

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI  
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



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

Nr 1(41)

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

**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 62/2011; NAKŁAD 470 EGZ.

**ISSN 1506-5170**

## **SPIS TREŚCI**

<b>R. LEWANDOWSKI</b> , <i>Wątpliwości co do zgodności postępowania policjantów podczas zgromadzeń z konstytucyjną wolnością zgromadzania się w razie naruszenia przez ich uczestników przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym (opinia prawna)</i> .....	5
<b>D. TRUŚ</b> , <i>Zapewnienie pomocy prawnej komendantom powiatowym (miejskim) Policji (opinia prawna)</i> .....	18
<b>M. SŁAWIŃSKI</b> , <i>Stosowanie niektórych przepisów przejściowych nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych (opinia prawna)</i> .....	22
<b>B. ŚWIĄTKIEWICZ</b> , <i>Wykorzystywanie danych z Krajowego Systemu Informacyjnego Policji oraz Systemu Informacji Operacyjnych w postępowaniu kwalifikacyjnym (opinia prawna)</i> .....	25
<b>D. TRUŚ</b> , <i>Ochrona obiektów Policji (opinia prawna)</i> .....	27
<b>M. J. SZCZAWIŃSKI</b> , <i>Konieczność uzyskania zgody komendantów i zastępców komendantów Policji na publikowanie oświadczeń majątkowych w Biuletynie Informacji Publicznej (opinia prawna)</i> .....	31
<b>M. SŁAWIŃSKI</b> , <i>Nadawanie klauzul tajności teczkom osób udzielających pomocy Policji w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych (opinia prawna)</i> ....	33

<b>B. ŚWIĄTKIEWICZ, <i>Możliwość zachowania stawki uposażenia policjantowi mianowanemu na stanowisko służbowe podczas przebywania – na własną prośbę – w dyspozycji przełożonego (opinia prawna)</i></b> .....	35
<i>Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego</i> .....	37
<i>Uchwały Sądu Najwyższego</i> .....	75

**Robert LEWANDOWSKI**

radca prawny

Komenda Główna Policji

***Wątpliwości co do zgodności  
postępowania policjantów podczas zgromadzeń  
z konstytucyjną wolnością zgromadzania się  
w razie naruszenia przez ich uczestników przepi-  
sów ustawy – Prawo o ruchu drogowym  
(opinia prawna)***

W październiku 2010 r. Zastępca Komendanta Stołecznego Policji zwrócił się do Dyrektora Biura Prawnego KGP „z uprzejmą prośbą o wydanie opinii prawnej i rozstrzygnięcie wątpliwości w sprawie:

1. Czy Policja podczas zabezpieczania zgromadzenia publicznego zobowiązana jest reagować w sytuacjach, gdy dochodzi do naruszeń przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.) przez uczestników zgromadzenia publicznego (...) i czy egzekwowanie ujawnionych wykroczeń nie stoi w sprzeczności z zagwarantowanym w konstytucji uprawnieniem do wolności zgromadzeń?
2. Czy Policja jest uprawniona do usunięcia uczestnika zgromadzenia w sytuacji, gdy odmawia on (po popełnieniu wykroczenia) poddania się czynnościom, do jakich przeprowadzenia uprawniony jest policjant, a wynikających z dyspozycji art. 129 ustawy – Prawo o ruchu drogowym?”

Do pisma Zastępcy Komendanta Stołecznego Policji dołączono kopię stanowiska radcy prawnego Wydziału Ruchu Drogowego KSP z września 2010 r., dotyczącego „wątpliwości

*odnośnie postępowania funkcjonariuszy Policji podczas zgromadzeń publicznych (...)*” oraz kopię pisma radcy prawnego Zespołu Prawnego KSP z października 2010 r.

Na wstępie zaznaczam, że podzielam stanowiska i argumenty prawne radców prawnych Komendy Stołecznej Policji, wyrażone w ich opiniach. Poniżej przedstawiam własne stanowisko prawne dotyczące przedmiotowych zagadnień.

Zgodnie z art. 57 Konstytucji RP, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenie tej wolności może określać ustawa. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że omawiane uprawnienie Konstytucja określa nie jako prawo zgromadzeń, lecz jako wolność zgromadzeń. Jest to zasadnicze rozróżnienie, państwo bowiem nie stwarza wolności, a ma jedynie zapewnić jej realizację. W orzecznictwie i literaturze zwraca się uwagę, że państwo ma przede wszystkim obowiązek nieprzeszkadzania swobodnemu zgromadzaniu się; ma również pozytywne obowiązki z tym związane, zwłaszcza zaś obowiązek zapewnienia ochrony organizatorom i osobom biorącym udział w pokojowych zgromadzeniach. Na przykład w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. P 15/08 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *Wolność organizowania zgromadzeń oznacza w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenie obrad. Obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie pewnych kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa.*

Należy wyraźnie zaznaczyć, że konstytucyjne wolności nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. W wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. K 34/99 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wolność zgromadzeń

nie jest wolnością nieograniczoną i art. 57 Konstytucji RP przewiduje możliwość jej ograniczenia za pomocą ustawy. Ustawodawca nie może jednak w dowolny sposób decydować o treści i zakresie ograniczeń wolności zgromadzeń. Ogranicza go treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*

Odzwierciedlenie cytowanych wyżej norm konstytucyjnych znalazło się w art. 1 ust. 1 i art. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. nr 51, poz. 297, z późn. zm.). Zgodnie z pierwszym z tych przepisów *Każdy może korzystać z wolności pokojowego zgromadzania się.* Zgodnie zaś z art. 2 tej ustawy *Wolność zgromadzania się podlega ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób, a także ochrony Pomników Zagłady w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. nr 41, poz. 412).*

Powołane wyżej przepisy odpowiadają uznanym standardom demokratycznym, zawartym w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych. Przepis art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. wskazuje, że ustawowe ograniczenia wolności zgromadzeń są konieczne i mogą być ustanawiane w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź w celu ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Podobnie są

określone dopuszczalne standardy ograniczenia wolności zgromadzeń w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. Przepis art. 11 Konwencji, oprócz wymienionych przyczyn zawartych w art. 21 Paktu, wymienia również „ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu”, a ponadto wskazuje na możliwość ograniczeń w korzystaniu z wolności zgromadzeń i wolności stowarzyszania się (tutaj te wolności ujęte są wspólne) przez „członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, wymóg *konieczności w demokratycznym państwie*, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, oznacza nakaz zachowania zasady proporcjonalności. Zasada ta nakazuje: stosowanie środków, które umożliwiają skuteczną realizację zamierzonych celów, stosowanie środków niezbędnych (czyli najmniej uciążliwych dla obywateli) oraz zachowanie odpowiedniej proporcji między korzyścią, jaką przynoszą zastosowane środki, a ciężarem nałożonym na obywatela. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. P 15/08: *Interpretacja przepisów ograniczających wolność zgromadzeń (a więc i sformułowanych w art. 2 prawa o zgromadzeniach wszelkich zakazów w tej dziedzinie) winna spełniać warunek niezbędności (konieczności) w demokratycznym państwie, aby nie dopuścić do ekscesywnego (nieproporcjonalnego) uszczerbku dla istnienia i funkcjonowania prawa do zgromadzania się jako prawa konstytucyjnego.*

Co więcej, stosując normy wprowadzające ograniczenia wolności zgromadzania się sądy i organy władzy publicznej powinny interpretować je zwięźajaco i w razie wątpliwości na korzyść wolności, czyli zgodnie z zasadą *in dubio pro libertate* (w razie wątpliwości na rzecz wolności).

W cytowanym wyżej wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. P 15/08 Trybunał Konstytucyjny zajmował się zgodnością art. 52 § 1 pkt 2 kodeksu wykroczeń z art. 57 Konstytu-



cji. Wprawdzie ten przepis kodeksu wykroczeń penalizuje zwołanie zgromadzenia bez wymaganego zawiadomienia albo przewodniczenie takiemu zgromadzeniu lub zgromadzeniu zakazanemu, ale – moim zdaniem – rozważania zawarte w jego uzasadnieniu mogą być pomocne również w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny zwraca w nim uwagę, że *na każdym etapie postępowania w sprawie o wykroczenia organ stosujący prawo ustala, czy czyn w ogóle zawiera znamiona wykroczenia, a następnie czy jest społecznie szkodliwy, w końcu, czy osoba podlegająca ukaraniu ponosi winę za swój czyn. Zgodnie z art. 1 § 1 kodeksu wykroczeń, odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu (art. 1 § 2 k.w.). Kodeks wykroczeń nie określa wykroczenia jedynie w sposób formalny, tj. wyłącznie jako czynu zabronionego przez ustawę, lecz wprowadza także jego cechę materialną – społeczną szkodliwość. Czyn musi być nie tylko zabroniony, ale również społecznie szkodliwy. Poza tym uzasadnienie zastosowania kary wobec sprawcy czynu zabronionego stanowi winę. Z kolei stopień winy wyznacza granicę wymierzonej sprawcy kary.*

*W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w świetle przewidzianych w kodeksie wykroczeń instrumentów, istnieje możliwość interpretacji i stosowania kwestionowanego przepisu w zgodzie z Konstytucją. Brak wyodrębnienia w prawie o zgromadzeniach kategorii „zgromadzeń spontanicznych” nie wyklucza wszak wypracowania w orzecznictwie sądowym szczególnego podejścia do konkretnych czynów, które przy uwzględnieniu stopnia szkodliwości czynu i elementu zawińienia, nie prowadziłoby do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia wolności zgromadzeń poprzez karanie wszystkich organizatorów (przewodniczących) wszystkich zgromadzeń*

*spontanicznych (bez notyfikacji). Przeciwnie, wynikający z Konstytucji (art. 8 ust. 2) obowiązek bezpośredniego jej stosowania rzutuje na powinność sądu orzekającego o wykroczeniu z art. 52 § 1 pkt 2 k.w. co do oceny bezprawności (społeczne niebezpieczeństwo czynu) i winy, z uwzględnieniem tego, że także zgromadzenia spontaniczne są zjawiskową formą realizacji konstytucyjnej wolności (o ile rzeczywiście wystąpiła nagła potrzeba pokojowej demonstracji), wziąwszy pod uwagę znaczenie tej wolności dla demokracji deliberacyjnej. Inaczej mówiąc – orzekając o społecznym niebezpieczeństwie czynu polegającego na zaniechaniu notyfikacji zgromadzenia i o winie sprawcy tego czynu (organizator/przewodniczący zgromadzenia spontanicznego), sąd ma obowiązek (art. 8 ust. 2 Konstytucji) ocenić, czy do zaniechania notyfikacji doszło z uwagi na nagłość wydarzeń (spontaniczność zgromadzenia), czy zgromadzenie zgodnie z art. 57 Konstytucji podlegało konstytucyjnej ochronie, i z tego punktu widzenia przeanalizować przesłanki karania za wykroczenie. Konstytucyjną powinnością sądu, wynikającą z art. 8 Konstytucji, jest więc interpretacja konstrukcyjnych przesłanek wykroczenia z uwzględnieniem art. 57 Konstytucji i tego, że także zgromadzenia spontaniczne – pozostają pod konstytucyjną ochroną. Stosowanie Konstytucji przez sądy (art. 8 ust. 2 Konstytucji) nie ogranicza się tylko do ewentualnego orzekania na podstawie Konstytucji, stawiania pytań Trybunałowi Konstytucyjnemu (art. 193 Konstytucji) czy wreszcie przywracania konstytucyjności po stwierdzeniu niekonstytucyjności przez Trybunał (art. 190 ust. 4 Konstytucji), lecz obejmuje także powinność interpretacji w duchu konstytucyjnym przepisów przez nie stosowanych.*

Dalej Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że niedochowanie obowiązku zawiadomienia o zgromadzeniu nie może rodzić automatycznej odpowiedzialności organizatora czy osoby, która przewodniczy zgromadzeniu. Taka mechaniczna

interpretacja art. 52 § 1 pkt 2 kodeksu wykroczeń oznaczałaby niedopuszczalne ograniczenie konstytucyjnej wolności organizowania zgromadzeń pokojowych.

Przenosząc powyższe rozważania Trybunału Konstytucyjnego do omawianych w niniejszej opinii prawnej zagadnień, należy wyraźnie stwierdzić, że samo naruszanie przez uczestników zgromadzeń przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie może rodzić automatycznej odpowiedzialności ich uczestników. Rolą organu stosującego prawo (w tym wypadku Policji) jest bowiem dokonanie oceny, czy konkretny czyn w ogóle zawiera znamiona wykroczenia, a następnie czy jest społecznie szkodliwy, w końcu – czy osoba podlegająca ukaraniu ponosi winę za swój czyn. Nie może tego dokonać ustawodawca, lecz tylko organ stosujący prawo. Ustawodawca działa bowiem abstrakcyjnie, stanowiąc reguły generalne, organ stosujący prawo zaś – zawsze w konkretnej sytuacji. Organ stosujący prawo musi zatem każdorazowo indywidualnie oceniać dany czyn z uwzględnieniem całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych, występujących w zaistniałej sytuacji.

W praktyce największe znaczenie będzie odgrywało ustalenie przez organ stosujący prawo (Policję), czy konkretny czyn jest społecznie szkodliwy. Należy się w tym względzie odwołać do art. 47 § 6 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu bierze się pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, a także postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia. Ustalenie braku społecznej szkodliwości (materialnego substratu wykroczenia) powoduje, że konkretny czyn – pomimo wyczerpania znamion wykroczenia – nie stanowi wykroczenia.

Jak zaś trafnie zwraca uwagę Paweł Suski w pracy „Zgromadzenia i imprezy masowe” (LexisNexis, Warszawa 2010, str. 233): *Zgromadzenie może naruszać przepisy Kodeksu wykroczeń, np. pochód lub demonstracja powoduje zwykle zatamowanie ruchu ulicznego, wymusza zatrzymanie pojazdów i pieszych, a używane często przez uczestników techniczne środki nagłaśniające mają zmusić do zwrócenia uwagi na cele i hasła demonstracji. Wolność zgromadzeń uchyla bezprawność takich zachowań wypełniających znamiona wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu. W wypadkach popełnienia wykroczenia przez uczestników zgromadzenia, którego bezprawności nie uchyla wolność zgromadzeń, odpowiadają oni na ogólnych zasadach.*

Przechodząc do uprawnień Policji podczas zgromadzeń należy zauważyć, że w ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach nie przewidziano żadnych uprawnień Policji w stosunku do zgromadzeń. Jedynie w art. 11 ust. 2 mowa jest o ochronie policyjnej w trybie przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. nr 43, poz. 277, z późn. zm.), służącej stosownemu przebiegowi zgromadzenia, w jej art. 6 ust. 2 zaś – o zawiadamianiu przez organ gminy właściwego komendanta Policji o zgromadzeniach organizowanych w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych.

W uchwale z dnia 16 marca 1994 r. sygn. w 8/93 Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię. W sentencji tej uchwały stwierdził, że *Policja nie może, na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o Policji, w sytuacji, gdy legalne zgromadzenie nie zostało w trybie art. 12 ustawy – Prawo o zgromadzeniach rozwiązane przez przewodniczącego lub przez przedstawiciela gminy, żądać opuszczenia miejsca zgromadzenia, a następnie stosować środków przewidzianych w art. 16 ustawy o Policji.*

W uzasadnieniu uchwały czytamy: *Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 14 ust. 2 ustawy o Policji nie może być podstawą działań policji wówczas, gdy legalne zgromadzenie nie zostało rozwiązane przez przewodniczącego ani też przez przedstawiciela organu gminy. W umyśl przepisu art. 14 ust. 2 policja podejmuje działania na polecenie wskazanych w nim organów. Polecenie takie jest warunkiem koniecznym do podjęcia działań, co oznacza, że policja nie może działać samodzielnie w oparciu o art. 14 ust. 2 ustawy o Policji. Z powyższego stwierdzenia nie wynika jednak, że nie ma w obowiązującym prawie podstawy normatywnej dla samodzielnych działań policji zapobiegających naruszeniom prawa przez uczestników zgromadzenia, które nie zostało rozwiązane przez przewodniczącego ani przez przedstawiciela organu gminy. Podstawę taką stanowi, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 14 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o Policji. Policja ma bowiem obowiązek działania w sytuacji naruszeń porządku prawnego, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2. Obowiązek ten aktualizuje się w momencie naruszeń prawa dokonywanych przez uczestników zgromadzenia. Fakt legalności zgromadzenia, czy też niezwrócenie się do policji z prośbą o interwencję przez przewodniczącego zgromadzenia bądź przedstawiciela organu gminy, nie ma wpływu na zakres powyższego obowiązku. Wskazane przepisy tworzą samodzielną podstawę kompetencyjną dla działań policji, wówczas jednak za podjęcie tych działań odpowiedzialność ponosi sama policja.*

*Trybunał Konstytucyjny uznał również, że wymienione przepisy ustawy o Policji nie kolidują z art. 10 ust. 5 i art. 12 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach. Prawo o zgromadzeniach upoważniając przewodniczącego zgromadzenia lub przedstawiciela organu gminy do wezwania policji nie przesądza tym samym, że są to jedyne podmioty mogące podjąć decyzję o użyciu środków przymusu w stosunku do uczestników*

zgromadzenia. *Ratio legis* art. 10 ust. 5 i art. 12 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach polega na tym, iż z tytułu obowiązków ciążących na wskazanych podmiotach w kwestii prawidłowego przebiegu zgromadzenia ustawodawca wyposażył je w odpowiednie środki prawne. Należy jednak przyjąć, że dopuszczalne jest w innych aktach rangi ustawowej wskazanie podmiotów, które w określonych w ustawie okolicznościach upoważnione są do stosowania środków przymusu w stosunku do naruszających prawo uczestników zgromadzenia. Z taką sytuacją mamy do czynienia na gruncie ustawy o Policji. Charakter tych działań, których katalog zawiera art. 16 ustawy o Policji, jest uzależniony od rodzaju i stopnia naruszenia dóbr prawnie chronionych.

Rozwiązanie zgromadzenia w myśl art. 10 ust. 5 lub art. 12 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach może nastąpić jedynie w określonych okolicznościach.

Trybunał Konstytucyjny uznał jednakże, że należy przyjąć, iż policja może, w określonych ustawą warunkach, podjąć działania nawet w stosunku do uczestników zgromadzenia odbywającego się legalnie. Podstawą będzie wówczas art. 14 ust. 1 ustawy o Policji, oczywiście tylko wówczas, jeżeli w trakcie odbywania zgromadzenia zachowanie uczestników interwencję taką uzasadnia. Takie rozumienie ustawy jest dodatkowo uzasadnione tym, że przedstawiciel organu gminy nie ma obowiązku uczestniczenia w zgromadzeniu (jego udział jest fakultatywny), a przewodniczący zgromadzenia może nie być zainteresowany w jego rozwiązaniu. Wyłączenie kompetencji organów policji mogłoby więc prowadzić do sytuacji, w której nie istniałyby prawne możliwości ochrony porządku prawnego (w tym praw innych obywateli) przed ewentualnymi naruszeniami ze strony uczestników zgromadzenia.

Gwarancję nienaruszenia przez policję praw obywateli do swobodnego gromadzenia się stanowi art. 14 ust. 3 ustawy o Policji. Przepis ten nakłada na policję obowiązek respekto-

wania godności obywateli oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. Obowiązek ten musi być przez policję respektowany w każdej sytuacji działań zmierzających do rozwiązania zgromadzenia. W razie naruszenia art. 14 ust. 3 i zastosowania środków przymusu niewspółmiernych do naruszenia prawa lub podjęcia interwencji pomimo braku przesłanek, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o Policji, interwencję policji należy uznać za sprzeczną z prawem. W takiej sytuacji uczestnicy zgromadzenia mogą dochodzić ochrony swoich uprawnień za pomocą środków przewidzianych w systemie prawa obowiązującego, zaś funkcjonariusze policji podlegają odpowiedzialności karnej na podstawie art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o Policji.

Również w uzasadnieniu nieaktualnego już wyroku z dnia 10 listopada 2004 r. sygn. Kp 1/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *Ustawa o Policji, która powinna być tutaj interpretowana łącznie z ustawą – Prawo o zgromadzeniach (zgodnie z wykładnią systemową), przewiduje możliwość interwencji policji w przypadku naruszeń porządku publicznego, aby zapewnić pokojowy przebieg zgromadzenia. Policja może interweniować nie tylko wtedy, gdy zwróci się do niej przewodniczący zgromadzenia (art. 10 ust. 4 ustawy – Prawo o zgromadzeniach), ale nawet bez „polecenia organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego” może podjąć właściwe kroki dla „ochrony życia lub zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra” oraz dla „ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”, gdyż należy to do „podstawowych zadań policji” (art. 1 ust. 2, art. 14 ust. 2 ustawy o Policji). Policja w ramach czynności administracyjno-porządkowych czy operacyjno-rozpoznawczych (art. 14 ust. 1 ustawy o Policji) jest uprawniona między innymi do „legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości”, „zatrzymywania osób” (zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego) czy „zatrzymy-*

*wania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia” oraz do „dokonywania kontroli osobistej” (art. 15 ustawy o Policji). Na podstawie przepisów ustawy o Policji możliwe jest więc identyfikowanie osób uczestniczących w zgromadzeniu, już wówczas gdy występują pojedyncze incydenty lub inne fakty mogące stanowić zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia.*

Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się w cytowanych przeze mnie wyżej orzeczeniach na temat czynności, do jakich przeprowadzenia jest uprawniony policjant, a wynikających z dyspozycji art. 129 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, ale opierając się na sposobie rozumowania w nich przedstawionym – moim zdaniem – można przyjąć, że w razie stwierdzenia popełnienia przez konkretnego uczestnika zgromadzenia wykroczenia policjanci mają możliwość skorzystania z uprawnień przysługujących im na podstawie powyższego przepisu. Zarówno bowiem art. 57 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i art. 2 ustawy – Prawo o zgromadzeniach dopuszczają ograniczenie wolności gromadzenia się, gdy jest to konieczne (niezbędne) do ochrony m.in. porządku publicznego. Oczywiście z zastrzeżeniem, że samo naruszanie przez uczestników zgromadzeń przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie może rodzić automatycznej odpowiedzialności ich uczestników. Konieczne jest zatem każdorazowo dokonanie najpierw przez policjantów oceny czy konkretny czyn w ogóle zawiera znamiona wykroczenia, czy jest społecznie szkodliwy oraz czy osoba podlegająca ukaraniu ponosi winę za swój czyn. Takiej oceny nie można dokonać abstrakcyjnie w niniejszej opinii prawnej. Musi być ona dokonana zawsze w konkretnej sytuacji, z uwzględnieniem całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych w niej występujących.

Jednocześnie zaznaczam, że w mojej opinii prawnej przedstawiłem aspekty prawne, dotyczące postępowania



funkcjonariuszy Policji podczas zgromadzeń w razie naruszenia przez ich uczestników przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym w świetle obecnie obowiązujących przepisów prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem ich zgodności z konstytucyjną wolnością zgromadzania się.

Grudzień 2010 r.

**Danuta T R U Ś**  
radca prawny  
Komenda Główna Policji

***Zapewnienie pomocy prawnej komendantom  
powiatowym (miejskim) Policji  
(opinia prawna)***

W związku z projektem zmiany regulaminu Komendy Wojewódzkiej Policji w (...), polegającej na powierzeniu Zespołowi Prawnemu KWP zadania obsługi prawnej komendantów powiatowych (miejskich) Policji województwa (...), należy stwierdzić co następuje.

