnego jak i w sprawozdaniu komisji, o której mowa w art. 153 m i 135 n ustawy o Policji,
- art. 135 g ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji poprzez uwzględnienie jedynie okoliczności świadczących na niekorzyść skarżącego i w tym kierunku interpretowanie nawet okoliczności, które powinny wpłynąć na złagodzenie wymiaru kary,
- art. 135 h ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji poprzez niezachowanie przewidzianych w tym przepisie terminów przedłużania terminu prowadzenia czynności dowodowych,
- art. 135 j ust. 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji poprzez wydanie orzeczenia nr (...) po znacznym przekroczeniu 14-dniowego terminu określonego w tym przepisie bowiem postanowienie o zakończeniu czynności dowodo-

wych zostało wydane w dniu 24 kwietnia 2006 r., a orzeczenie Komendanta Głównego Policji nr (...) zostało wydane w dniu 7 czerwca 2006 r.,

- art. 135 j ust. 9 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji poprzez niezachowanie procedury postępowania przewidzianej tym przepisem polegające w szczególności na zapoznaniu skarżącego ze sprawozdaniem z przebiegu postępowania dyscyplinarnego, zawierającym wniosek o wymierzenie kary nagany i niepoinformowaniu obwinionego o zamiarze wymierzenia kary wydalenia ze służby, przed wezwaniem do raportu, co miało wpływ na zrezygnowanie obwinionego ze składania wniosków dowodowych, a tym samym naruszyło jego prawo do obrony.

Z uzasadnienia Komendanta Głównego Policji z dnia 7 czerwca 2006 r. wynika, iż przełożony dyscyplinarny wziął pod uwagę przede wszystkim okoliczności przemawiające na niekorzyść nadkomisarza Krystiana K., a więc wyłącznie negatywne zachowanie obwinionego w dniu 28 października 2005 r. podczas jego pobytu w lokalu (...) w K.

Komendant Główny Policji nie wspomniał, iż w ciągu 14 lat służby obwiniony nie popełnił żadnego przewinienia dyscyplinarnego i jego praca w Policji nigdy nie była oceniana negatywnie (z wyłączeniem opinii służbowej i okresowej sporządzonych po wszczęciu przeciwko obwinionemu postępowania dyscyplinarnego tj. po dniu 11 stycznia 2006 r.). Wszelkie propozycje dotyczące rozwoju zawodowego – zgłoszone przez bezpośredniego przełożonego przed datą 11 stycznia 2006 r. – były przez nadkomisarza Krystiana K. wypełniane, o czym świadczy przykładowo podjęcie i kontynuacja studiów na Akademii Świętokrzyskiej w Kielcach. Starał się również na miarę swoich możliwości realizować nałożone na niego obowiązki.

Za przewinienie dyscyplinarne w postaci nieprzestrzeżenia zasad poprawnego zachowania i poszanowania godności poprzez znieważenie słowami obraźliwymi i powszechnie uznanymi za obelżywe, szarpanie za mundury i groźenie zwolnieniem ze służby czterem policjantom z Komisariatu III Policji w K., orzeczeniem z dnia 7 czerwca 2006 r. Komendant Główny Policji orzekł wobec obwinionego Krystiana K. najbardziej surową karę spośród katalogu kar dyscyplinarnych przewidzianych w art. 134 ustawy o Policji, a mianowicie wydalenie ze służby. Pominięte zostały przez przełożonego dyscyplinarnego takie kary dyscyplinarne jak: nagana, zakaz opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko czy obniżenie stopnia.

Podnieść w tym miejscu należy, iż zachowanie obwinionego będące przedmiotem postępowania dyscyplinarnego miało miejsce poza godzinami służby. Wprawdzie fakt ten – jak stwierdził Komendant Główny Policji w uzasadnieniu orzeczenia o wydaleniu ze służby – nie zwalnia policjanta od przestrzegania powszechnie obowiązujących w społeczeństwie zasad zachowywania się w miejscach publicznych (z czym należy się zgodzić) i stanowi naruszenie zasad etyki zawodowej policjanta, ale z całą pewnością przyjąć należy, iż ranga naruszonych przez niego reguł postępowania jest niższa niż ta obowiązująca policjantów w czasie wypełniania przez nich obowiązków służbowych, wobec czego nie doszło do naruszenia przez obwinionego obowiązków służbowych.

Ponadto podkreślenia wymaga fakt, iż swoim postępowaniem obwiniony nie wyrządził żadnej szkody w mieniu chronionym prawem, jak również mienie takie nie zostało zagrożone. Z treści wspomnianego powyżej art. 134 h ust. 1 ustawy o Policji, wynika również, iż organ wymierzający

karę dyscyplinarną powinien uwzględnić okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego skutki, w tym następstwa dla służby, rodzaj i stopień naruszania ciężących na obwinionym obowiązków, pobudki działania, zachowanie obwinionego przed i po popełnieniu przewinienia oraz dotychczasowy przebieg służby.

