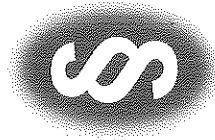


NR 25

ISSN 1506-5170

BIULETYN PRAWNY



KOMENDA GŁÓWNA POLICJI

WARSZAWA 2005

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



Biuletyn Prawny

Nr 25

Naszej Koleżance Basi Świątkiewicz
wyraży głębokiego współczucia
z powodu śmierci Mamy
składa Kolegium Redakcyjne
„Biuletynu Prawnego” Komendy Głównej Policji

Warszawa 2005

K O L E G I U M R E D A K C Y J N E
 Bronisław KACHNIKIEWICZ, Hanna KARASZEWSKA,
 Kazimierz KOWALSKI, Jan KOZIŃSKI, Anna OSZCZĘDA,
 Krystyna ROGALSKA, Ewa RUDNICKA (sekretarz), Maciej
 ŚLAWIŃSKI (przewodniczący), Barbara ŚWIĄTKIEWICZ
 (zastępca przewodniczącego), Danuta TRUŚ

REDAKCJA I KOREKTA
 Ewa RUDNICKA

PROJEKT OKŁADKI
 Danuta CZERSKA

SKŁAD KOMPUTEROWY
 Lilianna KRÓLAK

© COPYRIGHT BY BIURO PRAWNE KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE

ZAM. NR 110/2005; NAKŁAD 1300 EGZ.

ISSN 1506-5170

D. TRUŚ, Przyjęcie poborowych do służby kandydackiej w Policji po 1 września 2005 r. (opinia prawna)	5
R. DUDZIC, Z. ŻYSZKOWSKI, Uprawnienia do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy policjantowi zawieszonemu w czynnościach służbowych, a następnie zwolnionemu ze służby w Policji (opinia prawna)	7
W. MALCHER, Opłaty za depozyt broni w świetle stanowiska Departamentu Systemu Podatkowego Ministerstwa Finansów	10
J. KOZIŃSKI, W sprawie stanowiska Zarządu Głównego NSZZP z dnia 24 sierpnia 2004 r. (opinia prawna)	25
J. KOZIŃSKI, Niektóre zagadnienia związane z publikacją w prasie wizerunków osób, przeciwko którym toczy się postępowanie karne (opinia prawna) ...	28
I. DANIEL, Stosowanie zasad, dotyczących zabezpieczenia i przejęcia korzyści majątkowej, pochodzącej z przestępstwa, w związku ze znowelizowanymi przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego	33
B. ŚWIĄTKIEWICZ, Słowo wprowadzające <i>Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie</i>	37

Danuta TRUŚ

*Przyjęcie poborowych do służby kandydackiej
w Policji po 1 września 2005 r.*

(opinia prawna)

1 lipca 2005 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób, ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji. W związku z tym zrodziła się wątpliwość, czy można będzie przyjąć poborowych do służby kandydackiej w Policji po dniu 1 września 2005 r., wobec których zakończono postępowanie kwalifikacyjne na podstawie obowiązujących dotychczas przepisów (zgodnie z § 17 wymienionego rozporządzenia) przed dniem 31 sierpnia 2005 r. Jeżeli zaś będzie taka możliwość – to jak długo będzie ważna dokumentacja z postępowań kwalifikacyjnych przeprowadzonych według przepisów obowiązujących przed 1 lipca 2005 r., umożliwiających wieloletnie poborowych do służby kandydackiej w oddziałach prewencji.

Zgodnie z dyspozycją § 19 powołanego rozporządzenia, nowe rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 lipca 2005 r. W jego § 17 postanowiono, iż do postępowań kwalifikacyjnych wszczętych i niezakończonych ostatecznie do dnia wejścia w życie rozporządzenia mają zastosowanie przepisy dotychczasowe, nie dłużej jednak niż dwa miesiące od dnia wejścia w życie rozporządzenia. W związku z tak sformułowanym przepisem intertemporalnym możliwe jest przyjęcie poborowych do służby kandydackiej w oddziałach prewencji Policji po

dnia 1 września 2005 r., wobec których zakończono postępowanie kwalifikacyjne na podstawie dotychczasowych przepisów. Należy bowiem podkreślić, że postępowanie kwalifikacyjne osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji jest kwestią odrębną od kwestii przyjęć do służby w Policji.

Okres ważności dokumentacji nie może przekroczyć 12 miesięcy, zważywszy na unormowania § 16 ust. 1 obowiązującego rozporządzenia.

Ryszard D U D Z I C
Zenon Z Y S Z K O W S K I

*Uprawnienia do wypłaty ekwiwalentu
pieniężnego za niewykorzystany urlop
wypoczynkowy policjantowi zawieszonemu
w czynnościach służbowych, a następnie
zwolnionemu ze służby w Policji*

(opinia prawna)

Stan faktyczny w niniejszej sprawie przedstawia się następująco:

Policjant KMP w L. został zawieszony w czynnościach służbowych na okres od dnia 12 czerwca 1997 r. do dnia 11 września 1997 r., a następnie od dnia 12 września 1997 r. do czasu ukończenia postępowania karnego. Z dniem 31 stycznia 2003 r. został zwolniony ze służby w Policji na własną prośbę. Do chwili zwolnienia ze służby rozkaz personalny o zawieszeniu w czynnościach służbowych nie został uchylony.

Po zwolnieniu ze służby policjant złożył wniosek o wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Komendant Miejski Policji w L. odmówił mu wypłaty tego świadczenia.

Od decyzji o odmowie wypłaty ekwiwalentu policjant złożył odwołanie, po rozpatrzeniu którego działający z upoważnienia Komendanta Wojewódzkiego Policji w L. – Pierwszy zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w L., jako organ II instancji, nie znalazł podstaw do uchylecia bądź zmiany skarżonej decyzji i utrzymał ją w mocy.

Policjant zaskarżył powyższą decyzję organu II instancji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L., który wyrokiem z dnia 3 czerwca 2004 r. sygn. akt III SA/Ln 119/04 skargę tę oddalił (wyrok bez uzasadnienia).

Stan prawny w niniejszej sprawie jest następujący:

Zgodnie z dyspozycją § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r. w sprawie urlopów policjantów (Dz. U. nr 81, poz. 740 z późn. zm.) – policjantowi nie udziela się urlopu wypoczynkowego w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych.

Ponadto, w myśl tego rozporządzenia urlopu wypoczynkowego nie udziela się policjantowi również w okresie czasowej niezdolności do służby wskutek choroby, a także zwolnienia od zajęć służbowych, jednak w odniesieniu do tych sytuacji rozporządzenie przewiduje możliwość przesunięcia wykorzystania urlopu na inny termin. Dla rozstrzygnięcia uprawnień policjanta do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop należy stosować odpowiednio regulacje zawarte w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 2002 r. w sprawie trybu zawieszania policjanta w czynnościach służbowych przez przełożonych (Dz. U. nr 120, poz. 1029). Z § 6 pkt 3 powołanego rozporządzenia wynika, iż wygaśnięcie decyzji o zawieszeniu w czynnościach służbowych następuje – między innymi – w przypadku zwolnienia policjanta ze służby. Decyzja o zawieszeniu w czynnościach służbowych nie jest wówczas uchylana, a zawieszenie w czynnościach służbowych ulega wygaśnięciu wskutek zwolnienia policjanta ze służby. Oznacza to, że policjant zwolniony ze służby, któremu nie uchylono zawieszenia w czynnościach służbowych do dnia rozwiązania stosunku służbowego, nie może ubiegać się o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany – w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych – urlop wypoczynkowy, albowiem w okresie tym urlop wypoczynkowy nie mógł być mu udzielony. Nie ulega wątpliwości, iż do dnia zwolnienia ze służby policjant nie uzyskał prawa do

urlopu wypoczynkowego za lata, w trakcie których był zawieszony w czynnościach służbowych, nie może więc skutecznie domagać się wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany w tym okresie urlop wypoczynkowy, nie było bowiem podstaw prawnych do udzielenia mu w tym okresie urlopu.

Za powyższym poglądem przemawia brzmienie § 6 ust. 1, 2, 3 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r., które przewiduje przesunięcie wykorzystania urlopu na inny termin tylko w sytuacji, gdy policjantowi nie udzielono urlopu wypoczynkowego w okresie czasowej niezdolności do służby wskutek choroby oraz zwolnienia od zajęć służbowych, natomiast nie zawiera regulacji, odnoszącej się do udzielenia urlopu wypoczynkowego po okresie zawieszenia w czynnościach służbowych.

Z tych też względów, skoro policjant nie nabył prawa do udzielenia mu urlopu wypoczynkowego w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych, a zawieszenie w czynnościach służbowych nie zostało uchylone przed dniem rozwiązania stosunku służbowego, brak jest podstaw do uznania, że policjant nabył prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Dlatego organ I i II instancji, odmawiając policjantowi wypłaty tego ekwiwalentu, zajęł właściwe stanowisko, które następnie potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. wyrokiem z dnia 3 czerwca 2004 r.

Opłaty za depozyt broni w świetle stanowiska Departamentu Systemu Podatkowego Ministerstwa Finansów

Stanowisko Departamentu Systemu Podatkowego Ministerstwa Finansów wskazuje na możliwość zastosowania przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. nr 8, poz. 60) do opłat z tytułu przechowywania broni i amunicji w depozycie Policji.

Jednakże w ocenie Biura Finansów KGP problematyka przedmiotowych opłat wymaga analizy nie tylko przepisów przywołanych w tym stanowisku. Źródłem bowiem obowiązku uiszczenia rozważanych opłat są przepisy ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2004 r. nr 52, poz. 525 z późn. zm.). Jako konkretny przepis stanowiący podstawę prawnomaterialną tego obowiązku wskazuje się art. 23 ust. 3 cytowanej ustawy. Przepis ten nie jest równoznaczny z obowiązkiem wydania decyzji administracyjnej ustalającej ów obowiązek: nie jest też prawnomaterialną podstawą działania jednostki, deponującej broń i amunicję – w formie decyzji ustalającej wysokość należności z tytułu omawianych opłat.

Nie jest więc spełniona przesłanka, o której mowa w art. 2 § 2 Ordynacji podatkowej, nakazującej stosowanie działu III Ordynacji podatkowej do opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa, do których ustalenia lub określenia są uprawnione inne organy, niebędące organami podatkowymi.

Zgodnie z Ordynacją, podatkową pojęcia *ustalenia* lub *określenia należności* należy odnosić do indywidualnych decy-

zji, ustalających wysokość zobowiązania (konstrytutywne) lub określających ich wysokość (deklaratoryjne). Czyli pierwsza decyzja tworzy zobowiązanie, druga zaś potwierdza zobowiązanie już istniejące (patrz art. 21 § 1, 3 i § 3a Ordynacji podatkowej).

Mimo że pojęcia te są krytykowane i wskazuje się na celowość zastąpienia wyrazu *ustalającej* wyrazem *kształtującej* oraz wprowadzenia do art. 3 pojęć *decyzja kształtująca zobowiązanie*, to jednak przepisy ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, stanowiące źródło obowiązku ponieszenia przedmiotowych opłat, nie przewidują dla jednostek deponujących broń i amunicję uprawnień w kwestii wydawania takich decyzji.

Obowiązek taki powstaje z mocy prawa, stosowane procedury postępowania zaś nie przewidują w tym przypadku konieczności wydawania decyzji, choćby określających wysokość wynikającego z tego tytułu zobowiązania pieniężnego.

Należy przypomnieć, iż w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie istnieje ogólne domniemanie załatwienia spraw o charakterze administracyjnoprawnym mocą decyzji. Z kolei stwierdzenie zawarte w art. 104 k.p.a., że załatwienie sprawy następuje przez wydanie decyzji, odnosi się tylko do sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa materialnego załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej prawnej formie (np. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 1985 r. sygn. akt. III SA 988/85).

Potwierdzeniem przyjętego przez jednostki deponujące broń i amunicję bezdecyzyjnego trybu określania wysokości należności z tytułu opłat za przechowywanie broni i amunicji jest także postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2004 r. sygn. akt 6 III SA 192/03, który w uzasadnieniu swojego stanowiska dodatkowo wskazuje, że przepis art. 104 k.p.a. nie może być samodzielną podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, określa on bowiem jedynie formy załatwienia sprawy toczącej

się przed organem administracji.

Taką podstawę może stanowić przepis prawa materialnego, w niektórych przypadkach zaś prawa procesowego, np. 149 § 3 k.p.a. (odmowa wznowienia postępowania następuje w formie decyzji) lub 151 k.p.a. (rodzaj decyzji kończących wznowione postępowanie).

Przepisy ustawy o broni i amunicji nie przewidują, jak zaznaczono, formy decyzji administracyjnej do wskazania ustawowego obowiązku wnoszenia opłat za deponowaną broń. Jak podkreśla sąd, wydanie decyzji wskazującej ten obowiązek byłoby stworzeniem aktu administracyjnego, podlegającego stwierdzeniu nieważności.

Z tego względu nie mogą również znajdować zastosowania do tych opłat przepisy ordynacji podatkowej, dotyczące odsetek lub przedawnienia. W przypadku odsetek oznaczałoby to bowiem generalny brak możliwości ich dochodzenia, ponieważ, zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego zawartym w uchwałach z dnia 18 grudnia 1992 r. (sygn. akt. III AZP 27/92) (...), „Nie istnieje jakiś ogólny obowiązek płacenia odsetek, w każdym wypadku istnienia zobowiązania pieniężnego lub zobowiązania, w którym świadczenie uzyskało charakter pieniężny, jako świadczenie zastępcze. Źródłem tego typu winności musi być szczególny tytuł prawny (...) w stosunkach administracyjnoprawnych należą się odsetki, jeżeli konkretny przepis prawa tak stanowi lub odsyła w kwestiach nieuregulowanych w ustawie do stosowania w tym przedmiocie np. przepisów prawa cywilnego.”.

Cytowana ustawa o broni i amunicji nie przewiduje możliwości naliczania odsetek od wskazanych opłat nieuregulowanych w terminie, ani też nie odsyła do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego.

Nieco bardziej złożona jest kwestia przedawnienia roszczeń związanych z opłatami za przechowywanie broni i amunicji w depozycie Policji. Brak jest bowiem przepisów w tej materii. Powstaje więc wątpliwość, czy w tym stanie należy-

ści z tytułu rozważanych opłat w ogóle się przedawniają. Mili-czenie ustawy na ten temat prowadziłoby do wniosku, że roszczenia z tytułu opłat za przechowywanie broni i amunicji w depozycie Policji w ogóle się nie przedawniają. Instytucja przedawnienia ma powszechne zastosowanie w wielu dziedzinach prawa, a jej *ratio legis* sprowadza się do usuwania po pewnym czasie stanu niepewności, wynikającego w szczególności z niezaspokojenia roszczenia bądź niepodjęcia względem określonego podmiotu czynności, działań lub rozstrzygnięć, najczęściej stanowiących dla niego dolegliwość bądź inne obciążenie. Skoro przedawnieniu podlega ściganie, karanie i wykonywanie orzeczonych kar za przestępstwa, roszczenia cywilnoprawne, zobowiązania podatkowe i inne, to zasadne byłoby, aby instytucja przedawnienia mogła mieć zastosowanie również do roszczeń z tytułu opłat za przechowywanie broni w depozycie Policji.

Zważywszy na lukę w prawie w tej kwestii, można by rozważyć, czy w odniesieniu do omawianych opłat, mających charakter administracyjnoprawny, nie należałoby zastosować *per analogiam* art. 70 Ordynacji podatkowej.

Jednakże powstaje wątpliwość, czy wobec wskazanej powyżej argumentacji, przemawiającej za brakiem przesłanek do stosowania w ogóle przepisów działu III Ordynacji podatkowej, możliwe jest wypełnienie tej luki prawnej poprzez zastosowanie tylko przepisu art. 70 umieszczonego w dziale III Ordynacji podatkowej. Departament Systemu Podatkowego MF nie wypowiedział się wprost w tej kwestii; z prezentowanego poglądu wynika, że należałoby odpowiednio stosować przepisy działu III Ordynacji podatkowej, a zatem i przepis art. 70, regulujący problematykę przedawnienia. Zdaniem Departamentu warunkiem stosowania do danej należności przepisów działu III Ordynacji podatkowej jest spełnienie przez tę należność kryteriów określonych w art. 2 Ordynacji podatkowej, a mianowicie:

– należność powinna mieć charakter publicznoprawny,

– przepisy, ustanawiające należność, powinny wskazywać organ uprawniony do jej określenia lub ustalenia, a ponadto nie powinny wprowadzać odrębnych uregulowań w zakresie poboru tej należności,
– należność powinna stanowić dochód budżetu państwa.

Zakładając, że opłaty za przechowywanie broni i amunicji w depozycie Policji stanowią dochód budżetu państwa, można uznać, że mieszczą się one w zakresie przedmiotowym art. 2 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa, wobec czego do tych należności mają zastosowanie przepisy działu III Ordynacji podatkowej.

Słuszny natomiast jest pogląd tego Departamentu, że przepisy ustawy o broni i amunicji nie wskazują organu uprawnionego do wydawania na mocy art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej decyzji, określającej wysokość należności z tytułu tych opłat w przypadku jej nieuiszczenia lub uiszczenia w wysokości niższej od należnej, gdyż w ustawie o broni i amunicji przyjęto, że opłata będzie uiszczenia dobrowolnie i w prawidłowej wysokości. W jego ocenie zgodnie z przywołanymi przepisami organom jednostek deponujących, na rachunek lub w kasie których dokonywane są wpłaty tych należności, przysługują uprawnienia, wynikające z przepisów działu III Ordynacji podatkowej. Jednak w opinii tej nie uwzględniono następujących kwestii: Przywołany art. 2 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa obejmuje swoim zakresem przedmiotowym opłaty i niepodatkowe należności budżetu państwa, do których ustalenia lub określenia są uprawnione organy inne niż wymienione w § 1 pkt 1. Kategoria należności objęta tym przepisem jest najmniej określona, aczkolwiek przepis ten zawiera swego rodzaju wskazówkę interpretacyjną, zwrótnąjącą owe należności niepodatkowe z podatkowymi, gdyż do innych opłat i niepodatkowych należności budżetu państwa nakazuje stosować przepisy działu III Ordynacji podatkowej (a więc regulujące m.in. kwestie powstawania owych świadczeń, ich wykonywania oraz wygaśnięcie).