Projektowana zmiana regulaminu KWP w (...) jest sprzeczna z przepisami wydanymi przez Komendanta Głównego Policji na podstawie art.7 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. nr 43, poz. 277, z późn. zm.), zwłaszcza zaś z przepisami:

1) zarządzenia nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP nr 18, poz. 135, z późn. zm.). Według § 29 pkt 32 lit. a cyt. zarządzenia, do zakresu działania komendy wojewódzkiej Policji należy zapewnienie pomocy prawnej komendantowi wojewódzkiemu Policji. W myśl § 30 pkt 25 lit. a cyt. zarządzenia – zapewnienie pomocy prawnej komendantowi powiatowemu/miejskiemu Policji należy do zakresu działania komendy powiatowej/miejskiej Policji. Komenda jest jednostką organizacyjną Policji, będącą aparatem pomocniczym kierownika jednostki Policji – komendanta Policji. Zgodnie

z art. 6g cytowanej ustawy o Policji Komendant Główny Policji, komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy/miejski Policji wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im komend, a komendant komisariatu Policji – przy pomocy komisariatu. W związku z tym zapewnienie pomocy prawnej komendantowi powiatowemu/miejskiemu Policji należy do zakresu działania danego komendanta powiatowego/miejskiego Policji, a nie do komendanta wojewódzkiego Policji;

2) zarządzenia nr 1144 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji, pomocy prawnej i informacji prawnej (Dz. Urz. KGP nr 21, poz. 131, z późn. zm.). Zgodnie z brzmieniem § 24 ust. 3 cyt. zarządzenia, kierownicy jednostek organizacyjnych Policji, z wyłączeniem komisariatów Policji, komisariatów specjalistycznych Policji, oddziałów prewencji Policji, samodzielnych pododdziałów prewencji Policji, samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych Policji i ośrodków szkolenia Policji zapewniają tym jednostkom pomoc prawną, wykonywaną przez radców prawnych, pełniących służbę lub zatrudnionych w tych jednostkach, albo wykonujących zawód w innych formach przewidzianych w art. 8 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 10, poz. 65, z późn. zm.). Oznacza to, że kierownicy jednostek organizacyjnych Policji, z wyłączeniem wyszczególnionych w przepisie § 24 ust. 3 jednostek Policji, tj.: Komendant Główny Policji, komendanci wojewódzcy/Stołeczny Policji, Komendant Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, komendanci szkół policyjnych oraz komendanci powiatowi/miejscy Policji są zobowiązani zapewnić pomoc prawną tym jednostkom, wykonywaną przez radców prawnych, pełniących służbę lub zatrudnionych w tych jednostkach Policji, czy wykonujących zawód w innych formach.

W kwestii obowiązku kierownika jednostki Policji zapewnienia kierowanej jednostce Policji własnej obsługi prawnej, należy zwrócić uwagę na treść art. 6a ust. 1 ustawy o Policji, w którym czytamy: „w postępowaniu administracyjnym, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Policji, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, organem właściwym jest komendant powiatowy (miejski) Policji, a na obszarze m.st. Warszawy – komendant rejonowy Policji”. W ust. 2 tego artykułu stanowi się: „W postępowaniu administracyjnym w sprawach, o których mowa w ust. 1, organami wyższego stopnia są:

1) w stosunku do komendanta powiatowego (miejskiego) Policji – komendant wojewódzki Policji;

1a) w stosunku do komendanta rejonowego Policji – Komendant Stołeczny Policji;

2) w stosunku do komendanta wojewódzkiego Policji – Komendant Główny Policji.”.

Przytoczona regulacja prawna uzasadnia potrzebę posiadania przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji (w tym organu I instancji w postępowaniu administracyjnym) własnej obsługi prawnej. Tezę tę potwierdza przepis art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 10, poz. 65), zgodnie z którym – „pomoc prawna świadczona przez radcę prawnego ma na celu ochronę prawną interesów podmiotów, na których rzecz jest wykonywana”. Pomocą prawną jest w szczególności udzielanie porad i konsultacji prawnych, opinii prawnych, występowanie przed sądami i urzędami (zastępstwo prawne i procesowe – art. 6 i 7 cyt. ustawy). Należy też zwrócić uwagę na potencjalną kolizję interesów organu I instancji i organu II instancji, reprezentowanych przez tego samego radcę prawnego i wynikających z tego konsekwencji dyscyplinarnych dla tego radcy prawnego.

Tak więc radcy prawni właściwej komendy wojewódzkiej Policji wykonują pomoc prawną na rzecz tej jednostki

organizacyjnej Policji w ramach stosunku służbowego lub stosunku pracy, albo wykonujący zawód w innych formach – nie powinni świadczyć pomocy prawnej komendantom powiatowym (miejskim) Policji. Komendy powiatowe (miejskie) Policji są odrębnymi jednostkami organizacyjnymi Policji. Godzi się przy tym nadmienić, że świadczenie pomocy prawnej komendantom powiatowym Policji przez radców prawnych komendy wojewódzkiej Policji jest sprzeczne z zasadą bezpośredniej podległości kierownikowi jednostki organizacyjnej (art. 9 ust. 1 ustawy o radcach prawnych). Wykonywanie pomocy prawnej przez radców prawnych na rzecz tych jednostek Policji jest możliwe po nawiązaniu odrębnych stosunków prawnych, tj. stosunku służbowego, stosunku pracy czy stosunku cywilnego.

Z powyższych względów zmiana regulaminu Komendy Wojewódzkiej Policji w (...) jest nieuzasadniona.

Maj 2011 r.

**Maciej S Ł A W I Ń S K I**  
radca prawny  
Komenda Główna Policji

***Stosowanie niektórych przepisów  
przejęciowych nowej ustawy  
o ochronie informacji niejawnych  
(opinia prawna)***

Przepis art. 188 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 182, poz. 1228) stanowi, że do postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających i postępowań bezpieczeństwa przemysłowego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy (2 stycznia 2011 r. – przyp. aut.) stosuje się przepisy dotychczasowe. Należy przez to rozumieć, że według przepisów dotychczasowych trzeba prowadzić postępowanie sprawdzające, łącznie z postępowaniem odwoławczym, aż do wydania decyzji ostatecznej w administracyjnym toku instancji, stosując także dotychczasowe wzory poświadczeń bezpieczeństwa i decyzji o odmowie lub cofnięciu poświadczeń bezpieczeństwa. Tymczasem, zgodnie z art. 189 ust. 1 i na podstawie art. 29 ust. 6, art. 30 ust. 8 i art. 33 ust. 12 ustawy Prezes Rady Ministrów wydał obowiązujące od dnia 2 stycznia 2011 r. rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie:

1) wzorów poświadczeń bezpieczeństwa (Dz. U. nr 258, poz. 1752);

2) wzoru decyzji o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa (Dz. U. nr 258, poz. 1753);

3) wzoru decyzji o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa (Dz. U. nr 258, poz. 1754).

Wprowadzają one nowe, zmienione w stosunku do dotychczasowych wzory. Wyrażam pogląd, że **art. 188 ustawy wyklucza możliwość stosowania nowych wzorów poświadczeń bezpieczeństwa i innych decyzji kończących postępowania sprawdzające wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy**. Należy zwrócić uwagę na skutki zastosowania nowych wzorów decyzji o odmowie (cofnięciu) wydania poświadczenia bezpieczeństwa: pouczenia znajdujące się na tych wzorach kierują zainteresowanych do wnoszenia odwołania do Prezesa Rady Ministrów, a nie – jak dotychczas – do Komendanta Głównego Policji, co sprawia, że wbrew przepisowi art. 188 ustawy postępowania odwoławcze w tych sprawach toczyłyby się według nowej ustawy.

Z przedstawionym wyżej zagadnieniem wiąże się problem sposobu zakończenia postępowań sprawdzających wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, mających na celu wydanie (odmowę wydania) poświadczeń bezpieczeństwa do klauzuli „zastrzeżone”. Jak wiadomo, od dnia 2 stycznia 2011 r. obowiązują przepisy art. 21 ust. 1 i 4 nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych, stanowiące, że nie prowadzi się postępowania sprawdzającego do klauzuli „zastrzeżone”, a uprawnienia do dostępu do informacji „zastrzeżonych” będą nadawane za pomocą upoważnień wydawanych przez kierowników jednostek organizacyjnych. I w tym wypadku wyrażam pogląd, że **postępowania sprawdzające wszczęte na podstawie przepisów dotychczasowych należy – zgodnie z art. 188 ustawy – kończyć wydaniem (odmową wydania) poświadczeń bezpieczeństwa do klauzuli „zastrzeżone” – według tych przepisów**. Istnieje wszakże opinia, że po wejściu w życie nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych należy omawiane postępowania sprawdzające kończyć umorzeniem na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 4

ustawy wobec bezprzedmiotowości postępowania. Należy zwrócić uwagę na istotne dla osób zainteresowanych skutki wyboru właściwej drogi postępowania: poświadczenia bezpieczeństwa uprawniają do dostępu do informacji „zastrzeżonych” we wszystkich jednostkach organizacyjnych Policji i poza Policją, upoważnienia wydane przez kierowników jednostek organizacyjnych będą respektowane tylko w jednostce organizacyjnej podległej kierownikowi, który wydał upoważnienie.

Luty 2011 r.



**Barbara ŚWIĄTKIEWICZ**  
radca prawny

***Wykorzystywanie danych z Krajowego Systemu  
Informacyjnego Policji  
oraz Systemu Informacji Operacyjnych  
w postępowaniu kwalifikacyjnym  
(opinia prawna)***

W piśmie z dnia 22 marca 2011 r. Komendant Główny Policji zwrócił uwagę na konieczność przestrzegania zasad przetwarzania danych zgromadzonych w zbiorach Krajowego Systemu Informacyjnego Policji i Systemu Informacji Operacyjnych; wskazał m.in. na niedopuszczalne, czynione wbrew przepisom prawa przetwarzanie (uzyskiwanie, sprawdzanie, wykorzystywanie itp.) danych osobowych z KSIP i SIO w sprawach administracyjnych (w tym osobowych) lub cywilnych.

Z treści przywołanego pisma nie można wyczytać zakazu wykorzystywania danych z wymienionych zbiorów w postępowaniu kwalifikacyjnym, przeprowadzanym w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do Policji. Przepis art. 20 ust. 2a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.) stanowi podstawę do zbierania informacji, w tym danych osobowych, o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich itd. Dane te mogą być uzyskiwane, przetwarzane i wykorzystywane przez Policję w celu realizacji ustawowych zadań. Ustawowym zadaniem Policji jest nie tylko ochrona bezpieczeństwa ludzi i utrzymywanie bezpieczeństwa i porządek

ku publicznego (art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o Policji), lecz także zadania wynikające z innych przepisów – w tym art. 25 ustawy o Policji i przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz. U. Nr 170, poz. 1202). Przepis § 11 pkt 3 powołanego rozporządzenia daje podstawę do sprawdzenia w rejestrach – w tym KSIP i SIO – prawdziwości informacji podanych przez kandydata do służby. Sprawdzenie więc danych tych osób w rejestrach KSIP i SIO nie jest czynnością naruszającą prawo.

Najbardziej wiarygodnym sposobem udokumentowania czynności sprawdzenia jest dołączenie do materiałów postępowania kwalifikacyjnego wydruku. Jednakże należy pamiętać, że dostęp do tych materiałów mogą mieć tylko osoby uprawnione, a także – że w wydruku mogą się znajdować takie dane, które nie będą dotyczyły sprawdzenia informacji podanych przez kandydata w kwestionariuszu. W takim wypadku umieszczanie wydruku w aktach postępowania mogłoby naruszać art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. nr 101, poz. 926, ze zm.). Mając te okoliczności na uwadze uważam, że należy sporządzić tylko odpowiednią adnotację lub notatkę służbową, odnoszącą się do treści informacji uzyskanych z rejestrów i danych podanych przez kandydata do służby w Policji.

Zgodnie z treścią pisma Komendanta Głównego Policji nie należy ujawniać uzyskanych z rejestrów danych kandydatowi do służby w Policji.

Kwiecień 2011 r.

**Danuta T R U Ś**  
radca prawny  
Komenda Główna Policji

## ***Ochrona obiektów Policji (opinia prawna)***

Zagadnienie ochrony obiektów Policji reguluje przepis art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. nr 43, poz. 277, z późn. zm.). W myśl tego przepisu, każdy organ Policji (Komendant Główny Policji, komendant wojewódzki/Stołeczny Policji, komendant powiatowy/miejski/rejonowy Policji, komendant komisariatu Policji) zobowiązany jest zapewnić ochronę podległych obiektów. Cytowana ustawa nie przewiduje jednak sposobu realizacji zadań związanych z ochroną obiektów policyjnych na czas pokoju ani też wskazuje, kto ma obowiązek wykonywać plany ochrony fizycznej obiektów, czy też kto ma sprawować bezpośredni nadzór nad ochroną fizyczną obiektu. Taki stan prawny nie wyklucza możliwości określenia sposobu ochrony podległych obiektów przez dany organ Policji. W celu wykonania zadań związanych z ochroną obiektów policyjnych zatem właściwy komendant Policji ustala w stosownym akcie prawnym ochronę podległych obiektów. W dokumencie tym wskazuje się m.in. służby wykonujące ochronę obiektów policyjnych na czas pokoju i podmioty odpowiedzialne za sporządzanie planów ochrony obiektów oraz podmioty sprawujące bezpośredni nadzór nad ochroną fizyczną obiektów.

Ochrona obiektów w Komendzie Głównej Policji jest realizowana w sposób przewidziany w zarządzeniu nr 1470 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 grudnia 2009 r.

w sprawie ochrony obiektów Komendy Głównej Policji, wydanym na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Na mocy tego zarządzenia wykonywanie zadań ochrony obiektów KGP należy do Biura Logistyki Policji KGP (Wydziału Zabezpieczenia Obiektów KGP Biura Logistyki Policji KGP). Nadzór nad wykonaniem zadań ochrony obiektów KGP sprawuje Zastępca Komendanta Głównego Policji ds. służby wspomagającej działalność Policji. Przepisanie Biura Logistyki Policji KGP zadania ochrony obiektów znalazło też odzwierciedlenie w przepisach § 24 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 749 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP nr 6, poz. 20), z których wynika, że Komendant Główny Policji uznał Biuro Logistyki Policji KGP, służbę wspomagającą działalność Policji, za służbę właściwą w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym do wykonywania zadań ochrony obiektów Policji, nie powierzył zaś wykonywania tych obowiązków służbom kryminalnym czy prewencyjnym („służbom liniowym”), właściwym do realizacji ustawowych zadań Policji.

Mając zatem na uwadze wykonanie obowiązku ochrony obiektów Policji, o którym mówi art. 20a ustawy o Policji, oraz biorąc pod uwagę zachowanie jednolitości rozwiązań w tej kwestii i zapewnienie skuteczności kontroli (kontroli w tym samym pionie), należy zaproponować komendantom jednostek organizacyjnych Policji wykorzystanie rozwiązań przyjętych przez Komendanta Głównego Policji w zarządzeniu nr 1470 z dnia 1 grudnia 2009 r.

Pisząc o ochronie obiektów policyjnych, należy wspomnieć o ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 182, poz. 1228). Ten akt prawny powinni uwzględniać komendanci Policji (kierownicy jednostek Policji), wykonujący obowiązki ochrony fizycznej infor-

macji niejawnych w podległych obiektach policyjnych. Na mocy art. 14 ust. 1 ustawy „kierownik jednostki organizacyjnej, w której są przetwarzane informacje niejawne, odpowiada za ich ochronę, w szczególności za zorganizowanie i zapewnienie funkcjonowania tej ochrony”.

Ustawa zawiera też zapisy, dotyczące planów ochrony informacji niejawnych. Na podstawie delegacji zawartej w art. 47 ust. 1 Rada Ministrów określi w rozporządzeniu m.in. podstawowe elementy, które powinien zawierać plan ochrony informacji niejawnych. Na podstawie delegacji zawartej w ust. 3 tegoż artykułu Komendant Główny Policji (m.in.) w zakresie swojego działania określił w zarządzeniu szczególnie sposób organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz komórek organizacyjnych, o których mowa w art. 44 ust. 1, sposób i tryb przetwarzania informacji niejawnych oraz dobór i stosowanie środków bezpieczeństwa. Wskazane są również podstawowe elementy, które powinien zawierać plan ochrony informacji niejawnych (zarządzenie nr 2020 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie szczególnego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych i innych niż kancelaria tajna komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przetwarzanie materiałów niejawnych, sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych oraz doboru i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego informacji niejawnych w Policji, Dz. Urz. KGP z 2011 r. nr 1, poz. 5).

W świetle przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych opracowanie planów ochrony tych informacji jest obowiązkiem pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych. W planach bezwzględnie uwzględnia się ich ochronę fizyczną. Reguła ta jednak nie oznacza, że pełnomocnik ds. ochrony jest z mocy ustawy odpowiedzialny za całość ochrony fizycznej obiektu. Z praktyki terenowych jednostek organizacyjnych Policji wynika, że niejednokrotnie komendanci Policji powierzają swoim pełnomocnikom ds. ochrony informacji

niejawnych zadania ochrony fizycznej w ogóle, co można przyjąć za właściwe, jednakże pod warunkiem że zadania te nie będą kolidować z podstawowymi obowiązkami pełnomocnika (art. 15 ust. 4 ustawy).

Odrębną sprawą jest potrzeba ścisłej koordynacji planów ochrony obiektów policyjnych z planami ochrony informacji niejawnych w tych obiektach.

Podsumowując, należy stwierdzić, że określenie sposobu realizacji ustawowych zadań ochrony własnych obiektów należy do kompetencji właściwego organu Policji. Jest to problem organizacyjny, a nie prawny, dlatego Biuro Prawne KGP nie może wskazywać, jaka komórka organizacyjna Policji ma obowiązek wykonywać plany ochrony fizycznej obiektów policyjnych i kto jest właściwy do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad ochroną fizyczną obiektu.

Styczeń 2011 r.

**Mirosław Józef SZCZAWIŃSKI**  
radca prawny  
Komenda Główna Policji

***Konieczność uzyskania zgody komendantów  
i zastępców komendantów Policji  
na publikowanie oświadczeń majątkowych  
w Biuletynie Informacji Publicznej  
(opinia prawna)***

1. Zgodnie z art. 62 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. nr 43, poz. 277, ze zm.) informacje zawarte w oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje organów Policji są publikowane, bez ich zgody, na właściwych stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Dotyczy to wszystkich pełniących funkcje organu Policji, zarówno osób powołanych (na stałe) na stanowisko komendanta, jak również osób (ich zastępców) pełniących czasowo niektóre (lub wszystkie) funkcje organu na mocy udzielonego im przez komendanta pełnomocnictwa. Analogiczna sytuacja występuje w wypadku osób pełniących obowiązki komendanta (organu Policji). Zawarte w tym artykule uprawnienie ustawowe do publikacji informacji bez zgody osób pełniących funkcje organów Policji wyłącza uprawnienie do ich uzyskania, a samo składanie takich zgód nie ma podstawy prawnej i jest bezprzedmiotowe.

2. Ponadto, zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym policjantów oraz trybu publikowania

oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje organów Policji (Dz. U. nr 144, poz. 1015), przełożeni właściwi w sprawach osobowych osób pełniących funkcje organów Policji publikują informacje zawarte w oświadczeniach o ich stanie majątkowym w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 7 dni od dnia złożenia oświadczenia.

Marzec 2011 r.



**Maciej S Ł A W I Ń S K I**  
radca prawny  
Komenda Główna Policji

***Nadawanie klauzul tajności teczkom osób udzielających pomocy Policji w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych (opinia prawna)***

W sprawie „interpretacji i oceny przepisu art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 182, poz. 1228) w kontekście nadawania klauzul tajności teczkom osobowym kwalifikowanych źródeł informacji” wyrażam następujące stanowisko:

Zwrócić należy przede wszystkim uwagę na zasadniczą trudność, jaką stwarza nowa ustawa o ochronie informacji niejawnych przy próbie narzucania określonych kwalifikacji całej grupie (kategorii) dokumentów, rezygnując z wykazu informacji mogących być klasyfikowane jako „ściśle tajne” i „tajne”, stanowiącego załącznik do poprzednio obowiązującej ustawy. Korzystając z tego wykazu pod rządami poprzedniej ustawy, informacje, które umożliwiają identyfikację osób udzielających pomocy Policji w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, klasyfikowano jako informacje „tajne”. „Filozofią” przepisów rozdziału 2 ustawy obowiązującej jest nadawanie klauzul tajności poszczególnym dokumentom (materiałom) na podstawie oceny stopnia niejawności informacji zawartych w konkretnym dokumencie, dokonanej według kryteriów określonych w art. 5 ustawy. Konstatacja ta odnosi się także do wskazanych w pytaniu teczek osób,

udzielających pomocy Policji przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych. O klasyfikacji teczki powinny decydować informacje w niej zawarte, które należy ocenić, posługując się dyrektywami określonymi w art. 5 ustawy.

Odnosząc się wprost do poruszonego w pytaniu problemu oceny teczki osobowej źródła informacji w aspekcie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy, zawierającego kryterium „zagrożenia życia lub zdrowia funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie”, należy podkreślić, że kryterium to trzeba stosować łącznie z warunkiem wstępnym klasyfikowania informacji jako „ściśle tajne”, zawartym w art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze, mówiącym o skutku nieuprawnionego ujawnienia informacji w postaci spowodowania „wyjątkowo poważnej szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej”. Pewność (nie prawdopodobieństwo) nastąpienia takiego skutku należy – jak się wydaje – oceniać według rodzaju i znaczenia informacji przekazywanych przez osobę udzielającą pomocy Policji i związanej z tym realnej możliwości zagrożenia życia lub zdrowia tej osoby.

Klasyfikując omawiane teczki, należy także mieć na uwadze inne klauzule „tajne” – art. 5 ust. 2 pkt 4 i 5, „poufne” – art. 5 ust. 3 pkt 3 i 5 oraz „zastrzeżone” – art. 5 ust. 4 („szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego”) ustawy o ochronie informacji niejawnych; związek zawartych we wskazanych przepisach kryteriów niejawności z zadaniami Policji wydaje się być bardziej realny.

Luty 2011 r.

**Barbara ŚWIĄTKIEWICZ**  
radca prawny

***Możliwość zachowania stawki uposażenia  
policjantowi mianowanemu na stanowisko  
służbowe podczas pozostawania – na własną  
prośbę – w dyspozycji przełożonego  
(opinia prawna)***

Przepis art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. nr 43, poz. 277, ze zm.) ma na celu ochronę policjanta, który zostaje przeniesiony „z urzędu” na stanowisko zaszeregowane do niższej grupy uposażenia zasadniczego. W myśl ust. 3 powołanego przepisu ochrony tej nie stosuje się wówczas, gdy policjant zostaje przeniesiony na takie stanowisko na własną prośbę. Powstaje pytanie, czy policjant przeniesiony z urzędu do dyspozycji przełożonego na wypadek przeniesienia na własną prośbę na stanowisko zaszeregowane do niższej grupy uposażenia zasadniczego podlega ochronie, o której mowa w przywołanym na wstępie przepisie. Na podstawie art. 37a ustawy o Policji można przenieść policjanta do dyspozycji przełożonego w razie zwolnienia z zajmowanego stanowiska. Jeżeli więc policjant składa oświadczenie woli o zwolnieniu go z zajmowanego stanowiska służbowego i przeniesieniu do dyspozycji przełożonego, dokonuje wyboru – nie chce pełnić służby na dotychczasowym stanowisku. Pozostając w dyspozycji przełożonego, policjant nie jest mianowany na jakiekolwiek stanowisko służbowe. Ma tylko zachowane prawo do pobierania

uposażenia w dotychczasowej wysokości. Może jednak być mu cofnięty dodatek funkcyjny lub obniżony dodatek służbowy. Wystąpienie przez przyszłego przełożonego policjanta o przeniesienie policjanta pozostającego w dyspozycji przełożonego do nowej jednostki organizacyjnej jest realizacją zapisu art. 37a pkt 1 ustawy o Policji. Jednakże przeniesienie to nie następuje z dotychczas zajmowanego stanowiska, lecz z dyspozycji, w której policjant pozostaje. Jeżeli więc policjant sam zrezygnował z zajmowanego stanowiska, nie może korzystać z ochrony przewidzianej w art. 103 ust. 1 ustawy o Policji. W przeciwnym razie zachowywałby prawo do uposażenia należnego na stanowisku, z którego sam zrezygnował. Należy rozważyć także wersję zachowania uposażenia na podstawie art. 103 ust. 1 ustawy o Policji w wypadku mianowania policjanta „z urzędu” na wyższe stanowisko służbowe, z którego policjant po jakimś czasie rezygnuje i pozostaje w dyspozycji przełożonego, a następnie zostaje mianowany z „urzędu” na niższe stanowisko służbowe niż zajmowane przed przeniesieniem na wyższe stanowisko. W takiej sytuacji policjant na nowym stanowisku służbowym zachowuje prawo do stawki uposażenia należnego na stanowisku, z którego został mianowany „z urzędu” na wyższe stanowisko służbowe i z którego zrezygnował.

Ta sama zasada powinna obowiązywać przy stosowaniu § 2a rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalenia wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. nr 152, poz. 1732, ze zm.).

Kwiecień 2011 r.