Ważną okolicznością, której nie wolno pominąć przy wyborze kary, a co uczynił Komendant Główny Policji, jest sposób życia policjanta przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu. Do okoliczności łagodzących w tym zakresie można zaliczyć to, że przed popełnieniem czynu prowadził tryb życia nienaganny. Ponadto zrozumiał swój błąd, okazał skruchę i wykazał się konsekwentnym dążeniem do naprawienia błędu.

W tym miejscu należy wspomnieć, iż przed toczącym się równocześnie przeciwko nadkomisarzowi Krystianowi K. postępowaniem karnym o przestępstwo z art. 224 § 2 kk i art. 226 § 1 kk w zw. z art. 11 § 2 kk, miało miejsce postępowanie mediacyjne zakończone sukcesem. Obwiniony przeprosił policjantów biorących udział w interwencji w dniu 28 października 2005 r. co należy potraktować jako próbę zmniejszenia skutków popełnionego przewinienia dyscyplinarnego. Nienaganne zachowanie policjanta w ciągu 14 lat służby, jak również po zdarzeniu będącym powodem wydalenia ze służby, z całą pewnością nie dają podstaw do orzeczenia tak surowej kary dyscyplinarnej.

Według skarżącego Komendant Główny Policji nie uzasadnił, w sposób choćby tylko zadowalający, dlaczego w sprawie nadkomisarza Krystiana K. karą adekwatną jest kara najsurowsza. Przy tak dokonanym wyborze kary dla przewinienia dyscyplinarnego, polegającego na naruszeniu zasad etyki poza służbą, brak w skali kar przewidzianych w ustawie kary dla przewinień popełnionych podczas służby,

będących jednocześnie poważnymi przestępstwami. Uznając karę wymierzoną w przedmiotowej sprawie za adekwatną do przewinienia, trudno sobie wyobrazić zachowania funkcjonariuszy Policji, które potraktowane jako przewinienia dyscyplinarne zasługiwałyby na zastosowanie pięciu lżejszych kar dyscyplinarnych przewidzianych prawem.

Wymierzona kara nie jest bowiem współmierna do popełnionego czynu. Nie zostały również uwzględnione ani pobudki działania obwinionego, ani ujemne następstwa dla służby, ani zachowanie się obwinionego po popełnieniu czynu – w szczególności wyrażenie skruchy.

Należy podkreślić, że całe postępowanie dyscyplinarne było prowadzone w sposób bardzo jednostronny, z uwzględnieniem tylko dowodów świadczących przeciwko skarżącemu.

Wprawdzie ani wniosek prowadzącego postępowanie w przedmiocie rodzaju kary ani wniosek zawarty w sprawozdaniu komisji, o której mowa w art. 153m i 135n ustawy o Policji nie są wiążące dla przełożonego dyscyplinarnego podczas dokonywania wyboru konkretnej kary, jednak Komendant Główny Policji, nawet jednym zdaniem nie uzasadnił dlaczego wniosków o wymierzenie którejs z łagodniejszych kar nie uwzględnił.

Przepis art. 135 ust. 9 ustawy o Policji został naruszony w sposób powodujący, iż obwiniony poczuł się wprowadzony w błąd. Otóż prowadzący postępowanie dyscyplinarne zapoznał nadkomisarza Krystiana K. ze sprawozdaniem zawierającym wniosek o wymierzenie wobec niego kary nagany. Sprawozdanie to nie zostało jednak skarżącemu doręczone (co również sugerowało, iż zostanie wymierzona łagodniejsza kara bowiem wymóg wezwania do raportu i wcześniejszego doręczenia sprawozdania istnieje tylko wówczas gdy przełożony dyscyplinarny ma zamiar wymierzenia kary wydalenia ze służby). Działając w zaufaniu do

prowadzącego postępowanie obwiniony zaniechał składania wniosków dowodowych i wyraził wolę współpracy przy jak najszybszym zakończeniu postępowania dyscyplinarnego biorąc udział w czynnościach pomimo przebywania w tym czasie na zwolnieniu lekarskim.

Zdaniem skarżącego przy podejmowaniu decyzji w niniejszej sprawie Komendant Główny Policji pominął istotne okoliczności dotyczące jego osoby mogące mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, oraz naruszył procedurę postępowania dyscyplinarnego w sposób, który ograniczył jego prawo do obrony co pozwala na stwierdzenie, iż organ ten naruszył przepisy o postępowaniu w sposób mogący mieć wpływ na wynik sprawy.