Przepis art. 2, podobnie jak art. 1, jest przepisem kształtującym zakres przedmiotowy ustawy. Nie określa on kategorii zagadnień, które zostały w niej uregulowane, tylko wymienia w sposób pozytywny w § 1 i 2 oraz negatywny w § 4 rodzaje świadczeń i innych spraw, do których ma ona zastosowanie. Katalog ten ma charakter zamknięty na poziomie ustawowym. Oznacza to, że nie jest możliwe rozciągnięcie zakresu obowiązywania Ordynacji podatkowej na niewymienione w tym przepisie świadczenia pieniężne aktem podustawowym. Nie ma zaś przeszkód prawnych do zamieszczenia w ustawach szczególnych, regulujących różnego rodzaju świadczenia publicznoprawne, nieobjęte art. 2 Ordynacji podatkowej, przepisów odsyłających do stosowania do tych świadczeń Ordynacji podatkowej lub niektórych jej przepisów.

Tak więc rozstrzygnięcie kwestii, czy do opłat za przechowywanie broni i amunicji w depozycie Policji będzie można zastosować przepisy Ordynacji podatkowej, w tym przypadku działu III, wymagałoby odpowiedzi na pytanie, czy można zakwalifikować tę opłatę do jednej z kategorii danin publicznych wymienionych pozytywnie w przepisie art. 2 Ordynacji podatkowej albo w przepisie szczególnym rangi ustawowej. Jednakże spełnienie tej przesłanki nie determinuje właściwości organów w zakresie przewidzianym w dziale III Ordynacji podatkowej.

Ze względu na brak definicji opłaty nie można przyjąć, że warunkiem, o którym mowa w art. 2 § 2 Ordynacji podatkowej – stosowania do danej opłaty przepisów Ordynacji podatkowej – w tym wypadku działu III – jest to, iżby stanowiła dochód budżetu państwa; decydujące znaczenie ma to, czy do ich ustalenia lub określenia uprawniony jest inny organ niż podatkowy.

W doktrynie opłaty są zaliczane do danin publicznych o zróżnicowanym charakterze, z których część wyказuje większą część cech podatku, część zaś zbliżona jest charakterem do cen za usługi. Podstawową różnicą między podatkiem a opłatą jest

odpłatny (czasem wręcz ekwiwalentny) charakter opłaty, przejawiający się w uzyskaniu w zamian za nią, od podmiotu publicznoprawnego określonego świadczenia niepieniężnego. W przypadku, gdy świadczenie wzajemne ma znikomą wartość w stosunku do wysokości opłaty, albo w ogóle nie występuje, opłata ma w istocie charakter podatku.

Na odpłatny charakter opłat zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, podnosząc w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r. (P 6/2002, nr 7, poz. 91), że „W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty (...) Oprócz tego (...) są także – jak podatki – świadczeniami pieniężnymi, powszechnymi, bezwrotnymi, ustalonymi jednostronnie przez państwo (...). Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego)”.

W związku z powyższym, zamierzając zastosować przepisy Ordynacji podatkowej lub jej niektóre przepisy do opłat, należy zbadać przesłanki pozwalające na ich zastosowanie. Przede wszystkim trzeba wykluczyć istnienie przesłanek negatywnych wymienionych w § 4 ust. 2 art. 2 Ordynacji podatkowej, czyli ocenić, czy opłata za przechowywanie broni w depozycie Policji nie ma charakteru cywilnego, a więc czy nie jest świadczeniem pieniężnym, będącym konsekwencją stosunku prawnego, charakteryzującego się równorzędnością podmiotów.

W odniesieniu do rozważanych opłat nie są one konsekwencją czynności cywilnoprawnej i jednostki deponujące oraz podmioty, które broń i amunicję zdeponowały, nie mogą samodzielnie kształtować warunków jej przechowywania oraz wysokości ceny za tę czynność.

Opłata ta nie stanowi ceny za usługi, do których stosuje się przepisy o cenach, opłaty za czynność przechowywania broni i amunicji bowiem nie są wymiarowane na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. nr 97,

poz. 1050 z późn. zm.).

Nie bez znaczenia jest również fakt, iż jednostki budżetowe Policji podlegają rygorom określonym w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

W tym kontekście należy podkreślić, że zgodnie z art. 62 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych dochodami budżetu państwa są m.in. opłaty, które na mocy odrębnych ustaw nie stanowią dochodów jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych oraz innych podmiotów sektora finansów publicznych.

Takimi opłatami o charakterze publicznoprawnym, przypadającymi państwowym jednostkom budżetowym Policji oraz stanowiącymi dochód budżetu państwa, są opłaty za przechowywanie broni i amunicji w depozycie Policji. Opłaty te nie są wymiarowane na podstawie przepisów o cenach, lecz na podstawie ustawy o broni i amunicji, wysokość zaś opłaty za przechowywanie broni i amunicji w depozycie określa § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad deponowania broni i amunicji w depozycie Policji, Zandarmerii Wojskowej lub organu celnego oraz stawki odpłatności za ich przechowywanie w depozycie Policji (Dz. U. nr 152, poz. 1609).

Opłata ustalona przez ustawodawcę wynosi 1% opłaty za wydanie pozwolenia na broń osobie fizycznej, za każdą dobę przechowywania. Stosownie do § 12 przywołanego rozporządzenia opłaty te wpłaca się do kasy lub na rachunek bankowy jednostki deponującej, najpóźniej w dniu odbioru broni i amunicji z depozytu.

Jak zauważono wcześniej, aby można było stwierdzić, że do tych opłat bez wątplenia znajdują zastosowanie przepisy działu III Ordynacji podatkowej, niezbędne jest ustalenie, czy organy jednostek deponujących są organami (innymi niż podatkowe) uprawnionymi do ustalenia lub określenia ich wysokości, czyli uprawnionymi do wydania decyzji wymiarowej.

Odnosząc się do tej kwestii trzeba podkreślić, że w świetle stanu prawnego obowiązującego od dnia 1 stycznia 2003 r. to, czym dochodem jest dana opłata nie jest już kryterium przemawiającym za stosowaniem przepisów Ordynacji podatkowej. Na podstawie bowiem *art. 1 pkt 1 lit. a трет' pierwszoy* ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 169, poz. 1387) dokonano zmiany w pkt 1 art. 2 Ordynacji podatkowej poprzez skreślenie w tym przepisie wyrazu *innych* w zwrocie *opłat i innych niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Zmiana ta ma znaczenie merytoryczne, wobec tego nie ma już podstaw do twierdzenia, że opłaty stanowią podkategorię niepodatkowych należności budżetowych. Dlatego też decydujące znaczenie ma tylko to, czy opłata jest określana lub ustalana przez organ podatkowy bądź inny niż podatkowy.

Jeśli chodzi o opłaty o charakterze publicznoprawnym, do których ustalenia lub określenia są uprawnione organy inne niż podatkowe, to w § 2 art. 2 Ordynacji podatkowej przewidziano stosowanie działu III, tj. przepisów o zobowiązaniach podatkowych, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej. W takim przypadku, zgodnie z § 3 art. 2 Ordynacji podatkowej, organom tym przysługują uprawnienia organów podatkowych, np. do udzielania ulg podatkowych.

W odniesieniu do opłat publicznoprawnych orzecznictwo sądowe wskazuje, że zastosowanie przepisów Ordynacji podatkowej powinno być poprzedzone zbadaniem przepisów odrębnych, dotyczących konkretnych opłat. W rozpatrywanym przypadku zatem należałoby dokonać analizy przepisów ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2004 r. nr 54, poz. 525 z późn. zm.). Z treści art. 23 cytowanej ustawy wynika, że koszty związane z deponowaniem broni i amunicji w przypadkach ustawowo określonych ponosi Policzka lub osoba deponująca (ust. 1), a opłaty związane z depono-

waniem broni i amunicji są pobierane po upływie roku od dnia ich złożenia do depozytu (ust. 3). Stawkę odpłatności za przechowywanie broni i amunicji określa przywołane powyżej rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2004 r.

Na tle tak sformułowanego zapisu art. 23 rodzą się wątpliwości, ponieważ z jednej strony jest mowa o kosztach, które ponosi Policja i osoba deponująca (ust. 1), z drugiej zaś – o opłatach, które ponosi osoba deponująca (ust. 3). Dyskusyjne jest także, czy takie brzmienie ust. 3 w art. 23 ww. ustawy jest jednoznaczne z ustawowym obowiązkiem osoby deponującej broni i amunicję, czy też zapis taki określa uprawnienie dla jednostki deponującej do pobrania tej opłaty.

Należy przy tym zauważyć, że rozważana opłata wpłacana jest do kasy lub na rachunek bankowy jednostki deponującej najpóźniej w dniu odbioru broni i amunicji z depozytu.

Ponadto, w przeciwieństwie do innych jednostek deponujących, tylko Policja ponosi – przez jeden rok – koszty związane z deponowaniem broni i amunicji.

W tym miejscu można by się zastanowić, jakie *ratio legis* przemawiało za przyjęciem takiego rozwiązania, gdyż koszty z tytułu rocznego przechowywania broni i amunicji w depozycie Policji ponosi budżet państwa. Jednak przedmiotem naszych rozważań jest wyjaśnienie, czy organ jednostki deponującej jest uprawniony do ustalenia lub określenia wysokości przedmiotowych opłat, a zatem działania w formie decyzji administracyjnej i wydawania decyzji wyznarowej na podstawie przepisów działu III Ordynacji podatkowej.

Jak wykazano na wstępie niniejszego opracowania, żaden przepis prawa materialnego nie przewiduje uprawnień dla organów jednostek deponujących broni i amunicję do wydawania takich decyzji.

Nie jest również spełniona przesłanka, o której mowa w art. 2 § 2 Ordynacji podatkowej, nakazującej stosowanie działu III Ordynacji podatkowej do opłat za przechowywanie

broni i amunicji w depozycie Policji.

Wymaga także podkreślenia, że należności pieniężne z tytułu omawianych opłat przypadają na podstawie ustawy szczególnej (ustawy o broni i amunicji) państwowym jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 18-20, art. 20 ustawy o finansach publicznych, a zatem i państwowym jednostkom budżetowym Policji.

Stosownie zaś do art. 34 ust. 1 ustawy o finansach publicznych splota należności z tytułu opłat za przechowywanie broni i amunicji w depozycie Policji może być w szczególności uzasadnionych przypadkach umarzana, odraczana lub rozkładana na raty na podstawie rozporządzenia wykonawczego do ustawy o finansach publicznych, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty splot należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 6, poz. 54).

Takie kompleksowe unormowanie rozważanych opłat w odrębnych przepisach i brak odesłania w sprawach nieuregulowanych do stosowania przepisów Ordynacji podatkowej wyklucza możliwość odpowiedniego stosowania do tych opłat działu III Ordynacji podatkowej.

Wywodzenie więc przez Departament Systemu Podatkowego Ministerstwa Finansów uprawnień do wydawania decyzji wymiarowej przez organ jednostki deponującej, z faktu pobierania omawianych opłat przez jednostkę organizacyjną Policji, właściwą w sprawach wydawania pozwoleń na broń, i ich wpłata do kasy lub na rachunek bankowy tej jednostki, jest zbyt uproszczone i pozabawione merytorycznej argumentacji, tym bardziej że organy jednostek deponujących mają wyraźnie określone kompetencje i działają na mocy decyzji administracyjnej tylko w zakresie spraw związanych z wydawaniem pozwoleń na broń.

Organy te nie są także tożsame z organami uprawnionymi do udzielania ulg w spłacie należności, przysługujących

z tytułu opłat za przechowywanie broni i amunicji w depozycie Policji, ani też organami uprawnionymi do żądania wykonania przez egzekucję administracyjną obowiązku zapłaty tych należności. W odniesieniu bowiem do rozważanych opłat komendy wojewódzkie Policji będą bezpośrednio zainteresowane wykonaniem obowiązku wynikającego z przepisu prawa i mogą skutecznie domagać się wykonania tego obowiązku. Na marginesie trzeba podkreślić, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych odpowiedzialnym za gospodarke finansową jest kierownik tej jednostki i on jest uprawniony do udzielania ulg w spłacie tych należności.

Pewne wątpliwości może budzić kwestia, czy art. 23 ust. 3 ustawy o broni i amunicji jest wystarczającą podstawą prawną do egzekwowania obowiązku zapłaty powstałych należności z tytułu tych opłat, ponieważ, jak wskazano wcześniej, w konstrukcji zapisu tego artykułu nie ma konsekwencji wobec przejścia od pojęcia „koszty” do pojęcia „opłat” pobieranych dopiero po roku od dnia złożenia broni i amunicji do depozytu Policji.

Moim zdaniem obecne brzmienie tego artykułu nie wskazuje wprost obowiązku zapłaty należności z tytułu wzmiankowanych opłat; obowiązek ten można wyinterpretować z brzmienia art. 23 ust. 3 ustawy o broni i amunicji. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przez wskazanie podstawy prawnej obowiązku należy rozumieć, iż chodzi tu o podanie aktu prawnego (rangi ustawowej), gdy podstawą egzekucji jest przepis prawa, z którego wprost wynikają określone obowiązki bez potrzeby wydawania decyzji. Oznacza to, że z przepisu prawa musi wprost wynikać, iż zobowiązany ma ustawowy obowiązek obciążenia i uiszczenia należności pieniężnej bez wezwania.

W świetle powyższego egzekucja opłat z tytułu przechowywania broni i amunicji w depozycie Policji będzie prowadzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w admini-

stracji (Dz. U. z 2002 r. nr 110, poz. 968 z późn. zm.), zwanej dalej *ustawą egzekucyjną*. W myśl powołanej ustawy wszczęcie egzekucji poprzedzone jest doręczeniem dłużnikowi upomnienia (art. 15 ustawy egzekucyjnej), a prowadzona jest ona na podstawie tytułu wykonawczego, w którym wierzyciel jest obowiązany wskazać przepis prawa, jeżeli wykonanie obowiązku wynika z ustawy i nie jest wymagana decyzja administracyjna (art. 3 § 1 ustawy egzekucyjnej).

W związku z powyższym, w celu wyeliminowania przedstawionych wątpliwości oraz ujednoczenia trybu dochodzenia opłat z tytułu przechowywania broni i amunicji w depozycie Policji, należałoby rozważyć zmianę przepisu art. 23, polegającą na wskazaniu wprost obowiązku osoby deponującej uiszczenia należności z tytułu tych opłat, bez potrzeby wydawania decyzji, a także określenia w ustawie wysokości tej opłaty.

Rozważenia wymaga także kwestia, czy zapis odnoszący się do ponoszenia przez Policję kosztów związanych z deponowaną bronią i amunicją przez jeden rok jest zasadny z punktu widzenia ekonomiki i zasad racjonalnej gospodarki finansowej jednostek budżetowych.

Warto podkreślić, że w przypadku organów celnych i Żandarmerii Wojskowej opłaty za zdeponowaną broń i amunicję są ponoszone przez osoby deponujące od pierwszego dnia ich złożenia do depozytu. Rozwiązanie takie jest motywujące dla osoby deponującej broń i nie powoduje nadmiernego obciążenia finansowego tak dla osoby deponującej, jak i dla jednostki deponującej.

Proponowana zmiana zapisu art. 23 ustawy o broni i amunicji sankcjonowałaby dotychczasową praktykę, polegającą na wyliczeniu kwoty z tytułu tych opłat poprzez czynność materialno-techniczną, dotyczącą obowiązku wynikającego z przepisów prawa – dokonanie wyliczenia w trybie pozaprocesowym przez komórki finansowe państwowej jednostki budżetowej lub w wyniku samobliczenia przez osobę deponującą. Dlatego wyliczenie nie wymaga wydawania decyzji admini-

nistracyjnej, ustalającej lub określającej wysokość należności z tytułu tych opłat.

Zmiana we wskazanym kierunku byłaby spójna również z przepisami ustawy egzekucyjnej, które stanowią, że gdy obowiązki wynikają z przepisów prawa bez potrzeby konkretyzacji tych przepisów aktem indywidualnym (decyzją, postanowieniem itp.) to dokumentem warunkującym wszczęcie egzekucji jest tytuł wykonawczy wystawiony przez wierzyciela (art. 26). W tytule wykonawczym zaś wierzyciel musi wskazać podstawę prawną prowadzenia egzekucji, czyli przymusowej realizacji obowiązku (art. 27 pkt 6).

Trzeba nadmienić, że przepis art. 27 ustawy egzekucyjnej odróżnia wskazanie podstawy prawnej (pkt 6) od podstawy prawnej egzekwowanego obowiązku (pkt 3). W tym stanie podstawa prawną egzekwowanego obowiązku będzie przepis prawa materialnego, tj. art. 23 ust. 3 ustawy o broni i amunicji, a podstawą prawną prowadzenia egzekucji będzie art. 2 § 1 pkt 5 ustawy egzekucyjnej w związku z art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Z kolei przyjęcie rozwiązania, polegającego na zapisie *o odpowiednim stosowaniu do tych opłat przepisów działo III Ordynacji podatkowej* w obowiązującym stanie prawnym i tak wiązałoby się z koniecznością wskazania organów właściwych do wydawania decyzji, określającej lub ustalającej wysokość należności z tytułu opłat. Ponadto skutkowałoby to dodatkowymi obowiązkami związanymi z wydawaniem tych decyzji, prowadzeniem postępowań odwoławczych oraz występowaniem przed sądami administracyjnymi w przypadku wniesienia skargi na te decyzje.