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

Dnia 22 marca 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia Sędziowie	WSA Olga Żurawska-Matusiak WSA Ewa Marcinkowska WSA Andrzej Kołodziej (spr.)
Protokolant	Referent-stażysta Eliza Kusy

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 marca 2011 r.  
sprawy ze skargi Andrzeja P.  
na decyzję Komendanta Stołecznego Policji w Warszawie  
z dnia 8 listopada 2010 r. nr (...)  
w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego  
w sprawie wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu  
wysługi lat

**oddala skargę.**

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Eliza Kusy  
referent-stażysta

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 25 czerwca 2007 r. Komendant Rejonowy Policji Warszawa (...) ustalił Andrzejowi P. wzrost uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat na dzień przyjęcia do służby w wysokości 0% podnosząc, że do wysługi lat na dzień przyjęcia funkcjonariusza do służby w Policji, tj. na dzień 28 grudnia 1978 r., należy zaliczyć mu okres pracy w Policji wynoszący 1 dzień, a w Wojsku Polskim – 2 miesiące. Organ wskazał, że zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalenia wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732, z późn. zm.) uposażenie zasadnicze policjanta wzrasta z tytułu wysługi lat o 2% po 2 latach służby, o 1% za każdy następny rok służby, aż do wysokości 20% po 20 latach służby oraz o 0,5% za każdy następny rok służby powyżej 20 lat – łącznie do wysokości 25% po 30 latach służby. Wobec zaliczenia funkcjonariuszowi okresów wysługi, obejmujących łącznie jedynie 2 miesiące i 1 dzień, organ uznał za zasadne ustalenie, na dzień przyjęcia Andrzeja P. do służby w Policji, wzrostu jego uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat w wysokości 0%.

Komendant Stołeczny Policji, po rozpoznaniu odwołania strony, decyzją nr 183 z dnia 24 sierpnia 2007 r. utrzymał w mocy rozkaz personalny organu I instancji. Stwierdził, że analiza akt osobowych funkcjonariusza wykazała, że pełnił on służbę w Policji od dnia 28 grudnia 1978 r. W aktach zaś znajdowały się następujące dokumenty:

1. pismo z Kopalni Węgla Kamiennego „Jaworzno” z dnia 11 grudnia 1989 r. potwierdzające, iż Andrzej P. w okresie od dnia 1 września 1972 r. do dnia 1 czerwca 1975 r.

uczęszczał do Zasadniczej Szkoły Górniczej przy Kopalni Węgla Kamiennego (...) i odbył zajęcia praktyczne na powierzchni kopalni zgodnie z przewidzianym programem nauczania, w którym to piśmie wyjaśniono jednocześnie, że zgodnie z obowiązującym w resorcie Górnictwa zarządzeniem nr 18 Ministra Górnictwa i Energetyki z dnia 10 czerwca 1985 r., absolwentom szkół zalicza się okres nauki w ZSG do stażu pracy warunkującego przyznanie uprawnień jubileuszowych i specjalnego wynagrodzenia z Karty Górnika;

2. zaświadczenie pracy z Nadwiślańskiej Spółki Węglowej S.A. Kopalni Węgla Kamiennego (...) z dnia 12 października 1995 r., stwierdzające odbycie przez Andrzeja P. praktyki w okresach: od 4 maja 1976 r. do 28 maja 1976 r. i od 2 maja 1977 r. do 28 maja 1977 r.;

3. zaświadczenie z Wojskowej Komendy Uzupełnień w M. z dnia 28 listopada 1995 r. potwierdzające, iż Andrzej P. pełnił służbę wojskową w okresie od dnia 27 października 1978 r. do dnia 28 grudnia 1978 r.

W tych warunkach organ odwoławczy uznał, iż prawidłowo zaliczono policjantowi do wysługi lat, uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego, potwierdzony zaświadczeniem WKU w M. okres pełnienia służby wojskowej, natomiast błędnie go wyliczono. Okres ten bowiem winien wynosić 2 miesiące i 2 dni, co łącznie z okresem pracy w Policji wynosiło okres 2 miesięcy i 3 dni. Jednocześnie Komendant Stołeczny Policji zauważył, że – zgodnie z treścią § 4 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 cytowanego rozporządzenia z dnia 6 grudnia 2001 r. – do wysługi lat, uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego, zalicza się zakończone okresy zatrudnienia wykonywanego w pełnym wymiarze czasu pracy (...), natomiast nie zalicza się okresów służby i pracy, za które nie przysługiwało uposażenie zasadnicze, wynagrodzenie lub zasiłek na podstawie przepisów o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego

w razie choroby i macierzyństwa. W związku z tym zatem, iż materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie potwierdził faktycznego wykonywania przez odwołującego się pracy na rzecz Kopalni Węgla Kamiennego (...) oraz kopalni (...) w T., jak również nie potwierdził pobierania przez niego wynagrodzenia w zamian za świadczenie pracy, okresy odbywania zajęć w obu kopalniach nie zostały uwzględnione.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 12 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Wa 1910/07 oddalił skargę Andrzeja P. na wymienioną wyżej decyzję Komendanta Stołecznego Policji. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2009 r. sygn. akt I OSK 812/08, stwierdzając naruszenie prawa materialnego, uchylił wyrok Sądu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania temu Sądowi. NSA wskazał, aby ponownie rozpatrując sprawę, Sąd miał na uwadze brak podstawy prawnej do zmiany uposażenia na niekorzyść policjanta, w związku z anulowaniem okresu poprzednio zaliczonego do wysługi lat.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 września 2009 r. sygn. akt II SA/Wa 1054/09 uchylił zaskarżoną decyzję Komendanta Stołecznego Policji oraz rozkaz personalny Komendanta Rejonowego Policji Warszawa. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że zgodnie z art. 190 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi był związany wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, ze zm.) wysokość uposażenia zasadniczego policjanta jest uzależniona od grupy zaszeregowania jego stanowiska służbowego oraz od posiadanej wysługi lat. Zgodnie natomiast z § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. uposażenie



zasadnicze policjanta wzrasta z tytułu wysługi lat o 2% po dwóch latach służby i o 1% za każdy następny rok służby, aż do wysokości 20% po dwudziestu latach służby oraz o 0,5% za każdy następny rok służby powyżej 20 lat – łącznie do wysokości 25% po trzydziestu latach służby. Z kolei § 4 wyżej wskazanego rozporządzenia wymienia okresy zatrudnienia zaliczane do wysługi lat. W tych warunkach policjant jest obowiązany złożyć w komórce organizacyjnej jednostki Policji właściwej do spraw kadr dokumenty potwierdzające okresy zaliczane do wysługi lat, o których mowa w § 4, a wysługę lat oraz poszczególne jej okresy składowe ustala się na dzień przyjęcia policjanta do służby, chyba, że z przepisów odrębnych wynika inny termin zaliczenia danego okresu (§ 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia). Oznacza to, że policjanci przyjmowani do służby, pod rządami przepisów tego rozporządzenia, mają ustalone okresy zaliczane do wysługi lat służby w Policji. W dalszej części przepisy przewidują możliwość zmiany wysługi lat, w związku z zaliczeniem policjantowi dotychczas nieudokumentowanych okresów zaliczanych do wysługi lat (§ 5 ust. 3 rozporządzenia). Dotyczy to sytuacji, gdy policjant nie dysponował przy przyjęciu do służby odpowiednimi dokumentami dotyczącymi okresów zaliczonych do wysługi lat w Policji. Po ich dostarczeniu możliwa jest zmiana ustaleń w tym zakresie i zaliczenie dalszych udokumentowanych okresów. Organ rozstrzyga w drodze decyzji ustalającej lub zmieniającej wysługę lat w trybie określonym w § 5 ust. 2 i 3 powołanego rozporządzenia, która określa termin nabycia prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat oraz procentową jego wysokość z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu, natomiast dalszy wzrost uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat w Policji nie wymaga wydania odrębnej decyzji (§ 5 ust. 4 i 5 rozporządzenia). Dokonując wykładni powyższych przepisów, zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2009 r., Sąd uznał, że jedynie w drodze zmiany

decyzji można doliczyć dodatkowe okresy do wysługi lat, natomiast brak jest podstaw do odliczenia, już uprzednio zaliczonych do wysługi lat, okresów. Z tego powodu rozstrzygnięcie, że dany okres pracy został zaliczony skarżącemu nieprawidłowo może nastąpić jedynie w drodze nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji ostatecznych o ustaleniu uposażenia skarżącego.

Komendant Rejonowy Policji Warszawa, ponownie rozpatrując sprawę, decyzją nr (...) z dnia 9 sierpnia 2010 r. umorzył postępowanie w sprawie ustalenia wzrostu uposażenia zasadniczego Andrzeja P. z tytułu wysługi lat na dzień przyjęcia do służby, tj. na dzień 28 grudnia 1978 r. W uzasadnieniu organ wskazał, powołując się na art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.), że zarówno uposażenie zasadnicze, jak i dodatki do tego uposażenia, mogą być ustalone jedynie w stosunku do policjantów. Tymczasem, Andrzej P. rozkazem personalnym Komendanta Rejonowego Policji Warszawa nr (...) z dnia 25 czerwca 2007 r. został zwolniony ze służby w Policji z dniem 30 czerwca 2007 r. W ocenie organu, w stanie faktycznym i prawnym obowiązującym w dniu rozstrzygnięcia sprawy, postępowanie dotyczące ustalenia wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego jest bezprzedmiotowe. W związku z rozwiązaniem stosunku służbowego Komendant Rejonowy nie może bowiem ani nałożyć na Andrzeja P. obowiązku, ani przyznać wymienionemu uprawnienia.

W odwołaniu do wymienionej decyzji Andrzej P. zarzucił obrazę przepisów postępowania administracyjnego tj. art. 105 § 1 k.p.a. poprzez przyjęcie, że w przedmiotowej sprawie zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania administracyjnego, w sytuacji, gdy w obrocie prawnym pozostaje decyzja Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z dnia 1 stycznia 1993 r., zaliczająca wysługę lat w innym, więk-

szym wymiarze, na podstawie której powinien otrzymywać wyższy dodatek służbowy. Strona zarzuciła również naruszenie art. 16 § 1 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 ust. 3 k.p.a. poprzez nieuwzględnienie ostatecznej decyzji, dotyczącej wysługi lat ustalonej na dzień 1 stycznia 1993 r., a także obrzędu przepisu art. 9 k.p.a. poprzez niepoinformowanie strony o okolicznościach faktycznych i prawnych przed podjęciem decyzji, które miały wpływ na ustalenie praw i obowiązków. Wymieniony zarzucił również organowi I instancji błędną wykładnię przepisu art. 100 ustawy o Policji, poprzez przyjęcie, że przepis może być stosowany tylko w stosunku do policjantów.

Komendant Stołeczny Policji decyzją nr (...) z dnia 8 listopada 2010 r. utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu wskazał, że wykładnia art. 100 ustawy o Policji prowadzi do wniosku, że zarówno uposażenie zasadnicze, jak i dodatki do uposażenia, mogą być ustalane jedynie w stosunku do policjantów. Andrzej P. został zwolniony ze służby w Policji z dniem 30 czerwca 2007 r. na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji. Organ nie może zatem nałożyć na wymienionego obowiązku ani przyznać uprawnienia. Komendant wskazał, że zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy o Policji, prawo do uposażenia powstaje z dniem mianowania policjanta na stanowisko służbowe, zaś art. 103 ust. 3 tej ustawy stanowi, że prawo do uposażenia wygasa z ostatnim dniem miesiąca, w którym nastąpiło zwolnienie policjanta ze służby lub zaistniały inne okoliczności uzasadniające wygaśnięcie tego prawa. Za bezzasadny uznany został zarzut naruszenia art. 100 ustawy o Policji w sytuacji, gdy Andrzej P. z dniem 30 czerwca 2007 r. zwolniony został ze służby w Policji, a zatem prawo do uposażenia wygasło.

Organ stwierdził, że prowadzenie postępowania administracyjnego, zarówno w postępowaniu zwykłym, jak i w trybie nadzwyczajnym, w sprawie dotyczącej określenia

wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego Andrzeja P. w aktualnym stanie faktycznym i prawnym jest bezprzedmiotowe. Wskazał, że sprawa administracyjna jest konsekwencją istnienia stosunku administracyjnoprawnego, czyli sytuacji prawnej, w której strona ma prawo żądać od organu skonkretyzowania jej indywidualnych uprawnień, wynikających z prawa materialnego.

W ocenie organu, sprawa dotycząca ustalenia wymieinionemu wyżej wzrostu uposażenia zasadniczego na dzień przyjęcia do służby, tj. na dzień 28 grudnia 1978 r. stała się bezprzedmiotowa, bowiem skarżący nie pozostaje w stosunku służbowym z Komendantem Rejonowym Policji Warszawa w związku ze zwolnieniem ze służby z dniem 30 czerwca 2007 r., które nastąpiło przed wydaniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyroku z dnia 9 września 2009 r. sygn. akt II SA/Wa 1054/09.

Odnosząc się do żądania przywrócenia do służby organ podał, że także to żądanie jest bezprzedmiotowe. Zgodnie bowiem z przepisem art. 42 ust. 1 ustawy o Policji, podstawę przywrócenia do służby na stanowisko równorzędne stanowi uchylene lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji z powodu jej wadliwości, nie zaś uchylene rozkazu personalnego w sprawie ustalenia wzrostu uposażenia zasadniczego. Organ podkreślił, że wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 września 2009 r. sygn. akt II SA/Wa 1054/09 dotyczył wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat i nie ma wpływu na wysługę emerytalną skarżącego. Wysługę emerytalną, jej wysokość oraz warunki ustalania określa ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.) oraz ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227). Nie wszystkie okresy zaliczane do wysługi lat, uwzględnianej przy

wzroście uposażenia zasadniczego zaliczane są do wysługi emerytalnej. Ustalenie wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat nie ma żadnego wpływu na zastosowaną podstawę zwolnienia.

Za chybiony Komendant uznał również zarzut naruszenia art. 9 k.p.a., bowiem organ I instancji nie miał obowiązku informowania strony o zamiarze umorzenia wszczętego z urzędu postępowania. W ocenie Komendanta Stołecznego Policji organ I instancji prawidłowo rozpoznał sprawę i nie naruszył obowiązujących przepisów.

Decyzja Komendanta Stołecznego Policji nr (...) z dnia 8 listopada 2010 r. stała się przedmiotem skargi Andrzeja P. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wnosząc o jej uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, zaskarżonej decyzji zarzucił: naruszenie art. 105 § 1 k.p.a. poprzez przyjęcie, że zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy w obrocie prawnym pozostaje decyzja Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z dnia 1 stycznia 1993 r. zaliczająca skarżącemu wysługę lat w następujących okresach składkowych: w Policji 14 lat i 4 dni, w Wojsku Polskim 2 miesiące i 2 dni, w Zakładzie Pracy 2 lata 10 miesięcy i 23 dni, łącznie – 31 lat i 6 miesięcy, co uprawnia skarżącego w jego ocenie do tego, aby otrzymywać dodatek stażowy w wysokości 25%.

Skarżący zarzucił również błędne przyjęcie, że art. 100 ustawy o Policji może być stosowany jedynie w stosunku do policjantów i nie znajduje zastosowania do skarżącego w sytuacji, gdy w obrocie prawnym pozostaje decyzja Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z dnia 1 stycznia 1993 r. W ocenie skarżącego organ powinien wypłacić świadczenie roczne, należne po przekroczeniu progu 30 lat wysługi emerytalnej, powiększyć wymiar dodatku stażowego o 1% oraz umożliwić skarżącemu skorzystanie z rozliczenia dodat-

ku dochodowego w oparciu o art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z uwzględnieniem korzyści wynikających z nabycia wysługi emerytalnej w wymiarze 30 lat.

W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że otrzymuje niższą emeryturę niż powinien. Zarzucił, że w zaskarżonej decyzji organ kwestię tę zupełnie pominął. Organ nie odniósł się także do decyzji z dnia 1 stycznia 1993 r., o której była mowa wyżej. W związku tym, że decyzja ta nadal obowiązuje, nie została wyeliminowana z obrotu prawnego, zdaniem skarżącego powinien on otrzymywać z tego tytułu należne uposażenie i skorzystać z przysługujących uprawnień po przekroczeniu progu 30 lat wysługi emerytalnej. Skarżący podkreślił, że przed wydaniem decyzji umarzającej postępowanie w niniejszej sprawie wniósł ponownie o przywrócenie do służby. Pominięcie po raz kolejny decyzji dotyczącej wysługi lat ma znaczący wpływ na wynik sprawy, bowiem w ocenie skarżącego powinien on otrzymywać świadczenie określone w art. 117 ust. 1 ustawy o Policji.

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

Stosownie do treści 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 sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Skarga oceniana wedle tych kryteriów nie zasługuje na uwzględnienie.

W niniejszej sprawie bezsporne jest, że Komendant Rejonowy Policji Warszawa rozkazem personalnym nr (...) z dnia 25 czerwca 2007 r., z urzędu ustalił Andrzejowi P.

wzrost uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat na dzień przyjęcia do służby, tj. na dzień 28 grudnia 1978 r. na 0%, a Komendant Stołeczny Policji decyzją nr (...) z dnia 24 sierpnia 2007 r., wydaną po rozpatrzeniu odwołania, zaskarżony rozkaz utrzymał w mocy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 1910/07, oddalił skargę Andrzeja P. na powyższą decyzję, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej ww. wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 812/08, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie. Dokonując oceny stanu faktycznego sprawy oraz wykładni mających zastosowanie przepisów prawa materialnego, stwierdził, że brak jest podstawy prawnej do zmiany uposażenia na niekorzyść policjanta w związku z anulowaniem okresu poprzednio zaliczonego do wysługi lat. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 września 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1054/09, uchylił zaskarżoną decyzję Komendanta Stołecznego Policji nr (...) z dnia 24 sierpnia 2007 r. oraz utrzymany w nim w mocy rozkaz personalny Komendanta Rejonowego Policji Warszawa nr (...) z dnia 25 czerwca 2007 r. W uzasadnieniu dokonał analizy przepisów art. 101 i 102 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalenia wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732, ze zm.), stwierdzając w konkluzji, że jedynie w drodze zmiany decyzji można doliczyć dodatkowe okresy do wysługi lat, natomiast brak jest podstaw do odliczenia już uprzednio zaliczonych do wysługi lat okresów

na podstawie ówczesnie obowiązujących przepisów. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1761/09, oddalił skargę kasacyjną organu od powyższego wyroku WSA.

Oczywistym jest zatem, że w obrocie pozostaje rozkaz personalny nr (...) z dnia 12 grudnia 1995 r., ustalający Andrzejowi P. wysługę lat według stanu na dzień 1 stycznia 1993 r.

Bezsporna jest również w rozpoznawanej sprawie okoliczność, iż skarżący został ostatecznie rozkazem Komendanta Rejonowego Policji Warszawa nr (...) z dnia 25 czerwca 2007 r. zwolniony z Policji z dniem 30 czerwca 2007 r.

Należy zwrócić uwagę, że przepisy rozdziału 9 ustawy o Policji zatytułowanego „Uposażenie i inne świadczenia pieniężne policjantów” wyraźnie wskazują, iż stosuje się je do funkcjonariuszy w służbie. Zgodnie bowiem z treścią art. 99 ust. 1 tej ustawy, prawo do uposażenia powstaje z dniem mianowania policjanta na stanowisko służbowe, wygasa zaś w myśl art. 108 ust. 3, z ostatnim dniem miesiąca, w którym nastąpiło zwolnienie policjanta ze służby lub zaistniały inne okoliczności uzasadniające wygaśnięcie tego prawa. Z kolei stosownie do brzmienia art. 101 ust. 1 ustawy o Policji, wysokość uposażenia zasadniczego policjanta jest uzależniona od grupy zaszeregowania jego stanowiska oraz posiadanej wysługi lat.

Podobnie rzecz się ma z przepisami wykonawczymi w tym zakresie, tj. rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalenia wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732, ze zm.).



Przepis § 5 ww. rozporządzenia stanowi, iż dokumenty potwierdzające okresy zaliczane do wysługi lat, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2-5 policjant jest obowiązany złożyć w komórce organizacyjnej jednostki Policji właściwej do spraw kadr (§ 1). Wysługę lat oraz poszczególne okresy składowe ustala się na dzień przyjęcia policjanta do służby, chyba że z przepisów odrębnych wynika inny termin zaliczenia danego okresu (§ 2). Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany wysługi lat w związku z zaliczeniem policjantowi dotychczas nieudokumentowanych okresów, o których mowa w ust. 1 (§ 3). Termin nabycia prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat oraz procentową jego wysokość określa się w decyzji ustalającej lub zmieniającej wysługę lat w trybie określonym w ust. 2 i 3, z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu (§ 4). Další wzrost uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat w Policji nie wymaga wydania odrębnej decyzji (§ 5). Ponadto z treści przepisu § 5 pkt 1 jednoznacznie wynika, iż ustalenie lub zmiana wysługi lat w odniesieniu do policjanta odbywa się w drodze decyzji rozstrzygającej kwestię wzrostu uposażenia zasadniczego z tego tytułu, czyli musi ona dotyczyć policjanta.

Tymczasem Andrzej P., co już zostało wcześniej podniesione, jest emerytem policyjnym, ponieważ ze służby w Policji został zwolniony z dniem 30 czerwca 2007 r.

Sprawa administracyjna w rozumieniu art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), zwanej dalej k.p.a., jest konsekwencją istnienia stosunku administracyjno-prawnego, czyli takiej sytuacji prawnej, w której strona ma prawo żądać od organu administracyjnego skonkretyzowania jej indywidualnych uprawnień wynikających z prawa materialnego.

Podstępowanie w sprawie administracyjnej staje się zaś bezprzedmiotowe, jeżeli brak jest któregośkolwiek z elementów wspomnianego stosunku materialnoprawnego. Przepis art. 105 § 1 k.p.a. ma bowiem zastosowanie tylko w sytuacjach, gdy w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania. Inaczej rzecz ujmując, można stwierdzić, że decyzja o umorzeniu postępowania zapada wówczas, gdy przyznanie określonego uprawnienia stało się zbędne lub gdy organ administracji stwierdzi oczywisty brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpoznawania sprawy.

W rozpoznawanej sprawie mamy zatem do czynienia z bezprzedmiotowością postępowania administracyjnego dotyczącego wzrostu uposażenia zasadniczego Andrzeja P. z tytułu wysługi lat, gdyż brak jest jego przedmiotu w postaci konkretyzacji uprawnień byłego policjanta wynikających z przepisów ustawy o Policji oraz powołanego rozporządzenia. W tej sytuacji trafne było przyjęcie przez organy, iż zaistniała przesłanka do umorzenia przedmiotowego postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

Odnosząc się natomiast do zarzutu skarżącego, że w wyniku odmowy zaliczenia mu do wysługi lat spornych okresów, otrzymuje niższą emeryturę należy wskazać, że kwestia powyższa wykracza poza przedmiot niniejszego postępowania. Trzeba przy tym nadmienić, co podnosi sam skarżący, że z obrotu prawnego skutecznie zostały wyeliminowane decyzje z 2007 r., odmawiające zaliczenia mu do wysługi lat, od którego uzależniony jest wzrost uposażenia zasadniczego, a zatem w obrocie prawnym pozostaje korzystna dla niego decyzja z 12 grudnia 1995 r.

Podobne kwestie przywrócenia do służby w Policji oraz świadczenia przewidzianego w art. 117 ust. 1 ustawy o Policji, skoro nie były przedmiotem postępowania prowa-

dzzonego przez organ, to nie mogły podlegać ocenie Sądu w niniejszym postępowaniu.

Z tych względów 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 sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Eliza Kusy  
referent – stażysta

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

Dnia 8 kwietnia 2011 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	Sędzia NSA Małgorzata Borowiec
Sędziowie	Sędzia NSA Wojciech Chróścielewski
	Sędzia del. WSA Marzenna Linska- -Wawrzon (spr.)
Protokolant	asystent sędziego Andrzej Bieńkowski

po rozpoznaniu w dniu 25 marca 2011 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Komendanta Głównego Straży Granicznej  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Warszawie  
z dnia 24 września 2010 r. sygn. akt II SA/Wa 293/10  
w sprawie ze skargi Mariusza G.  
na postanowienie Komendanta Głównego Straży Granicznej  
z dnia 5 stycznia 2010 r. nr (...)  
w przedmiocie umorzenia postępowania dyscyplinarnego

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od Komendanta Głównego Straży Granicznej na rzecz Mariusza G. kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Tomasz Zieliński  
starszy inspektor sądowy

## UZASADNIENIE

W dniu 24 września 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi Mariusza G., wyrokiem o sygn. II SA/Wa 293/10, uchylił postanowienie Komendanta Głównego Straży Granicznej nr (...) z dnia 5 stycznia 2010 r. w przedmiocie umorzenia postępowania dyscyplinarnego oraz poprzedzające je postanowienie Dyrektora Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej nr (...) z dnia 14 grudnia 2009 r.