Ponadto pełnomocnik skarżącego wnosił o zasądzenie od Komendanta Głównego Policji na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Komendant Główny Policji, powołując się na ustalony stan faktyczny i prawny, wnosił o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Na wstępie należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 172 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153 poz. 1270 z późn. zm.) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej.

Innymi słowy, sąd administracyjny nie orzeka co do istoty sprawy w zakresie badanego przypadku, lecz kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w tym postępowaniu

z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i obowiązującymi przepisami prawa procesowego.

Rozpatrując skargę Krystiana K. pod tym kątem, Sąd stwierdził, że jego skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Bezspornym jest w sprawie, że nadkomisarz Krystian K., ekspert Wydziału Zwalczenia Zorganizowanej Przeszłości Narkotykowej Zarządu w L. Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji, dopuścił się rażącego naruszenia „zasad etyki zawodowej policjanta”, a mianowicie będąc w stanie nietrzeźwości, wywołał awanturę w miejscu publicznym, znieważył czynnie będących na służbie funkcjonariuszy III Komisariatu Policji w K. Zdarzenie to zostało szczegółowo opisane w lokalnej prasie.

Poza sporem pozostaje również, że Komendant Główny Policji po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego, uznał Krystiana K. winnym zarzucanego przewinienia dyscyplinarnego i wymierzył mu karę dyscyplinarną usunięcia ze służby. W uzasadnieniu podał, że wymierzona kara dyscyplinarna jest współmierna do popełnionego przewinienia, stopnia zawinienia, uwzględnienia okoliczności popełnienia tego przewinienia, skutków popełnienia, w tym następstwa dla służby, pobudki działania skarżącego, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na skarżącym obowiązków, jego zachowanie przed i po popełnieniu przewinienia (uwzględniono fakt przeproszenia przez skarżącego pokrzywdzonych przez niego funkcjonariuszy), uwzględniono także dotychczasowy przebieg jego służby.

W ocenie Komendanta Głównego Policji skarżący nie może pełnić dalszej służby nie tylko w szczególnej formacji jaką jest Centralne Biuro Śledcze, ale także w jakichkolwiek innych organach Policji.

Decyzja przełożonego dyscyplinarnego co do wysokości wymierzonej kary dyscyplinarnej, kar dyscyplinarnych wyli-

czonych enumeratywnie w art. 134 powołanej ustawy o Policji, ma charakter decyzji uznaniowej. Oznacza to, że przełożony dyscyplinarny posiada swobodę działania i możliwości wyboru określonej w powołanym art. 134 kary dyscyplinarnej. Do jego oceny należy zatem podjęcie decyzji co do wysokości wymierzonej kary dyscyplinarnej.

Sądowa kontrola tego rodzaju decyzji jest ograniczona. Nie obejmuje ona bowiem celowości zaskarżonej decyzji w zakresie wymierzonej kary dyscyplinarnej. Sąd może zatem tylko badać, czy decyzja nie nosi cech dowolności, a więc czy przełożony dyscyplinarny podejmował decyzję w zakresie wymierzonej kary dyscyplinarnej, na podstawie zebranego całego materiału dowodowego i dokonał wyboru określonej kary po wszechstronnym i dogłębnym rozważeniu wszystkich okoliczności faktycznych sprawy.

W ocenie Sądu decyzji Komendanta Głównego Policji o wydaleniu skarżącego ze służby nie można przypisać przekroczenia granic uznania administracyjnego.

Z uzasadnienia obydwu zaskarżonych orzeczeń wynika, że decyzja o wydaleniu skarżącego ze służby, została podjęta nie tylko z uwagi na fakt rażącego nieprzestrzegania przez niego zasad etyki zawodowej, lecz także z uwagi na poważne skutki jego przewinienia naruszające dobre imię Policji.

Sąd ustalił również, że Komendant Główny Policji podjął decyzję o wymierzeniu skarżącemu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, po prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu dyscyplinarnym według zasad określonych w Rozdziale 10 pt. „Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna policjantów” – powołanej ustawy o Policji.

Komendant Główny Policji postanowieniem nr (...) z dnia 11 stycznia 2006 r. wszczął wobec Krystiana K. postępowanie dyscyplinarne o przewinienie określone w art. 132 ust. 1 ustawy o Policji w związku z § 14 załącznika do zarzą-

dzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „zasad etyki zawodowej policjanta”.