Reasumując, w aktualnym stanie prawnym organy jednostek deponujących broń i amunicję, którymi – w tym przypadku – są organy jednostek organizacyjnych Policji właściwe w sprawach wydawania pozwoleń na broń, nie są uprawnione do wydawania decyzji wymiarowych na podstawie art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej, co skutkuje brakiem możliwości zasto-

sowania przepisów działu III Ordytacji podatkowej w odniesieniu do opłat za przechowywanie broni i amunicji w depozycie Policji.

Zważywszy na przedstawioną argumentację, Biuro Finansów KGP proponuje rozważyć zmianę zapisu treści art. 23 ustawy o broni i amunicji w celu wyeliminowania podniesionych wątpliwości i jednocześnie utrzymania dotychczasowej bezdecyzyjnej procedury dochodzenia przedmiotowych opłat na podstawie przepisów rangi ustawowej.

Czerwiec 2005 r.

Jan ŁOZIŃSKI

***W sprawie stanowiska Zarządu Głównego
NSZZP z dnia 24 sierpnia 2004 r.
(opinia prawna)***

Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów odniósł się do stosowanej praktyki Sztabu Policji KWP, polegającej na badaniu reakcji służb dyżurnych na zgłoszenia zdarzeń, w tym przestępstw, których nie popełniono, oraz do wszczętego postępowania dyscyplinarnego wobec przewodniczącego ZT NSZZ Policjantów KPP w Strzelinie, któremu zarzucono niezgodną z zasadami pełnienia służby reakcję.

Zarząd Główny uważa taką praktykę za stosowanie prowokacji i uważa, że stosujący ją mogli przekroczyć swoje uprawnienia, a co za tym idzie – dopuścić się przestępstwa.

Powyższej praktyce nie można zarzucić cech prowokacji. Opis tzw. prowokacji policyjnej (nie jest to pojęcie ustawowe) zawiera art. 19a ust. 2 ustawy o Policji. Praktyka stosowana przez Sztab Policji KWP nie ma nic wspólnego z opisem zawartym we wskazanym przepisie ustawy. Nawet potoczne pojęcie sformułowania „prowokacja” nie pasuje do praktyki Sztabu Policji KWP, mającej na celu dążenie do udoskonalenia reakcji służb dyżurnych na zgłoszenia telefoniczne, pochodzące od osób fizycznych. W potocznym tego słowa znaczeniu „prowokacja” oznacza działanie jednej osoby/strony, mające na celu wywołanie negatywnego bądź karalnego zachowania drugiej strony, aby tę drugą stronę narazić na konsekwencje (ukaranie) takiego jej zachowania. Celem omawianej praktyki

Sztabu Policji KWP nie jest dążenie do ukarania, lecz dążenie do eliminacji negatywnych zjawisk w postaci zbyt później reakcji lub jej braku na zgłoszenia obywateli kierowane do jednostek Policji.

To oznacza, że nie można określać omawianej praktyki mianem „provokacji” nie tylko w prawnym tego słowa znaczeniu, lecz także w potocznym jego pojęciu.

Powstaje kolejne pytanie, czy stanowisko Zarządu Głównego NSZZ Policjantów trafnie ocenia omawianą praktykę „jako fikcyjne zawiadomienie o przestępstwie” łącząc je, mimo że nie zostało to dopowiedziane wyraźnie, lecz wynika z dalszego kontekstu stanowiska, z popełnieniem przestępstwa z art. 238 Kodeksu karnego.

Nie można jednakże oceniać omawianej praktyki Sztabu Policji KWP przez pryzmat wyłączenia zgodności opisu czynu zabronionego. Do ustalenia popełnienia każdego przestępstwa, którego jedną z przesłanek ustawowych jest *dolus directus*, a z takim przestępstwem mamy do czynienia w przypadku przestępstwa z art. 238 k.k., konieczne jest badanie zamiaru domniemanego sprawcy. Zamianem przestępstwa z art. 238 k.k. jest wprowadzenie w błąd organu ścigania, w tym przypadku organu Policji, z zamysłem uruchomienia całej procedury związanej z zawiadomieniem o przestępstwie. Takiego zamiaru w omawianej praktyce z pewnością nie ma. Co więcej, sam uprawniony do wszczęcia procedury związanej z zawiadomieniem o popełnieniu przestępstwa organ Policji, tj. Komendant Wojewódzki Policji poprzez swoje upoważnione służby, działające w granicach przez niego określonych sprawdza prawidłowość funkcjonowania podległych mu służb i celem tego jest doprowadzenie do jak najlepszego wykonania zadań, które leży w interesie obywateli i porządku prawnego. Nie można zatem formułować tezy, że Komendant Wojewódzki Policji poprzez podległe mu służby ma zamiar, ze szkoda dla interesu publicznego, fałszywie zawiadamiać organ ścigania z takim zamysłem, jaki miał, niewątpliwie, ustawodawca, penalizując

zachowanie określone w art. 238 k.k. Kwestia zamiaru jest jedną z najbardziej podstawowych kwestii w omawianej sprawie.

Z przedstawionej wyżej oceny wynika także kolejna istotna sprawa związana z przyjęciem czy doszło do popełnienia przestępstwa. Zarówno w doktrynie, jak i w ustawie przyjmuje się, że cechą przestępstwa jest istnienie szkodliwości czynu. Jest to cecha tak ważna, że brak szkodliwości, a nawet jej istnienie w stopniu znikomym wyłącza ocenę danego czynu zabronionego, aczkolwiek zgodnego z opisem ustawowych znamion tego czynu zabronionego, jako przestępstwa. Wynika to bezpośrednio z treści art. 1 § 2 Kodeksu karnego.

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, nie można omawianej praktyce zarzucić szkodliwości czynu, co prowadzi do konkluzji, że mimo zgodności opisu praktyki z opisem w art. 238 k.k. czynu zabronionego – nie mamy do czynienia z przestępstwem.

Konkludując, dwa elementy, czyli brak zamiaru, o którym mowa w art. 238 k.k., oraz brak elementu szkodliwości czynu nie pozwalają na ocenę praktyki Sztabu Policji KWP jako naruszającej art. 238 k.k. Nie ma zatem podstaw do przypisania policjantom Sztabu Policji zarzutu przekroczenia uprawnień.

Mając na uwadze charakter sporu i zaangażowanie się węg. Zarządu Głównego NSZZP uważam za celowe skonsultowanie tej praktyki w odpowiednich służbach Komendy Głównej Policji. Skoro jest w to zaangażowany Zarząd Główny, wcześniej czy później sprawa trafi do Komendanta Głównego Policji. Celowe jest przedstawienie tej sprawy wcześniej, wraz z uzasadnieniem swojego stanowiska, nim zostanie przedstawiony pogląd drugiej strony sporu.

Sierpień 2004 r.

*Niektóre zagadnienia związane z publikacją
w prasie wizerunków osób, przeciwko którym
toczy się postępowanie karne*
(opinia prawna)

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest zagadnienie możliwości publikowania w prasie wizerunków osób, przeciwko którym toczy się postępowanie karne, w szczególności po dejzowanych, którzy znajdując się w stanie nietrzeźwości spowodowali wypadek drogowy z ofiarami w ludziach. W opinio- wanej kwestii można wyróżnić trzy podstawowe zagadnienia: po pierwsze – ochrony wizerunku osoby, po drugie – przypadków, w których dopuszczalne jest odstępstwo od tej zasady i po trzecie – związane z „procedurą” publikacji wizerunku w przypadku jej dopuszczalności.

I.

Prawo ochrony wizerunku jest jednym z praw obywatela, o których mowa w rozdziale II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Ochrona wizerunku obywatela wynika z art. 30 i 47 Konstytucji RP. Konstytucja RP, statując podstawowe prawa i wolności obywatelskie, zapewnia im szczególną ochronę, polegającą na nakazie skierowanym do wszystkich, poszanowania praw innych – art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. Ochrona ta polega również na tym, że Konstytucja RP stanowi w art. 31 ust. 3 zasadę dopuszczalności ograniczenia

w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw obywatelskich tylko w przypadkach ustanowionych w ustawie. Ustawodawca konstytucyjny zastrzegł, że ustanowienie takiego ograniczenia dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo wolności i praw innych osób. Te określone w art. 31 ust. 3 przesłanki ustanowienia w ustawie ograniczenia konstytucyjnych praw są, moim zdaniem, nie tylko dyrektywą adresowaną do ustawodawcy zwykłego, lecz także do każdego, kto zamierza skorzystać z ograniczenia ustanowionego w ustawie, o której mowa w tym przepisie Konstytucji RP.

Należy również wskazać, że także przepisy Kodeksu cywilnego zawierają regulację, dotyczącą ochrony wizerunku człowieka (art. 23), oraz uprawnienia związane z jego ochroną (art. 24).

Takie usytuowanie prawa do ochrony wizerunku nakazuje szczególnie uważne i ostrożne podejście do kwestii publikacji w prasie wizerunków osób, o których mowa wyżej. Z przedstawionych konstytucyjnych zasad wynika, że wizerunek osoby podlega szczególnej ochronie i nie może być dowolnie publikowany, chyba że istnieje ustawowe ograniczenie prawa ochrony wizerunku albo zgoda na publikację takiego wizerunku osoby, której to prawo przysługuje, a nadto istnieją szczególne przesłanki określone w prawie.

II.

Podstawą kwestia, która wylania się przy rozważaniu dopuszczalności publikacji wizerunku osoby, przeciwko, której jest prowadzone postępowanie karne, jest zbadanie, czy jest ustanowione w ustawie ograniczenie konstytucyjnego prawa ochrony wizerunku. Prawo prasowe (ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r., Dz. U. nr 5, poz. 24 z późn. zm.) reguluje kwestię dopuszczalności publikacji wizerunku osoby, przeciwko której

toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe. W przepisie art. 13 ust. 2 tej ustawy ustanowione jest zezwolenie publikacji wizerunku osoby za jej zgodą, czyli w przypadku zrzeczenia się przez nią samą ochrony zapewnionej przez Konstytucję. Z kolei w przepisie art. 13 ust. 3 Prawa prasowego jest sformułowane ograniczenie prawa konstytucyjnego, gdyż przepis ten zezwala na publikację wizerunku bez zgody tej osoby albo nawet wbrew jej woli. Aby zaistniało takie prawo publikacji, musi nastąpić zgoda właściwego prokuratora lub sądu udzielona ze względu na ważny interes społeczny. Przez właściwego prokuratora lub sąd należy rozumieć prokuratora, który prowadzi postępowanie przygotowawcze, i sąd uprawniony do rozpoznania takiej sprawy.

Powołany przepis jest podstawą prawną dopuszczalności publikacji w prasie wizerunku osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe.

III.

Wymieniony przepis nie ustanawia jakichkolwiek regul organizacyjno-proceduralnych związanych z dopuszczalną publikacją wizerunku osoby, o której mowa w art. 13 Prawa prasowego. Nie precyzuje też, czy publikacja w prasie jest możliwa tylko na wniosek prasy, czy też może nastąpić także z inicjatywy właściwego prokuratora lub sądu; czy możliwe jest wystąpienie o taką zgodę jeszcze przez kogoś innego, w tym także przez Policję.

Treść przepisu mówi tylko o zezwoleniu na publikację w prasie wizerunku osoby za zgodą właściwego prokuratora lub sądu. Z treści wynika, że właściwy prokurator lub sąd zezwala na publikację wizerunku osoby. Mowa jest zatem o zezwoleniu, a nie obowiązku publikacji wizerunku. Przepis nie mówi czy to zezwolenie może być wydane wyłącznie na wniosek prasy, czy też prokurator lub sąd, kierując się dyrektywami zawartymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz w art. 13

ust. 3 Prawa prasowego, może wydać zezwolenie z własnej inicjatywy nawet bez wniosku prasy w tej sprawie. Wyrażam opinię, że właściwy prokurator lub sąd może wydać zezwolenie nie tylko na wniosek prasy, co jest oczywiste na tle tego przepisu, lecz także z własnej inicjatywy. To prokurator lub sąd zawsze ma pełniejszy obraz zdarzenia i ocenę istnienia przesłanek na zezwolenie publikacji wizerunku. Pewne zdarzenia mogą ująć uwagi prasy, a ze względu na dobro publiczne dopuszczalna będzie publikacja wizerunku sprawy. Jak już wyżej wspominałem, takie zezwolenie z racji swojej treści nie jest dla prasy zobowiązaniem do publikacji takiego wizerunku.

Takie sformułowanie wskazuje na to, że adresatami norm zawartych w art. 13 Prawa prasowego są nie tylko dziennikarze i prasa, lecz także prokuratorzy i sądy.

Pozostaje do rozstrzygnięcia ostatnie pytanie, czy w związku z treścią Prawa prasowego, a w szczególności art. 13 tej ustawy, dopuszczalne jest składanie wniosków przez Policję w sprawie takich zezwoleń?

Oczywiście Policji nie przysługują prawa dziennikarzy. Ustawa Prawo prasowe określa wyraźnie definicję prasy i dziennikarzy. Uprawnienia i obowiązki prasy i dziennikarzy zawarte w Prawie prasowym dotyczą prasy w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1. Dopuszczalność publikacji w prasie zatem oznacza dopuszczalność w obrębie każdego desygnatu, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1. Oznacza to, że prasa policyjna, będąca prasą w rozumieniu tego przepisu, ma prawo wystąpienia o takie zezwolenie. To nie rozstrzyga jednak nadal postawionego wcześniej pytania.

Próby odpowiedzi na nie należy poszukiwać w ustawowych zadaniach prasy, prokuratury, sądu oraz Policji. Zestawiając ustawowe zadania tych organów z jednej strony oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie zezwolenia na publikację wizerunku osoby, o której mowa w art. 13 Prawa prasowego z drugiej strony – wyrażam pogląd, że nie może być mowy o takim wniosku Policji, jaki przysługuje prasie, z wyjątkiem

wniosku prasy policyjnej o zezwolenie przez prokuratora lub sąd na publikację wizerunku osoby w prasie – bo kwestię publikacji takiego wizerunku ustawodawca pozostawia rozstrzygnięciu przez dwa podmioty – prokuratora lub sąd i przez prasę. Uważam jednak także, że ustawa Prawo prasowe nie wyklucza możliwości wyrażenia przez Policję swoich sugestii skierowanych do prokuratury o wydanie zezwolenia na publikację wizerunku w prasie, zwłaszcza w sytuacji po nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, zwiększającej zadania Policji w kwestii postępowania przygotowawczego. Jednakże i z tego instrumentu należałoby korzystać w sposób bardzo oględny i rozważny, przede wszystkim tak, aby nie zachwiać proporcji w relacjach, wynikających z ustawowych zadań Policji i prokuratury.

Marzec 2005 r.

Izabela DANIEL

*Stosowanie zasad, dotyczących zabezpieczenia
i przepadku korzyści majątkowej,
pochodzącej z przestępstwa, w związku ze
znowelizowanymi przepisami
Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*

Uchwalona 17 czerwca 2004 r. ustawa o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1691) wprowadziła istotne zmiany w relacjach majątkowych w małżeństwie i w rezultacie także w relacjach małżonków z osobami trzecimi. Przepisy te obowiązują od 20 stycznia 2005 r. i zmieniają stosunki majątkowe w małżeństwach istniejących, zawartych przed ich wejściem w życie. Nie zmienia się natomiast generalna zasada – podstawowym ustrojem majątkowym między mężem i żoną pozostaje wspólność majątkowa. Nadal obowiązuje ona automatycznie z chwilą zawarcia małżeństwa, chyba że zostanie podpisana interzyza. Jest to jednak inna wspólność niż przed wejściem w życie nowelizacji. Dotyczy to przede wszystkim reguł odpowiedzialności wobec osób trzecich za zobowiązania ciężące na jednym tylko małżonku. Jeśli np. żona nie wyrazi jednoznacznej zgody na zaciągnięcie kredytu w banku czy prywatnej pożyczki, bank lub pożyczkodawca może przymusowo egzekwować swą należność wyłącznie z majątku osobistego męża. Majątek wspólny, dorobkowy jest dla niego niedostępny. Wspólność majątkowa, zwana także dorobkową, opiera się na regule, że przedmioty majątkowe nabyte w trakcie trwania małżeństwa przez oboje małżonków, a także przez każdego

z nich osobno, tworzą ich majątek wspólny, dorobkowy. Natomiast dobra nieobjęte wspólnością ustawową należą do majątku osobistego każdego z małżonków.

Listę przedmiotów należących do majątku osobistego wymienia art. 33 k.r.o. Jest to katalog zamknięty. Sposób ujęcia art. 33 k.r.o. uzasadnia twierdzenie, że zasadą jest przyznależność składników majątkowych, należących do małżonków, do majątku wspólnego, wyjątkiem zaś wynikającym ze szczególnego uregulowania – ich przynależność do majątków osobistych. Uprawnienia małżonków w kwestii posiadania i korzystania z rzeczy, wchodzących w skład majątku wspólnego normuje art. 34¹ k.r.o. w sposób analogiczny do uprawnień współwłaścicieli rzeczy.

Zarząd majątkiem wspólnym ze względu na relacje z osobami trzecimi został uregulowany w art. 36-40 k.r.o.

Z zasad ogólnych prawa cywilnego wynika, że każdy z małżonków ponosi odpowiedzialność za swe zobowiązania swoim majątkiem osobistym; z kolei za zobowiązania, w ramach których oboje są dłużnikami, odpowiadają zarówno z majątków osobistych, jak i z majątku wspólnego. Z tego względu k.r.o. normuje jedynie problematykę odpowiedzialności majątkiem wspólnym za zobowiązania zaciągnięte przez tylko jednego małżonka.