Wyrok powyższy zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym:

Decyzją z dnia 10 stycznia 2008 r., wydaną na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.), – zwanej dalej „ustawą o SG” oraz § 1 ust. 1 pkt 1 lit. „c” rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 marca 2002 r. w sprawie trybu zawieszania w czynnościach służbowych funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. Nr 23, poz. 237), Komendant Główny Straży Granicznej zawiesił Mariusza G. w czynnościach służbowych w związku z prowadzonym przeciwko niemu śledztwem o popełnienie czynu zabronionego, ściganego z oskarżenia publicznego. Następnie postanowieniem nr (...) z dnia 15 stycznia 2008 r. wydanym na podstawie § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. Nr 118, poz. 1015, ze zm.), – zwanego dalej „rozporządzeniem MSWiA z 2002 r.” Dyrektor Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG, wszczął postępowanie dyscyplinarne przeciwko Mariuszowi G., z uwagi na uzasadnione podejrzenie popełnienia przez funkcjonariusza czynu określonego w art. 135 ust. 2 pkt 4 ustawy o SG, tj. niedopełnienia obowiązków służbowych albo

przekroczenie uprawnień, za co na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy o SG funkcjonariusz podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Kolejnym postanowieniem nr (...) z dnia 17 stycznia 2008 r. Dyrektor Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG zawiesił postępowanie dyscyplinarne do czasu zakończenia postępowania karnego uznając, że czyn zarzucany w postępowaniu dyscyplinarnym jest tożsamy z zarzutem będącym przedmiotem postępowania karnego, a wydanie orzeczenia dyscyplinarnego zależne jest od wyniku postępowania karnego.

Prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa Ochota postanowieniem z dnia 30 stycznia 2009 r. umorzył śledztwo przeciwko Mariuszowi G. wobec niepopelnienia przez niego zarzucanego mu czynu, tj. „że w dniu 30 marca 2005 r. w W., będąc powołanym w dniu 21 grudnia 2004 r. przez Zastępcę Komendanta Głównego SG do pełnienia funkcji członka komisji przetargowej dotyczącej udzielenia zamówienia publicznego na dostawę 40 kompletów urządzeń do wykrywania i identyfikacji narkotyków oraz innych środków psychotropowych i materiałów wybuchowych, nie dopełnił ciążącego na nim obowiązku członka komisji określonego ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. z 2006 r. Dz. U. Nr 164, poz. 1163, ze zm.) oraz Wytycznymi nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji zamówień publicznych w Komendzie Głównej Straży Granicznej oraz załączników do tych Wytycznych w ten sposób, że nie dokonał przetestowania urządzenia SABRE 4000 oferowanego przez Pimco Sp. z o.o. pod kątem spełniania warunków określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) i rekomendował Zamawiającemu wymienione urządzenie jako spełniające warunki określone w SIWZ, czym działał na szkodę interesu publicznego w ten sposób, iż na skutek rekomendacji komisji została zawarta umowa pomię-

dzy Komendantem Głównym SG a Pimco Sp. z o.o., przedmiotem której była sprzedaż i dostawa 40 kompletów urządzeń SABRE 4000, tj. o czyn z art. 231 § 1 kk”.

Sąd Rejonowy III Wydział Karny w Warszawie postanowieniem z dnia 12 października 2009 r. o sygnaturze akt III Kp 486/09, utrzymał w mocy postanowienie Prokuratora Prokuratury Rejonowej Warszawa Ochota.

W związku z powyższym Dyrektor Zarządu Granicznego Komendy Głównej SG postanowieniem nr (...) z dnia 13 listopada 2009 r. podjął zawieszone postępowanie dyscyplinarne, a następnie postanowieniem nr (...) z dnia 14 grudnia 2009 r. wydanym na podstawie § 24 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MSWiA z 2002 r. umorzył postępowanie dyscyplinarne.

Uzasadniając umorzenie postępowania organ powołał się na fakt umorzenia przez Prokuraturę Rejonową Warszawa Ochota śledztwa, wobec niepopelnienia przez funkcjonariusza zarzucanego mu czynu oraz na fakt, że czyn ten, który mógłby stanowić podstawę do pociągnięcia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej, miał miejsce w 2005 r. Organ podkreślił, że zgodnie z treścią art. 137 ust. 2 ustawy o SG, nie można wymierzyć funkcjonariuszowi kary dyscyplinarnej po upływie roku od dnia popełnienia czynu i dlatego należało postępowanie umorzyć.

Po rozpatrzeniu zażalenia Mariusza G. na postanowienie z dnia 14 grudnia 2009 r., Komendant Główny SG nie znalazł podstaw do jego uchylenia i postanowieniem nr (...) z dnia 5 stycznia 2010 r. utrzymywał w mocy zaskarżone postanowienie.

W uzasadnieniu postanowienia organ odwoławczy przytoczył stan faktyczny sprawy i wskazał, że Prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa Ochota wprowadził umorzył śledztwo wobec niepopelnienia zarzucanego funkcjonariuszowi czynu jednak nie zmienia to faktu, że w uzasadnieniu postanowienia Prokurator stwierdził, że: podejrzeni nie

dopełnili swoich obowiązków w zakresie rzetelnego i sumiennego wykonywania funkcji członka komisji przetargowej (...)” oraz, że „podejrzani, pomimo wyczerpania znamion niedopełnienia obowiązków, nie wyczerpali znamienia działania na szkodę interesu Straży Granicznej”.

Organ wyjaśnił, że zgodnie z art. 134 ustawy o SG, funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia niezależnie od odpowiedzialności karnej, a stosownie do treści art. 137 ust. 2 ustawy o SG nie można wymierzyć kary po upływie 1 roku od dnia popełnienia czynu.

Organ podał, że z materiałów dowodowych zgromadzonych w toku postępowania dyscyplinarnego wynika, że czyn zarzucany miał miejsce w maju 2005 r. co powoduje, że zasadnym było umorzenie postępowania dyscyplinarnego ze względu na przedawnienie.

Powyższe postanowienie stało się przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

W skardze tej Mariusz G. zarzucił zaskarżonemu postanowieniu naruszenie jego interesu prawnego poprzez umorzenie postępowania z uwagi na przedawnienie karalności, zamiast umorzenia postępowania z powodu niepopelnienia czynu, a nadto stwierdzenie niedopełnienia obowiązków w zakresie rzetelnego i sumiennego wykonania funkcji członka komisji przetargowej oraz naruszenie § 24 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MSWiA w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy SG, poprzez niezastosowanie tego przepisu i umorzenie postępowania z uwagi na fakt, że czyn przypisany skarżącemu nie wypełnia znamion czynu, za który funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozstrzygnięcia.



W uzasadnieniu skargi wskazał, że naruszenie jego interesu prawnego polega na tym, że organ winien postępowanie umorzyć, przyjmując za podstawę niepopelnienie czynu dyscyplinarnego, nie zaś przedawnienie. Skarżący zaznaczył, że zmiana podstawy umorzenia jest konieczna w świetle decyzji prokuratora o umorzeniu postępowania z powodu niepopelnienia czynu.

Przyjęcie takiej podstawy jest możliwe z tej racji, że w sprawie przeprowadzono pełne postępowanie dowodowe, a zatem było możliwe stwierdzenie zaistnienia lub nie – czynu dyscyplinarnego.

Podał, że analiza zebranych dowodów pozwala na przyjęcie, że czyn mu przypisany nie wypełnia znamion czynu, za który funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. Odnosząc się zaś do przyjętego przez organ zawinienia, skarżący wyjaśnił, że w zakresie obowiązków członków komisji nie leżało przetestowanie urządzenia SABRE 4000 pod kątem spełnienia warunków określonych w SIWZ. Wskazał też, że urządzenie to spełniało wszystkie wymagane warunki. Członkowie komisji mieli jedynie obowiązek dokonać oceny technicznej na podstawie dostarczonej dokumentacji urządzenia, zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych, SIWZ, Wytycznych nr 66 Komendanta Głównego SG oraz załączników do tych Wytycznych. Obowiązek przetestowania urządzenia nie został na komisję nałożony, a komisja miała jedynie prawo przeprowadzenia takich testów. Skoro było to prawo, a nie obowiązek komisji, to nie można, zdaniem skarżącego, stwierdzić, że jako członek komisji działał nierzetelnie i niesumiennie. Ponadto skarżący podniósł, że komisja w dniu 30 marca 2005 r. dokonała sprawdzenia urządzenia, tj. poddała go próbom, które wypadły pozytywnie.

Według skarżącego przypisanie członkom komisji nierzetelności działania lub braku sumienności jest wynikiem

błędnej identyfikacji przez organy dyscyplinarne zakresu obowiązków członków komisji.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie oraz podtrzymał w całości stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku, analizując treść wydanych w sprawie orzeczeń przez organy dyscyplinarne przyjął, że organ umarzając postępowanie, uznał, iż skarżący dopuścił się czynu z art. 135 ust. 2 pkt 4 ustawy o SG, a umorzenie nastąpiło jedynie z powodu przedawnienia karalności. Dalej Sąd zaznaczył, że przedawnienie karalności jest instytucją powodującą brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności sprawcy czynu, po upływie określonego czasu od jego popełnienia. Jest zatem okolicznością, która skutkuje uchyleniem karalności za popełnienie określonego czynu. Wskazał też, że celem postępowania dyscyplinarnego jest ustalenie czy czyn, za który funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, został popełniony i czy obwiniony jest jego sprawcą. W tej sytuacji organ w pierwszej kolejności winien zbadać czy istotnie doszło do popełnienia czynu wyjaśniając wszechstronnie okoliczności z tym związane. Organ natomiast nie podjął żadnych działań zmierzających do wyjaśnienia czy istotnie doszło do popełnienia przez skarżącego czynu z art. 135 ust. 2 pkt 4 ustawy o SG, wszczynając postępowanie dyscyplinarne jedynie na podstawie informacji otrzymanej z Prokuratury Rejonowej Warszawa Ochota o tym, że prowadzone jest śledztwo w stosunku do Mariusza G. o popełnienie przez niego czynu wyczerpującego dyspozycję art. 231 § 1 kk. Również w takcie trwającego postępowania dyscyplinarnego organ nie wypełnił nałożonych na niego obowiązków, wynikających z § 16 ust. 1 rozporządzenia MSWiA z 2002 r. i nie podjął żadnych czynności niezbędnych do wyjaśnienia sprawy. Organ wszczynając zatem postępowanie dyscyplinarne o czyn z art. 135 ust. 2

pkt 4 ustawy o SG i nie dokonując w tej materii żadnych ustaleń, a następnie umarzając to postępowanie z powodu przedawnienia karalności, doprowadził do sytuacji, w której skarżący pozbawiony został jakiejkolwiek możliwości obrony i wykazania swojej niewinności w zakresie tego czynu, szczególnie w sytuacji, gdy na postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego nie przysługiwał mu środek odwoławczy.

Sąd zaznaczył, że zgodnie z art. 134 ustawy o SG funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia niezależnie od odpowiedzialności karnej. Okoliczność ta jest o tyle istotna, że od zarzutu, który zainicjował śledztwo prokuratorskie, a pośrednio postępowanie dyscyplinarne, skarżący został uwolniony wobec stwierdzenia przez Prokuraturę niepopelnienia przez niego zarzucanego czynu. Sąd podniósł ponadto, że czym innym z punktu widzenia funkcjonariusza jest stwierdzenie jego niewinności, a czym innym przedawnienie karalności czynu.

Sąd wskazał również, że jak wynika z analizy materiałów sprawy organ wszczął nieprawidłowo postępowanie dyscyplinarne również z tej przyczyny, że upłynęły terminy wskazane w art. 137 ustawy o SG (§ 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia).

Tak więc wydanie przez organ postanowienia o umorzeniu postępowania z powodu przedawnienia karalności było niewątpliwie przedwczesne. Organ winien zbadać zatem, czy zasadne było wszczęcie wobec skarżącego postępowania dyscyplinarnego, zarówno ze względu na terminy, o których mowa w § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia, jak również z powodu braku jakichkolwiek ustaleń organu co do tego czy doszło w istocie do popełnienia czynu dyscyplinarnego. Nie przesądzając zatem o tym, czy doszło do jego popełnienia, Sąd pierwszej instancji wskazał, że organ nie dokonał

żadnych własnych ustaleń w tej kwestii. Wprawdzie, zgodnie z § 16 ust. 5 rozporządzenia, materiały przekazane m.in. przez Sąd, prokuratora włącza się do akt postępowania, ale nie oznacza to, że organ dyscyplinarny zwolniony jest od dokonywania własnej oceny materiału dowodowego istniejącego w sprawie. Organ nie ustalił przede wszystkim zakresu obowiązków skarżącego, jako członka komisji, opierając się w całości na stwierdzeniach zawartych w postanowieniu prokuratury, która badała sprawę pod kątem popełnienia przez Mariusza G. czynu z art. 231 § 1 kk, nie zaś naruszenia przez niego dyscypliny służbowej, tj. o czyn z art. 135 ust. 2 pkt 4 ustawy o SG.

Sąd podkreślił, że były to zupełnie odrębne i niezależne postępowania, a stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu postanowienia wydanego przez Prokuratora nie miały niewątpliwie dla organu charakteru wiążącego. Organ zobligowany był samodzielnie ocenić działanie skarżącego, jako członka komisji i ustalić, czy doszło do naruszenia przez niego dyscypliny służbowej, szczególnie w sytuacji, gdy Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w postanowieniu z dnia 12 października 2009 r. o sygn. akt III Kp 486/09, utrzymując w mocy postanowienie Prokuratora Prokuratury Rejonowej Warszawa Ochota z dnia 30 stycznia 2009 r., wskazał, że obowiązek przeprowadzania testów nie wynikał ani ze Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówień, ani z Wytycznych nr 66 Komendanta Głównego Straży Granicznej, ale że członkowie komisji winni dokonać ustaleń w sposób rzetelny i sumienny. Sąd Wojewódzki zaznaczył, że z uzasadnienia decyzji organu I instancji nie wynika na jakich dowodach oparł się organ, przyjmując za udowodniony fakt naruszenia określonych obowiązków służbowych przez skarżącego.

Wadliwości postępowania nie naprawił organ odwoławczy, przyjmując dowolnie, że na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego można było stwierdzić, że

zaistniał czyn zabroniony oraz nastąpiło naruszenie obowiązków służbowych. W konsekwencji błędnie organ odwoławczy uznał, że spełnione zostały przesłanki do umorzenia postępowania dyscyplinarnego z powodu przedawnienia.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył pełnomocnik Komendanta Głównego Straży Granicznej.

Opierając skargę kasacyjną na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. zarzucono, naruszenie § 24 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej poprzez błędną wykładnię tego przepisu, a także naruszenie przepisu art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., które to naruszenie miało wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia poprzez przyjęcie, że organy administracji w postępowaniu dyscyplinarnym bezpodstawnie uznały, że doszło do naruszenia dyscypliny służbowej, czym naruszyły przepisy regulujące zasady postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Wskazując na powyższe, pełnomocnik wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie skargi lub uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnego w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że postępowanie dyscyplinarne zostało wszczęte w dniu 15 stycznia 2008 r., a więc nie został naruszony termin 90-dniowy do wszczęcia postępowania. Poza tym zarzut wszczęcia postępowania pomimo upływu terminów wskazanych w art. 137 ustawy o Straży Granicznej jest nieprecyzyjny, ponieważ przepis ten określa różne terminy, natomiast Sąd I instancji nie sprecyzował, jaki termin miał na myśli.

Ponadto autor skargi kasacyjnej podniósł, że założeniem postępowania dyscyplinarnego jest wszczęcie go w przypadku

uzasadnionego przypuszczenia popełnienia przez funkcjonariusza przewinienia dyscyplinarnego. Udowodnienie tego przypuszczenia stanowi cel postępowania dyscyplinarnego. Wbrew temu, co twierdzi Sąd postępowanie wyjaśniające nie jest obligatoryjne, a przeprowadza się go tylko w celu wyjaśnienia wątpliwości, czy określony czyn miał miejsce, czy też nie.

Po otrzymaniu informacji, że zarzucany skarżącemu czyn nie wyczerpuje cech przestępstwa i w związku z tym Prokurator Prokuratury Rejonowej postanowieniem z dnia 30 stycznia 2009 r. umorzył postępowanie z powodu braku cech przestępstwa, wystąpiła konieczność uznania, że zarzucane w postępowaniu o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego naruszenie dyscypliny służbowej nie wyczerpuje znamion przestępstwa, w związku z powyższym okres przedawnienia wynosi 2 lata od popełnienia czynu.

W ocenie pełnomocnika zaszła więc obligatoryjna przesłanka umorzenia postępowania dyscyplinarnego określona w § 24 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. Zdaniem pełnomocnika organ nie musiał wyjaśniać okoliczności faktycznych czynu, a w szczególności dowodzić winy, gdy doszło do przedawnienia.

Kontynuowanie postępowania doprowadziłoby do naruszenia obowiązku określonego ww. przepisem. Sąd przyjmując, że organ powinien przeprowadzić postępowanie dowodowe i wykazać winę lub jej brak dokonał wadliwej wykładni przepisu § 24 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik Mariusza G. wniósł o jej odrzucenie z uwagi na niespełnienie wymogów określonych w art. 176 p.p.s.a. w postaci braku przytoczenia podstaw kasacyjnych wskazanych w art. 174 p.p.s.a. i braku ich uzasadnienia, a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku – o oddalenie skargi kasacyjnej jako pozbawionej usprawiedliwionych podstaw.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) – zwanej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę wyłącznie nieważność postępowania, która w niniejszej sprawie nie występuje.

Skarga kasacyjna podlegająca rozpoznaniu oparta została na dwóch podstawach kasacyjnych wymienionych w art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.

W związku z zasadniczym zarzutem skargi kasacyjnej, zagadnieniem spornym w rozpatrywanej sprawie stało się to, czy stwierdzenie przez organ dyscyplinarny podstawy do umorzenia postępowania dyscyplinarnego, objętej przepisem § 24 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MSWiA z 2002 r., a więc przedawnienia wymierzenia kary dyscyplinarnej – czyniło zbędnym ustalenie faktu popełnienia czynu, za który funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, a w szczególności oceny co do tego, czy funkcjonariusz jest winny popełnienia zarzucanego mu czynu bądź zachodzą przesłanki do jego uniewinnienia.

Stanowisko zaprezentowane przez autora skargi kasacyjnej sprowadza się do tego, że przedawnienie karalności czynu wywołującego odpowiedzialność dyscyplinarną wyklucza możliwość orzekania merytorycznego o uniewinnieniu funkcjonariusza bądź umorzenia postępowania na podstawie przepisu § 24 pkt 3 rozporządzenia MSWiA z 2002 r. stanowiącego, że postępowania dyscyplinarne umarza się, jeżeli ustalono, że czyn przypisany obwinionemu nie wypełnia znamion czynu, za który funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną.

Według skarżącego prawidłowa ocena zebranego w sprawie materiału dowodowego powinna doprowadzić do umorzenia postępowania z powodu niedopełnienia przez niego czynu dyscyplinarnego, a nie jego przedawnienia.

Sąd Wojewódzki uwzględniając skargę złożoną przez funkcjonariusza, zakwestionował postanowienia organów obu instytucji, które przyjęły, że zaistniały przesłanki do umorzenia prowadzonego postępowania dyscyplinarnego wskutek upływu okresu przedawnienia, bez uprzedniego ustalenia, czy został popełniony czyn, za który funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną oraz czy obwiniony jest jego sprawcą.

Wprawdzie Sąd nie wyraził tego wprost w zaskarżonym wyroku, to jednak z całości argumentacji uzasadnienia należy wywieść, że nie wykluczył podjęcia w niniejszej sprawie przez organy administracji stosowanych rozstrzygnięć w sytuacji, gdyby ponowna ocena materiału dowodowego wykazałaby brak podstaw do przypisania obwinionemu popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny służbowej. W szczególności Sąd zauważył, że czym innym z punktu widzenia funkcjonariusza jest stwierdzenie jego niewinności, a czym innym przedawnienie karalności czynu. Akceptując stanowisko Sądu pierwszej instancji, należy jednak uzupełniająco poczynić istotne zastrzeżenia.

Niewątpliwie problematyczną jest kwestia konkurencji przesłanek warunkujących umorzenie postępowania dyscyplinarnego na gruncie wszystkich regulacji dotyczących służb mundurowych, które przewidują jednolicie wśród podstaw umorzenia m.in. okoliczność, gdy czynności wyjaśniające nie potwierdziły zaistnienia przewinienia dyscyplinarnego bądź okoliczność, gdy czynu nie popełniono albo czyn nie zawiera znamion przewinienia dyscyplinarnego oraz przesłankę upływu przedawnienia wymierzenia kary dyscyplinarnej (por. art. 135 ust. 1 pkt 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 125 ust. 1 pkt 1 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy



Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinowania funkcjonariuszy Służby Więziennej, § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, art. 121 ust. 1 pkt 1 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym).

Jak zaznaczono wyżej w niniejszej sprawie należało rozważyć zastosowanie przepisu § 24 ust. 1 rozporządzenia MSWiA z 2002 r., który stanowi, że postępowanie dyscyplinarne umarza się, jeżeli:

- (pkt 1) nastąpiło przedawnienie wymierzenia kary dyscyplinarnej,
- (pkt 3) ustalono, że czyn przypisany obwinionemu nie wypełnia znamion czynu, za który funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną.

Podkreślić należy, że instytucja umorzenia postępowania dyscyplinarnego uregulowana w różnych pragmatykach służbowych odpowiada w swej istocie unormowaniu zawartemu w art. 17 kodeksu postępowania karnego, który stanowi, że nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy:

- (pkt 1) czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia,
- (pkt 2) czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego (...),
- (pkt 6) nastąpiło przedawnienie karalności.

Wobec powyższego uprawnionym jest, aby przy rozstrzygnięciu spornego w niniejszej sprawie zagadnienia posłużyć się poglądami wyrażonymi na gruncie procedury karnej.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na różnice, jakie zachodzą pomiędzy przesłankami umorzenia o charakterze czysto procesowym a materialnymi warunkami dopuszczalności procesu.

Wymienione wyżej przesłanki z art. 17 pkt 1 i 2 kpk zaliczane są do materialnych, a więc tych, które powodują prawną niedopuszczalność procesu z uwagi na niespełnienie warunków odpowiedzialności karnej określonych w prawie materialnym. Ich wystąpienie powoduje zaniechanie wszczęcia postępowania, jego umorzenie przed rozpoczęciem przewodu sądowego bądź uniewinnienie oskarżonego po jego rozpoczęciu.

Z kolei wystąpienie przesłanki procesowej, do której zalicza się przedawnienie karalności, powoduje prawną niedopuszczalność postępowania w sprawach o czyny, które w świetle prawa materialnego są przestępstwami, a ich sprawcy podlegają karze (por. Komentarz Kpk, pod red. prof. Piotra Hofmańskiego, C.H. Beck, Warszawa 2007, tom I, s. 142-151).

Przedmiotem rozważań w orzecznictwie i piśmiennictwie stało się to, na ile przedawnienie karalności wyłącza powinność merytorycznego odniesienia się przez organ procesowy do istoty sprawy, a więc do kwestii popełnienia czynu, znamion przestępstwa w czynie i odpowiedzialności oskarżonego (obwinionego).

Sąd Najwyższy w uchwale z 13 marca 1997 r. sygn. I KZP 1/97 stwierdził, że ustosunkowanie się przez sąd odwoławczy do zarzutów dotyczących rozstrzygnięcia in merito, a podniesionych w zażaleniu obwinionego na postanowienie sądu rejonowego o umorzeniu postępowania sądowego w sprawie o wykroczenie z powodu przedawnienia karalności czynu – jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy wyniki dotychczasowego postępowania wskazują, że w grę może wchodzić uniewinnienie obwinionego, natomiast nie może oznaczać dopuszczalności wydania orzeczenia innego niż umorzenie postępowania w sytuacji, gdy uniewinnienie okazało się niemożliwe.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że z wyraźnej woli ustawodawcy odbiera się niektórym z ujemnych przesłanek ich znaczenie blokujące postępowanie.

Ma to miejsce m.in. w wypadku ujawnienia się okoliczności wskazanych w art. 11 pkt 1 kpk (obecnie art. 17 pkt 1 kpk) po rozpoczęciu przewodu sądowego. Wówczas przedawnienie nie stoi na przeszkodzie uniewinnienia oskarżonego. Niedopuszczalne jest jednak wydanie orzeczenia innego niż umarzające postępowanie w wypadku, gdy uniewinnienie okazało się niemożliwe (por. wyrok SN z 12 kwietnia 1994 r. VKRN331/90 OSNKW 1991 z. 7–9, poz. 45). Z kolei Sąd Najwyższy w wyroku z 12 kwietnia 1994 r. sygn. II KRN 26/94 przyjął, że przedawnienie nie wyłącza możliwości postępowania o charakterze nadzwyczajnym. Stwierdził przy tym, że dopiero w wypadku stwierdzenia przy ponownym rozpoznaniu sprawy, że nie ma podstaw uzasadniających rozstrzygnięcie idące najdalej na korzyść oskarżonego, tj. uniewinnienie go, sąd meriti powinien uwzględnić fakt upływu okresu przedawnienia.