Postanowieniem nr (...) z dnia 21 lutego 2006 r. przedłużył czynności dowodowe do 2 miesięcy, a następnie postanowieniem nr (...) z dnia 17 marca 2006 r. na dalszy oznaczony okres powyżej 2 miesięcy, z uwagi na konieczność dołączenia materiałów z toczącego się przeciwko skarżącemu postępowania przygotowawczego, w szczególności opinii biegłych psychiatrów.

W dniu 21 kwietnia 2006 r. skarżący i jego obrońca zostali zapoznani z aktami postępowania dyscyplinarnego. Rzecznik dyscyplinarny postanowieniem z dnia 24 kwietnia 2006 r. zakończył czynności dowodowe postępowania dyscyplinarnego oraz sporządził sprawozdanie z jego przebiegu, z którym skarżący i jego obrońca zostali zapoznani.

Pismem z dnia 22 maja 2006 r. Komendant Główny Policji zawiadomił skarżącego o zamiarze wymierzenia mu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby i wezwał do stawienia do raportu w dnia 5 czerwca 2006 r.

Zarzuty pełnomocnika skarżącego dotyczące uchybień terminów o charakterze instrukcyjnym dotyczących okresu prowadzenia czynności dowodowych (art. 135 h ustawy o Policji), oraz przekroczenia terminu wydania orzeczenia dyscyplinarnego (art. 135, ust. 6 ustawy) nie mogły być uznane za na tyle istotne, do stwierdzenia, że nastąpiło takie naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Z przytoczonych powodów należało stwierdzić brak uzasadnionych podstaw do uwzględnienia skargi i uchylenia zaskarżonego orzeczenia i dlatego też Sąd na podstawie art. 151 w związku z art. 132 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153 poz. 1270 z późn. zm.) skargę oddalił.

Sygn. akt II SA/Wa 1940/06

Sąd nie orzekł o zwrocie kosztów postępowania, stosownie do postanowień art. 200 powołanej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Elwira Sipak
starszy sekretarz sądowy

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 marca 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Ewa Pisula-Dąbrowska (spr.)
Sędzia WSA	Stanisław Marek Pietras
Asesor WSA	Jarosław Trelka
Protokolant	Mateusz Rogala

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 marca 2008 r.
sprawy ze skargi Stanisława K.
na decyzję Komendanta Głównego Policji
z dnia 8 sierpnia 2007 r. nr (...)

w przedmiocie ustalenia składników uposażenia zasadniczego

- 1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję ją poprzedzającą Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. z dnia 24 kwietnia 2007 r. nr (...)**
- 2. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości**

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Mateusz Rogala
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Rozkazem personalnym nr (...) z dnia 8 sierpnia 2007 r. Komendant Główny Policji na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § 2 k.p.a. utrzymał w mocy rozkaz personalny nr (...) z dnia 24 kwietnia 2007 r. Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. w przedmiocie ustalenia Stanisławowi K. uposażenia.

W uzasadnieniu organ wskazał, że z urzędu zobowiązany był podnieść mnożnik uposażenia bowiem z dniem 28 marca 2007 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 marca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 53, poz. 357), na mocy którego mnożnik kwoty bazowej służący do ustalenia dotychczasowej miesięcznej stawki uposażenia policjanta zwiększył się z dniem 1 stycznia 2007 r. o 0,08 kwoty bazowej. W tym stanie rzeczy organ pierwszej instancji ustalił Stanisławowi K., z uwzględnieniem wprowadzonej podwyżki, uposażenie zasadnicze przyporządkowane do stanowiska radcy.

Komendant Główny Policji wskazał dodatkowo, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2007 r. który zapadł w sprawie o sygn. II SA/Wa 2047/06 (w sprawie ze skargi Stanisława K. na rozkaz personalny Komendanta Głównego Policji z dnia 14 września 2006 r. nr (...) w przedmiocie mianowania na równorzędne stanowisko) dotyczy innego równoległe toczącego się postępowania i postępowanie to nie zostało prawomocnie zakończone do dnia wydania decyzji w przedmiotowej sprawie.

Powyższa decyzja stała się przedmiotem skargi Stanisława K. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wnosząc o uchylenie zaskarżonego rozkazu skarżący podniósł, iż organ wydając zaskarżony rozkaz pominął rozstrzygnięcie Sądu zawarte w pkt 2 wyroku z dnia 24 stycznia 2007 r. sygn. II SA/WA 2074/06 o tymczasowej ochronie prawnej (art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)). Wskazał, iż wyrokiem tym została uwzględniona jego skarga, w wyniku czego uchylony został rozkaz personalny w przedmiocie mianowania go na równorzędne stanowisko. Podniósł też, że w pkt 2 sentencji wyroku Sąd stwierdził, że zaskarżony rozkaz personalny nie podlega wykonaniu w całości. Zdaniem skarżącego dokonane przez Sąd wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu w pkt 2 sentencji oznacza, że akt ten nie wywołuje skutków prawnych z niego wynikających. Rozstrzygnięcie pkt 2 wyroku stanowi tymczasową ochronę strony przed negatywnymi skutkami zaskarżonej decyzji. Skoro więc Sąd wstrzymał wykonanie decyzji o przeniesieniu skarżącego na inne stanowisko służbowe, to nie można było zmieniać mu uposażenia, zakładając, że zmiana stanowiska w sferze prawnej nastąpiła.