Stosownie do art. 41 § 1 k.r.o., jeżeli małżonek zaciągnął zobowiązanie za zgodą drugiego małżonka, wierzyciel może żądać zaspokojenia także z majątku odrębnego. W myśl § 2 art. 41 k.r.o., jeżeli małżonek zaciągnął zobowiązanie bez zgody drugiego małżonka albo zobowiązanie jednego z małżonków nie wynika z czynności prawnej, wierzyciel może żądać zaspokojenia z majątku osobistego dłużnika, z wynagrodzenia za pracę lub z dochodów uzyskiwanych przez dłużnika z innej działalności zarobkowej, jak również z korzyści uzyskiwanych z jego praw, o których mowa w art. 33 pkt 9 k.r.o., a jeżeli wierzitelność powstała w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa – także z przedmiotów wchodzących w jego skład. W tej

sytuacji majątek wspólny małżonków jest dla wierzyciela nie-dostępny.

Te zasady czynią kwestię odpowiedzialności małżonków za długi znacznie bardziej przejrzystą. Wprowadzono ją przede wszystkim ze względu na interesy wierzycieli.

Należy zaznaczyć, że odrębne zasady dotyczą odpowiedzialności małżonków za zobowiązania podatkowe. Określa ją ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t. jedn. Dz. U. z 2005 r. nr 8, poz. 60). Zgodnie z art. 33⁵⁵ tej ordynacji zobowiązanie podatkowe przed terminem płatności może być zabezpieczone na majątku podatnika, a w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim także na majątku wspólnym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że nie zostanie ono wykonane, a w szczególności gdy podatnik nie uiszcza wymagalnych zobowiązań o charakterze publiczno-prawnym i dokonuje czynności, których skutkiem jest utrata prawa własności do majątku.

Powyższe zasady dotyczą odpowiedzialności majątkowej, wynikającej ze zobowiązań umownych i ustawowych.

Odrębnym zagadnieniem jest odpowiedzialność karna, przewidziana obywatelom przez przepadek korzyści majątkowej, pochodzącej chociażby pośrednio z przestępstwa, i przepadek przedmiotu pochodzącego z przestępstwa. Podstawę tej odpowiedzialności stanowi art. 45 k.k. zmieniony ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 111, poz. 1061), która weszła w życie 1 lipca 2003 r. Treść § 2 – 4 art. 45 k.k. stanowi istotną nowość w polskim prawodawstwie. Przepisy te mają charakter w dużej mierze procesowy i doprowadzają do zmiany dotychczasowej reguły ciężaru dowodu w kwestii przestępczego pochodzenia korzyści majątkowych znacznej wartości. Obowiązek udowodnienia legalności pochodzenia mienia spoczywa również na osobach trzecich.

Zażożenia przyjęte w art. 45 § 2 i 3 znacznie ułatwiają dwie kwestie dowodowe; po pierwsze – nie zmuszają oskarży-

ciela do wykazywania, że konkretne przedmioty czy korzyści majątkowe pochodzą z przestępstwa, będącego przedmiotem postępowania, po drugie – umożliwiającą odzyskanie majątku przeniesionego na inne podmioty. Ułatwienia te są związane z funkcjonowaniem we wspomnianych przepisach domniemań faktycznych wruszalnych. W związku z powyższym wprowadzone w k.r.o. zmiany, dotyczące ustrojów majątkowych między małżonkami, nie zmieniają zasad postępowania w kwestii zabezpieczenia przedmiotów i korzyści majątkowych, pochodzących z przestępstwa, wynikających z art. 44 i 45 k.k. oraz art. 291 k.p.k.

Barbara ŚWIĄTKIEWICZ

*Słowo wprowadzające
do wyroków Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Warszawie*

W najbliższych numerach „Biuletynu Prawnego” Komendy Głównej Policji zaprezentujemy wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, które zapadły w tzw. sprawach kadrowych i były omawiane na Seminarium Radców Prawnych w Szczytnie w czerwcu 2005 r. Ze względu na treść orzeczeń trudno było dokonać podziału na porównywalne części. Dlatego też w pierwszej części zostaną przedstawione orzeczenia w sprawach dyscyplinarnych i kilka orzeczeń w sprawach kadrowych, a w drugiej – pozostałe, dotyczące spraw kadrowych ze szczególnym uwzględnieniem orzeczeń, odnoszących się do zwolnień funkcjonariuszy ze służby.

Dzieląc się z Państwem własną refleksją – muszę powiedzieć, że w pierwszym roku działalności Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przedstawiał się przede wszystkim na procedurę administracyjną. Sąd sprawdza daty doręczeń decyzji I instancji i bada, czy odwołanie wpłynęło w terminie. Jeżeli doręczenie decyzji nastąpiło przez awizo, a następnie faktycznie, za datę doręczenia uznaje datę z awiza. Jeżeli organ uznał datę faktycznego doręczenia – często okazuje się, że odwołanie nie powinno być rozpatrzone i WSA stwierdza nieważność decyzji II instancji.

Od kilku lat ponawiam prośby o niewydawanie decyzji administracyjnych w sprawach „ustalenia wysługi lat dla celów uposażeniowych”. Uchwalała z dnia 24 września 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt OPS 8/01) uznał, że ustalanie wysługi lat nie jest sprawą administracyjną. Od tej

pory, jeżeli tylko w rozstrzygnięciu decyzji znajduje się zapis o ustaleniu wysługi lat – stwierdza nieważność takiej decyzji.

Odrębnym problemem są sprawy zwolnień ze względu na tzw. ważny interes służby (art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2002 r. nr 7, poz. 58 ze zm.). Wojewódzki Sąd Administracyjny konsekwentnie uchyła wszystkie decyzje, które zostały wydane w wyniku postępowania przeprowadzonego tylko na podstawie dokumentacji postępowania karnego, powołując się na wyrok SN z 11 sierpnia 2003 r. (III RN 61/02).

W sprawach dyscyplinarnych pojawiają się orzeczenia, z których wynika, że Sąd bada współmierność wymierzonej kary. Robi to, oceniając materiał dowodowy.

Opublikujemy także wyrok WSALI S.A./Wa145/05; w sprawie tej stawał przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. W trakcie obrad nie dysponowaliśmy treścią wyroku. Sprawa dotyczy zwolnienia policjanta, mającego 30-letnią wyслугę emerytalną, który złożył raport o zwolnienie ze służby. Dotychczasowa praktyka polegała na stosowaniu w takim przypadku podstawy prawnej art. 41. ust. 2 pkt 4, a nie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji. W dyskusji został wyrażony pogląd o możliwości zastosowania jako podstawy zwolnienia art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji, jeżeli policjant w raporcie o zwolnienie go ze służby wyraził taką podstawę poda. Będziemy wdzięczni za podjęcie tej dyskusji.

Zaprezentowane wyroki oceniają Państwo sami. Należy jednak zauważyć, że orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie powinno sprowadzać zwiększenie dokładności i rzetelności prowadzonych postępowań zarówno administracyjnych, jak i dyscyplinarnych.

Lipiec 2005 r.

Sygn. akt II SA 3129/03

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 października 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Bronisław Szydło
Sędzia WSA Eugeniusz Wasilewski
Sędzia WSA Adam Lipiński (spr.)

Protokolant Mada Magdoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 października 2004 r.
sprawy ze skargi U. W.

na orzeczenie Nr 42 Komendanta Głównego Policji
z dnia 8 lipca 2003 r.

w przedmiocie kary dyscyplinarnej nagany

1. uchyła zaskarżone orzeczenie w części wymierzającej karę dyscyplinarną nagany i w części utrzymującej w mocy orzeczenie Nr 16/03 Komendanta Policji w K. z dnia 13 maja 2003 r.;
2. uchyła orzeczenie Nr 16/03 Komendanta Policji w K. z dnia 13 maja 2003 r. w części:
uznającej obwinioną winną tego, że w okresie od 10 lutego 2003 roku do 12 marca 2003 roku nie wykonała polecenia Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. polegającego na obowiązkowo sporządzenia wykazu posiadanych materiałów niejawnych pozostających w jej dyspozycji, czym naruszyła § 2 ust. 1 Decyzji Nr 27/03 Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z dnia 3 lutego 2003 roku w sprawie przeprowadzenia okresowych inwentaryzacji materiałów i do-

- kumentów niejawnych w komórkach organizacyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji w K.;
3. zasądza od Komendanta Głównego Policji na rzecz U. W. kwotę 255,00 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.
4. stwierdza, że zaskarżone orzeczenie nie podlega wykonalności.

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy
Magdóń

II SA 3129/03

UZASADNIENIE

Przeciwko U. W. – policjantce z Komendy Wojewódzkiej Policji w K., toczyło się postępowanie dyscyplinarne na zasadzie przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczególnych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14), o to, że:

- 1) od dnia 16 kwietnia 2002 roku przechowuje w szafce swojego pokoju rejestr pieczęci i stempli Kancelarii Tajnej zaewidencjonowany w Wydziale ds. Ochrony Informacji Niejawnych za l.dz. OIN-z-12/01 bez biegu, co stanowi naruszenie § 1 ust. 3 Decyzji Nr 297/2000 Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z dnia 31 lipca 2000 roku w sprawie przechowywania dokumentów niejawnych poza Kancelarią Tajną w związku z § 8 ust. 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lutego 1999 roku w sprawie organizacji Kancelarii Tajnej;
- 2) w dniu 16 kwietnia 2002 roku wytworzyła rejestr pieczęci i stempli oznaczając go klauzulą „zastřezone”, nie nadając mu przysługującej z rejestru KT-z-38 sygnatury lterowo-cyfrowej, co stanowi naruszenie § 3 Rozporządzenia MSWiA oraz Obrony Narodowej z dnia 26 lutego 1999 roku w sprawie oznaczania materiałów, w tym klauzulami tajności oraz sposobu umieszczania klauzul na tych materiałach (ze zmianami);
- 3) wytworzony dnia 16 kwietnia 2002 roku rejestr oznaczała sygnaturą OIN-z-12/01, którą posiadał zgodnie z ewidencją poprzedni dokument zarejestrowany 2 stycznia 2001 roku, co stanowi naruszenie § 3 Rozporządzenia MSWiA oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lutego 1999 roku w sprawie oznaczania materiałów, w tym klauzulami taj-

ności oraz sposobu umieszczania klauzul na tych materiałach (ze zmianami),

4) w okresie od 10 lutego 2003 roku do 12 marca 2003 roku nie wykonała polecenia Komendanta Wojewódzkiego Policji w K., polegającego na obowiązku sporządzenia wykazu posiadanych materiałów niejawnych pozostających w jej dyspozycji, czym naruszyła § 2 ust. 1 Decyzji Nr 27/03 Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z dnia 3 lutego 2003 roku w sprawie przeprowadzenia okresowych inwentaryzacji materiałów i dokumentów niejawnych w komórkach organizacyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji w K.

Komendant Wojewódzki Policji w K. postanowieniem z dnia 13 maja 2003 r. nr Ks-D-181/03 umorzył postępowanie dyscyplinarne w części dotyczącej zarzutów opisanych w pkt 2) i 3), a orzeczeniem z tego samego dnia w tej samej sprawie uznał U. W. winną naruszenia dyscypliny służbowej w zakresie zarzutu opisanego wyżej w pkt 1) i 4) oraz wymierzył jej za to karę dyscyplinarną – wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe.

W wyniku odwołania U. W., Komendant Główny Policji orzeczeniem nr 42 z dnia 8 lipca 2003 r. uchylił zaskarżone orzeczenie Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. w części dotyczącej uznania obwinionej winną naruszenia dyscypliny służbowej w sposób opisany w pkt 1) i uniewinnił obwinioną z tego zarzutu, uchylił zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej wymierzenia kary dyscyplinarnej wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe i wymierzył karę dyscyplinarną nagany, zaś w pozostałe części zaskarżone orzeczenie utrzymał w mocy.

Reasumując, orzeczenie Komendanta Głównego Policji uznało skarżącą winną, jedynie tego, że: w okresie od 10 lutego 2003 roku do 12 marca 2003 roku nie wykonała polecenia Komendanta Wojewódzkiego Policji w K., polegającego na obowiązku sporządzenia wykazu posiadanych materiałów niejawnych pozostających w jej dyspozycji, czym naruszyła

§ 2 ust. 1 Decyzji Nr 27/03 Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z dnia 3 lutego 2003 roku w sprawie przeprowadzenia okresowych inwentaryzacji materiałów i dokumentów niejawnych w komórkach organizacyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji w K. Za popełnienie powyższego czynu orzeczono wobec U. W. karę dyscyplinarną nagany.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego pełnomocnik U. W. oraz w osobnej skardze U. W. zaskarżyli oba orzeczenia w części:

- uznającej skarżącą za winną tego, że: w okresie od 10 lutego 2003 roku do 12 marca 2003 roku nie wykonała polecenia Komendanta Wojewódzkiego Policji w K., polegającego na obowiązku sporządzenia wykazu posiadanych materiałów niejawnych pozostających w jej dyspozycji, czym naruszyła § 2 ust. 1 Decyzji Nr 27/03 Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z dnia 3 lutego 2003 roku w sprawie przeprowadzenia okresowych inwentaryzacji materiałów i dokumentów niejawnych w komórkach organizacyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji w K.;
- orzekającej karę dyscyplinarną nagany;
- wnosząc o uchylenie w tym zakresie obu orzeczeń.

W skardze podniesiono następujące zarzuty:

- błąd w ustaleniach stanu faktycznego przyjętego za podstawę orzeczenia, polegający na uznaniu, że skarżąca nie wykonała Decyzji Nr 27/03 Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. z dnia 3 lutego 2003 roku, gdyż skarżąca sporządziła wykaz żądanych dokumentów na podstawie rejestrów, tak jak inni pracownicy, zgodnie z dyspozycjami przełożonego;
- naruszenie przepisów postępowania § 9, § 17 i § 18 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów przez zaniechanie przeprowadzenia wszystkich dowodów mogą-

cych ustalić czy zachodzą okoliczności uzasadniające odpo-
wiedzialność dyscyplinarną funkcjonariusza;

- naruszenie art. 8, art. 10, art. 73 i art. 74 Kodeksu postę-
powania administracyjnego, polegające na ograniczeniu
skarżącej prawa do obrony, poprzez odmowę zapoznania się
z aktami sprawy i odmowę dopuszczenia wnioskowanych
dowodów, co zdaniem skarżącej stanowi podstawę do
wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 Kpa);

- naruszenie art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administra-
cyjnego poprzez brak w orzeczeniach wskazania faktów,
które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których
się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom
odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji wniósł o od-
dalenie skargi. Wskazywał, że wykaz dokumentów należało
sporządzić „z natury”, o czym świadczy jednoznacznie zapis
zawarty w protokole odprawy z dnia 10 lutego 2003 r. (k. 18
akt dyscyplinarnych), zaś zarzut odmowy dopuszczenia wnio-
skowanych przez skarżącą dowodów nie jest słuszny, gdyż
wniośki dowodowe skarżąca złożyła z uchybieniem terminu
(k. 88 akt dyscyplinarnych).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył,
co następuje.

Zgodnie z treścią art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia
2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju
sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu
przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr. 153 poz. 1271)
sprawy, w których skargi zostały wniesione do Naczelnego
Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r. i po-
stępowanie nie zostało zakończone, podlegają rozpoznaniu
przez właściwe wojewódzkie sądy administracyjne na podsta-
wie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o po-
stępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr. 153
poz. 1270 ze zm.).

Stosownie do treści art. 13 § 2 Prawa o postępowaniu
przed sądami administracyjnymi do rozpoznania sprawy wła-
ściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obsza-
rze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej,
którego działalność została zaskarżona.

Natomiast zgodnie z treścią art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia
25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych
(Dz. U. Nr. 153 poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wy-
miar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodno-
ści z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej i to z prze-
pisaniami obowiązującymi w dacie jej wydania.

Postępowanie dyscyplinarne wobec skarżącej toczyło się
na zasadzie przepisów wówczas obowiązującego rozporządze-
nia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia
19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu
udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania
dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r.
Nr 4, poz. 14). Rozporządzenie to zostało wydane na podsta-
wie wówczas obowiązującego art. 139 ust. 2 ustawy z dnia
6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58
ze zm.).

W dniu 08 października 2002 r. Trybunał Konstytucyj-
ny, wyrokiem w sprawie sygnatura akt K 36/00, orzekł o nie-
zgodności art. 139 ust. 2 ustawy o Policji w części dotyczącej
postępowania dyscyplinarnego, z art. 92 ust. 1 Konstytucji
(pkt I, 6. wyroku) oraz orzekł, że w tej części przepis art. 139
ust. 2 traci moc z dniem 30 września 2003 r. (pkt II, pkt 1
wyroku).

W przedmiotowej sprawie orzeczenie Komendanta Wo-
jewódzkiego Policji w K. zapadło w dniu 13 maja 2003 r., zaś
orzeczenie Komendanta Głównego Policji w dniu 8 lipca 2003 r.
Tak więc Wojewódzki Sąd Administracyjny, dokonując kon-
troli zaskarżonego orzeczenia pod kątem zgodności z prawem,
kierował się obowiązującymi jeszcze w tym czasie przepisami
wskazanego na wstępie rozporządzenia Ministra Spraw We-

wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14).

Skarga jest zasadna, jakkolwiek nie wszystkie zarzuty w niej podniesione są trafne.

Zgodnie z wyżej wskazanym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (§ 9 ust. 1 pkt 1 i 2) postępowanie dyscyplinarne ma między innymi na celu: ustalenie, czy zachodzą okoliczności uzasadniające odpowiedzialność dyscyplinarną policjanta, wszechstronne wyjaśnienie okoliczności i przyczyn popełnienia przewinienia lub naruszenia dyscypliny służbowej, którą stanowić może czyn policjanta popełniony w czasie służby lub podczas wykonywania zadań albo czynności służbowych, polegający na zawinionym niewykonaniu obowiązków wynikających z ustawy, przepisów wykonawczych lub rozkazów i poleceń wydawanych przez uprawnionych przełożonych na podstawie tych przepisów; wyjątkowo może również być to czyn popełniony przez policjanta poza czasem służby lub niezwiązany z wykonywaniem zadań albo czynności służbowych, jeżeli przepisy szczególne przewidują odpowiedzialność dyscyplinarną.