Sąd Najwyższy w cytowanej uchwale wskazał również, że w doktrynie procesu karnego także w odniesieniu do postępowania zwyczajnego przyjmuje się ograniczoną dopuszczalność wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, pomimo ujawnienia się ujemnej przesłanki w postaci przedawnienia karalności czynu. Chodzi o taki układ procesowy, w którym przedawnienie ujawnia się po całkowitym skompletowaniu materiału dowodowego. Sytuacja tego rodzaju stwarza warunki pozwalające na badanie in merito zasadności postawionych zarzutów (por. M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971, s. 420–421; K. Marszał, *Przedawnienie w prawie karnym*, Warszawa 1972, s. 105; R. Kmiecik, E. Skrętowaicz, *Część ogólna*, Kraków-Lublin 1996, s. 206–207).

W dalszej części uzasadnienia uchwały Sąd Najwyższy podał, że nie można umorzyć postępowania na rozprawie powołując się na upływ terminu przedawnienia, jeżeli poddana analizie i ocenie całość ujawnionych okoliczności nie pozwala na

przypisywanie winy lub czyni wątpliwym samo zaistnienie zdarzenia. Jednakże ewentualne orzeczenie merytoryczne może wtedy oznaczać wyłącznie uniewinnienie obwinionego.

Sąd Najwyższy powołał się na stanowisko, zgodnie z którym w razie wystąpienia pewnej konkurencji między przesłankami wymienionymi w art. 11 pkt 1 i 6 kpk (art. 17 pkt 1 i 6 kpk) – pierwszeństwo mają okoliczności wskazane w pkt 1 – jako dalej idące i bardziej korzystne dla obwinionego.

Reasumując, Sąd najwyższy stwierdził, że istnieją ważne racje przemawiające za tym, by ujawnienie się ujemnej przesłanki procesowej w postaci przedawnienia w takiej fazie postępowania, która umożliwia wszechstronne rozważenie istoty i zasadności zarzutów postawionych obwinionemu, prowadziło do umorzenia procesu jedynie wtedy, gdy sam czyn rzeczywiście został popełniony i brak jest podstawy do uniewinnienia obwinionego.

Warto również zwrócić uwagę na uzasadnienie wyroku, w którym Sąd Najwyższy zauważył, że z punktu widzenia biegu okresu przedawnienia karalności decyduje to, jakie przestępstwo oskarżony w rzeczywistości popełnił, a więc czyn przypisany, a nie o jakie przestępstwo został oskarżony – czyn zarzucany (wyrok z 4 marca 2009 r. III KK 322/08 OSNKW 2009, z. 8, poz. 64).

Do rozważań w rozpatrywanej sprawie przydatny jest ponadto pogląd wyrażony przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z 8 listopada 2002 r. sygn. II AKz 657/02 OSA 2003 z. 6, poz. 66.

Sąd ten nie zgodził się ze stanowiskiem, według którego upływ okresu przedawnienia obligował Sąd Okręgowy do umorzenia postępowania, bez wdawania się w ocenę, czy oskarżeni są sprawcami zarzucanych im czynów, a nawet więcej, czy czyny te w ogóle popełniono. Według Sądu Apelacyjnego, spośród negatywnych przesłanek procesowych, wymienionych w przepisie art. 17 § 1 kpk, pierwszeństwo mają

te wskazane w pkt 1, jako najdalej idące i wywołujące skutki najbardziej korzystne dla oskarżonych.

Zaznaczyć ponadto trzeba, że przytoczone wyżej poglądy znalazły zastosowanie na gruncie spraw dyscyplinarnych rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy.

W postanowieniu z 15 kwietnia 2004 r. (sygn. SDI 21/04 OSNKW 2004, z. 6, poz. 64) wskazano, że w wypadku konkurencji negatywnych przesłanek procesowych określonych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 kpk i negatywnej przesłanki w postaci upływu terminu przedawnienia – umorzenie postępowania dyscyplinarnego z powodu przedawnienia powinno nastąpić jedynie wówczas, gdy do chwili orzekania, nie zostałyby przeprowadzone wszelkie dowody oraz nie zostałyby wyjaśnione wszystkie okoliczności pozwalające na stwierdzenie, że obwiniony nie popełnił czynu stanowiącego delikt dyscyplinarny objęty przedstawionym zarzutem.

Z kolei w wyroku z 23 czerwca 2004 r. sygn. SNO 13/04 Sąd Najwyższy zaznaczył, że umorzenie postępowania dyscyplinarnego z uwagi na upływ terminu przedawnienia karalności nie jest równoznaczne z wydaniem wyroku uniewinniającego. W razie ewentualnego stwierdzenia przez Sąd wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 kpk, skutkujących obowiązkiem umorzenia wszczętego już postępowania, Sąd dyscyplinarny zobowiązany byłby wydać wyrok uniewinniający.

Podkreślenia wymaga, że przedstawiona powyżej linia orzecznictwa znalazła wyraz również w sprawie dyscyplinarnej rozpatrywanej w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Mianowicie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 maja 2006 r. sygn. I OSK 1130/05 stwierdził, że zgodnie z art. 135 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 135 ust. 4 ustawy o Policji, na skutek upływu rocznego terminu od daty popełnienia przewinienia, kary dyscyplinarnej nie wymierza się, a postępowanie dyscyplinarne podlega umorzeniu. Sąd zaznaczył

przy tym, że dopiero upływ określonego w tych przepisach rocznego terminu rodzi przeszkodę do wydania orzeczenia wymierzającego karę i obliuguje – w przypadku ustalenia, że przewinienie miało miejsce – do umorzenia postępowania. Zdaniem Sądu ustawodawca nie przewidział analogicznego ograniczenia czasowego do wydania orzeczenia uniewinniającego, co oznacza, że orzeczenie takie – w przypadku ustalenia, że do przewinienia nie doszło – organ może wydać bez względu na upływ wspomnianego rocznego terminu.

Analiza omówionych wyżej orzeczeń sądowych i poglądów wyrażonych w doktrynie pozwala wyprowadzić wniosek, że wystąpienie negatywnej przesłanki procesowej w postaci przedawnienia karalności czynu nie wyklucza umorzenia postępowania z przyczyn materialnych bądź wydania orzeczenia uniewinniającego, o ile zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na ustalenie czy czyn popełniono oraz umożliwia jego merytoryczną ocenę pod kątem odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Przenosząc poczynione uwagi na grunt rozpatrywanej sprawy, należało stwierdzić, że niezasadnie autor skargi kasacyjnej zarzucił Sądowi Wojewódzkiemu naruszenie przepisu § 24 rozporządzenia MSWiA z 2002 r. przez to, iż Sąd w sytuacji zaistniałego przedawnienia wymierzenia kary dyscyplinarnej, uznał za konieczne, aby w ramach ponownego rozpoznania sprawy organ dyscyplinarny dokonał ustalenia i oceny, czy przypisany obwinionemu funkcjonariuszowi czyn został rzeczywiście popełniony i czy wyczerpuje znamiona czynu wywołującego odpowiedzialność dyscyplinarną.

Sąd bowiem słusznie zanegował rozstrzygnięcia organów dyscyplinarnych, które w sposób formalistyczny zakończyły postępowanie dyscyplinarne, nie uwzględniając pewnej hierarchii przesłanek warunkujących umorzenie postępowania oraz uzasadnionego interesu obwinionego funkcjonariusza. Trafnie zaznaczono w zaskarżonym wyroku, że zgodnie

z § 8 rozporządzenia MSWiA z 2002 r. celem postępowania dyscyplinarnego jest w szczególności ustalenie, czy czyn, za który funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną został popełniony i czy obwiniony jest jego sprawcą.

Tymczasem w niniejszej sprawie organ prowadzący postępowanie nie dokonał własnej oceny materiału dowodowego, a ustalenie co do przewinienia dyscyplinarnego oparł tylko na stwierdzeniach zawartych w uzasadnieniu postanowienia Prokuratora.

Organ dyscyplinarny przyjął, że skarżący dopuścił się naruszenia dyscypliny służbowej przez niedopełnienie obowiązków, jednak – jak wskazał Sąd Wojewódzki – obowiązki te nie zostały skonkretyzowane.

Rzeczą organu dyscyplinarnego było dokonanie ustaleń o podstawowym znaczeniu, mianowicie dotyczących zakresu obowiązków, czy uprawnień, których naruszenie zarzucono funkcjonariuszowi, a zwłaszcza określenie sposobu ich naruszenia przez obwinionego.

W okolicznościach niniejszej sprawy było to niezbędne jeśli się zważy, że w postanowieniu o wszczęciu postępowania ogólnie określono zarzucany czyn jako niedopełnienie obowiązków służbowych albo przekroczenie uprawnień określonych w przepisach prawa (art. 135 ust. (?) pkt 1 ustawy o SG) oraz nawiązano do zarzutu przedstawionego funkcjonariuszowi w postępowaniu karnym, przy czym następnie w postanowieniu o zawieszeniu postępowania stwierdzono, że czyn zarzucany w postępowaniu dyscyplinarnym jest tożsamy z zarzutem będącym przedmiotem postępowania karnego, a wydanie orzeczenia dyscyplinarnego zależne jest od wyniku postępowania karnego.

W sytuacji więc, gdy prokurator Prokuratury Rejonowej umorzył śledztwo przeciwko skarżącemu wobec niepopelnienia przez niego zarzucanego czynu, to organ dyscyplinarny miał obowiązek samodzielnie określić czyn zarzucany obwi-

nionemu przez skonkretyzowanie podstawy i zakresu obowiązków lub uprawnień, których naruszenie skutkowałoby odpowiedzialnością obwinionego funkcjonariusza. W tym miejscu należy podnieść, iż autor skargi kasacyjnej, uzasadniając podniesiony zarzut wadliwie podał, że Prokurator prowadzący postępowanie karne przeciwko skarżącemu umorzył je stwierdzając, że zarzucany mu czyn nie wyczerpuje cech przestępstwa, co stanowi odmienną podstawę umorzenia od tej, która w rzeczywistości miała miejsce.

Nie można pominąć, iż zachodzi zasadnicza różnica w sensie materialnym i procesowym pomiędzy przesłanką umorzenia z art. 17 § 1 pkt 1 kpk – gdy czynu nie popełniono, a okolicznością o której stanowi pkt 2 art. 17 § 1 kpk, tj. gdy czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego.

W rozpoznawanej sprawie miało istotne znaczenie to, jaką podstawę umorzenia zastosowano w postępowaniu karnym. Niedostrzeżenie tego przez pełnomocnika organu w rezultacie dyskwalifikuje cały wywód tego dotyczący.

Wbrew twierdzeniom autora skargi kasacyjnej zasadnie Sąd Wojewódzki zakwestionował ocenę organów dyscyplinarnych w zakresie podstawy faktycznej rozstrzygnięć i dokonanej subsumcji wskazując w uzasadnieniu wyroku, jakie kwestie powinny być przedmiotem ustaleń organu dyscyplinarnego.

Podkreślenia wymaga fakt, na który słusznie zwrócono uwagę w skardze oraz uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że w sprawie istnieje kompletny materiał dowodowy, pozwalający na wyjaśnienie okoliczności istotnych do podjęcia rozstrzygnięcia kończącego postępowanie dyscyplinarne. Wprawdzie z akt administracyjnych przekazanych Sądowi Wojewódzkiemu to nie wynika, jednak należy założyć, że zgodnie z przepisem § 16 ust. 5 rozporządzenia MSWiA z 2002 r. materiały z postępowania karnego wykorzystane zostały w postępowaniu dyscyplinarnym.



Istotne jest również to, że organ prowadzący postępowanie, działając w myśl przepisu § 22 ust. 1 i 3 cyt. rozporządzenia uznał, że zgromadzony materiał dowodowy dostarczył podstaw do wydania rozstrzygnięcia, a wszystkie okoliczności sprawy zostały wyjaśnione, co w konsekwencji skutkowało zaznajomieniem obwinionego z aktami postępowania dyscyplinarnego.

Jak wynika z protokołu z dnia 4 grudnia 2009 r. obwiniony funkcjonariusz nie zgłosił wniosku o uzupełnienie postępowania dyscyplinarnego, w efekcie czego postanowieniem z dnia 9 grudnia 2009 r. zamknięto postępowanie dyscyplinarne.

Następnie, zgodnie z przepisem § 23 cyt. rozporządzenia, prowadzący postępowanie sporządził sprawozdanie oraz przekazał akta postępowania dyscyplinarnego przełożonemu właściwemu w sprawach dyscyplinarnych.

W ten sposób zakończony został etap dowodowy (wyjaśniający) postępowania dyscyplinarnego, który podobnie jak faza przygotowawcza postępowania karnego ma na celu ustalenie stanu faktycznego i zebranie materiału na potrzeby postępowania rozpoznawczego.

W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się, że o ile postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego spełnia funkcję podobną, jak postanowienie o przedawnieniu zarzutów w postępowaniu karnym, to sprawozdanie sporządzone po zamknięciu postępowania dyscyplinarnego stanowi swoistego rodzaju akt oskarżenia (por. Wyrok NSA oz. w Rzeszowie z 9 kwietnia 2002 r. sygn. SA/Rz 2608/01, Postanowienie SN z 3 lutego 2003 r. sygn. SNO 1/03; Sebastian Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 81, 101).

Według unormowań wynikających z § 24 ust. 1 i ust. 3 oraz § 25 rozporządzenia MSWiA z 2002 r. przełożony właściwy w sprawach dyscyplinarnych wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego bądź orzeka o uniewinnie-

niu lub o uznaniu obwinionego winnym popełnienia czynu, za który ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną i wymierzeniu kary dyscyplinarnej bądź odstąpieniu od jej wymierzenia.

Mając na uwadze wstępne rozważania, należy stwierdzić, że w analizowanej sprawie, z uwagi na niepodważone ustalenie organu dyscyplinarnego co do zaistnienia przedawnienia wymierzenia kary dyscyplinarnej, orzekanie przez przełożonego dyscyplinarnego mogło polegać wyłącznie na umorzeniu postępowania na podstawie przepisu § 24 ust. 1 pkt 3 lub 1, ewentualnie orzeczeniu o uniewinnieniu.

Z powyższego wynika, że skarga kasacyjna oparta została na nieusprawiedliwionej podstawie.

Dla porządku trzeba zauważyć, że chybiony jest również wywód skargi odnoszący się do wytycznych Sądu Wojewódzkiego, zgodnie z którymi jednym z zagadnień wymagających uściślenia przez organ dyscyplinarny jest stwierdzone w sprawie przedawnienie wymierzenia kary dyscyplinarnej. Wskazanie Sądu było zasadne skoro brak jest w zaskarżonych postanowieniach konkretnych ustaleń co do początku i końca biegu terminu przedawnienia, w tym jego zawieszenia, o czym stanowi art. 137 ust. 2 i 2b ustawy o SG.

W konsekwencji skarga kasacyjna podlegała oddaleniu zgodnie z art. 184 p.p.s.a.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania znajduje oparcie w art. 204 pkt 2 p.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Tomasz Zieliński  
starszy inspektor sądowy

## UCHWAŁA

**z dnia 8 października 2010 r.**

**Sąd Najwyższy**

**III CZP 35/10**

Skarbowi Państwa, który wypłacił uposażenie na podstawie art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (jedn. tekst: Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.), nie przysługuje roszczenie o zwrot tego uposażenia od sprawcy wypadku związanego z ruchem pojazdu mechanicznego, powodującego chorobę policjanta.

*LEX nr 603374, www.sn.pl, Biul.SN 2010/10/6*

**603374**

Dz.U.2007.43.277: art. 121 ust. 1

### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Prezes SN Tadeusz Ereciński.

Sędziowie SN: Mirosław Bączyk, Teresa Bielska-Sobkiewicz, Stanisław Dąbrowski, Dariusz Dończyk, Józef Fraćkowiak, Jan Górski, Antoni Górski, Irena Gromska-Szuster, Jacek Gudowski, Wojciech Katner, Marian Kocon, Iwona Koper, Zbigniew Kwaśniewski, Grzegorz Misiurek, Henryk Pietrzkowski, Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca), Marta Romańska, Krzysztof Strzelczyk, Marek Sychowicz, Katarzyna Tyczka-Rote, Bogumiła Ustjanicz, Lech Walentynowicz, Tadeusz Wiśniewski, Hubert Wrzeszcz, Kazimierz Zawada, Dariusz Zawistowski.

## **Sentencja**

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Skarbu Państwa – Komendanta Wojewódzkiego Policji w B. przeciwko Marcinowi D. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 października 2010 r., przy udziale Zastępcy Prokuratora Generalnego Roberta Hernanda zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w T. postanowieniem z dnia 6 maja 2009 r., przekazanego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 7 października 2009 r., sygn. akt III CZP 66/09, do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu, który postanowieniem z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt III CZP 126/09, przedstawił zagadnienie prawne pełnemu składowi Izby Cywilnej,

„Czy w sytuacji, gdy wypadek powodujący szkodę w związku z ruchem pojazdu mechanicznego był jednocześnie wypadkiem w drodze na służbę funkcjonariusza Policji, Skarbowi Państwa, który wypłacił funkcjonariuszowi uposażenie należne w razie choroby na podstawie art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.) przysługuje od sprawcy wypadku roszczenie o zwrot równowartości wypłaconego uposażenia?”

podjął uchwałę:

Skarbowi Państwa, który wypłacił uposażenie na podstawie art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (jedn. tekst: Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.), nie przysługuje roszczenie o zwrot tego uposażenia od sprawcy wypadku związanego z ruchem pojazdu mechanicznego, powodującego chorobę policjanta.

## **Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 5 lutego 2009 r. Sąd Rejonowy w T. oddalił powództwo wytoczone przez Skarb Państwa – Komendę Wojewódzką Policji w B. przeciwko Marcinowi D.

o zasądzenie kwoty 2585,68 złotych z odsetkami z tytułu zwrotu uposażenia wypłaconego funkcjonariuszowi Policji Marcinowi G. za czas choroby spowodowanej obrażeniami ciała doznanymi w wypadku drogowym, którego sprawcą był pozwany. W sprawie było niesporne, że funkcjonariusz uległ wypadkowi w drodze na służbę i że wypadek był związany z ruchem samochodu, którym kierował pozwany. Komenda Wojewódzka Policji w B. wypłaciła poszkodowanemu funkcjonariuszowi uposażenie za czas choroby w kwocie dochodzonej w pozwie.

Sąd Rejonowy, po przeanalizowaniu orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących roszczeń regresowych dochodzonych ze względu na spełnienie różnego rodzaju świadczeń, nie podzielił poglądu wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1997 r., III CZP 34/97 (OSNC 1998, nr 2, poz. 19).

Sąd Okręgowy w T., rozpoznając apelację powoda od wyroku Sądu Rejonowego, powziął poważne wątpliwości ujęte w zagadnieniu prawnym, które na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia.

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 7 października 2009 r., III CZP 66/09, przekazał zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu najwyższego, ze względu na to, że nie ma przepisu, który w stanie faktycznym leżącym u podłoża zagadnienia prawnego przekazanego Sądowi Najwyższemu do rozpoznania, stanowiłby wprost podstawę prawną roszczenia dochodzonego przez Skarb Państwa, a także ze względu na wątpliwości związane ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 października 1997 r., III CZP 34/97 (OSNC 1998, nr 2, poz. 19) i w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1994 r., III CZP 5/94 (OSNCP 1994, nr 7–8, poz. 145).

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 10 marca 2010 r., III CZP 126/09 przekazał zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia przez pełny skład Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, wychodząc z założenia, że udzielenie na nie odpowiedzi przeczącej byłoby wyraźnie sprzeczne z uchwałą z dnia 21 października 1997 r., z kolei zaś udzielenie odpowiedzi twierdzącej oznaczałoby sprzeczność z uchwałą z dnia 25 marca 1994 r. Wprawdzie żadnej z tych uchwał nie nadano mocy zasady prawnej, to jednak Sąd Najwyższy uznał, że nie byłoby stosowne podjęcie w niniejszej sprawie przez skład siedmiu sędziów uchwały, która byłaby niezgodna z jedną z dwóch wcześniejszych uchwał tego samego składu. Sąd Najwyższy odwołał się ponadto do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2009 r., III CZP 140/08 (OSNC 2009, nr 10, poz. 132), według której zasilek pogrzebowy, przewidziany w art. 77 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.), nie podlega uwzględnieniu przy ustalaniu odszkodowania dochodzonego na podstawie art. 446 § 1 k.c. Zdaniem Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów, z uchwały tej wynikają przede wszystkim dwa wnioski, szczególnie istotne w związku z rozstrzyganym w niniejszej sprawie zagadnieniem prawnym. Po pierwsze, możliwość dochodzenia regresu sensu largo na podstawie art. 441 § 3 k.c. jest uzależniona od dopuszczalności zaliczenia świadczenia przyznanego zgodnie z przepisami z zakresu zabezpieczenia społecznego na poczet odszkodowania przysługującego według przepisów prawa cywilnego (*compensatio lucri cum damno*). Po drugie, w sytuacji, gdy nie ma regulacji wyraźnie rozstrzygającej kwestię kumulacji albo zaliczania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego na poczet odszkodowania, sięganie do cywilistycznej konstrukcji *compensatio lucri cum damno* wymagałoby stwierdzenia luki w prawie ubezpieczeń

społecznych, teza zaś o dopuszczalności stosowania w drodze analogii przepisów prawa cywilnego, zwłaszcza na niekorzyść ubezpieczonego, byłaby bardzo wątpliwa.

## **Uzasadnienie prawne**

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Przedstawione zagadnienie prawne powstało na tle art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.; dalej: ustawa o Policji), który stanowi, że w razie choroby, urlopu, zwolnienia od zajęć służbowych oraz w okresie pozostawania bez przydziału służbowego policjant otrzymuje uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia o charakterze stałym i inne należności pieniężne należne na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym – z uwzględnieniem powstałych w tym okresie zmian, mających wpływ na prawo do uposażenia i innych należności pieniężnych lub na ich wysokość.

Rozstrzygnięcie tego zagadnienia wymaga przedstawienia problemu roszczeń regresowych w szerokim kontekście zmieniających się regulacji dotyczących świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz niejednolitego orzecznictwa i piśmiennictwa.

2. Artykuł 197 ustawy z dnia 28 marca z 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. Nr 51, poz. 296, ze zm.; dalej ustawa z 1933 r.) przewidywał przejście z mocy prawa na Zakład Ubezpieczeń Społecznych roszczeń przysługujących poszkodowanemu w myśl ogólnych przepisów prawa przeciwko osobom innym niż pracodawca, wynikających ze spowodowania przez te osoby choroby, niezdolności do zarobkowania lub śmierci poszkodowanego. Rozwiązania zamieszczone w tym przepisie zostały w znacznej mierze przejęte przez art. 27 dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. z 1958 r. Nr 23, poz. 97, ze zm.),

a następnie przez art. 122 ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6, ze zm.). Jednakże już ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.) nie przewidywała przepisu stwarzającego wyraźną podstawę do dochodzenia roszczeń regresowych. Podstawy w tym zakresie nie zawiera także obowiązująca ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.).

Według uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2009 r., III CZP 140/08 (OSNC 2009, nr 10, poz. 132), zasilek pogrzebowy, przewidziany w art. 77 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie podlega uwzględnieniu przy ustalaniu odszkodowania dochodzonego na podstawie art. 446 § 1 k.c. Sąd Najwyższy podkreślił, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma przepisu, który określałby, czy uprawnienia, przysługujące na podstawie przepisów z zakresu zabezpieczenia społecznego i prawa cywilnego, są niezależne od siebie i mogą być kumulowane, czy też mają charakter alternatywny i podlegają zaliczeniu. Zdaniem Sądu Najwyższego, wprawdzie nauka i judykatura dopuszczają możliwość stosowania w drodze analogii przepisów prawa cywilnego do instytucji przewidzianych w prawie ubezpieczeń społecznych w razie luki w tym prawie, jednak stwierdzenie jej istnienia w prawie ubezpieczeń społecznych wymaga szczególnej ostrożności.

Przepisy regulujące stosunek ubezpieczenia społecznego mają charakter publicznoprawny, a zatem należą do odrębnej niż prawo cywilne gałęzi prawa.