W odpowiedzi na skargę Komendant Główny Policji wniósł o jej oddalenie. Dodatkowo stwierdził, że uchylony wyrokiem rozkaz personalny został wykonany przed jego zaskarżeniem i w związku z tym nie było możliwe wstrzymanie jego wykonania. Wyjaśnił, że wyrok z 24 stycznia 2007 r. (uchylający decyzje w przedmiocie przeniesienia skarżącego na inne stanowisko) został przez organ zaskarżony skargą kasacyjną do NSA i skarga ta w dniu wydania decyzji o uposażeniu – podwyższeniu mnożnika nie była jeszcze przez NSA rozpoznana. Brak rozpoznania skargi przez

NSA oznacza zdaniem organu, że zapadły w sprawie przeniesienia wyrok był nieprawomocny i nie wiązał organu w sprawie uposażenia.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
zważył, co następuje:**

Skarga zasługiwała na uwzględnianie. Istota sporu sprowadza się do wykładni art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwanej dalej ppsa i skutków zastosowania przez Sąd w równoległe toczącej się sprawie II SA/WA 2074/06 instytucji wstrzymania wykonania decyzji. Przepis ten stanowi, że w razie uwzględnienia skargi sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane. Rozstrzygnięcie to traci moc z chwilą uprawomocnienia się wyroku. Jest zatem formą zabezpieczenia tymczasowego.

Z akt sprawy II SA/WA 2074/06 w której zapadł wyrok w dniu 24 stycznia 2007 r. wynika, że rozkazem personalnym nr (...) z dnia 30 czerwca 2006 r. Podkarpacki Komendant Wojewódzki Policji w R. zwolnił skarżącego ze stanowiska naczelnika i z dniem 1 lipca 2006 r. mianował na stanowisko radcy. Komendant Główny Policji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a uchylił wyżej wskazany rozkaz personalny w części dotyczącej daty zwolnienia Stanisława K. z dotychczas zajmowanego stanowiska i mianowania na stanowisko radcy, ustalił datę zwolnienia ze stanowiska naczelnika na dzień 3 lipca 2006 r., zaś datę mianowania na stanowisko radcy na dzień 4 lipca 2006 r. w pozostałym zakresie utrzymał w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 24 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Wa 2074/06 uchylił zaskarżony rozkaz personalny

oraz utrzymany nim w mocy rozkaz personalny nr (...) Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. z dnia 30 czerwca 2006 r. **oraz stwierdził, że zaskarżony rozkaz personalny nie podlega wykonaniu w całości.**

Z materiału zgromadzonego w przedmiotowej sprawie wynika, iż skarżący przed datą wydania ww. wyroku został faktycznie przeniesiony ze stanowiska naczelnika na stanowisko radcy. Co do zasady zgodzić należy się z twierdzeniem organu, że nie można było wstrzymać wykonania decyzji już faktycznie wykonanej.

Zagadnienie wstrzymania wykonania decyzji (art. 152 ppsa) budzi w doktrynie kontrowersje. Z racji nowości tej instytucji i braku podobnych konstrukcji w innych systemach prawa kwestia ta nie była jeszcze przedmiotem zbyt licznych rozważań sądów administracyjnych. W doktrynie prezentowany jest pogląd (który Sąd podziela i uznaje za własny), że należałoby wykluczyć stosowanie tej instytucji do aktów lub czynności z natury rzeczy nie podlegających wykonaniu oraz do aktów lub czynności już wykonanych przed wydaniem wyroku (*B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Komentarz, WoltersKluwer, wydanie II, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE 2006, s. 323*).