Zawarty w skardze zarzut naruszenia tego przepisu jest zasadny.

Prowadzący postępowanie dyscyplinarne nie dokonał wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności i przyczyn niewykonania przez obwinioną polecenia Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. w sprawie sporządzenia wykazu posiadanych materiałów niejawnych pozostających w jej dyspozycji. Nie wiadomo, dlaczego inni policjanci sporządzili wykaz analogicznych dokumentów na podstawie rejestrów i wykonanie w ten sposób polecenia nie zostało zakwestionowane przez przełożonego. Nie wiadomo: czy były w tej materii jakies dodatkowe, inne ustalenia zmieniające sposób wykonywania polecenia, jaki wpływ na kwestionowanie przez przełożonego

zasadności wykonania przez skarżącą polecenia miały wcześniejsze konflikty między nimi. Nie wyjaśniono, dlaczego obwinionej postawiono zarzut niewykonania w okresie od 10 lutego do 12 marca 2003 r. polecenia polegającego na obowiązkowo sporządzenia wykazu posiadanych materiałów niejawnych, gdy zarówno z protokołu odprawy (k. 18 akt dyscyplinarnych), jak i z zeznań przełożonego obwinionej – F. W. (k. 55 tychże akt) wynika, że wykaz dokumentów należało sporządzić do dnia 13 lutego 2003 r. Nie ustalono na podstawie protokołów inwentaryzacji, jakie dokumenty obejmowała inwentaryzacja, a przede wszystkim, czy skarżąca była w posiadaniu jakichkolwiek dokumentów, które powinny podlegać inwentaryzacji.

Wątpliwości w tym zakresie nie rozwiązuje ani uzasadnienie orzeczenia, ani zebrany materiał dowodowy.

Jednakże nie ten zarzut stanowi główną przesłankę rozstrzygnięcia Sądu.

Prowadzący postępowanie naruszył podstawowe prawo do obrony obwinionego przez odmowę uwzględnienia złożonych przez U. W. wniosków dowodowych na istotne w sprawie okoliczności, których wyjaśnienie rozstrzygnęłoby wyżej opisane wątpliwości, a zatem dalece mogłoby przyczynić się do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności i przyczyn niewykonania polecenia albo dlaczego wykonano to polecenie w inny sposób.

§ 17 pkt 1 wskazanego wyżej rozporządzenia przyznaje obwinionemu w ramach prawa do obrony między innymi prawo do zgłaszania wniosków dowodowych w toku postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z § 18 ust. 1 i 2 rozporządzenia, wnioski dowodowe obwiniony zgłasza na piśmie prowadzącemu postępowanie dyscyplinarne, który rozstrzyga o uwzględnieniu wniosku, przy czym odmowa uwzględnienia wniosku może nastąpić z trzech przyczyn:

1) okoliczność, która ma być udowodniona, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy albo jest już udowodniona zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy,

2) dowód jest nieprzydatny do stwierdzenia danej okoliczności lub nie da się przeprowadzić,

3) przeprowadzenie dowodu jest sprzeczne z prawem.

Wyżej opisane uprawnienia przysługują обвинionemu szczególnie w fazie zaznajomienia ze zgromadzonym materiałem w sprawie, co wynika z treści § 22 ust. 1 rozporządzenia: Jeżeli prowadzący postępowanie dyscyplinarne uzna, że zostały wyjaśnione wszystkie okoliczności sprawy dotyczące обвинionego, jest obowiązany zapoznać go z aktami postępowania i pouczyć o prawie zgłoszenia wniosku o ich uzupełnienie w terminie 3 dni. Przepisy § 17 pkt 1 i 4 oraz § 18 stosuje się odpowiednio.

W dniu 7 kwietnia 2003 r. обвинiona została zaznajomiona z aktami postępowania dyscyplinarnego i jednocześnie pouczona o prawie do zgłoszenia wniosku na piśmie o uzupełnienie postępowania w terminie trzech dni od daty zapoznania się z aktami (k. 77 akt dyscyplinarnych). Z prawa tego обвинiona skorzystała i w dniu 10 kwietnia 2003 r. złożyła pismo (k. 78 akt dyscyplinarnych), w którym wniosła o umożliwienie jej wglądu do następujących dokumentów znajdujących się w Wydziale ds. Ochrony Informacji Niejawnych:

- całości materiałów z przeprowadzonej inwentaryzacji dokumentów niejawnych, w tym wykazów sporządzonych przez poszczególne funkcjonariuszy i pracowników;
- rejestru teczek dokumentów niejawnych, dzienników korespondencyjnych i innych ewidencji (tu podać pozycje ewidencyjne);
- rejestru pieczęci i stempli (tu podać pozycje ewidencyjne dokumentu);
- zakresu czynności A. Sz.; a także wniosła o dołączenie do akt sprawy kserokopii czterech dokumentów, które załączyła.

Postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2003 r. prowadzący postępowanie odmówił uwzględnienia wniosku w części umożliwienia обвинionej wglądu do: materiałów z przeprowa-

dzonej inwentaryzacji dokumentów niejawnych w Wydziale ds. Ochrony Informacji Niejawnych, rejestru teczek dokumentów niejawnych, dzienników korespondencyjnych i innych ewidencji, rejestru pieczęci i stempli oraz zakresu czynności A. Sz. W uzasadnieniu prowadzący postępowanie stwierdził, że nie jest kompetentny, by decydować o możliwości wglądu обвинionej do powyższej dokumentacji oraz stwierdził, że zebrany dotąd materiał dowodowy jest wystarczający do oceny i zasadności przedstawionych обвинionej zarzutów.

Na to postanowienie обвинiona złożyła zażalenie.

Komendant Wojewódzki Policji w K. postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2003 r. utrzymał w mocy zażarżone postanowienie (k. 89 akt dyscyplinarnych). W uzasadnieniu stwierdził, że prowadzący postępowanie uwzględnił częściowo wniosek skarżący, załączając do materiału dowodowego przedstawione przez nią załączniki oraz stwierdził, że prowadzący szlusznie nie uwzględnił wniosku обвинionej w zakresie wglądu do wskazanych dokumentów, gdyż wniosek ten nie dotyczył czynności, której wykonanie leżało w kompetencjach prowadzącego postępowanie, nadto żądanie обвинionej nie miało charakteru czynności materialno-prawnej. W ocenie Komendanta Wojewódzkiego Policji materiały zebrane w toku postępowania dowodowego są dokumentami obejmującymi treść zarzutów i nie wymagają uzupełnienia.

Oba powyższe postanowienia naruszają prawo do obrony U. W. i w tym zakresie skarga jest uzasadniona.

Po pierwsze, na prowadzącym postępowanie dyscyplinarne spoczywa na mocy § 18 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia obowiązek każdorazowego rozstrzygnięcia o wnioskach dowodowych składanych przez обвинionego. Powinien on zatem dokonać rozstrzygnięcia nie tylko w zakresie, w jakim odmawia uwzględnienia wniosku, ale także w zakresie gdy wniosek taki uwzględnił. W niniejszej sprawie w postanowieniu prowadzącego postępowanie z dnia 11 kwietnia 2003 r. brak ustosunkowania się do wniosku обвинionej w części do-

tyczącej włączenia do materiału dowodowego załączonych przez nią kserokopii dokumentów. Prowadzący postępowanie dyscyplinarne skupił się wyłącznie na żądaniach wniosku w części umożliwienia obwinionej wglądu do materiałów z przeprowadzonej inwentaryzacji dokumentów niejawnych w Wydziale ds. Ochrony Informacji Niejawnych, rejestru teczek dokumentów niejawnych, dzienników korespondencyjnych i innych ewidencji, rejestru pieczęci i stempli oraz zakresu czynności A. Sz. Natomiast o kwestii załączonych przez obwinioną dokumentów nie rozstrzyga w ogóle. Kwestię tę podnosi dopiero Komendant Wojewódzki Policji, który w uzasadnieniu postanowienia z dnia 25 kwietnia 2003 r. stwierdza (nie wiadomo, na jakiej podstawie faktycznej), że prowadzący postępowanie dyscyplinarne w tym zakresie wniosek uwzględnił.

Po drugie, § 22 rozporządzenia nawiązuje w swej treści do § 17 i 18 rozporządzenia, które to przepisy stosuje się tu odpowiednio. Zatem odmowa uwzględnienia wniosku dowodowego może nastąpić jedynie z trzech wspomnianych przy omawianiu tego przepisu przesłanek:

- 1) okoliczność, która ma być udowodniona, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy albo jest już udowodniona zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy,
- 2) dowód jest nieprzydatny do stwierdzenia danej okoliczności lub nie da się przeprowadzić,
- 3) przeprowadzenie dowodu jest sprzeczne z prawem.

Zadanej z tych przesłanek nie powołano zarówno w postanowieniu z dnia 11 kwietnia, jak i w postanowieniu z dnia 25 kwietnia 2003 r. Tak więc odmowa uwzględnienia wniosków dowodowych U. W. była niezgodna z prawem, naruszała jej prawa do obrony i w konsekwencji doprowadziła do niewyjaśnienia sprawy w sposób wszechstronny (co doprowadziło do naruszenia § 9 rozporządzenia). Nieuwzględnione wnioski mogły wyjaśnić szereg istotnych wątpliwości, mogły przyczynić się do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Podkreślenia

wymaga, że materiał dowodowy w postępowaniu dyscyplinarnym powinien być gromadzony obiektywnie, uwzględniając wszystkie istotne dowody, nie zaś tylko te, które pozostają w zgodności z postawionymi wcześniej zarzutami.

Uchybienie to stanowi poważne naruszenie prawa i w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skutkuje uchyleniem zaskarżonego orzeczenia w części uznającej U. W. winną naruszenia dyscypliny służbowej i orzekającej o karze dyscyplinarnej.

Nadmienić tu należy, że skoro wnioski obwinionej budziły wątpliwości, należało wezwać ją do ich wyjaśnienia, zakreślając ku temu odpowiedni dodatkowy termin, jednakże z pewnością nie można było odrzucić wniosku dowodowego na zasadzie stwierdzenia, że przeprowadzenie go wykroczało poza kompetencje prowadzącego postępowanie, jak to uczyniono postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2003 r. Nie można było także odrzucić wniosku na podstawie stwierdzenia, że materiały zebrane w toku postępowania dowodowego są dokumentami obejmującymi treść zarzutów i nie wymagają uzupełnienia, jak to uczyniono w postanowieniu z 25 kwietnia 2004 r.

Pozostałe zarzuty skarżącej nie mają dla rozstrzygnięcia sprawy znaczenia.

Sąd nie podzielił stanowiska pełnomocnika organu zarządczego w odpowiedzi na skargę.

Zapis zawarty w protokole odprawy z dnia 10 lutego wskazujący, że wykaz dokumentów należało sporządzić „z natury”, stanowi jedynie dowód tego, co postanowiono na odprawie. Zapis ten nie może wykluczyć innych, późniejszych ustaleń co do sposobu wykonania tego zadania, tym bardziej że skarżąca wskazuje na inny sposób wykonania tego zadania przez inne osoby. Należało zatem dopuścić dowody umożliwiającej weryfikację tej hipotezy.

Także błędne jest twierdzenie pełnomocnika organu, że przedmiotowy wniosek dowodowy skarżąca złożyła po terminie. Przeczy temu okoliczność wydania w dniu 11 kwietnia

2003 r. postanowienia w przedmiocie zgłoszonych dowodów, które to postanowienie poprzedza pismo U. W. z dnia 10 kwietnia 2003 r. zawierające szereg wniosków dowodowych. W aktach sprawy dyscyplinarnej na k. 88 znajduje się pismo Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 25 kwietnia 2003 r. zwracającej U. W. dwa pisma z 16 i 18 kwietnia 2003 r. bez rozpoznania, z pouczeniem, że termin składania wniosków dowodowych upłynął w dniu 10 kwietnia 2003 r. Pisma te nie znajdują się w aktach dyscyplinarnych, dlatego też Sąd nie może ocenić, czy zawierały jeszcze inne wnioski dowodowe – istotnie zgłoszone po terminie, czy też skarżąca z własnej inicjatywy starała się dodatkowo wyjaśnić istotę wcześniej odzruconych wniosków dowodowych zgłoszonych w dniu 10 kwietnia 2003 r. Jednakże wobec powagi stwierdzonych wyżej naruszeń prawa, okoliczności te nie mają w niniejszej sprawie znaczenia.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 c przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.) Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji:

O wykonalności zaskarżonej decyzji Sąd orzekł na podstawie art. 152 wyżej wskazanej ustawy, natomiast o kosztach postępowania na zasadzie art. 200 wyżej wskazanej ustawy, w związku z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2002 r. Nr 163, poz. 1348 ze zm.).

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy
Magdon

Sygn. akt II SA 3980/03

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 listopada 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA	Małgorzata Pocztaerek	
Asesor	WSA WSA	Jacek Fronczyk
Asesor	WSA WSA	Andrzej Kołodziej (spr.)

Protokolant Michał Sułkowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 listopada 2004 r. sprawy ze skargi S. K.

na orzeczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 10 września 2003 r. nr 55 w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej

1. uchyla zaskarżone orzeczenie i utrzymane nim w mocy orzeczenie Komendanta Stołecznego Policji z dnia 18 lipca 2003 r. nr 80/03,
2. stwierdza, że zaskarżone orzeczenie nie podlega wykonaniu w całości.

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy
Michał Sułkowski
referent-stażysta

UZASADNIENIE

Orzeczeniem nr 55 z dnia 10 września 2003 r., na podstawie § 32 ust. 1 i 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14) Komendant Główny Policji utrzymał w mocy orzeczenie nr 80/03 Komendanta Stołecznego Policji z dnia 18 lipca 2003 r., mocą którego sierż. szt. S. K. został ukarany karą dyscyplinarną ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku.

Z uzasadnienia orzeczenia wynika, że S. K. został obwinięty o to, że:

- 1) w dniu 26 maja 2003 r. około godz. 19⁴⁵ w Warszawie, pełniąc prewencyjną służbę patrołową wspólnie z asp. W. Z. na ul. Wóycickiego bezasadnie zatrzymał do kontroli kierującego samochodem marki Volkswagen nr rej. (...), a następnie podjął czynności legitymowania, czym naruszył dyscyplinę służbową określoną w art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) w zw. z § 2 ust. 2 zarządzenia nr 1/2001 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 stycznia 2001 r. w sprawie pełnienia służby na drogach przez policjantów,
- 2) w czasie, miejscu i okolicznościach jak w pkt 1, w trakcie kontroli pojazdu nie poinformował o jej podjęciu właściwego dyżurnego jednostki, a po jej zakończeniu odstąpił od sporządzenia stosownej dokumentacji, czym naruszył dyscyplinę służbową określoną w art. 58 ust. 1 ustawy o Policji w zw. z § 48 i § 65 instrukcji o organizacji i sposobie pełnienia przez policjantów służby patrolowej stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji

z dnia 24 maja 1993 r. w sprawie organizacji i pełnienia służby patrolowej.

Komendant Główny Policji stwierdził, że zebrane w postępowaniu dyscyplinarnym dowody, w tym wyjaśnienia samego obwinionego oraz asp. W. Z., w pełni potwierdzają fakt naruszenia dyscypliny służbowej, zaś вина w zakresie przedstawianych zarzutów nie budzi wątpliwości i jest oczywista.

Kara ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku odzwierciedla natomiast charakter i okoliczności sprawy oraz dotychczasowy przebieg służby policjanta.

Organ wskazał ponadto, że S. K. będąc dowódcą drużyny w Oddziale Prewencji Policji, winien w sposób szczególny przestrzegać dyscyplinę służbową i rzetelnie wywiązywać się z nałożonych obowiązków, zaś podejmując działania sprzeczne z przepisami wykazał się lekceważącą postawą do obowiązujących go norm dotyczących pragmatyki służbowej, wynikających z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy o Policji.

Powyższe orzeczenie stało się przedmiotem skargi S. K. do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zaskarżonemu orzeczeniu skarżący zarzucił naruszenie przepisów ustawy o Policji i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów.

W jego ocenie zarówno postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego z dnia 12 czerwca 2003 r., jak również orzeczenie dyscyplinarne z dnia 18 lipca 2003 r. wydał Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia Komendy Stołecznej Policji, który nie jest przełożonym w sprawach dyscyplinarnych, a przepisy cyt. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie dają Komendantowi Stołecznemu Policji uprawnień do upoważnienia go do podejmowania wymienionych działań. Skarżący podniósł również, że zarówno organ I instancji, jak również organ odwoławczy wybiórczo

zastosowały przepisy zarządzenia nr 1/2001 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 stycznia 2001 r. w sprawie pełnienia służby na drogach przez policjantów, a nadto wskazał, że organ odwoławczy nie dotrzymał 14-dniowego terminu rozpatrzenia odwołania.

Powołując się na powyższe skarżący wniósł o uchylenie zaskarzonego orzeczenia i zasądzenie kosztów według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Komendant Główny Policji wniósł o jej oddalenie i podtrzymał swoje stanowisko dotyczące ustaleń faktycznych i prawnych zawartych w zaskarżonym orzeczeniu, a nadto wskazał, że Naczelnik Wydziału Kadry i Szkolenia Komendy Stołecznej Policji został upoważniony na podstawie art. 268 kpa w zw. z § 45 cyt. rozporządzenia decyzją nr 103 Komendanta Stołecznego Policji z dnia 6 czerwca 2002 r. do wydawania orzeczeń dyscyplinarnych i wszczynania postępowań dyscyplinarnych w jego imieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisami art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) sprawy, w których skargi zostały wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r. i postępowanie nie zostało zakończone, podlegają rozpoznaniu przez właściwe wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Stosownie zaś do przepisu art. 13 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), do rozpoznania sprawy jest właściwy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, bowiem na jego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej – Komendant Główny

Policji, którego działalność została zaskarżona.