Nie zawierają odpowiednika art. 300 k.p. zezwalającego na odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu cywilnego do stosunków ubezpieczeń społecznych, które są oparte na za-



sadzie określonego ustawowo solidaryzmu społecznego, a prawo ubezpieczeń społecznych jest nastawione na wyczerpujące i ściśle regulowanie stosunków stanowiących jego przedmiot. Z tego względu zasadniczo należy przyjąć, że jeżeli ustawodawca czegoś w prawie tym nie uregulował, to była to jego świadoma i celowa decyzja. Tylko w przypadkach, gdy w przepisach wyraźnie brakuje normy koniecznej do wydania decyzji w określonych sytuacjach, można traktować ten brak jako lukę i zastanawiać się nad dopuszczalnością jej wypełnienia w drodze analogii. Przeciwno analogii przemawia to, że podważa ona pewność prawa, która w stosunkach ubezpieczeń społecznych jest wartością bardzo wysokiej rangi. Szczególnie wątpliwe jest stosowanie w drodze analogii norm prawa cywilnego na niekorzyść ubezpieczonego, a szczególnie niebezpieczne jest sięganie w drodze analogii do przepisów podobnych ze względu na ratio legis, porównywanie bowiem „racji” przepisów prawa ubezpieczeń społecznych i prawa cywilnego jest bardzo trudne i często dowolne.

3. Dawniej także świadczenia wypadkowe były regulowane przez ogólne akty prawne o zaopatrzeniu emerytalnym i rentowym ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami w zakresie roszczeń regresowych. Stan ten uległ zmianie z wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadków przy pracy (Dz. U. Nr 3, poz. 8, ze zm.; dalej: ustawa wypadkowa z 1968 r.), która regulowała świadczenia na rzecz pracownika uspołecznionego zakładu pracy i jego rodziny. Ustawa ta nie przewidywała wyraźnej podstawy dla roszczeń regresowych zakładu pracy albo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przeciwko osobom trzecim. Co więcej, art. 26 tej ustawy, zawierający szczegółowe odesłania do odpowiedniego stosowania ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, nie odsyłał do art. 122 tej ustawy dotyczącego

regresu. Późniejsza ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 20, poz. 105, ze zm.; dalej: ustawa wypadkowa z 1975 r.), która miała zastosowanie do wszystkich pracowników, również nie zawierała wyraźnej podstawy dla roszczeń zwrotnych ani nie odsyłała w tym zakresie do ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

Roszczeń regresowych nie przewiduje także obecnie obowiązująca ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673, ze zm.). Mimo to w orzecznictwie i piśmiennictwie początkowo zdecydowanie dominował pogląd, że świadczenia z ustawy wypadkowej podlegają zaliczeniu na poczet roszczeń odszkodowawczych. W szczególności w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 5 kwietnia 1971 r., III PZP 3/71 (OSNCP 1971, nr 7–8, poz. 123) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że poszkodowany na skutek wypadku przy pracy powinien wykorzystać w pierwszej kolejności tryb przewidziany do dochodzenia świadczeń od zakładu pracy, a dopiero potem dochodzić od sprawcy szkody naprawienia szkody nieobjętej tymi świadczeniami. Jeszcze zaś przed wejściem w życie ustawy wypadkowej z 1968 r. Sąd Najwyższy stwierdził w uchwale pełnego składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 grudnia 1971 r., III PZP 39/70 (OSNCP 1971, nr 3, poz. 40), że poszkodowani w następstwie wypadków sprzed dnia 1 stycznia 1968 r. nie korzystają z wyższych świadczeń z ubezpieczenia społecznego na podstawie ustawy wypadkowej, lecz przysługują im jedynie świadczenia z ubezpieczenia społecznego, przewidziane w przepisach obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1968 r. albo w nowych przepisach o zaopatrzeniach emerytalnych. Wynagrodzenie zaś na podstawie prawa cywilnego niepokrytej takimi świadczeniami

części szkody mogło zrekompensować straty poniesione wskutek wypadku.

Pogląd ten znajdował pewne potwierdzenie w § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 1968 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych (Dz. U. Nr 15, poz. 89, ze zm.), według którego zakład ubezpieczeń nie odpowiadał za wypadki spowodowane ruchem pojazdu mechanicznego, za które przysługiwały świadczenia od zakładu pracy na podstawie przepisów ustawy wypadkowej z 1968 r. Zgodnie zaś z § 4 ust. 3 tego rozporządzenia, jeżeli wypadek został spowodowany przez pojazd mechaniczny niebędący w posiadaniu lub w dyspozycji zakładu pracy, który zatrudniał poszkodowanego pracownika, a posiadacz lub kierowca pojazdu byli zobowiązani do odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez ruch tego pojazdu, poszkodowanemu przysługiwało świadczenie w wysokości ustalonej na zasadzie prawa cywilnego, zmniejszone o świadczenie wypłacone na podstawie przepisów ustawy wypadkowej z 1968 r. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w § 6 i 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1974 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych (Dz. U. Nr 46, poz. 274, ze zm.).

Niemal identyczną regulację przewidywał także § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lutego 1985 r. w sprawie ubezpieczeń ustawowych komunikacyjnych (Dz. U. Nr 6, poz. 20.). Takiej regulacji nie zawierało już natomiast rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 1989 r. w sprawie ubezpieczeń ustawowych komunikacyjnych (Dz. U. Nr 18, poz. 100 ze zm.).

Zniesienie wyraźnej regulacji dotyczącej regresów wywołało istotne wątpliwości w orzecznictwie, które zostały rozstrzygnięte przez uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1994 r., III CZP 5/94 (OSNC 1994, nr 7–8, poz. 145). Według tej uchwały, gdy wypadek

przy pracy był jednocześnie zdarzeniem powodującym szkodę powstałą w związku z ruchem pojazdu mechanicznego, objętą ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej posiadaczy i kierowców tych pojazdów na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 1989 r. w sprawie ubezpieczeń ustawowych komunikacyjnych (Dz. U. Nr 18, poz. 100, ze zm.), zakładowi pracy, który wypłacił poszkodowanemu jednorazowe odszkodowanie stosownie do art. 9 w związku z art. 32 ust. 1 ustawy wypadkowej z 1975 r., nie przysługuje roszczenie do zakładu ubezpieczeń o zwrot równowartości spełnionego świadczenia. Zdaniem Sądu Najwyższego, różny charakter świadczeń zakładu pracy i zakładu ubezpieczeń oraz ich odmienna funkcja sprawiają, że świadczenia te przysługują niezależnie od siebie. Przyjęcie przeciwnego rozwiązania wymagałoby istnienia wyraźnego przepisu tak stanowiącego. Niezależność świadczeń zakładu pracy i zakładu ubezpieczeń znalazła wyraz w orzecznictwie sądowym, pomimo że wypadek przy pracy, będący jednocześnie wypadkiem komunikacyjnym, powoduje jedną szkodę.

W sprawach przeciwko zakładowi ubezpieczeń o świadczenia z tytułu ubezpieczenia komunikacyjnego w postaci zadośćuczynienia pieniężnego (art. 445 § 1 k.c.) i odszkodowania przewidzianego w art. 446 § 3 k.c. sądy nie stosowały zasady *compensatio lucri cum damno* i na poczet tych świadczeń nie zaliczały wypłaconego poszkodowanym przez zakład pracy jednorazowego odszkodowania ani z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu spowodowanego wypadkiem przy pracy, ani z tytułu śmierci pracownika lub rencisty, którzy zmarli wskutek wypadku przy pracy. Przyjmowano, że odszkodowanie to należy jedynie uwzględnić (brać pod uwagę) jako okoliczność mającą znaczenie dla określenia wysokości zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę i odszkodowania z tytułu pogorszenia sytu-

acji życiowej najbliższych członków rodziny zmarłego, zasądzonych od zakładu ubezpieczeń.

Następnie Sąd Najwyższy, rozważając problem stosowania w drodze analogii art. 441 § 3 k.c., uznał, że przyjęcie dopuszczalności regresu oznaczałoby, iż zakład ubezpieczeń – wobec braku możliwości zaliczenia na poczet odszkodowania należnego na podstawie ubezpieczenia komunikacyjnego odszkodowania wypłaconego przez zakład pracy stosownie do ustawy wypadkowej – poza obowiązkiem zapłacenia należnego od niego odszkodowania z tytułu ubezpieczenia komunikacyjnego, zostanie obciążony obowiązkiem dodatkowego świadczenia, chociaż obowiązek ten nie znajduje wyrażonej podstawy prawnej.

Natomiast w sytuacji, gdy zakład pracy nie zawinił wyrażenia szkody, a została ona spowodowana z winy innej osoby, za którą zakład pracy nie ponosi odpowiedzialności, uznanie, że nie może on dochodzić od zakładu ubezpieczeń, który ubezpieczył odpowiedzialność cywilną sprawcy szkody, wypłaconego poszkodowanemu odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy, byłoby równoznaczne z przyjęciem, iż zakład pracy nie może dochodzić od sprawcy szkody zwrotu wypłaconego przez siebie odszkodowania. Takiemu rozwiązaniu można by postawić zarzut, że kłóci się z poczuciem sprawiedliwości. Jego akceptację umożliwia jednak fakt, że – według Sądu Najwyższego – odszkodowania przewidziane w ustawie wypadkowej i w przepisach prawa cywilnego mają różny charakter i spełniają odmienne funkcje.

Stanowisko to zostało podtrzymane m.in. w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2001 r., II CKN 187/99 i z dnia 27 stycznia 2004 r., II CK 376/02 (niepubl.). Nowa linia orzecznicza kształtująca się w kontekście ubezpieczeń komunikacyjnych nie oznacza jednak, że Sąd Najwyższy całkowicie zerwał z ideą regresu z tytułu wypłaty świadczeń wypadkowych. Dowodzi tego wyrok z dnia 9 listopada 2001 r.,

I CKN 441/99 (OSNC 2002, nr 7-8, poz. 96), w którym wskazał, że osoba, która spełniła świadczenie pieniężne wynikające z ustawy wypadkowej z 1975 r., może żądać jego zwrotu od sprawcy, jeżeli ponosi on za szkodę odpowiedzialność na podstawie przepisów o czynach niedozwolonych.

W uzasadnieniu Sąd Najwyższy podkreślił, że brak przekonujących argumentów, aby w sytuacji, gdy obowiązek wypłaty określonego świadczenia wynika z przepisów szczególnych, zobowiązany podmiot nie mógł żądać zwrotu tych świadczeń od sprawcy szkody, który jest za nią odpowiedzialny na podstawie przepisów prawa cywilnego, w szczególności zaś na podstawie przepisów o czynach niedozwolonych.

4. Artykuł 197 ustawy z 1933 r. przez wiele lat miał decydujące znaczenie również dla rozstrzygnięcia problemu roszczeń regresowych z tytułu wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 10 października 1972 r., III CZP 6/72 (OSNC 1973, nr 6, poz. 95) wskazał, że na podstawie tego przepisu Zakład Ubezpieczeń Społecznych mógł domagać się zwrotu wypłaconej kwoty od sprawcy czynu, który spowodował wypłatę zasiłku z tytułu czasowej niezdolności do pracy. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przepisy dekretu z 1954 r. ani ustawy z 1968 r. nie regulowały kwestii świadczeń z tytułu niezdolności do pracy ani regresu z tytułu wypłaconego przez ZUS zasiłku, klauzule derogacyjne zamieszczone w tych aktach normatywnych nie doprowadziły zatem do utraty mocy obowiązującej art. 197 ustawy z 1933 r. w odniesieniu do tych świadczeń. Stanowisko to nie uległo zmianie także pod rządami ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 143, ze zm.; dalej: ustawa z 1974 r.). W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 października 1976 r., III CZP

34/76 (OSNCP 1977, nr 3, poz. 42) stwierdzono, że zwrotu wypłaconego zasiłku chorobowego z tytułu czasowej niezdolności do pracy od sprawcy czynu, który spowodował konieczność jego wypłaty, może dochodzić na podstawie art. 197 ustawy z 1933 r. bądź zakład pracy, bądź Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zależnie od tego, kto ten zasiłek wypłacił.

Sąd Najwyższy ponownie uznał, że klauzule derogacyjne zamieszczone w ustawie z 1968 r. oraz w ustawie z 1974 r. nie uchyliły w tym zakresie art. 197 ustawy z 1933 r. Stanowisko to zostało potwierdzone także w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1977 r., III CZP 73/77 (OSNCP 1978, nr 8, poz. 130).

Z dniem 1 stycznia 1987 r. weszła w życie ustawa zmieniająca ustawę z 1974 r., która dodała art. 57a stanowiący, że jeżeli niezdolność pracownika do pracy uzasadniająca wypłatę zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego została spowodowana przez inną osobę w wyniku popełnienia przez nią umyślnego przestępstwa lub umyślnego wykroczenia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych albo zakład pracy mogły dochodzić od sprawcy zwrotu wypłaconego zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego. Odpowiednikiem art. 57a ustawy z 1974 r. jest de lege lata art. 70 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. Nr 60, poz. 636 ze zm.; dalej: ustawa z 1999 r.).

Zbliżonego zagadnienia dotyczyła uchwała z dnia 19 września 1997 r., III CZP 41/97 (OSNC 1998, nr 2, poz. 20), w której Sąd Najwyższy uznał, że zakładowi pracy, który wypłacił pracownikowi wynagrodzenie w okresie jego niezdolności do pracy na podstawie art. 92 § 1 k.p., przysługuje roszczenie zwrotne w stosunku do osoby odpowiedzialnej za tę niezdolność. Sąd Najwyższy zastosował tu konstrukcję

odpowiedzialności in solidum, co otworzyło drogę do dochodzenia roszczenia regresowego.

Problem roszczeń regresowych ujawnił się także w odniesieniu do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego spełnianych w naturze. W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 27 kwietnia 2001 r., III CZP 5/01 (OSNC 2001, nr 11, poz. 161) Sąd Najwyższy uznał, że kasie chorych oraz publicznemu samodzielnemu zespołowi opieki zdrowotnej nie przysługuje w stosunku do sprawcy szkody, wyrządzonej czynem niedozwolonym na osobie ubezpieczonej, roszczenie o zwrot poniesionych przez nich kosztów leczenia. Zdaniem Sądu Najwyższego, odszkodowania, o którym mowa w art. 444 § 1 k.c., może żądać tylko ten, przeciw komu było skierowane działanie sprawcy, roszczenie odszkodowawcze nie przysługuje natomiast osobom, które jedynie pośrednio poniosły szkodę. Sąd Najwyższy odwołał się tym samym implícite do konstrukcji tzw. bezprawności względnej, zgodnie z którą działanie sprawcy jest skierowane przeciw osobie, która doznała uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, a co za tym idzie, tylko ona jest wyłącznie legitymowana z mocy art. 444 § 1 k.c. do żądania zwrotu wszystkich kosztów, jakie wynikły z tego powodu. Mimo uwag krytycznych doktryny do tej uchwały, Sąd Najwyższy podtrzymał swoje stanowisko w uzasadnieniu uchwały z dnia 3 marca 2004 r., III CZP 2/04 (OSNC 2005, nr 6, poz. 95), stwierdzając, że przyznanie uprawnienia do żądania zwrotu poniesionych kosztów, wypłaconego odszkodowania itp. musi wynikać z wyraźnego przepisu, np. z art. 70 ustawy z 1999 r.

Roszczenia regresowe w tym zakresie zostały wprowadzone w art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 2007 r. (Dz. U. Nr 133, poz. 922). Przepis ten został jednak uchylony



z dniem 1 stycznia 2009 r. przez ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1486).

5. Pierwszym aktem normatywnym dotyczącym zaopatrzenia rentowego policjantów była ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (Dz. U. z 1931 r. Nr 42, poz. 380), która dotyczyła m.in. oficerów i szeregowych Policji Państwowej.

Ustawa ta nie przewidywała żadnych regresów z tytułu wypłaty świadczeń emerytalnych. Stan prawny w tym zakresie uległ zmianie z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 9 listopada 1955 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 43, poz. 273 ze zm.), który nakazywał odpowiednie stosowanie m.in. art. 27 dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

Na podstawie tego przepisu Skarbowi Państwa przysługiwało zatem roszczenie o zwrot wypłaconych świadczeń przeciwko osobom, które w świetle prawa cywilnego odpowiadają za zdarzenie powodujące konieczność wypłaty świadczeń. Rozwiązanie to nie zostało jednak przyjęte w późniejszej ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 12, poz. 70), zamieszczone bowiem w art. 11 ust. 2 tej ustawy odesłanie do przepisów dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin nie obejmowało art. 27. Wyraźnej podstawy do dochodzenia roszczeń regresowych nie przewiduje także obowiązująca ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży

Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 8, poz. 67 ze zm.).

Świadczeń z tytułu wypadków związanych ze służbą dotyczyły, poza ustawą z dnia 11 grudnia 1923 r., również art. 89 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej (Dz. U. z 1931 r. Nr 5, poz. 27 ze zm.), dekret z dnia 3 lutego 1947 r. o odszkodowaniu dla funkcjonariuszów służby bezpieczeństwa publicznego, żołnierzy Wojska Polskiego i członków Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej, którzy utracili zdolność do pracy w walce z wrogami Polski Demokratycznej, oraz dla osób pozostałych po poległych w tej walce (Dz. U. Nr 14, poz. 54) i dekret z dnia 14 kwietnia 1948 r. o zasiłkach i pomocy dla żołnierzy Wojska Polskiego, żołnierzy i funkcjonariuszów służby bezpieczeństwa publicznego, członków Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej – oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 21, poz. 139 ze zm.). Także te przepisy nie przewidywały wyrażnej podstawy dochodzenia roszczeń regresowych.

Nie stworzyła jej również obowiązująca ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej (obecnie: w Policji, Dz. U. Nr 53, poz. 345; dalej: ustawa policyjna z 1972 r.).

W zakresie świadczeń przysługujących policjantom w razie choroby początkowo były miarodajne przepisy ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164, ze zm.) oraz ustawy z dnia 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 116, poz. 924, ze zm.), a następnie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej (Dz. U. z 1931 r. Nr 5, poz. 27, ze zm.), rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października

1933 r. o uposażeniu oficerów i szeregowych Policji Państwowej i Straży Granicznej (Dz. U. Nr 86, poz. 666 ze zm.). Po wojnie obowiązywały w tym zakresie przepisy dekretu z dnia 4 sierpnia 1945 r. o tymczasowym uregulowaniu uposażeń funkcjonariuszów służby bezpieczeństwa (Dz. U. Nr 31, poz. 186). Na mocy dekretu z dnia 8 stycznia 1946 r. o zmianie i uzupełnieniu ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. Nr 4, poz. 28) funkcjonariusze państwowi, w tym także milicjanci, zostali objęci obowiązkiem ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa.

Taki stan prawny utrzymywał się również w następnych latach, omawiana kwestia została zaś wyraźnie uregulowana dopiero wskutek nowelizacji ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej (Dz. U. Nr 12, poz. 69, ze zm.) dokonanej ustawą z dnia 16 grudnia 1972 r. (Dz. U. Nr 53, poz. 343.), która wprowadziła do ustawy z 1959 r. m.in. art. 69<sup>1</sup> ust. 1 (art. 93 ust. 1 według numeracji tekstu jednolitego z 1973 r., Dz. U. Nr 23, poz. 136), zgodnie z którym w okresie choroby, urlopów, zwolnienia od zajęć służbowych oraz w okresie pozostawania bez przydziału służbowego funkcjonariusz otrzymuje uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia o charakterze stałym i inne należności pieniężne przysługujące mu na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym – z uwzględnieniem powstałych w tym okresie zmian, mających wpływ na prawo do uposażenia i innych należności pieniężnych lub na ich wysokość. Regulacja ta została utrzymana także w art. 114 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 38, poz. 181 ze zm.), a jej odpowiednikiem jest obowiązujący art. 121 ust. 1 ustawy policyjnej z 1972 r., którego doty-

czy zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.

Przeгляд szczególnych regulacji prawnych dotyczących policjantów (milicjantów) prowadzi do wniosku, że – poza krótkim okresem obowiązywania dekretu z dnia 9 listopada 1955 r. – nie istniała wyraźna podstawa prawna dochodzenia przez Skarb Państwa zwrotu wypłaconych świadczeń od osoby odpowiedzialnej na podstawie prawa cywilnego za zdarzenie powodujące konieczność wypłaty świadczeń. Wykładnia historyczna wskazuje przy tym, że rezygnacja z regresu nie miała charakteru przypadkowego, lecz była zamierzona przez ustawodawcę.

Mimo to w orzecznictwie od dawna jest przyjmowany niemal jednolity pogląd dopuszczający – na podstawie analogii do art. 441 § 3 k.c. – możliwość wystąpienia przez Skarb Państwa z roszczeniem regresowym z tytułu wypłaty świadczeń wskazanych w ustawie policyjnej z 1972 r. Według wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 1977 r., I CR 185/77 (OSNCP 1978, nr 10, poz. 174), Skarb Państwa, wypłacający funkcjonariuszowi MO lub jego rodzinie odszkodowanie na podstawie ustawy policyjnej z 1972 r., jest upoważniony do zwrotnego dochodzenia świadczeń od sprawcy szkody. Sąd Najwyższy, uzasadniając analogię do art. 441 § 3 k.c., odwołał się przede wszystkim do argumentów natury celowościowej, stwierdzając, że nie byłoby zrozumiałe, dlaczego sprawca szkody miałby być w takim wypadku zwolniony od zwrotu świadczenia, jakie spełnił Skarb Państwa.

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 października 1997 r., III CZP 34/97 (OSNC 1998, nr 2, poz. 19) Sąd Najwyższy uznał, że jeżeli wypadek funkcjonariusza Policji, pozostający w związku z pełnieniem służby, był jednocześnie wypadkiem powodującym szkodę wynikłą z ruchu pojazdu mechanicznego, Skarbowi Państwa, który wypłacił temu funkcjonariuszowi odszkodowanie za zniszczoną odzież na

podstawie art. 10 ustawy policyjnej z 1972 r. oraz uposażenie należne w razie choroby na podstawie art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179, ze zm.), przysługuje do sprawcy wypadku roszczenie o zwrot równowartości tych świadczeń. Sąd Najwyższy podkreślił, że brak wyraźnych przepisów przewidujących roszczenie regresowe nie oznacza, iż istnienie takiego roszczenia należy wykluczyć. Wchodzi wówczas w grę regres w znaczeniu szerszym (sensu largo). Pojęciem tym obejmuje się wszystkie przypadki, w których dłużnik, po zaspokojeniu wierzyciela, domaga się od innej osoby zwrotu swego świadczenia, niezależnie od tytułu uzasadniającego to prawo. Wspólną cechą tych sytuacji jest to, że jedna osoba spełniła świadczenie, które w całości lub w części obciążało inną. W odniesieniu do zobowiązań in solidum nie może być mowy o regresie sensu stricto (brak podstawy ustawowej bądź umownej), a jedynie o regresie w szerszym znaczeniu. W konsekwencji Sąd Najwyższy opowiedział się za dopuszczalnością stosowania do roszczeń regresowych pomiędzy zobowiązanymi in solidum – w drodze analogii – przepisów dotyczących regresu między dłużnikami solidarnymi, w tym w szczególności art. 441 § 3 k.c.

Odmienne stanowisko Sąd Najwyższy wyraził w wyroku z dnia 30 stycznia 1998 r., III CKU 17/97 (niepubl.), wskazując, że Skarb Państwa przez analogiczne zastosowanie art. 441 § 3 k.c. nie jest upoważniony do zwrotnego dochodzenia od sprawcy wypadku wypłaconego poszkodowanemu odszkodowania na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy policyjnej z 1972 r. Stanowisko to zostało jednak zakwestionowane w uchwale z dnia 27 marca 2008 r., III CZP 13/08 (OSNC 2009, nr 5, poz. 67), według której Skarbowi Państwa, który wypłacił funkcjonariuszowi na podstawie art. 5 ustawy policyjnej z 1972 r. jednorazowe odszkodowanie spowodowane wypadkiem pozostającym w związku z pełnie-

niem służby w Policji, przysługuje do sprawcy roszczenie o zwrot równowartości tego świadczenia”. Sąd Najwyższy podkreślił w szczególności, że za uprawnionego do dochodzenia „regresu” w szerszym znaczeniu można uznać każdy podmiot, któremu zwrot wypłaconego świadczenia powinien przysługiwać ze względu na zasady etyczne, słuszość, poczucie sprawiedliwości itp. Sąd Najwyższy zajął analogiczne stanowisko również w wyroku z dnia 28 czerwca 1977 r., I CR 185/77 (OSNCP 1978, nr 10, poz. 174) i w uchwale z dnia 15 listopada 1983 r., III CZP 53/83 (OSNCP 1984, nr 6, poz. 92), zaś w wyroku z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 456/07 (niepubl.) stwierdził, że w odniesieniu do świadczeń należnych funkcjonariuszom Policji można mówić o utrwalonej linii orzecznictwa.