W ocenie Sądu wyrok WSA z dnia 24.01.07 r. wiązał organ w dacie wydania zaskarżonego rozkazu o uposażeniu (art. 153 ppsa). Wiazał pomimo braku jego prawomocności. Wiazał z uwagi na zawarte w sentencji tego wyroku postanowienie w przedmiocie jego niewykonalności (art. 152 ppsa). Wyrok ten wiązał również Sąd rozpoznający przedmiotową sprawę (o uposażenie), która podmiotowo i przedmiotowo jest integralnie powiązana ze sprawą w przedmiocie mianowania na stanowisko. Powyższa ocena znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 29 lipca 2004 r. sygn. akt OSK 591/04. W uzasadnieniu tym stwierdzono, że w art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczący wykonalności decyzji należy rozumieć szeroko. Zdaniem NSA, stwierdzenie przez Sąd, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu oznacza, że decyzja ta nie wywołuje skutków prawnych, które wynikają z jej rozstrzygnięcia od chwili wydania wyroku, mimo że wyrok uchylający tę decyzję nie jest jeszcze prawomocny (*por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2004 r. sygn. OSK 591/04, ONSAiWSA 2004, nr 2, poz. 32*).

Pogląd ten należy w pełni podzielić. Dokonana przez Sąd wykładnia językowa, celowościowa akcentuje ratio legis instytucji wstrzymania wykonania uchylonych decyzji. Określa też skutki jej zastosowania.

Zdaniem Sądu, rację ma skarżący twierdząc, że postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji o mianowaniu go na równorzędne stanowisko stanowiło tymczasową ochronę. Wstrzymanie wykonania decyzji stanowiło gwarancję i zabezpieczenie przed kolejnymi skutkami materialnoprawnymi uchylonych decyzji. Stanowiło rodzaj zabezpieczenia tymczasowego. Wprawdzie wstrzymanie wykonania decyzji w przedmiocie przeniesienia na inne stanowiska automatycznie nie powodowało przywrócenia skarżącego na poprzednio zajmowane stanowisko, ale uniemożliwiała skuteczne podejmowanie przez organ administracji kolejnych decyzji utrwalających stan prawny ukształtowany uchyloną decyzją.

Reasumując, w oparciu o art. 152 ppsa w związku z treścią wyroku z dnia 24.01.07 r. skarżącemu winno być przyznane uposażenie adekwatne do poprzednio zajmowanego stanowiska. Konkluzja powyższa jest konsekwencją zastosowania przez Sąd w wyroku z dnia 24.01.07 r. instytucji wstrzymania wykonalności zaskarżonych aktów. Organ wydając zaskarżony rozkaz personalny (o uposażeniu) już po

uchyleniu zaskarżonych decyzji o mianowaniu, przeniesieniu i wstrzymaniu ich wykonania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie naruszył wiążące go postanowienie o niewykonalności (art. 152 cyt. wyżej ustawy) zawarte w pkt 2 sentencji wyroku z dnia 24.01.2007 r.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ zastosuje się do treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24.01.07 r. sygn. akt II SA/Wa 2047/06.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 145 § 1 a i c cyt. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł, jak w sentencji.

O wykonalności zaskarżonego wyroku orzeczono na podstawie art. 152 cyt. wyżej ustawy.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Mateusz Rogala
starszy sekretarz sądowy

POSTANOWIENIE

Dnia 19 czerwca 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w składzie następującym:

Przewodniczący Asesor WSA – Jarosław Trelka

po rozpoznaniu w dniu 19 czerwca 2008 r.
na posiedzeniu niejawnym
skargi Arkadiusza G. z dnia 11 października 2007 r.
na decyzję Komendanta Głównego Policji (bez daty i numeru)
utrzymującą w mocy rozkaz Komendanta Wyższej Szkoły
Policji w Szczytnie z dnia 9 grudnia 2004 r. Nr (...)
w przedmiocie usunięcia ze szkolenia zawodowego podstawowego
w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie
postanawia:

odrzuć skargę.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Ewa Kowalska
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

W dniu 15 października 2007 r. Arkadiusz G. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę, w której zawniósł o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej Komendanta Głównego Policji (nie wskazano daty ani numeru tej decyzji) utrzymującej w mocy rozkaz Komendanta Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z 9 grudnia 2004 r. Rozkazem z 9 grudnia 2004 r. skarżący został usunięty ze szkolenia w szkole policyjnej. Do skargi załączono kopie korespondencji, jaką w swojej sprawie skarżący prowadził z Komendą Główną Policji, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich. Skarżący zarzucił zaskarżonej decyzji szereg uchybień – w tym takie, iż utrzymując w mocy rozkaz z 9 grudnia 2004 r. organ doprowadził do „zmarowania pieniędzy publicznych”, zaś rozkaz o usunięciu go ze szkolenia nie zawierał pouczenia co do możliwości zaskarżenia.