W myśl natomiast przepisu art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej (§ 1).

Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Skarga analizowana pod tym kątem zasługuje na uwzględnienie, lecz z innych powodów niż wymienione w skardze.

Zauważyć należy, iż podstawę prawną wydanego w sprawie orzeczeń Komendanta Stołecznego Policji z dnia 18 lipca 2003 r. stanowiły przepisy art. 134 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) oraz § 24 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14), zaś Komendanta Głównego Policji z dnia 10 września 2003 r. utrzymującego w mocy to orzeczenie – przepis § 32 ust. 1 i 4 pkt 1 powołanego wyżej rozporządzenia.

Rozporządzenie powyższe zostało wydane na podstawie art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, który to przepis uważania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień, przeprowadzania postępowania dyscyplinarnych, wymierzania kar dyscyplinarnych i ich wykonywania, odwoływania się od wymierzanych kar, a także właściwość przelożonych w tych sprawach.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 8 października 2002 r. sygn. K 36/00, OTKA 2002/5/63 orzekł, że art. 139 ust. 2 ustawy o Policji jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., iż upoważnienie ustawowe zawarte w art. 139 ust. 2 ustawy o Policji nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W związku z powyższym, badanie cyt. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. nie jest celowe. Z chwilą utraty mocy obowiązującej przepisu art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, rozporządzenie to utraciło moc obowiązującą. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że utrata mocy obowiązującej art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, w części dotyczącej postępowania dyscyplinarnego, nastąpi z dniem 30 września 2003 r.

Wobec powyższego Sąd rozważył legalność wydanych w sprawie orzeczeń dyscyplinarnych w świetle przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

W myśl przepisu art. 133 ust. 1 ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonego orzeczenia, policjant podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie dyscypliny służbowej oraz w innych przypadkach określonych w ustawie.

W sprawie bezspornym jest, że S. K. dopuścił się naruszenia dyscypliny służbowej i nie wykonał ciężących na nim obowiązków wynikających z przepisów szczególnych.

W pełni potwierdzają to zebrane w postępowaniu dyscyplinarnym dowody, w tym wyjaśnienia samego обвинionego, jak również wyjaśnienia pełniącego z nim w dniu 26 maja 2003 r. służbę asp. W. Z.

Wątpliwości budzi natomiast surowość kary dyscyplinarnej orzeczonej wobec skarżącego.

Zgodnie z przepisem art. 134 ust. 1 ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonego orzeczenia, policjantowi mogły być wymierzone kary dyscyplinarne:

1) upomnienie,

- 2) nagana,
- 3) surowa nagana,
- 4) nagana z ostrzeżeniem,
- 5) ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku,
- 6) wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe,
- 7) obniżenie stopnia,
- 8) (skreślony),
- 9) ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby,
- 10) wydalenie ze służby.

Powyższy katalog kar ułożony jest w pewnym porządku i podlega stopniowaniu, od najłagodniejszej kary upomnienia do najsurowszej wydalenia ze służby.

Ustawodawca nie określił jednak przyporządkowania określonej kary za konkretne przewinienie, pozostawiając powyższe do uznania organowi właściwemu w sprawach dyscyplinarnych.

Jednakże ustawowa uznaniowość nie może oznaczać i nie oznacza pełnej dowolności organu w tym zakresie.

Sądowa kontrola decyzji uznaniowych jest ograniczona i sprowadza się w istocie do oceny, czy organ wydający rozstrzygnięcie podał sprawę w zakresie dyrektyw ustawowych, a nadto, czy w sposób wyczerpujący zebrał i ocenił materiał dowodowy w sprawie.

Jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest zawarta w art. 7 kpa zasada praworządności, nakazująca organom administracji publicznej podejmowanie wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.

W ocenie Sądu zarówno organ I, jak i II instancji dopuściły się naruszenia powyższej zasady, bowiem nie uzasadniły w sposób przekonujący, że wymierzona wobec skarżącego surowa kara ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku jest odpowiednią do stopnia zawi-

nienia i adekwatna w tym konkretnym przypadku.

Komendant Stołeczny Policji w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 18 lipca 2003 r. w części dotyczącej wymierzonej kary ograniczył się do stwierdzenia, że postępowanie skarżącego miało wysoce naganny charakter, oraz że miał on świadomość swojego niewłaściwego działania.

Ponadto organ wskazał bardzo ogólnikowo, że przy wymiarze kary wzięto pod uwagę stopień zawinienia sprawy, postawę, jaką przyjął w toku postępowania oraz pozytywną opinię przełożonego.

Przytoczona wyżej argumentacja powinna przemawiać, w ocenie Sądu, za wymierzeniem kary łagodniejszej, skoro, jak wynika z akt sprawy, skarżący przyznał się do zarzutów, złożył wyjaśnienia, miał świadomość, że postąpił niewłaściwie i posiada opinię dobrego i zdyscyplinowanego policjanta, a nadto nie działał z niskich pobudek.

Mozna domniemywać, że gdyby nie powołane wyżej okoliczności, które zdaniem Sądu są okolicznościami łagodzącymi, organ dyscyplinarny wymierzyłby jeszcze surowszą karę.

Podkreślenia wymaga również fakt, że S. K. wykonując służbę patrolową w dniu 26 maja 2003 r. był podwładnym asp. W. Z., który był dowódcą patrolu i nie interweniował widząc niewłaściwe zachowanie swojego podwładnego.

Dodatkowo należy podnieść, że w sprawozdaniu z postępowania dyscyplinarnego z dnia 8 lipca 2003 r., prowadzący to postępowanie wnioskował o wymierzenie skarżącemu kary najłagodniejszej, czyli upomnienia, a wniosek ten poparli Dowódca Oddziału Prewencji Policji oraz Kierownik Sekcji Dyscyplinarnej.

Reasumując należy stwierdzić, że pominięcie przy podejmowaniu rozstrzygnięcia oceny okoliczności faktycznych, mogących mieć istotny wpływ na jego treść, stwarza przesłankę do uznania naruszenia przez organy przepisów postępowania administracyjnego w stopniu mającym istotny wpływ na jego wynik.

Sąd nie zgodził się z zarzutem skarżącego dotyczącym wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i wydania orzeczenia w I instancji przez organ nieuprawniony, bowiem organ ten działał na podstawie stosownego upoważnienia Komendanta Stołecznego Policji wydanego na podstawie art. 268 a kpa.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 c w zw. z art. 134 § 1 i art. 152 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji wyroku.

Za zgodność z oryginałem:

Na oryginalne właściwe podpisy

Michał Sułkowski

referent-stażysta

W Y R O K
W MIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 stycznia 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Kwiecińska

Asesorzy WSA Jacek Fronczyk

Andrzej Kołodziej (spr.)

Protokolant Joanna Ukańska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 stycznia 2005 r.

sprawy ze skarej W. O.

na decyzję Komendanta Głównego Policji

z dnia 29 stycznia 2004 r. nr 6

w przedmiocie wznowienia postępowania

1. uchyła zaskarżoną decyzję i decyzję organu I instancji,
2. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości.

Za zgodność z oryginałem:

Na oryginalne właściwe podpisy

Elwira Sipak

referent-stażysta

U Z A S A D N I E N I E

Komendant Wojewódzki Policji w Sz. postanowieniem z dnia 13 listopada 2003 r. wydanym na podstawie art. 145a § 1, art. 149 § 1 i art. 150 § 1 kpa wznowił postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem Komendanta Wojewódzkiego Policji w Sz. z dnia 25 lipca 2002 r. o ukaraniu sierż. W. O. karą wydalenia ze służby w Policji, a następnie decyzją z dnia 10 grudnia 2003 r., na podstawie art. 150 § 1 i art. 151 § 2 w zw. z art. 146 § 2 kpa – stwierdził wydanie zaskarżonego orzeczenia z dnia 25 lipca 2002 r. z naruszeniem prawa i odstąpił od jego uchylecia.

W uzasadnieniu decyzji podano m.in., iż pismem z dnia 9 października 2003 r. W. O. wystąpił o wznowienie postępowania dyscyplinarne zakończonego prawomocnym orzeczeniem Komendanta Wojewódzkiego Policji w Sz. z dnia 25 lipca 2003 r. We wniosku powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r. w sprawie stwierdzenia niezgodności art. 139 ust. 2 ustawy o Policji w części dotyczącej postępowania dyscyplinarne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z dyspozycją art. 145a § 1 kpa Komendant Wojewódzki Policji w Sz. wznowił postępowanie dyscyplinarne przeciwko W. O. i mając na względzie zgromadzony w tej sprawie materiał dowodowy uznał, że decyzja w tej sprawie odpowiadałaby orzeczeniu dotychczasowemu, odstąpił od jego uchylecia.

Na skutek odwołania zainteresowanego sprawę rozpoznawał Komendant Główny Policji, który decyzją nr 6 z dnia 29 stycznia 2004 r. powyższą decyzję uchylił i umorzył postępowanie pierwszej instancji.

Komendant Główny Policji wskazał, iż złożenie przez W. O. wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarne

nastąpiło w okresie braku regulacji dotyczących prowadzenia postępowań w stosunku do policjantów. Zgodnie bowiem z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 36/00 z dnia 8 października 2002 r., przesady z dniem 30 września 2003 r. obowiązywać wydane na podstawie art. 139 ust. 2 z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. regulujące przeprowadzanie postępowań dyscyplinarnych. Opublikowanie przedmiotowego wyroku nastąpiło w Dzienniku Ustaw z dnia 23 października 2002 r. Nr 176, poz. 1457 i z tą datą orzeczenie weszło w życie.

W dniu 29 listopada 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji, obejmująca swym podstawowym zakresem problematykę dyscyplinarną (Dz. U. Nr 192, poz. 1873 z dnia 14 listopada 2003 r.).

Przepisy nowelizowanej ustawy o Policji nie przewidują możliwości stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym oraz kończących go prawomocnych rozstrzygnięć, przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym dotyczących trybów nadzwyczajnych (art. 145 kpa i art. 145a kpa), tak jak stanowiły o tym przepisy nieobowiązującego już przywołanego powyżej rozporządzenia.

Komendant Wojewódzki Policji w Sz., rozpatrując wniosek W. O. i wydając w tym przedmiocie rozstrzygnięcie, nie uwzględnił wszystkich aspektów sprawy oraz faktu zmiany w ustawie o Policji przepisów dotyczących procedury regulującej przebieg postępowania dyscyplinarnego. Ponadto organ I instancji nie ustalił, czy nie zachodzą przesłanki negatywne do wszczęcia postępowania w przedmiocie wznowienia, w tym czy nie uchybiono ustawowym terminów. Poza tym pozostaje otwarta kwestia powagi rzeczy osądzonej w kontekście wyroku NSA, który badał przedmiotową sprawę już po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego.

Dalsze zatem rozpatrywanie sprawy wznowienia postępowania dyscyplinarnego na podstawie art. 145 kpa i roz-

strzyganie jej decyzją administracyjną byłoby działaniem nieuprawnionym. Dlatego też, mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności, uznał, że brak jest podstawy prawnej do kontynuowania postępowania wszczętego przez Komendanta Wojewódzkiego Policji i zaskarżoną decyzję należy uchylić, a postępowanie umorzyć.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego W. O. domagał się uchylenia powyższej decyzji jako niezgodnej z prawem. Zdaniem skarżącego czyn, jakiego dopuścił się w dniu 6 grudnia 2001 r., nie jest przewinieniem dyscyplinarnym i nie może być rozpatrywany w postępowaniu dyscyplinarnym, albowiem nie został popełniony w związku z zawinionym przekroczeniem uprawnień lub niewykonaniem obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych.

Stwierdzenie zatem Komendanta Wojewódzkiego Policji, iż brak jest podstaw do stosowania w sprawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jest niesłuszne i krzywdzące, gdyż pozbawia prawa do rzetelnej oceny stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu dyscyplinarnym.

Komendant Główny Policji w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie podkreślając, że zaskarżona decyzja ma charakter porządkujący stan sprawy. W postępowaniu zostały wydane przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Sz. z naruszeniem przepisów prawa – postanowienie o wznowieniu postępowania dyscyplinarnego oraz decyzja o stwierdzeniu wydania orzeczenia dyscyplinarnego z naruszeniem prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji i to w dacie jej wydania.

Zgodnie zaś z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia

2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 153, poz. 1270 ze zm.), sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Oceniając zaskarżoną decyzję w aspekcie powyższych uwag stwierdzić należy, iż narusza ona prawo.

Przede wszystkim nie można zgodzić się z organem, iż po utracie mocy obowiązującej rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14), co nastąpiło z dniem 30 września 2003 r., ustaly podstawy prawne do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania dyscyplinarnych. Jeśli się uwzględni, że przepisy ustawy o zmianie ustawy o Policji z dnia 29 października 2003 r. (Dz. U. Nr 192, poz. 1873), obejmujące swym zakresem problematykę dyscyplinarną, weszły w życie z dniem 29 listopada 2003 r., to w okresie po utracie mocy obowiązującej rozporządzenia tzw. dyscyplinarnego, do czasu wejścia w życie ustawy regulującej postępowanie dyscyplinarne, Kodeks postępowania administracyjnego był w istocie jedynym i podstawowym aktem prawnym, którego przepisy miały w tej materii zastosowanie.

W myśl art. 145a § 1 i 2 kpa można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego została ona wydana. W sytuacji, o której mowa, skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Skarżący złożył wniosek o wznowienie postępowania dyscyplinarnego w dniu 10 października 2003 r. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r. K 36/00, na który powołał się we wniosku, został opublikowa-

ny w Dzienniku Ustaw Nr 176, poz. 1457 z dnia 23 października 2002 r. Zgodnie z art. 190 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, a zatem występując z wnioskiem bez mała po upływie roku od wejścia wyroku z dnia 8 października 2002 r. w życie, skarżący uchybił terminowi zakresłonemu powołanemu wyżej przepisem art. 145a kpa, jak też art. 135 ustawy o Policji.

Nie można zgodzić się z interpretacją przepisów prawa, jaką przeprowadził w niniejszej sprawie organ odwoławczy, albowiem przede wszystkim, co należy podkreślić, Komendant Główny Policji jest organem administracji państwowej, a zatem przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego będą miały zastosowanie przy rozstrzygnięciu podlegających jego kompetencji spraw administracyjnych.

Okoliczność, że przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14 ze zm.) utraciły moc, a nie zostały wprowadzone w życie przepisy ustawy o Policji dotyczące postępowania dyscyplinarnych policjantów, nie może wyłączać stosowania przepisów kpa, w szczególności w zakresie trybów nadzorczych, jak w niniejszej sprawie.

Rozstrzygnięcie organu I instancji niewątpliwie było błędne, albowiem nie było podstaw z uwagi na uchybienie terminu do wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Zatem organ odwoławczy zasadnie uchylił zaskarżone postanowienie, jednakże nie trafnie przyjął, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe. Z tym stanowiskiem nie można się zgodzić, gdyż organ obowiązany był rozstrzygnąć wniosek zgodnie z przepisami kpa, jako złożony po terminie.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1a i c oraz art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U.
Nr 153, poz. 1270 ze zm.), orzekł jak w wyroku.

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy

Elwira Sipak
referent-stażysta

Sygn. akt II SA/Wa 590/04

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 grudnia 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie WSA

Anna Mierzejewska
Bronisław Szydło (spr.)
Eugeniusz Wasilewski

Protokolant

Patryk Jan Jastrzębski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 grudnia 2004 r.
sprawy ze skargi R. W.

na postanowienie Komendanta Głównego Policji
z dnia 30 stycznia 2004 r. nr 113
w przedmiocie odmowy wznowienia postępowania

- oddała skargę -

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy

Michał Sułkowski
referent-stażysta

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 28 października 2003 r., który złożył do Komendanta Wojewódzkiego Policji zs. w R., R. W. wnioś o wznowienie postępowania dyscyplinarnego zakończonego orzeczeniem nr 8/2003 o wymierzeniu kary dyscyplinarnej wydalenia go ze służby w Policji, utrzymanego w mocy przez Komendanta Wojewódzkiego Policji zs. w R. orzeczeniem nr 59/2003. W uzasadnieniu wniosku powołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r. sygn. akt K 36/00 (Dz. U. Nr 176, poz. 1457) orzekającego niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.), na podstawie którego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 19 grudnia 1997 r. – w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14 z późn. zm.).

Komendant Wojewódzki Policji zs. w R. postanowieniem nr (...) z dnia 18 grudnia 2003 r. odmówił R. W. wznowienia postępowania dyscyplinarnego, w uzasadnieniu wskazując na uchybienie ustawowego terminu do złożenia wniosku o wznowienie postępowania na podstawie art. 135r ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 z późn. zm.). Wyjaśnił, że powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 23 października 2002 r. (Dz. U. Nr 176, poz. 1457) i z tym dniem wszedł w życie, w związku z tym termin do składania wniosków o wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zgodnie z powołanym art. 135r ust. 3 ustawy o Policji, upłynął z dniem 23 listopada 2002 r.