6. W orzecznictwie Sądu Najwyższego istnieje wyraźna rozbieżność stanowisk dotycząca „ogólnych” i „szczególnych” (tj. przewidzianych w ustawie policyjnej z 1972 r.) świadczeń wypadkowych (chorobowych) w aspekcie ich zaliczania na poczet odszkodowania z zakresu prawa cywilnego oraz regresów z tytułu ich wypłaty. Przysługiwanie roszczenia regresowego jest negowane w kontekście ogólnych ustaw wypadkowych, na co niewątpliwie wywarły wpływ zmiany wprowadzone w rozporządzeniach regulujących obowiązkowe ubezpieczenia komunikacyjne. Szczególne znaczenie miała tu uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1994 r., III CZP 5/94, w której wyeksponowano charakter świadczenia wypadkowego i związaną z tym jego niezaliczalność na poczet odszkodowania cywilnoprawnego. Na tle ustawy policyjnej z 1972 r. nadal przeważa pogląd dopuszczający możliwość wystąpienia z roszczeniem regresowym. Tu z kolei szczególne znaczenie miała uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1997 r., III CZP 34/97 (OSNC 1998, nr 2, poz. 19), w której przyjęto konstrukcję odpowiedzialności in solidum

sprawcy szkody i Skarbu Państwa, jeżeli wypadek funkcjonariusza Policji pozostawał w związku z pełnieniem służby.

Nie można podzielić stanowiska wyrażonego w uchwale z dnia 21 października 1997 r. o braku istotnej sprzeczności między dwiema rozważanymi uchwałami. Po pierwsze, nie może świadczyć o braku takiej sprzeczności okoliczność, że w uchwale z dnia 25 marca 1994 r. wyłączono regres w odniesieniu do ubezpieczyciela, a w uchwale z dnia 21 października 1997 r. dopuszczono regres w stosunku do sprawcy szkody. Ta różnica jest to o tyle nieistotna, że z umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wynika, iż ubezpieczyciel zobowiązuje się do zapłacenia określonego w umowie odszkodowania za szkody wyrządzone osobom trzecim, wobec których odpowiedzialność za szkodę ponosi ubezpieczający albo ubezpieczony (art. 822 § 1 k.c.). Po drugie, nie usprawiedliwia odmiennego stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy w obu uchwałach to, że świadczenia, których dotyczy uchwała z dnia 25 marca 1994 r., nie są zaliczane na poczet odszkodowania wypłacanego poszkodowanemu, a świadczenia, do których odnosi się uchwała z dnia 21 października 1997 r., miałyby podlegać takiemu zaliczeniu. Sąd Najwyższy w pierwszej uchwale odwołał się do praktyki sądowej, w drugiej zaś w ogóle nie uzasadnił swojego stanowiska. Tymczasem kwestia zaliczania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego na poczet odszkodowania za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego (*compensatio lucri cum damno*), o ile nie została wyraźnie uregulowana w ustawie bądź w przepisach wykonawczych, powinna być jednakowo rozstrzygnięta w odniesieniu do wszystkich sytuacji.

Nie ma wystarczających podstaw do odmiennej oceny ustawy ogólnej i szczególnej, które w założeniu ustawodawcy miały być niewątpliwie swymi odpowiednikami. Różnicy tej nie da się wytłumaczyć powiązaniem wysokości policyjnego odszkodowania wypadkowego z wysokością uposażenia.

Powiązanie to nie wzmacnia istotnie charakteru odszkodowawczego świadczenia i ma charakter raczej techniczny, zważywszy na fakt, że celem odszkodowania nie jest z pewnością rekompensata utraconego uposażenia, skoro policjant nie traci go w czasie choroby.

Podstawy zróżnicowania ocen w wypadku ustawy ogólnej i szczególnej nie stanowi również de lege lata włączenie ogólnej ustawy wypadkowej do systemu ubezpieczeń społecznych, analogicznie bowiem powinna być oceniana również ustawa policyjna z 1972 r. W uzasadnieniu uchwały z dnia 27 marca 2008 r., III CZP 13/08 Sąd Najwyższy zaliczył policyjne świadczenia wypadkowe do świadczeń z zakresu ubezpieczenia społecznego. Podobnie w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 marca 2004 r., K 29/03 (OTK 2004, nr 3A, poz. 17) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że świadczenia przewidziane w ustawie policyjnej z 1972 r. należą do systemu pracowniczych ubezpieczeń wypadkowych i chorobowych.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że takie świadczenia, w odróżnieniu od świadczeń odszkodowawczych przyznawanych w ramach odpowiedzialności cywilnej, nie mają na celu pełnej kompensacji poniesionej szkody, lecz jej częściowe naprawienie tak, by zabezpieczyć materialnie pracownika i jego rodzinę. Regulacje te z reguły odrywają odpowiedzialność za wypadek przy pracy od cywilistycznych konstrukcji winy i związku przyczynowego, umożliwiając tym samym uzyskanie świadczeń szybko i bez procesu sądowego.

Jednak świadczenia z tego tytułu są, co do swych rozmiarów, ściśle prawem określone, a ich wysokość nie jest kształtowana zgodnie z zasadą pełnego odszkodowania. Logika systemu odpowiedzialności przyjętego w ustawie wypadkowej nie wyklucza możliwości kompensacji szkód na podstawie odpowiedzialności cywilnej pracodawcy, jeżeli są spełnione odpowiednie przesłanki odpowiedzialności odszko-



dowawczej przewidywane przez reguły prawa powszechnego. Wręcz przeciwnie, ideą podstawową takich regulacji powinno być, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wzmocnienie sytuacji poszkodowanego, a nie jej pogorszenie w porównaniu do zasad wynikających z ogólnych reguł odpowiedzialności.

7. Rozważenia wymaga w pierwszej kolejności, czy prawo do uposażenia chorobowego policjanta i roszczenie odszkodowawcze są uprawnieniami niezależnymi od siebie, które mogą być kumulowane, czy też mają charakter alternatywny i podlegają zaliczeniu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przyjęcie poglądu o regresie przysługującym w rozważanej sytuacji Skarbowi Państwa do sprawcy szkody (zakładu ubezpieczeń) spowodowanej wypadkiem komunikacyjnym wymagałoby przesądzenia, iż uposażenie chorobowe policjanta podlega zaliczeniu na poczet przysługującego mu odszkodowania. W przeciwnym razie powstawałaby sytuacja, w której sprawca szkody (zakład ubezpieczeń) ponosiłby odpowiedzialność za całą szkodę, a ponadto byłby zobowiązany do zwrotu wypłaconego przez Skarb Państwa uposażenia, co byłoby oczywiście niemożliwe do akceptacji. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 października 1997 r. niejako apriorycznie założył, że uposażenie policjanta podlega takiemu zaliczeniu i milcząco przyjął konstrukcję *compensatio lucri cum damno*. Teza ta wymaga jednak weryfikacji.

W uzasadnieniu uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2009 r., III CZP 140/08, wskazano, że konstrukcji *compensatio lucri cum damno* nie regulują żadne przepisy, a może być ona niekorzystna dla poszkodowanego, jeżeli na poczet należnego mu odszkodowania będą zaliczane wszelkiego rodzaju korzyści majątkowe bez względu na ich tytuł prawny.

W piśmiennictwie postuluje się wytyczenie ścisłych granic stosowania tej konstrukcji, podkreślając, że nie powinno się traktować sprawcy szkody łagodniej tylko dlatego,

że poszkodowany uzyskał pewne korzyści majątkowe w związku ze zdarzeniem wyrządzającym szkodę. Konieczne jest w każdym przypadku wyważenie interesów poszkodowanego i osoby zobowiązanej do naprawienia szkody i zastosowanie *compensatio lucri cum damno* tylko w sytuacji, gdy kumulacja świadczeń mogłaby doprowadzić do nieusprawiedliwionego wzbogacenia poszkodowanego kosztem zobowiązanego do naprawienia szkody.

W piśmiennictwie i orzecznictwie przeważa stanowisko, że zaliczenie korzyści na poczet szkody jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy ich źródłem jest to samo zdarzenie i istnieje między nimi normalny związek przyczynowy. Dodatkowo wymaga się, by uzyskana korzyść zaspokajała te same interesy poszkodowanego, które ma zaspokoić odszkodowanie oraz by wynikała z tej samej podstawy prawnej.

Źródłem roszczenia odszkodowawczego, związanego z wypadkiem komunikacyjnym, jest zobowiązanie wynikające z wyrządzenia szkody czynem niedozwolonym, natomiast uprawnienie do żądania uposażenia na podstawie art. 121 ust. 1 ustawy policyjnej z 1972 r. wynika wprost z przepisu ustawy. Policjant otrzymuje uposażenie niezależnie od tego, jaka jest przyczyna choroby lub innych sytuacji, w których nie wykonuje on zajęć służbowych. Okoliczność, że przyczyną choroby policjanta jest czyn niedozwolony (wypadek komunikacyjny), jedynie pośrednio zatem wpływa na obowiązek Skarbu Państwa wypłaty uposażenia.

Trudno zatem w rozważanej sytuacji twierdzić, że korzyść i szkoda wynikają z tego samego zdarzenia prawnego. Należy ponadto podkreślić, że czasowo niezdolny do pracy funkcjonariusz nie może kumulować uposażenia na podstawie art. 121 ust. 1 ustawy policyjnej z 1972 r. z roszczeniem odszkodowawczym o zwrot utraconego zarobku z tytułu pozostawania w stosunku służbowym, ponieważ w rozważanej sytuacji w ogóle nie dochodzi do powstania szkody w postaci

lucrum cessans, skoro funkcjonariusz uzyskuje normalne wynagrodzenie. To oczywiste stwierdzenie dodatkowo wspiera tezę, że co zasady rozważana kumulacja roszczeń jest dopuszczalna.

Nie sposób też przyjąć, by korzyść wynikająca z otrzymanego uposażenia zaspokajała te same interesy poszkodowanego policjanta, które ma zaspokoić odszkodowanie. Odszkodowanie spełnia przede wszystkim funkcję kompensacyjną i ma w związku z tym wynagrodzić policjantowi poniesione straty oraz utracone korzyści (art. 361 § 2 k.c.), z wyłączeniem, jak wyżej wyjaśniono, utraconego zarobku z tytułu pozostawania w stosunku służbowym. Uposażenie policjanta spełnia zaś podobną rolę jak wynagrodzenie pracownika za pracę, z tym jednak, że w sytuacji określonej w art. 121 ust. 1 ustawy policyjnej z 1972 r. korzysta ono ze szczególnego uprzywilejowania. Świadczenia przewidziane w tej ustawie, jak już wyżej wyjaśniono w nawiązaniu do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2004 r., K 29/03, należą do systemu pracowniczych ubezpieczeń wypadkowych i chorobowych. Jest poza tym oczywiste, że przysługujące policjantowi świadczenia chorobowe oraz świadczenia odszkodowawcze nie wynikają z tej samej podstawy prawnej.

8. W orzecznictwie i piśmiennictwie rozróżnia się roszczenie regresowe sensu stricto, przewidziane w kodeksie cywilnym w wypadku odpowiedzialności solidarnej (art. 376 i 441 k.c), oraz roszczenie regresowe sensu largo, oznaczające ogólnie prawo żądania w całości lub części zwrotu wykonanego świadczenia, związane z sytuacjami, gdy jedna osoba spełniła świadczenie, które w całości lub części obciążało inną osobę. W niniejszej sprawie między Skarbem Państwa a sprawcą wypadku wyrządzającego szkodę na osobie funkcjonariusza w drodze na służbę nie występuje współodpowiedzialność solidarna. Nie przewiduje jej żaden szczególny

przepis ustawy, a art. 441 k.c. nie może tu mieć zastosowania wprost, ponieważ nie można przyjąć, iż Skarb Państwa odpowiada za szkodę na podstawie czynu niedozwolonego. W rachubę mógłby zatem wchodzić jedynie regres sensu largo.

Należy w związku z tym rozważyć, czy podstawą regresu sensu largo mogą być ogólne reguły deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej. W uchwale z dnia 27 marca 2008 r., III CZP 13/08 Sąd Najwyższy, uznając, że Skarbowi Państwa, który wypłacił funkcjonariuszowi za wypadek pozostający w związku z pełnieniem służby w Policji jednorazowe odszkodowanie pieniężne na podstawie art. 5 ustawy policyjnej z 1972 r., przysługuje do sprawy roszczenie o zwrot równowartości tego świadczenia, jako podstawę regresu przyjął art. 441 § 3 k.c. stosowany w drodze analogii. Zwrócił jednak zarazem uwagę, iż rozpatrywany tu regres sensu largo wykazuje bardziej cechy odszkodowania na rzecz Skarbu Państwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że spowodowanie przez sprawcę uszkodzenia ciała funkcjonariusza, w wyniku czego nastąpił uszczerbek na zdrowiu, było przyczyną wypłaty jednorazowego odszkodowania, którego kwotą wyraża się uszczerbek (utrata aktywów) poniesiony przez powodowy Skarb Państwa.

Możliwość uznania za podstawę regresu ogólnych przepisów o odpowiedzialności deliktowej jest w niniejszej sprawie wyłączona z dwu powodów. Po pierwsze, uprawniony do żądania odszkodowania jest tylko ten, kto bezpośrednio poniósł szkodę w następstwie określonego zdarzenia (wyjątkiem od tej zasady jest art. 446 k.c.). Trudno wszak uznać, że w razie wypadku komunikacyjnego osobą bezpośrednio poszkodowaną jest Skarb Państwa albo że działanie sprawcy było skierowane przeciwko Skarbowi Państwa. Po drugie, w niniejszej sprawie chodzi o regres z tytułu wypłaty uposażenia. W świetle ogólnych zasad odpowiedzialności odszko-

dowawczej i dyferencyjnej metody ustalania szkody wypłata uposażenia na wypadek choroby nie stanowi szkody, ponieważ do wypłaty tej Skarb Państwa byłby tak czy inaczej zobowiązany.

Rzeczywistym uszczerbkiem jest tu niezyskanie świadczenia polegającego na wykonywaniu obowiązków służbowych, a nie jest to przecież składnik majątku Skarbu Państwa posiadający wymierną wartość majątkową.

W literaturze wyrażono pogląd, że podstawą roszczeń regresowych mogą być przepisy dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia, które osiągnięte zostaje przez jednego z dłużników, kiedy wierzyciela zaspokaja ten, który wcześniej nie osiągnął żadnej korzyści, natomiast korzyść taką osiągnął drugi z dłużników, co ostatecznie da podstawy do przyjęcia, iż doszło do bezpodstawnego wzbogacenia drugiego z dłużników kosztem pierwszego. Koncepcja ta budzi jednak wątpliwości, a poza tym nie jest adekwatna do rozpatrywanej sytuacji, w której Skarb Państwa odpowiada za własny dług, tzn. ciąży na nim obowiązek wypłaty uposażenia całkowicie niezależny od odpowiedzialności innej osoby, co oznacza także, że przesunięcie majątkowe w postaci wypłaty uposażenia przez Skarb Państwa ma podstawę prawną.

Odrzucenie możliwości wywiedzenia podstawy regresu z odpowiedzialności deliktowej albo z bezpodstawnego wzbogacenia skłania do rozważenia tej podstawy w drodze analogii do art. 441 § 3 k.c. Taką analogię przyjmuje się zwykle w wypadkach, w których występuje tzw. odpowiedzialność in solidum. U źródeł poszukiwania podstawy roszczeń regresowych w wypadku odpowiedzialności in solidum tkwi zazwyczaj założenie, że względy etyczne i celowościowe mogą przemawiać za umożliwieniem rozliczeń między dłużnikami mimo braku wyraźnej regulacji ustawowej. W braku przepisów szczególnych podstawy roszczeń zwrotnych przy odpowiedzialności in solidum należy szukać w stosowanych przez

analogię przepisach regulujących regres sensu largo lub ogólnych zasadach prawa, w tym prawa odszkodowawczego. Ze względu na różnorodność zobowiązań in solidum znalezienie podstawy o charakterze uniwersalnym do dokonania rozliczeń między dłużnikami jest w praktyce niemożliwe. Zarówno samo powstanie roszczenia regresowego, jak i jego wysokość uzależnione są bowiem od charakteru stosunków prawnych, które składają się na to zobowiązanie. Tym niemniej przyjmowaną w orzecznictwie podstawą roszczeń regresowych między odpowiedzialnymi in solidum jest zazwyczaj art. 441 § 3 k.c. stosowany w drodze analogii.

Przyjęcie koncepcji odpowiedzialności in solidum sprawcy szkody i Skarbu Państwa nie wchodzi jednak w rachubę w niniejszej sprawie. Odpowiedzialność in solidum występuje bowiem wówczas, gdy wierzyciel może dochodzić swego roszczenia od kilku osób, lecz na podstawie odrębnych stosunków prawnych, jakie go łączą z poszczególnymi podmiotami, a spełnienie świadczenia przez jednego z dłużników zwalnia pozostałych. W niniejszej sprawie nie występuje przypadek równoległej odpowiedzialności dwu osób za tę samą szkodę. Na osobie, która odpowiada za spowodowanie choroby funkcjonariusza, w ogóle nie ciąży zobowiązanie do naprawienia szkody w postaci utraconego zarobku (*lucrum cessans*). Ze szkodą w postaci utraconych korzyści mamy jednak do czynienia tylko wówczas, gdy wskutek określonego zdarzenia spodziewana korzyść nie zostanie osiągnięta (szkoda ta powstaje z chwilą, w której korzyść zostałaby uzyskana).

Zobowiązanie osoby, która spowodowała chorobę funkcjonariusza powstałoby tylko wtedy, gdyby nastąpiło nieużywanie zarobku, tymczasem na skutek uprzywilejowania ustawowego funkcjonariusz swego uposażenia w ogóle nie traci.

Nie można zatem mówić o powstaniu szkody, której brak oznacza brak zobowiązania odszkodowawczego, a tam gdzie nie ma dwu zobowiązań, tam nie ma również odpowiedzialności in solidum i tym samym możliwości analogicznego zastosowania art. 441 § 3 k.c.

Należy też zwrócić uwagę na tendencję ustawodawczą do wycofywania się z instytucji roszczeń regresowych w obrębie świadczeń z zabezpieczenia socjalnego. Jediną pozostałością normatywną, która stwarza wyraźną podstawę prawną regresu, jest wąsko ujęty art. 70 ustawy z 1999 r., który umożliwia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych albo płatnikowi składek określonemu w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy dochodzenie od sprawcy zwrotu wypłaconego zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego, jeżeli niezdolność ubezpieczonego do pracy uzasadniająca wypłatę zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego została spowodowana przez inną osobę w wyniku popełnienia przez nią umyślnego przestępstwa lub wykroczenia. De lege lata nie ma podstaw do stosowania tego przepisu w drodze analogii do rozważanej sytuacji. Odwołanie się do art. 70 ustawy z 1999 r. wymagałoby przyjęcia założenia, iż uposażenie chorobowe policjanta jest świadczeniem z zabezpieczenia społecznego. Byłaby to zatem analogia w ramach systemu zabezpieczeń społecznych, której dopuszczalność została zakwestionowana w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 15 maja 2009 r., III CZP 140/08. Według uzasadnienia tej uchwały, stwierdzenie luki w prawie ubezpieczeń społecznych wymaga szczególnej ostrożności, ponieważ przepisy regulujące stosunek ubezpieczenia społecznego mają charakter publicznoprawny, oparte są na zasadzie określonego ustawowo solidaryzmu społecznego, a prawo ubezpieczeń społecznych nastawione jest na wyczerpujące i ścisłe regulowanie stosunków stanowiących jego przedmiot. Z tego względu należy domniemywać, że jeżeli ustawodawca czegoś

w prawie tym nie uregulował, to była to jego świadoma i celowa decyzja. Tylko wtedy, gdy wyraźnie brakuje normy koniecznej do wydania decyzji w określonych sytuacjach, można traktować ten brak jako lukę i rozważać dopuszczalność jej wypełnienia w drodze analogii. W ocenie Sądu Najwyższego, przeciwko analogii przemawia także to, że podważa ona pewność prawa, która w stosunkach ubezpieczeń społecznych jest wartością wysokiej rangi.

Z tych wszystkich względów należy uznać, że *de lege lata* nie ma podstaw do konstruowania roszczenia regresowego Skarbu Państwa z tytułu wypłaty uposażenia policjantowi, którego choroba została spowodowana wypadkiem komunikacyjnym. Sąd Najwyższy rozstrzygnął zatem przedstawione zagadnienie prawne jak w uchwale.





## Sentencja

Sąd Najwyższy, po rozstrzygnięciu na rozprawie w dniu 1 września 2010 r. sprawy z wniosku Piotra B. przeciwko Zakładowi Emerytalno-Rentowemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie o wysokość policyjnej renty inwalidzkiej, na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 23 lutego 2010 r. [...]

„Czy pod pojęciem uposażenia należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) należy rozumieć uposażenie w wysokości odpowiadającej grupie uposażenia, do której zostało zaszeregowane zajmowane przez funkcjonariusza Policji stanowisko służbowe, czy też uposażenie faktycznie mu wypłacone na podstawie art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.)?”

podjął uchwałę:

Pod pojęciem uposażenia należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin – jednolity tekst: Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) należy rozumieć uposażenie w wysokości odpowiadającej grupie uposażenia, do której

zostało zaszeregowane zajmowane przez funkcjonariusza Policji stanowisko służbowe (art. 3 ust. 1 pkt 8 powołanej ustawy).

### **Uzasadnienie faktyczne**

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego. Wyrokiem z dnia 15 października 2009 r. [...] Sąd Okręgowy-Sąd Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie oddalił odwołanie wnioskodawcy Piotra B. od decyzji organu rentowego – Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2009 r. ustalającej wnioskodawcy prawo do policyjnej renty inwalidzkiej w wysokości 40% podstawy wymiaru. Za podstawę wymiaru renty przyjęto kwotę uposażenia należnego wnioskodawcy na ostatnio zajmowanym przez niego stanowisku w wysokości 1435,15 zł, tj. w wysokości ograniczonej do 50%. Kwestionując powyższą decyzję ubezpieczony domagał się przyjęcia za podstawę wymiaru renty uposażenia przysługującego mu na ostatnio zajmowanym stanowisku.