W piśmie precyzującym z dnia 4 grudnia 2007 r. skarżący wyjaśnił ponownie, że skarży decyzję KGP utrzymującą w mocy rozkaz z 9 grudnia 2004 r., choć do tej pory decyzji tej nie otrzymał.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie uznając, że jej przedmiotem jest pismo Dyrektora Gabinetu Komendanta Głównego Policji z 21 lutego 2005 r. informujące o braku podstaw do ponownego skierowania skarżącego na przeszkolenie zawodowe.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
zważył, co następuje:**

Wyjaśnić należy, że skarżący wniósł skargę na decyzję Komendanta Głównego Policji utrzymującą w mocy rozkaz

z dnia 9 grudnia 2004 r. Wynika to jednoznacznie z treści skargi, w której zawnioskowano o stwierdzenie nieważności tej decyzji KGP, a także z pisma precyzującego z dnia 4 grudnia 2007 r. (k. 25 akt sądowych). Niezasadnie zatem organ ocenił, że przedmiotem skargi jest pismo Dyrektora Gabinetu Komendanta Głównego Policji z 21 lutego 2005 r. Jak wynika jednak z odpowiedzi organu na skargę, decyzja, którą skarżący uczynił przedmiotem swojej skargi, w ogóle nie została wydana. Decyzja, która nie została wydana, albo pomimo wydania nie została jeszcze doręczona stronie, nie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.

Sąd podkreśla jednocześnie, że skarżący wyraźnie oświadczył, iż przedmiotem jego skargi jest ta właśnie decyzja Komendanta Głównego Policji. Sąd nie może zmieniać tego przedmiotu wbrew tak jednoznacznemu oświadczeniu woli skarżącego.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 58 § 1 punkt 6 oraz art. 58 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd orzekł, jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Ewa Kowalska
starszy sekretarz sądowy

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA – Sławomir Antoniuk

po rozpoznaniu w dniu 31 lipca 2008 r.

na posiedzeniu niejawnym

wniosku Ewy B.

o wstrzymanie wykonania rozkazu personalnego Komendanta Głównego Policji

z dnia 2 października 2007 r. nr (...)

w przedmiocie zwolnienia z zajmowanego stanowiska, przeniesienia i mianowania na stanowisko służbowe

postanawia

odmówić wstrzymania wykonania rozkazu personalnego

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Ewa Kowalska

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi Ewy B. jest rozkaz personalny Komendanta Głównego Policji z dnia 2 października 2007 r. nr (...), którym organ uchylił rozkaz personalny Komendanta Wojewódzkiego Policji w P. z dnia 31 lipca 2007 r. nr (...) w części dotyczącej daty zwolnienia z dotychczas zajmowanego stanowiska oraz daty przeniesienia i mianowania na nowe stanowisko służbowe, zmienił datę zwolnienia na dzień 14 października 2007 r. oraz datę przeniesienia i mianowania na 15 października 2007 r., w pozostałej części rozkaz personalny utrzymał w mocy. Wymienionym rozkazem personalnym z dnia 31 lipca 2007 r. skarżąca mianowana została na stanowisko detektywa Referatu Kryminalnego Komisariatu Kolejowego Policji P. Organ wskazał, że przeniesienie uzasadnione jest potrzebami kadrowymi wymienionego Komisariatu a Ewa B. posiada odpowiednią wiedzę, kwalifikacje zawodowe i predyspozycje do pełnienia służby na tym stanowisku.

Wraz ze skargą Ewa B. wniosła o wstrzymanie wykonania zaskarżonego rozkazu personalnego, z uwagi na niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Podniosła, że wykonanie zaskarżonego rozkazu wbrew zaleceniom lekarza może spowodować u niej nawrót choroby alkoholowej, z uwagi na możliwość kontaktu z osobami uzależnionymi od alkoholu na Dworcu Głównym w P. Do wniosku załączyła kopię świadectwa lekarskiego z dnia 31 lipca 2007 r. wystawionego przez specjalistę psychiatrę, w którym lekarz stwierdził, że Ewa B. „Od 2005 r. kontynuuje systematyczną terapię – zachowuje abstynencję. Wymaga dalszej terapii. Jest zmotywowana do dalszej służby. Wniosek: Zdolna do służby w Policji. Wskazane na okres 2 lat

ograniczenie kontaktu z osobami uzależnionymi od alkoholu i innych subst. (...)”.

Naczelny Sąd Administracyjny uchylając postanowieniem z dnia 24 kwietnia 2008 r. sygn. akt I OZ 288/08 postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2008 r., którym wstrzymano wykonanie rozkazu i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania w uzasadnieniu wskazał m.in., że Sąd I instancji powinien był wyjaśnić, czy przeniesienie skarżącej do służby w Komisariacie Kolejowym Policji P. w istocie może spowodować, że będzie miała ona kontakt z osobami uzależnionymi od alkoholu i czy zachodzi możliwość naruszenia zalecenia ograniczenia takiego kontaktu w stosunku do skarżącej.