Komendant Główny Policji, rozpatrując ponownie spra-

wę na podstawie art. 135r ust. 9 powołanej ustawy o Policji w wyniku zażalenia złożonego przez R. W., otrzymał w mocy zaskarżone postanowienie Komendanta Wojewódzkiego Policji zs. w R. W uzasadnieniu podał, iż R. W., składając wniosek o wznowienie postępowania dyscyplinarnego po upływie prawie 1 roku od opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r. sygn. akt K 36/00, nie dotrzymał ustawowego terminu określonego w powołanym art. 135r ust. 3 ustawy o Policji i z tych względów należało odmówić wznowienia postępowania.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie R. W. domagał się uchylenia powyższych decyzji zarzucając, że zostały one wydane z rażącym naruszeniem art. 2 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 192, poz. 1873) w związku z art. 135r ust. 3 i ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 z późn. zm.) oraz § 44 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14 z późn. zm.) w związku z art. 145a kpa oraz art. 190 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji. Wyjaśnił, że wniosek o wznowienie postępowania w sprawie dyscyplinarnej orzekającej karę dyscyplinarną wydalenia go ze służby w Policji złożył z zachowaniem jedynomiesięcznego terminu, bowiem wyrok Trybunału Konstytucyjnego nr K 36/00 z dnia 8 października 2002 r., w części dotyczącej postępowania dyscyplinarnego, zaczął obowiązywać od dnia 30 września 2003 r. i w związku z tym od tej daty należało liczyć termin do złożenia wniosku o wznowienie postępowania.

Komendant Główny Policji w odpowiedzi na skargę wnioś o jej oddalenie powołując dotychczasowe ustalenia faktyczne i prawne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej.

Innymi słowy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie orzeka co do istoty sprawy w zakresie danego przypadku, lecz jedynie kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w tym postępowaniu z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i obowiązującymi przepisami prawa procesowego.

Rozpatrując skargę R. W. pod tym kątem Sąd uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Wbrew zarzutom skarżącego, postanowienie Komendanta Głównego Policji nr 113 z dnia 30 stycznia 2004 r. utrzymane w mocy postanowienie (...) z dnia 18 grudnia 2003 r. Komendanta Wojewódzkiego Policji zs. w R. odnawiające wznowienia postępowania dyscyplinarnego zakońzonego wymierzeniem skarżącemu kary wydalenia ze służby w Policji, prawidłowo wskazuje art. 135r ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 z późn. zm.).

Z dyspozycji powołanego art. 135r ust. 3 wynika, że wniosek o wznowienie postępowania dyscyplinarnego w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego o utracie lub zmianie przepisu prawnego będącego podstawą wydania orzeczenia dyscyplinarnego, składa się w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Istota sprawy sprowadza się zatem do oceny, czy R. W. składając wniosek o wznowienie postępowania dyscyplinarnego w dniu 28 października 2003 r., zachował termin określony w powołanym art. 135r. ust. 3 ustawy o Policji. Poza sporem

pozostaje, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt: K 36/00 z dnia 8 października 2002 r. został opublikowany w Dzienniku Ustaw Nr 176, poz. 1457 z 23 października 2002 r.

Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Skoro więc skarżący wniosek o wznowienie postępowania złożył w dniu 28 października 2003 r., Sąd uznał, że wydanie zaskarżonego postanowienia nastąpiło bez naruszenia prawa w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, na mocy art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), orzekł jak w sentencji.

Za zgodność z oryginałem:

Na oryginalne właściwe podpisy

Michał Sułkowski

referent-stażysta

U C H W A L A

Dnia 24 września 2001 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:
Przewodniczący: Prezes NSA – Roman Hauser
Sędziowie NSA: Janusz Drachal (sprawozdawca)

Andrzej Jurkiewicz
Andrzej Kisielewicz
Irena Krzemieniewska
Włodzimierz Ryms (współsprawozdawca)
Elżbieta Tykocka

Protokolant: Małgorzata Malewska
przy udziale Wiesława Czerwińskiego prokuratora Prokuratury Krajowej w sprawie ze skargi J. M. na decyzję Dowódcy Wojsk Lądowych z dnia 30 listopada 2000 r. Nr 2/Kadr

w przedmiocie odmowy zaliczenia pracy w gospodarstwie rolnym do wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia i do stażu, od którego uzależnione jest prawo do nagrody jubileuszowej

po rozpoznaniu w dniu 24 września 2001 r. na posiedzeniu jawnym wątpliwości prawnej przekazanej przez skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 12 czerwca 2001 r. sygn. akt II SA 135/01 do wyjaśnienia w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.):

„Czy rozstrzygnięcie organu wojskowego w przedmiocie zaliczenia do stażu służbowego żołnierza zawodowego uprawniającego do nagrody jubileuszowej oraz w przedmiocie zaliczenia do wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia zasadniczego innych niż służba wojskowa, równorzęd-

nych okresów zatrudnienia, ma charakter decyzji administracyjnej, która może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego?”.

podjął następującą uchwałę:

Rozstrzygnięcie o tym, czy okres pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym podlega zaliczeniu do służby żołnierza zawodowego, od którego zależy wysokość nagrody jubileuszowej żołnierza (art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy, Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18 ze zm.) oraz do wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia według stopnia wojskowego (art. 12 ust. 2 powołanej ustawy) nie jest przedmiotem odrębnej sprawy administracyjnej załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

Za zgodność z oryginałem:

Kierownik Sekretariatu Izby
Naczelnego Sądu Administracyjnego
Dorota Lato

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 12 czerwca 2001 r., II SA 135/01, skład orzekający zwrócił się na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelny Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów wątpliwości prawnej przytoczonej w sentencji uchwały.

Wątpliwość ta powstała przy rozpoznawaniu skargi J. M. na decyzję Dowódcy Wojsk Lądowych z dnia 30 listopada 2000 r. utrzymującej w mocy decyzję Komendanta Rejonu Logistycznego K. z dnia 26 września 2000 r. o odmowie zaliczenia skarżącemu okresu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców do wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia według stopnia wojskowego oraz do stażu służby, od którego uzależnione jest prawo do nagrody jubileuszowej.

W uzasadnieniu omawianego postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż problematykę materialnoprawną w tym zakresie regulują przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. Nr 62, poz. 729) oraz przepis art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310). Zdaniem Sądu orzekającego w sprawie II SA 135/01 źródłem podniesionej wątpliwości jest okoliczność, iż orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących ustalenia wysługi lat lub stażu służby żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, których zatrudnienie ma charakter administracyjno-prawnego stosunku służbowego, było rozbieżne. Początkowo przyjmowano, że ustalenie okresu służby jest czynnością, której efektem jest przyjęcie określonego stanu faktycznego, zgodnie z kryteriami

zawartymi w przepisach obowiązującego prawa. Ustaleń w tym zakresie nie dokonuje się więc w formie decyzji administracyjnej, mogą one natomiast stanowić podstawę faktyczną decyzji, np. co do zaszeregowania funkcjonariusza, wysokości uposażenia, dodatków albo innych świadczeń, urlopu wypoczynkowego, czy też świadczeń emerytalnych i rentowych. Jako przykład skład orzekający powołał postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 1993 r. – sygn. akt II SA 1507/93 oraz podkreślił, że takie stanowisko zgodne było i jest z poglądem Sądu Najwyższego wyrażanym od dawna w podobnych sprawach. I tak w orzeczeniu z dnia 4 listopada 1971 r. sygn. akt I PR 344/71 (OSNCP z 1972 r., z 5, poz. 89) Sąd Najwyższy uznał, że postępowanie sądowe o ustalenie (art. 189 k.p.c.) nie może być środkiem do uzyskania dowodów, które miałyby być wykorzystywane w postępowaniu rentowoadministracyjnym. W orzeczeniu z dnia 1 grudnia 1983 r. I PRN 189/83 (OSNCP 1984 r., z 7, poz. 121) Sąd Najwyższy wyjaśnił również, że wnioskodawca nie ma interesu prawnego żądania przed organem rozstrzygającym spory o roszczenia pracownicze ustalenia rzeczywistej wysokości jego wynagrodzenia za pracę (art. 248 § 1 pkt. 6 k.p.c.) dla celów emerytalnych, jeżeli jest możliwe wniesienie w odrębnym trybie przed organem rentowym sprawy o wysokość emerytury. Zaś w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 października 1978 r. IV UZP 5/78 (OSNCP 1979 r., z 1, poz. 1) wyrażono pogląd, że jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, nie można w innym trybie dochodzić roszczenia, a w innym uprawnień do tego roszczenia. Także w uchwale z dnia 3 listopada 1994 r. – sygn. akt I PZP 45/94 Sąd Najwyższy konsekwentnie wyraził pogląd o nieprzystąpieniu stronie roszczenia o ustalenie, gdy możliwe jest dochodzenie należności wynikającej z tego ustalenia.

Występując z przedstawionym pytaniem prawnym skład orzekający powołał również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 1996 r., II SA 339/96 wskazu-

jący, że ustalenie okresu wysługi lat, o której mowa w art. 12 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18) jest przesłanką, od której zależy wysokość należnego żołnierzowi zawodowemu w czynnej służbie wojskowej uposażenia zasadniczego w określonym czasie. Nie jest to więc samodzielną sprawą administracyjną w zakresie stosunku służbowego żołnierza zawodowego, podlegająca załatwieniu przez wydanie odrębnej decyzji administracyjnej, lecz jeden z istotnych elementów sprawy o rozszerzenie żołnierza zawodowego z tytułu prawa do uposażenia w określonej wysokości, według stopnia wojskowego, rozpatrywanej w drodze decyzji administracyjnej zaskarżalnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Natomiast w większości rozpoznanych spraw w latach 1997-2000 Naczelny Sąd Administracyjny – zdaniem składu orzekającego – wydawał wyroki rozstrzygające merytorycznie o zasadności bądź niezasadności decyzji w sprawach o ustaleniu okresu wysługi lat dla wysokości uposażenia zasadniczego lub prawa do określonej nagrody jubileuszowej. W tym zakresie skład orzekający powołał sprawy: II SA 39/97, II SA 679/98, II SA 1246/97, II SA 1558/99, II SA 1707/98 i II SA 1800/98, podnosząc jednak, iż w uzasadnieniach wyroków wydanych w tych sprawach nie rozważano w ogóle kwestii – czy w przypadku gdy strona może wnieść o przyznanie jej wyższego uposażenia lub o wypłatę określonej nagrody jubileuszowej, dopuszczalne jest wydawanie odrębnych decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalenia jednego z elementów stanu faktycznego, między innymi okresu wysługi lat.

W świetle powołanych przykładów dotyczących orzecznictwa zarówno Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i Sądu Najwyższego wniosek o wyjaśnienie przedstawionej wątpliwości prawnej jest – zdaniem składu orzekającego – zasadny.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.
Stosownie do art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74,

poz. 368 ze zm.), na podstawie którego została przedstawiona do rozstrzygnięcia wątpliwość prawna sformułowana w sentencji postanowienia z dnia 12 czerwca 2001 r. – sygn. akt II SA 135/01, skład orzekający może przedstawić do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu NSA wątpliwość prawną występującą w danej sprawie. Oznacza to przede wszystkim, że taka wątpliwość musi dotyczyć ściśle określonych przepisów prawa, których stosowanie – właśnie na tle konkretnej sprawy rozstrzyganej przez sąd – powoduje istotne wątpliwości prawne. W niniejszej sprawie jednakże sformulowano pytanie prawne w sposób dość ogólny, nie wskazując w sentencji postanowienia z dnia 12 czerwca 2001 r. żadnego przepisu prawa, którego stosowanie wywołuje wątpliwości interpretacyjne. Nawet w uzasadnieniu tego orzeczenia zasygnalizowano tylko, iż „problematykę materialnoprawną w tym zakresie reguluje rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. Nr 62, poz. 729), a poprzez § 8 ust. 1 tego rozporządzenia – art. 1 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310)”. Pytanie sformułowano ponadto zbyt szeroko, bowiem analizowane zagadnienie dotyczy tylko zaliczania okresu pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym nie zaś – jak wskazuje skład orzekający – zaliczania innych „równorzędnych okresów zatrudnienia”.

W świetle akt administracyjnych (decyzje: Komendanta Rejonu Logistycznego K. z dnia 26 września 2000 r. i Dowódcy Wojsk Lądowych z dnia 30 listopada 2000 r.) można jednak przyjąć, iż przedstawiona przez skład orzekający wątpliwość prawna sprowadza się w istocie do pytania – czy samo ustalenie przez organ wojskowy na podstawie § 8 i § 10 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. Nr 62, poz. 729) w związku z art. 1 ust. 1 pkt 2

ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310), stażu służbowego żołnierza zawodowego uprawniającego do nagrody jubileuszowej oraz wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia zasadniczego, następuje w formie decyzji administracyjnej. W sprawie chodzi zatem o to, czy § 8 wskazywanego rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. Nr 62, poz. 729 ze zm.) w związku z art. 1 ust. 1 pkt. 2 powoływanej ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy, może stanowić podstawę samodzielnej decyzji administracyjnej rozstrzygającej o długości stażu służbowego żołnierza zawodowego, uprawniającego go do nagrody jubileuszowej, a także o to czy § 10 tego rozporządzenia może stanowić podstawę prawną odrębnej decyzji administracyjnej, rozstrzygającej o długości stażu służbowego żołnierza zawodowego podlegającego zaliczeniu do wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia zasadniczego. Warto bowiem w tym miejscu podkreślić, że powoływany § 10 (ust. 1) rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie wykonania niektórych przepisów o uposażeniu żołnierzy stanowi, iż zaliczenia okresów wymienionych w § 9 ust. 1 tego rozporządzenia dokonuje się — w drodze wydania decyzji administracyjnej — z urzędu na podstawie akt personalnych albo na udokumentowany wniosek żołnierza zawodowego. Taką decyzję administracyjną dołącza się do akt personalnych żołnierza. Tak więc może nasuwać się pytanie, czy odmowa zaliczenia do wysługi lat innych okresów niż wskazane w przytoczonym przepisie (decyzja negatywna o niezaliczeniu pracy właśnie w gospodarstwie rolnym) następuje również w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w tym przepisie.

Oceniając przedstawione zagadnienie prawne w kontek-

ście powyższych uwag należy przede wszystkim wskazać, że zagadnienie zaliczenia okresu pracy w gospodarstwie rolnym do stażu służbowego żołnierza zawodowego, uprawniającego do nagrody jubileuszowej, oraz zagadnienie zaliczenia okresu tej pracy do tzw. wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia zasadniczego, regulowane są różnymi przepisami i wymagają w tym zakresie odrębnej analizy. I tak do przesłanek nabycia nagrody jubileuszowej odnoszą się przepisy art. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18 ze zm.) oraz § 8 powołanego rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej. Zasady ustalania zaś wspomnianej „wysługi lat” normują przepisy art. 12 powoływanej ustawy o uposażeniu żołnierzy oraz § 9 i § 10 omawianego rozporządzenia.

Pytanie o prawną formę określonego rozstrzygnięcia wiąże się zawsze z szerszym zagadnieniem, dotyczącym rodzaju sprawy, w ramach której to rozstrzygnięcie jest dokonywane. Innymi słowy, ustalenie, że dane rozstrzygnięcie (np. przyznanie, zaliczenie) następuje w formie decyzji administracyjnej, wymaga uprzedniego wykazania na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, iż mamy do czynienia ze sprawą administracyjną w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Istota decyzji administracyjnej określona została w art. 104 tego kodeksu, według którego organ administracji publicznej, co do zasady, wędługu którego organ administracji publicznej, co do zasady, załatwia sprawę przez wydanie decyzji. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Dla przyjęcia, iż dana sprawa ma charakter sprawy z zakresu administracji publicznej załatwanej w formie decyzji administracyjnej, konieczne jest występowanie takich m.in. niezbędnych elementów jak: podstawa prawna (materiałna i formalna) do wydania ewentualnej decyzji, organ administracji publicznej właściwy do wydania tego aktu oraz podmiot, którego sfera praw i obowiązków będzie kształtowana omawianym aktem indywidualnym.

Stosownie do art. 5 ust. 1 powołanej ustawy o uposażeniu żołnierzy, żołnierzom zawodowym przysługują nagrody jubileuszowe w wysokości: po 20 latach służby – 75%, po 25 latach służby – 100%, po 30 latach służby – 150%, po 35 latach służby – 200%, zaś po 40 latach służby – 300% miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym. Do stażu służby, uprawniającego do nagrody jubileuszowej, zalicza się – zgodnie z art. 5 ust. 1 – okresy wysługi lat przyjęte dla ustalania wysokości uposażenia żołnierza zawodowego według stopnia wojskowego oraz inne okresy, od których zależy nabycie przez pracowników prawa do nagrody jubileuszowej, określone przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie Kodeksu pracy. Ponadto w art. 9 ust. 4 tej ustawy przyjęto zasadę, że od decyzji wydanych przez organy wojskowe w sprawach uposażenia i innych należności pieniężnych żołnierz może wnieść, w terminie siedmiu dni od daty doręczenia mu decyzji, odwołanie do organu wojskowego wyższego stopnia, a także skargę do sądu administracyjnego – na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Minister Obrony Narodowej otrzymał w związku z tym upoważnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, organów wojskowych i organów wojskowych wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, właściwych do orzekania we wspomnianych sprawach dotyczących uposażenia i innych należności pieniężnych (art. 9 ust. 5). Przepisem natomiast art. 5 ust. 3 omawianej ustawy o uposażeniu żołnierzy, Minister Obrony Narodowej został również zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków i trybu oraz sposobu obliczania i wypłacania nagród jubileuszowych, a także innych okresów służby lub pracy, uprawniających do nabycia prawa do nagrody jubileuszowej.

Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dz. U.

Nr 62, poz. 729 ze zm.) – wydanego na podstawie m.in. powołanego art. 5 ust. 3 ustawy o uposażeniu żołnierzy – do stażu służby żołnierza zawodowego, uprawniającego do nagrody jubileuszowej, oprócz okresów wymienionych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, zalicza się również inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Stosownie zaś do § 8 ust. 2 tego rozporządzenia żołnierz zawodowy jest obowiązany udokumentować prawo do nagrody jubileuszowej, jeżeli w jego aktach osobowych brak jest odpowiedniej dokumentacji.