W stanie faktycznym sprawy wnioskodawca (urodzony 19 marca 1973 r.) pełnił służbę w Policji od 16 sierpnia 1994 r. do 20 marca 2009 r. na stanowisku służbowym referenta w stopniu sierżanta sztabowego i z 4 grupą zaszeregowania uposażenia zasadniczego w wysokości 1590 zł miesięcznie. Rozkazem personalnym [...] Komendanta Miejskiego Policji w K. z dnia 27 listopada 2007 r. został zawieszony w czynnościach służbowych od dnia 28 listopada 2007 r. do dnia 27 lutego 2008 r. w związku z postawieniem mu zarzutu popełnienia przestępstw umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego: – art. 298 § 1 k.k. i art. 18 § 3 k.k. w związku z art. 286 § 1 k.k. w związku z art. 11 § 2 k.k.; – art. 18 § 3 k.k. w związku z art. 286 § 1 k.k.; oraz – art. 18

§ 3 k.k. w związku z art. 286 § 1 k.k. Następnie rozkazem personalnym Komendanta Miejskiego Policji w K. z dnia 13 lutego 2008 r. [...] okres zawieszenia wnioskodawcy w czynnościach służbowych został przedłużony do czasu ukończenia postępowania karnego wobec niego. Z kolei rozkazem personalnym [...] z dnia 20 marca 2009 r. wnioskodawca z dniem 20 marca 2009 r. został zwolniony ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 1 (wobec orzeczenia trwałej niezdolności do służby przez komisję lekarską) w związku z art. 43 ust. 1 i art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (jednolity tekst: Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.). W okresie zawieszenia w czynnościach służbowych otrzymywał uposażenie w wysokości 50% ostatnio należnego uposażenia, ponieważ z mocy art. 124 ust. 1 ustawy o Policji, policjantowi zawieszonemu w czynnościach służbowych zostaje zawieszona – od najbliższego terminu płatności – 50% ostatnio należnego uposażenia. Należne uposażenie na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym referenta w marcu 2009 r. wyniosło łącznie 2870,30 zł. Orzeczeniem Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej [...] MSWiA w K. z dnia 6 lutego 2009 r. wnioskodawca został zaliczony do III grupy inwalidów przy stwierdzeniu powstania inwalidztwa od 6 lutego 2009 r. i jego związku ze służbą w Policji. W dniu 10 kwietnia 2009 r. wnioskodawca złożył wniosek o przyznanie policyjnej renty inwalidzkiej.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 15 października 2009 r. oddalił odwołanie jako bezzasadne. Przyjął, że spór dotyczy wysokości uposażenia, jakie winno być przyjęte za podstawę wymiaru świadczenia z zaopatrzenia. Sąd przytoczył art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej,

Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.), w myśl którego podstawę wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku z zastrzeżeniem ust. 2, 3 i art. 33b. Według definicji zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy zaopatrzeniowej pojęcie uposażenie, przy braku bliższego określenia w ustawie, oznacza uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym i nagrodą roczną należne funkcjonariuszowi stosownie do przepisów o uposażeniu i nagrodach funkcjonariuszy. W ostatnim miesiącu służby w Policji przed przejściem na zaopatrzenie – w marcu 2009 r. – wnioskodawca otrzymał – wskutek ustawowego zawieszenia w czynnościach służbowych – połowę uposażenia. Według Sądu pierwszej instancji, stanowiące podstawę wymiaru uposażenia wraz z dodatkami o charakterze stałym i nagrodą roczną należne funkcjonariuszowi stosownie do przepisów o uposażeniu i nagrodach funkcjonariuszy równocześnie powinno być należne – ze wszystkimi składnikami – stosownie do przepisów ustawy o Policji. Jeśli zatem w myśl art. 124 ust. 1 tej ustawy policjantowi zawieszonemu w czynnościach służbowych zawieszają się 50% ostatnio należnego uposażenia, to połowa otrzymywanego przez ubezpieczonego uposażenia była uposażeniem, jakie otrzymywał on na ostatnio zajmowanym stanowisku. Zdaniem Sądu Okręgowego, taki właśnie pogląd został wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 4 czerwca 2008 r., II UZP 4/08 (OSNP 2008 nr 23–24, poz. 354), na tle analogicznego przepisu – art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich „rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.). W uchwale tej Sąd Najwyższy przyjął, że uposażeniem należnym w ostatnim miesiącu pełnienia zawodowej służby wojskowej, które stanowi podstawę

wymiaru emerytury wojskowej (art. 5 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, w przypadku zawieszenia uposażenia na podstawie art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych), jest uposażenie wypłacone w wysokości ograniczonej tym przepisem w ostatnim miesiącu pełnienia zawodowej służby wojskowej. Zdaniem Sądu, ponieważ uregulowania w ustawie zaopatrzeniowej służb mundurowych są tożsame z uregulowaniami zaopatrzeniowymi żołnierzy zawodowych, stanowisko Sądu Najwyższego można odnieść także do funkcjonariuszy Policji. Dlatego skoro wnioskodawca miał ustawowo obligatoryjnie ograniczone należne uposażenie na ostatnio zajmowanym stanowisku i było ono stosowne do przepisów ustawy o Policji (art. 124 ust. 1), to tak ograniczone uposażenie stanowiło ustawową podstawę wymiaru renty policyjnej, bo ustawa zaopatrzeniowa nie przewiduje możliwości ustalenia podstawy wymiaru renty od innych składników uposażenia niż przysługujące na ostatnio zajmowanym stanowisku stosownie do przepisów ustawy o Policji.

Pełnomocnik wnioskodawcy zaskarżył apelacją powyższy wyrok w całości zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 5 ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariuszy Policji, poprzez przyjęcie, że użyte w nim sformułowanie „uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym” jest równoznaczne z przyjętym w zaskarżonej decyzji i wyroku sformułowaniem „uposażenie należne w ostatnim miesiącu pełnienia służby”, co spowodowało pozbawienie odwołującego się 50% należnego mu świadczenia rentowego. W uzasadnieniu apelacji zakwestionowano pogląd o tożsamości uregulowań w zakresie podstawy wymiaru świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych i żołnierzy zawodowych i wskazano, że skoro zawieszenie w czynnościach służbowych ustało z dniem zwolnienia z Policji, to niejako automatycznie

odpadła podstawa do obniżenia uposażenia przyjmowanego za podstawę wymiaru renty. Ponadto apelujący podniósł, że sankcja w postaci pozbawienia części świadczenia winna wynikać z przepisów ustawy zaopatrzeniowej, jeśli nie wprost, to poprzez odesłanie do innych uregulowań, dotyczących żołnierzy zawodowych, bowiem czym innym jest uposażenie przysługujące na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, a czym innym uposażenie należne w ostatnim miesiącu pełnienia służby, jak to przewiduje wojskowa ustawa emerytalna.

W ocenie Sądu Apelacyjnego rozpatrującego sprawę, należało zauważyć, że po podjęciu przez Sąd Najwyższy w dniu 4 czerwca 2008 r. uchwały II UZP 4/08, na tle art. 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, którego treść normatywna oczywiście różni się od treści art. 5 ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariuszy służb mundurowych, bowiem pierwszy z tych przepisów stanowi o podstawie wymiaru jako uposażeniu należnym żołnierzowi zawodowemu w ostatnim miesiącu pełnienia zawodowej służby wojskowej, a drugi o podstawie wymiaru jako uposażeniu należnym na ostatnio zajmowanym stanowisku, organ emerytalny podjął czynności polegające na weryfikacji wysokości świadczeń z zaopatrzenia już przyznanych tym funkcjonariuszom, którzy w dacie zwolnienia z jednej ze służb byli zawieszani w czynnościach służbowych, a w sprawach, w których decyzje są wydawane po raz pierwszy, organ emerytalny przyjmuje za podstawę wymiaru uposażenie w wysokości ograniczonej do 50% (pismo wewnętrzne organu emerytalnego [...]). W związku z poważnymi wątpliwościami co do interpretacji art. 5 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz

ich rodzin, w ocenie Sądu drugiej instancji, zaistniała potrzeba zwrócenia się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, podstawę wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku, z zastrzeżeniem ust. 2, 3 i art. 33b, które pozostają bez znaczenia w sprawie. Określenie, jakim posługuje się przepis – „uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku” – gdy chodzi o funkcjonariusza zawieszono w czynnościach służbowych w dacie zwolnienia ze służby w Policji, którego ostatnio należne (przed zawieszeniem) uposażenie podlegało zawieszeniu w 50% – może być rozumiane, tak jak przyjął Sąd Okręgowy za organem emerytalnym, jako uposażenie faktycznie wypłacone z ograniczeniem jego wysokości wynikającym z art. 124 ust. 1 ustawy o Policji, ale może być też wykładane jako uposażenie w wysokości odpowiadającej grupie uposażenia, do której zostało zaszeregowane zajmowane przez takiego funkcjonariusza stanowisko wraz z dodatkami. Policjanta zawiesza się w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące; w szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w czynnościach służbowych można przedłużyć do czasu ukończenia postępowania karnego (art. 39 ust. 1 i 3 ustawy). Wygaśnięcie decyzji o zawieszeniu w czynnościach służbowych następuje między innymi w przypadku zwolnienia policjanta ze służby (§ 6 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 2002 r. w sprawie trybu zawieszania policjanta w czynnościach służbowych przez przełożonych, Dz. U. z 2002 r. Nr 120, poz. 1029). Wygaśnięcie decyzji o zawieszeniu w przypadku zwolnienia policjanta ze służby nie powoduje jednak wypłaty



zawieszonych 50% uposażenia, gdyż taki skutek może wywołać jedynie nieskazanie prawomocnym wyrokiem sądu lub nieukaranie karą dyscyplinarną wydalenia ze służby w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym, będącym przyczyną zawieszenia w czynnościach służbowych. Ustalając znaczenie pojęcia uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku, Sąd Okręgowy odwołał się do definicji terminu „uposażenie” zawartej w art. 3 pkt 8 ustawy zaopatrzeniowej – „użyte bez bliższego określenia pojęcie uposażenie oznacza uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym i nagrodą roczną należne funkcjonariuszowi stosownie do przepisów o uposażeniu i nagrodach funkcjonariuszy”. W konsekwencji podstawę wymiaru świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia stanowi uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym i nagrodą roczną należne funkcjonariuszowi stosownie do przepisów o uposażeniu i nagrodach funkcjonariuszy i należne na ostatnio zajmowanym stanowisku. Stosownie do uregulowań ustawy o Policji prawo do uposażenia, które składa się z uposażenia zasadniczego i z dodatków do uposażenia, powstaje z dniem mianowania policjanta na stanowisko służbowe (art. 99 ust. 1 i art. 100 tej ustawy). Wysokość uposażenia zasadniczego policjanta jest uzależniona od grupy zaszeregowania jego stanowiska służbowego oraz od posiadanej wysługi lat (art. 101 ust. 1 ustawy). Zmiana uposażenia następuje z dniem zaistnienia okoliczności uzasadniających tę zmianę, a prawo do uposażenia wygasa z ostatnim dniem miesiąca, w którym nastąpiło zwolnienie policjanta ze służby lub zaistniały inne okoliczności uzasadniające wygaśnięcie tego prawa (art. 106 ust. 1 i 3). Na mocy art. 124 ust. 1 i 2 policjantowi zawieszonemu w czynnościach służbowych zawiesza się od najbliższego terminu płatności 50% ostatnio należnego uposażenia, które po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego, będącego przyczyną zawieszenia w czynnościach służbowych,

policjant otrzymuje wraz z obowiązkowymi podwyżkami wprowadzonymi w okresie zawieszenia, jeżeli nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby. Powyższe prowadzi do wniosku, iż wysokość uposażenia funkcjonariusza Policji ulega zmianom w trakcie służby na skutek zdarzeń typowych takich, jak np. zwiększenie stażu służby w Policji, mianowanie czy powołanie na wyższe stanowisko służbowe, czy zdarzeń nietypowych jak zawieszenie w czynnościach służbowych. Ta ostatnia sytuacja (zawieszenie w czynnościach służbowych) powoduje dotkliwe dla funkcjonariusza skutki gdy chodzi o wysokość uposażenia, gdyż 50% ostatnio należnego uposażenia nie jest mu wypłacane. Podyktowane jest to faktem, iż podczas zawieszenia w czynnościach służbowych, policjant pozostając w służbie, nie wykonuje zadań i czynności właściwych dla zajmowanego stanowiska służbowego, jak i w Policji w ogóle. W ocenie Sądu Apelacyjnego wykładnia art. 5 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie pozwala na jednoznaczną odpowiedź, czy 50% wypłacanego funkcjonariuszowi uposażenia w przypadku zawieszenia go w czynnościach służbowych stanowi podstawę wymiaru jego emerytury lub renty. Przepis ten może być również rozumiany w oderwaniu od faktycznie wypłacanego funkcjonariuszowi wynagrodzenia na ostatnim stanowisku służbowym i można go powiązać z uposażeniem należnym na zajmowanym przez niego stanowisku służbowym „in abstracto”, jeżeli przyjmie się, iż tylko ostatnio zajmowane stanowisko jest wyznacznikiem „należności” uposażenia, że wyłącznie ono determinuje wysokość uposażenia przyjmowaną za podstawę wymiaru renty lub emerytury. Na uposażenie to natomiast składają się, jak to stanowi art. 3 pkt 8 ustawy, uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym i nagrodą roczną należne, a więc przysługujące, na zajmowanym stanowisku stosownie do przepisów o uposażeniu i nagrodach dla funkcjonariuszy. W ocenie Sądu Apelacyjnego,

przyjęcie takiej wykładni jest o tyle uzasadnione, że konsekwencje, jakie pociąga za sobą zawieszenie funkcjonariusza Policji w czynnościach służbowych, zostały wyczerpująco uregulowane w ustawie o Policji i aby dotyczyły one uprawnień do świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego i ich wymiaru, musiałoby istnieć wyraźne ku temu wskazanie w ustawie, a takowego brak. Odmienna interpretacja przepisów prowadziłaby do sytuacji, że kolejną sankcją zawieszenia w czynnościach służbowych – nieprzewidzianą w żadnej z ustaw – byłoby znaczne obniżenie wysokości świadczenia rentowego, w sytuacji, gdy świadczenie to przysługuje z tytułu całkowitej niezdolności do służby, a więc niemożności jej dalszego pełnienia. Sankcja ta obowiązywałaby do czasu spełnienia warunków do otrzymania zawieszony części uposażenia, a jeżeli nie doszłoby do spełnienia tych przesłanek w różnych stanach faktycznych, także niezwiązanych ze służbą (art. 124 ust. 2 ustawy o Policji), to renta pozostałaby w niezmienionej wysokości, czyli mimo iż przepisy zaopatrzeniowe nie przewidują skutku polegającego na obniżeniu świadczenia (tak, jak np. art. 10 ustawy zaopatrzeniowej), skutek taki w efekcie by nastąpił. Dlatego nie można wykluczyć przyjęcia, że uposażenie należne w myśl art. 5 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej to nie uposażenie o charakterze roszczeniowym przysługujące do wypłaty na ostatnio zajmowanym stanowisku, ale należne na tym stanowisku z mocy przepisów rozstrzygających o prawie i wysokości uposażenia ze względu na zajmowane przez funkcjonariusza stanowisko służbowe, wyznaczające jego status prawny. Jak jednak zauważył Sąd drugiej instancji, możliwe jest również przyjęcie poglądu przeciwnego polegającego na rozumieniu pojęcia „uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku” jako uposażenia faktycznie wypłaconego funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku, po zastosowanym ograniczeniu o 50% na podstawie art. 124 ust. 1 ustawy o Policji. Taka wykładnia zakłada, że to

pojęcie należy odnosić do konkretnego funkcjonariusza i konkretnego uposażenia, jakie było mu rzeczywiście należne, czyli o charakterze roszczeniowym i wypłacane na ostatnio zajmowanym stanowisku. W sytuacji, gdy policjant jest zawieszony w czynnościach, nadal pozostaje w służbie i zajmuje określone stanowisko, choć nie może pełnić czynności służbowych, ich pełnienie zostało mu odjęte. Jego ostatnio należne uposażenie jest w tej sytuacji zmniejszane o połowę na podstawie art. 124 ust. 1 ustawy o Policji. Ponieważ art. 5 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w związku z jej art. 3 ust. 1 pkt 8 posługuje się pojęciem uposażenia należnego funkcjonariuszowi stosownie do przepisów o uposażeniu i nagrodach funkcjonariuszy, to na podstawie tej ostatniej ustawy (o Policji) ustaleniu podlega, jakie uposażenie było policjantowi należne na ostatnim stanowisku. Skoro ustawa ta przewiduje – w art. 124 ust. 1 – zmniejszenie tego uposażenia w wypadku zawieszenia policjanta w czynnościach, właśnie takie uposażenie – jako należne – winno być przyjmowane do podstawy wymiaru emerytury (renty) policyjnej. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do sytuacji, w której przyjmuje się konkretne uposażenie funkcjonariusza, na które składają się między innymi przyznane mu dodatki, ale nie uwzględnia się zawieszenia 50% tego uposażenia, czyli w istocie nie ustala się uposażenia, które było mu należne i rzeczywiście wypłacane na ostatnim miejscu służbowym. W taki sposób ustalono by w zasadzie uposażenie hipotetyczne, które nie było należne („roszczeniowe”) policjantowi zawieszonemu w czynnościach służbowych. W ocenie Sądu nie można też pominąć, że w świetle celów zabezpieczenia społecznego realizowanych poprzez metodę zaopatrzeniową brak jest konieczności ustalania podstawy wymiaru emerytury (renty) policjanta, który na ostatnim stanowisku służbowym został zawieszony w czynnościach służbowych i pobierał 50% uposażenia, od całości uposażenia. Cechą metody zaopatrzeniowej jest oparcie jej na kryterium

zasługi, „ofiary” dla społeczeństwa i zaadresowanie jej do osób „zasłużonych”. W tym systemie następuje udzielanie świadczeń na wyższym poziomie, na dogodniejszych warunkach nabycia prawa niż w systemie ubezpieczenia społecznego, a dodatkowo świadczenia te finansowane są ze środków publicznych, bez obowiązku opłacania składki. W świetle powyższego trudno uznać, iż ustawodawca wdrażając metodę zaopatrzeniową do świadczeń emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy, przewidział konieczność ustalania podstawy wymiaru tych świadczeń – dla znajdujących się w omawianej sytuacji funkcjonariuszy – od całości uposażenia. Tym bardziej, iż po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego, będącego przyczyną zawieszenia w czynnościach służbowych, policjant, jeżeli nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby, otrzymuje zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki wprowadzone w okresie zawieszenia, oraz ma prawo do żądania ponownego ustalenia wysokości emerytury (renty) policyjnej od dnia wymagalności wszystkich zawieszonych składników uposażenia (art. 124 ust. 2 ustawy o Policji w związku z art. 110 i nast. ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z art. 11 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin).

### **Uzasadnienie prawne**

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, podstawę wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej stanowi

uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku, z zastrzeżeniem ust. 2, 3 i art. 33b (nieistotnym w sprawie), zaś w art. 3 ust. 1 pkt 10 tej ustawy zawarta jest legalna definicja „uposażenia”, z której wynika, że jest to uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym i nagrodą roczną, należne funkcjonariuszowi stosownie do przepisów o uposażeniu i nagrodach funkcjonariuszy. Prawo do uposażenia powstaje z dniem mianowania policjanta na stanowisko służbowe (art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji), przy czym uposażenie policjanta składa się z uposażenia zasadniczego i z dodatków do uposażenia (art. 100). Wysokość uposażenia zasadniczego uzależniona jest od grupy zaszergowania jego stanowiska służbowego oraz od posiadanej wysługi lat (art. 101 ust. 1). Kwestie szczegółowe zostały unormowane w dalszych przepisach ustawy o Policji oraz między innymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732, ze zm.). „Uposażenie należne” jest zatem pojęciem prawnym, mieszczącym w sobie uposażenie zasadnicze, dodatki o charakterze stałym i nagrodę roczną. Oznacza to, w świetle wykładni literalnej, że uposażeniem należnym w rozumieniu analizowanej pragmatyki służbowej jest uposażenie przypisane danemu stanowisku, na które funkcjonariusz został wyznaczony rozkazem personalnym, co potwierdzają także unormowania dotyczące przeniesienia na stanowisko służbowe zaszergowane do niższej grupy uposażenia zasadniczego nakazujące zachowanie prawa do stawki uposażenia pobieranego na poprzednio zajmowanym stanowisku, do czasu uzyskania wyższej stawki uposażenia według stanowiska służbowego (por. art. 103 ust. 1 ustawy

o Policji). Zmiana uposażenia funkcjonariusza następuje z dniem zaistnienia okoliczności uzasadniających tę zmianę (art. 106 ust. 1 ustawy o Policji) i dotyczy kwestii związanych, w pierwszej kolejności, ze zmianą stanowiska bądź ze zdarzeniami, z którymi określone akty prawne wiążą skutek w postaci zmiany uposażenia należnego (np. wysokość dodatku za wysługę lat, za stopień, dodatku służbowego).

Zawieszenie policjanta w czynnościach służbowych następuje w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 39 ust. 1 ustawy o Policji). Policjanta można również zawiesić w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, nieumyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 39 ust. 2 ustawy o Policji). W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w czynnościach służbowych można przedłużyć do czasu ukończenia postępowania karnego (art. 39 ust. 3 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, jeśli nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby. Jeśli natomiast został skazany i wydalony ze służby, to stosunek służbowy ustaje bez prawa do jakiegokolwiek wyrównania. Rozstrzygnięcia wymaga, w jakiej relacji pozostaje zawieszenie w czynnościach służbowych do postępowania na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w przedmiocie ustalenia prawa do emerytury albo renty inwalidzkiej i późniejszej realizacji tych uprawnień. Z punktu widzenia wypłaty uposażenia, jak i trwania stosun-

ku służbowego, nie budzi wątpliwości, że uposażenie wypłacane jest w zmniejszonej wysokości do czasu ustania stosunku służbowego, a następnie uprawniony pobiera emeryturę. W przypadku skazania funkcjonariusza oraz byłego funkcjonariusza, wobec wyraźnej regulacji w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługuje funkcjonariuszowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, albo za przestępstwo określone w art. 258 k.k. lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby (art. 10 ust. 1 ustawy). Podobnie postępuje się w przypadku skazania emeryta lub rencisty (art. 10 ust. 2 ustawy). Przedmiotowy zakres art. 10 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej jest węższy od zakresu wyznaczonego treścią art. 39 ustawy o Policji. Z utratą prawa do zaopatrzenia emerytalnego należy się bowiem liczyć wyłącznie, jeśli doszło do skazania za przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, oraz dodatkowo za przestępstwo określone w art. 258 k.k. lub wobec funkcjonariusza orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. W pozostałych przypadkach prawomocnego skazania prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie ustaje, a stosowanie sankcji w postaci zmniejszenia prawa do świadczenia, bez wyraźnej regulacji ustawowej nie jest dopuszczalne. Należy też zwrócić uwagę, że sankcjonowane są przestępstwa związane ze służbą, przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie (art. 258 k.k.) oraz przestępstwa popełnione przed zwolnie-



niem ze służby (udział w zorganizowanej grupie), w przypadku których orzeczono środek karny pozbawienia praw publicznych (co związane jest przede wszystkim z moralną oceną i dezaprobatą działania sprawcy). Nie każde zatem prawomocne skazanie prowadzi do utraty prawa do zaopatrzenia emerytalnego. Z regulacji tych wynika również określona aksjologia prawa do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy i sankcjonowanie tylko określonego rodzaju zachowań.

Przyjęcie, że zawieszenie w czynnościach uzasadnia obliczanie podstawy wymiaru emerytury albo renty inwalidzkiej od wynagrodzenia faktycznie wypłacanego prowadzi do odwrócenia założeń konstrukcyjnych systemu emerytalnego funkcjonariuszy i stosowania dodatkowej, niewyrażonej w obowiązujących przepisach sankcji w postaci zmiany wysokości prawa do zaopatrzenia emerytalnego, która może być bardziej dotkliwa z finansowego punktu widzenia, aniżeli wynikająca z art. 10 ustawy zaopatrzeniowej w Policji. Jeżeli bowiem funkcjonariuszowi, wobec którego zostało wszczęte postępowanie karne w związku z popełnieniem przestępstwa niezwiązanym ze służbą i ustalono podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od połowy zawieszono uposażenia, a później został on prawomocnie skazany, to będzie on pobierał rentę w niższej wysokości, mimo że nie będzie miał do niego zastosowania art. 10 ustawy. Co więcej nie jest wykluczone, że ustalenie podstawy wymiaru od 50% należnego uposażenia może także prowadzić do tego, że wysokość emerytury będzie niższa, aniżeli gdyby zastosowano art. 10 ust. 4 ustawy i ustalono emeryturę bądź rentę według reguł obowiązujących w systemie powszechnym.

Należy odróżnić instytucję zmiany uposażenia od zawieszenia w czynnościach i przyjąć, że zawieszenie w czynnościach nie prowadzi do zmiany uposażenia. Z art. 124 ustawy o Policji wynika, że policjantowi zawieszonemu w czynnościach służbowych zawiesza się od najbliższego terminu płat-

ności 50% ostatnio należnego uposażenia. Brzmienie przepisu wskazuje, że dochodzi do zawieszenia 50% ostatnio należnego uposażenia, a zatem do zmiany zasad płatności uposażenia należnego. Nie ma zatem mowy o jego, choćby przejściowej, zmianie. Gdyby ustawodawca miał zamiar dokonać zmiany uposażenia, to napisałby albo wprost, „zmienia się”, albo też użyłby sformułowania, według którego „policjantowi zawieszonemu w czynnościach przysługuje uposażenie należne w wysokości 50% dotychczasowego uposażenia”.

Powyższe rozważania prowadzą zatem do wniosku, że zawieszenie w czynnościach służbowych nie prowadzi do zmiany uposażenia należnego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 10 tej ustawy, którym jest uposażenie odpowiadające danemu stanowisku w wysokości niezawieszanej (a więc nie faktycznie wypłacanej).

Tym samym wątpliwa jest obecnie przydatność uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2008 r., II UZP 4/08 (OSNP 2008 nr 23-24, poz. 354, z krytyczną glosą K. Pachnika, LEX/el 2010), ze względu na brak analogii w treści przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. O ile bowiem art. 5 ust. 1 tej pierwszej ustawy stanowi, że podstawę wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej stanowi uposażenie należne żołnierzowi zawodowemu w ostatnim miesiącu pełnienia zawodowej służby wojskowej, o tyle według art. 5 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w Policji podstawę wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku.

Tym się kierując podjęto uchwałę jak w sentencji.