Skarżąca wezwana do uprawdopodobnienia okoliczności wskazujących na możliwość naruszenia w trakcie służby zalecenia ograniczenia kontaktu z osobami uzależnionymi od alkoholu, w odpowiedzi podniosła, że Komisariat Kolejowy P. mieści się na Dworcu Głównym, który jest „siedliskiem” osób bezdomnych w większości uzależnionych od alkoholu. Podała, że co jakiś czas przyjeżdżają kibice w związku z meczami ligowymi, którzy są po spożyciu alkoholu. Z uwagi na braki kadrowe skarżąca zmuszona będzie pomagać kolegom w przesłuchaniach takich kibiców. Zdarza się również, że osoby wracające z pracy znajdują się w stanie po spożyciu alkoholu. Podkreśliła, że w toku służby właściwe nie jest możliwe ograniczenie kontaktu z osobami znajdującymi się w stanie po spożyciu alkoholu, musi przesłuchiwać świadków, którzy mogą być po spożyciu alkoholu oraz brać udział w oględzinach miejsc, w których mogą znajdować się osoby w takim stanie, jak również zatrzymywać takie osoby i zabezpieczać alkohol, jako dowód w sprawie.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu w całości lub części aktu lub czynności, o których mowa w § 1, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Odmowa wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez organ nie pozbawia skarżącego złożenia wniosku do sądu. Dotyczy to także aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy.

Wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego rozkazu personalnego nie zasługuje na uwzględnienie. Zawarte w nim twierdzenie skarżącej, że wykonanie rozkazu o zwolnieniu, przeniesieniu i mianowaniu na nowe stanowisko służbowe powoduje niebezpieczeństwo trudnych do odwrócenia skutków nie zostało poparte wskazaniem jakichkolwiek okoliczności, które można byłoby uznać za uzasadniające zastosowanie ochrony tymczasowej.

Sąd przyjął, iż okres 2 lat, o którym jest mowa w świadectwie lekarskim specjalisty psychiatry z dnia 31 lipca 2007 r., należy liczyć od dnia jego wystawienia. Przedstawia ono bowiem stan i wnioski dotyczące pacjenta z chwili podpisania tego świadectwa lekarskiego przez lekarza. Jednakże, pełnienie służby przez funkcjonariusza Policji w Komisariacie Kolejowym P. nie może być utożsamiane z naruszeniem zalecenia lekarza ograniczenia skarżącej kontaktu z osobami

uzależnionymi od alkoholu. Ewa B. nie wykazała natomiast, aby skutkiem rozkazu o przeniesieniu do pełnienia służby w tym Komisariacie był kontakt z osobami uzależnionymi od alkoholu. Próbując uprawdopodobnić, że służba ta wiąże się z naruszeniem zalecenia lekarza i może spowodować nieodwracalny skutek skarżąca wskazała jedynie, że na dworcu mieszkają osoby bezdomne, którym przypisała uzależnienie od alkoholu. W odniesieniu do pozostałych okoliczności powołanych w piśmie z dnia 27 czerwca 2008 r. wnioskodawczyni wskazała jedynie na możliwość przebywania na dworcu osób po spożyciu alkoholu, w tym kibiców i osób wracających z pracy. Zdaniem Sądu rozpoznającego wniosek powyższe nie uzasadnia wstrzymania wykonania zaskarżonego rozkazu personalnego. Przyjęcie zaś, jak chce skarżąca, że służba we wskazanym wyżej Komisariacie wiąże się z ciągłym kontaktem z osobami uzależnionymi od alkoholu, a w konsekwencji nie jest możliwe ograniczenie takich kontaktów, w istocie powodowałoby konieczność stwierdzenia, że w przypadku skarżącej nie jest możliwe pełnienie służby. Czuwanie przez policjanta nad bezpieczeństwem i przestrzeganiem porządku, czy to na terenie dworca kolejowego, czy też w innych miejscach pełnienia służby, może powodować konieczność kontaktu funkcjonariusza z osobami znajdującymi się w stanie po spożyciu alkoholu, jak też uzależnionymi od alkoholu. Świadcstwo lekarskie, stwierdza jednakże, iż skarżąca jest zdolna do służby a we wskazaniach lekarz nie zaleca całkowitego wyeliminowania kontaktu z osobami uzależnionymi, a jedynie ograniczenie takiego kontaktu, co pozwala skarżącej wykonywać obowiązki.

Skarżąca nie uprawdopodobniła, aby zachodziło niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków. Również analiza akt osobowych nie uzasadnia zastosowania tego środka ochrony tymczasowej.

Sygn. akt II SA/Wa 2151/07

Z tego względu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 61 § 3 i § 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Ewa Kowalska
starszy sekretarz sądowy