Przepis art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy stanowi natomiast, iż ilekroć przepisy prawa lub postanowienia układu zbiorowego pracy albo porozumienia w sprawie zakładowego systemu wynagradzania przewidują wliczanie do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownika wynikające ze stosunku pracy, okresów zatrudnienia w innych zakładach pracy, do stażu tego wlicza się pracownikowi także przypadające przed dniem 1 stycznia 1983 r. okresy pracy po ukończeniu 16 roku życia w gospodarstwie rolnym prowadzonym przez rodziców lub teściów, poprzedzające objęcie tego gospodarstwa i rozpoczęcie jego prowadzenia osobiście lub wraz ze współmałżonkiem. Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 3 tej ustawy na wniosek zainteresowanej osoby właściwy urząd gminy jest obowiązany stwierdzić okresy jej pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, wydając stosowne zaświadczenie w celu przedłożenia w zakładzie pracy. Jeżeli natomiast wskazany organ nie dysponuje dokumentami uzasadniającymi wydanie zaświadczenia o pracy zainteresowanej osoby w indywidualnym gospodarstwie rolnym, to zawiadamia ją o tej okoliczności na piśmie. W takim wypadku okresy pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym mogą być udowodnione zeznaniami co najmniej dwóch świadków zamieszkujących w tym czasie na terenie, na którym jest położone to gospodarstwo rolne.

Z przedstawionych uregulowań prawnych plyną, następujące wnioski. Otóż w przepisach powołanych aktów normatywnych prawodawca uregulował wyrażenie, w jakich formach prawnych następuje rozstrzygnięcie określonych kwestii. I tak, w ustawie o uposażeniu żołnierzy wskazał wprost, że w drodze decyzji administracyjnych, wydawanych przez organy wojskowe, będą załatwiane sprawy dotyczące uposażenia i innych należności pieniężnych. Podstawa prawna do takiej właśnie formy załatwienia sprawy wynika z art. 9 ust. 4 tej ustawy oraz rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie określenia organów wojskowych i organów wojskowych wyższego stopnia, właściwych w sprawach określonych w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz w ustawie o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. Nr 23, poz. 101). Tak więc nie ma wątpliwości, że przedstawione sprawy dotyczące „uposażenia i innych należności pieniężnych” mają charakter spraw z zakresu administracji publicznej i są załatwiane w drodze decyzji administracyjnych przez organy określone rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej na podstawie powoływanego upoważnienia ustawowego.

W przepisach omawianej ustawy nie ma natomiast takiej normy, która pozwoliłaby na przyjęcie, iż o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do stażu służbowego żołnierza zawodowego, uprawniającego go do nagrody jubileuszowej oraz podlegającego zaliczeniu do wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia zasadniczego, rozstrzyga się decyzją administracyjną. Tak więc w świetle przepisów tej ustawy nie można przyjąć by rozstrzygnięcie, o którym mowa w pytaniu prawnym, zapadało w formie decyzji administracyjnej.

Wniosek o braku podstaw do wydania decyzji administracyjnej w sprawie zaliczenia pracy w gospodarstwie rolnym do stażu uprawniającego do nagrody jubileuszowej nasuwa się również na tle przepisów powoływanego rozporządzenia Mini-

stra Obrony Narodowej z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o uposażeniu żołnierzy. Otóż § 8 tego rozporządzenia, odnoszący się wprost do zagadnienia przesłanek nabycia nagrody jubileuszowej, wskazuje tylko, jakie okresy zalicza się do stażu służby żołnierza zawodowego, uprawniającego do tej nagrody. Przepis ten (ani żaden inny zamieszczony w omawianym rozporządzeniu) nie stanowi, aby o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do stażu służbowego żołnierza zawodowego, uprawniającego go do nagrody jubileuszowej, rozstrzygało się decyzją administracyjną. Natomiast z przepisu § 8 ust. 2 wynika, że żołnierz zawodowy jest obowiązany udokumentować prawo do nagrody jubileuszowej, jeżeli w jego aktach osobowych brak jest odpowiedniej dokumentacji. Tak więc ten przepis potwierdza zasadę, że omawiane wliczanie okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, związane z uprawnieniami do nagrody jubileuszowej, nie jest dokonywane w drodze odrębnej decyzji administracyjnej, lecz wynika z innych odpowiednich dokumentów i może być przedmiotem oceny w sprawie o nagrodę jubileuszową. Jeżeli okoliczność ta miałaby wynikać z odrębnej decyzji, bezasadne byłoby zobowiązanie żołnierza do jej udowodnienia i to przed organem właściwym do wydania decyzji.

Wniosek o ewentualnych podstawach do wydania decyzji administracyjnej, ale tylko w zakresie ustalenia tzw. wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia zasadniczego według stopnia wojskowego, może się natomiast nasuwać na tle postanowień § 10 omawianego rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie wykonania niektórych przepisów o uposażeniu żołnierzy, który przewiduje formę decyzji administracyjnej dla zaliczenia do tej wysługi lat okresu służby w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Więziennej; okresów traktowanych jako równorzędne ze służbą wojskową w Wojsku Polskim (ale tylko przypadających w czasie od dnia

1 września 1939 r. okresów działalności w ruchu oporu, z wyłączeniem tajnego nauczania, służby w armiach sojuszniczych, pobytu w niewoli lub w obozach dla internowanych żołnierzy) oraz zakończonych okresów zatrudnienia wykonywanego w pełnym wymiarze czasu pracy. Mowa jest w tym przepisie, że decyzje administracyjną w tym zakresie wydaje się z urzędu na podstawie akt personalnych albo na udokumentowany wniosek żołnierza zawodowego i dołącza się ją do akt personalnych żołnierza.

Podstawą prawną powołanego unormowania w drodze aktu podustawowego jest art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18 ze zm.), stanowiący, że Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, inne okresy służby lub pracy wykonywanej przed powołaniem żołnierza do czynnej służby wojskowej zaliczane do wysługi lat ... oraz „szczegółowe warunki i tryb postępowania przy zaliczaniu tych okresów”. Jednocześnie – jak była o tym mowa – ustawodawca w art. 9 powoływanej ustawy o uposażeniu żołnierzy sam zdecydował, jakie sprawy spośród regulowanych tą ustawą będą miały charakter spraw z zakresu administracji publicznej rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Za sprawy rozstrzygane w tym właśnie trybie ustawodawca uznał sprawy „uposażenia i innych należności pieniężnych”. Trzeba zatem stwierdzić, iż w świetle omawianej ustawy o uposażeniu żołnierzy kwestia, czy dana sprawa będzie rozpatrywana w ramach postępowania administracyjnego czy też w innym trybie, należy niewątpliwie do materii ustawodawczej.

Powołane upoważnienie ustawowe (art. 12 ust. 3) pozwalało Ministrowi Obrony Narodowej na określenie w drodze rozporządzenia wspomnianych „szczegółowych warunków i trybu postępowania” przy zaliczaniu omawianych okresów pracy do wysługi lat żołnierza. Nasuwa się zatem wniosek, że wykrewanie w akcie podustawowym „nowej” kategorii spraw administracyjnych, podlegających w istocie rozpoznaniu we-

dlug Kodeksu postępowania administracyjnego ze skargą do NSA łącznie, wykracza poza ramy omawianego upoważnienia ustawowego. Uregulowanie formy prawnej rozpoznawania określonej kategorii spraw z zakresu administracji publicznej należy bowiem – jak wykazano – do materii ustawodawczej.

W kwestii relacji pomiędzy ustawą a aktem wykonawczym wielokrotnie wypowiedział się w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny. Na przykład w wyroku z dnia 26 października 1999 r. – sygn. akt K 12/99 (OTK 1999 r. nr 6, poz. 120) podkreślił, iż wymagania, jakim muszą obecnie odpowiadać rozporządzenia, wynikają z art. 92 ust. 1 Konstytucji, który dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi określać „wytyczne dotyczące treści aktu”). Zwłaszcza ten ostatni element, a mianowicie obowiązek określenia owych „wytycznych” stanowi nowość w naszym systemie prawnym, bo przepisy poprzednie (art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r., gdy chodzi o rozporządzenia ministrów) nie formułowały *expressis verbis* takiego wymagania. Ponadto w wyroku z 25 maja 1998 r. sygn. U. 19/97 zauważono, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. „w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prowadzących na organy władzy wykonawczej (...) Nie jest dopuszczalne, by prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej...” (OTK 1998 r. Nr 4, s. 262-263; także wyrok z 14 marca 1998, K. 40/97, OTK 1998 r. Nr 2, s. 72, w którym uznano niekonstytucyjność „upoważnienia blankietowego”). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego – wy-

plywa z tego wniosek, że po pierwsze, nie można (szczególnie obecnie) dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów zawierających upoważnienia ustawowe, oraz po drugie, że materia, która w świetle ustawy należy do niej samej nie może być przekazywana organom wykonawczym. Ta zasada została jednakże naruszona przepisem § 10 omawianego rozporządzenia, bowiem zamiast wspomnianych szczegółowych warunków i trybu postępowania przy zaliczaniu okresów pracy do wysługi lat, organ wydający akt wykonawczy do ustawy wprowadził ogólną zasadę, iż owo zaliczanie będzie odrębną sprawą administracyjną. Organ ten zdecydował ponadto, że de facto w sprawach tych będzie miał — jak wspomniano — zastosowanie kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy o zastrzeżeniu decyzji do NSA. Zamiast zatem ustalać szczegółowe warunki i tryb dotyczący załatwiania ściśle określonych kwestii proceduralnych Minister Obrony Narodowej powierzył te kwestie procedurom zastrzeżonym przez ustawodawcę wyłącznie dla załatwiania spraw administracyjnych. Jest zatem niewątpliwe, że organ ten wkroczył w materię, która — jak była o tym mowa — należy do samego ustawodawcy. Za tym stanowiskiem przemawia także pogląd wyrażony w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r. — sygn. akt U 1/86 (OTK 1986 r. Nr 1, poz. 2), w którym Trybunał Konstytucyjny wyszedł z założenia, podzielnego powszechnie przez naukę prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować. Pogląd ten — jak wskazał Trybunał Konstytucyjny — podziela powszechnie polska nauka prawa konstytucyjnego (W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, s. 206-208 i 210; A. Balaban, *Konstytucja, ustawa i uchwała Sejmu jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL*, Lublin 1978, s. 117-118; *Konstytucyjny model tworzenia*

prawa, praca zbiorowa pod red. K. Działochy, Wrocław 1981, s. 119-121, 210-211 oraz zasadniczo S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach i uchwałach rządu*, „Państwo i Prawo” 1953 nr 10, s. 453; tenże: *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 258-259 i 215) oraz nauka prawa administracyjnego (M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 131; J. Staroścjak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 37; Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1978, s. 15).

Z kolei w orzeczeniu z dnia 22 kwietnia 1987 r. — sygn. akt K 1/87 (OTK 1987 r. Nr 1, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny, w ślad za swoim poglądem wyrażonym w orzeczeniach z dnia 28 maja 1986 r. (sygn. akt U 1/86) i z dnia 5 listopada 1986 r. (sygn. akt U 5/86), wskazał, że w ustawie można bardzo wyjątkowo upoważnić do zmiany ściśle oznaczonych postanowień ustawy, pod warunkiem dokładnego określenia w niej zakresu i kierunku dopuszczalnej zmiany według zasad wyznaczonych w ustawie upoważniającej. Upoważnienie nie może mieć zatem charakteru ogólnego, tzn. nie może zezwalać na zmianę przepisu ustawy upoważniającej, ani przepisów jakiegokolwiek innej ustawy, dokładnie nieokreślonych. Musi się wyznaczyć w samej ustawie upoważniającej zakres zmian i zasady, według których mogą być one dokonane. Dopuszczalność takiego rodzaju upoważnień należy — zdaniem Trybunału — odmiesić do takich przepisów ustaw, które regulują mało stabilne materie społeczno-gospodarcze i zawsze pod warunkiem zawężającej wykładni dopuszczalnych zmian. W ocenie Sądu w badanej sprawie nie zachodzi jednakże owa szczególna sytuacja wymagająca częstych zmian spowodowanych regulowaniem mało stabilnych stosunków. Tu wręcz regulowane stosunki są wyjątkowo stabilne i wymagają w związku z tym pewnych regulacji prawnych.

Powyzsze wskazuje, iż nie sposób przyjąć, by § 10 omawianego rozporządzenia mógł stanowić legalną podstawę

prawną do prowadzenia odrębnego postępowania administracyjnego i wydania decyzji w przedmiocie zaliczenia (odmowy zaliczenia) do tzw. wysługi lat służby żołnierza okresu pracy w gospodarstwie rolnym. Tak więc, w świetle przedstawionej wykładni powołanych przepisów, ustalenie okresów pracy w gospodarstwie rolnym zarówno dla potrzeb określenia wymiaru nagrody jubileuszowej, jak i dla potrzeb ustalenia uposażenia zasadniczego według stopnia wojskowego nie następuje w formie odrębnej decyzji administracyjnej.

Także w świetle przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310) brak jest podstaw prawnych do wydania ewentualnej decyzji, o jakiej mowa w przedstawionym pytaniu prawnym. Wręcz przeciwnie, pozytywne przepisy art. 3 tej ustawy, przewidują – jak wspomniano – szczególną procedurę potwierdzania tych okresów. I tak, na wniosek zainteresowanej osoby właściwy urząd gminy jest obowiązany stwierdzić okresy jej pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, wydając stosowne zaświadczenie w celu przedłożenia w zakładzie pracy. Zatem dla potwierdzenia danych znanych urzędowi przewidziano formę zaświadczenia. Jeżeli natomiast wspomniany organ nie dysponuje dokumentami uzasadniającymi wydanie zaświadczenia o pracy zainteresowanej osoby w indywidualnym gospodarstwie rolnym, okresy te mogą być udowodnione zeznaniami co najmniej dwóch świadków zamieszkujących w tym czasie na terenie, na którym jest położone to gospodarstwo rolne. Przedstawiony w tej ustawie system środków prawnych wyklucza więc przyjęcie w omawianym zakresie formy decyzji administracyjnej.

W świetle powyższej analizy stanu normatywnego brak jest podstaw prawnych do wydania decyzji administracyjnej w sprawach wymienionych w zgłoszonym pytaniu prawnym.

Za stanowiskiem, iż w omawianym zakresie nie mamy do czynienia nie tylko z decyzją administracyjną, ale także

z odrębną sprawą administracyjną, przemawia ponadto zasada ekonomii procesowej. Otóż gdyby przyjąć, że poszczególne elementy sprawy administracyjnej o ustalenie wysokości określonego świadczenia pieniężnego są odrębnymi sprawami administracyjnymi, to rozstrzygnięcie sprawy podstawowej następowaloby praktycznie w terminach bardzo odległych od zasad określonych w tym zakresie w kodeksie postępowania administracyjnego. Związany z tym „nadmiar” środków ochrony prawnej przysługujący obywatelowi byłby dla niego wręcz niekorzystny. A zatem – w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego – omawiane ustalenie stażu służbowego żołnierza zawodowego, zarówno dla potrzeb nagrody jubileuszowej jak i wysługi lat, jest po prostu istotnym elementem postępowania wyjaśniającego i dowodowego w sprawie o przyznanie określonego świadczenia pieniężnego i nie stanowi w związku z tym przedmiotu odrębnej sprawy administracyjnej. Osoba niezadowolona z treści zaświadczenia stwierdzającego okresy pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym (art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r.) może skutecznie skorzystać w tym zakresie z zażalenia (art. 219 k.p.a.) oraz z ewentualnej skargi do NSA.

Mając powyższe argumenty na uwadze Naczelnny Sąd Administracyjny podjął na podstawie art. 49 ust. 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) uchwałę jak w sentencji.

Za zgodność z oryginałem:

Kierownik Sekretariatu Izby
Naczelnego Sądu Administracyjnego
Dorota Lato

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 kwietnia 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Stanisław Marek Pietras (spraw.)
Asesor WSA Przemysław Szustakiewicz
Asesor WSA Janusz Walawski
Protokolant Iwona Maciejuk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2005 r.
sprawy ze skargi M. D.
na rozkaz personalny Komendanta Głównego Policji
z dnia 20 września 2004 r. nr 4430
w przedmiocie ustalenia wysługi lat

- stwierdza nieważność zaskarżonej decyzji oraz utrzymanej nią w mocy decyzji organu pierwszej instancji,
- zaskarżone decyzje nie podlegają wykonaniu w całości.

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy
Marcin Błach

UZASADNIENIE

Komendant Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie rozkazem personalnym z dnia 20 lipca 2004 r. (...), działając na podstawie § 4 i 5 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 ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732 ze zm.), ustalił kom. M. D. na dzień przyjęcia do służby w Policji, tj. na dzień 20 lutego 1998 r., łączną wysługę lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego na 8 lat, 5 miesięcy i 6 dni. W uzasadnieniu podał, że w wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, iż Komendant Stołeczny Policji rozkazem, personalnym z dnia 20 lutego 1998 r. nr (...) zaliczył wymienionemu funkcjonariuszowi bez podstawy prawnej do powyższych uprawnień, okres prowadzenia działalności gospodarczej od dnia 1 października 1991 r. do dnia 29 września 1995 r. Obowiązujące wówczas zarządzenie nr 29 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 czerwca 1997 r. w sprawie przebiegu służby, praw i obowiązków policjantów, zawieszania w czynnościach służbowych oraz zaliczania okresów służby i pracy do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego, nie stwarzało możliwości zaliczenia prowadzenia działalności gospodarczej do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia, podobnie jak cytowane już wyżej rozporządzenie. W tej sytuacji zaliczono zainteresowanemu tylko okresy pracy w Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” od dnia 5 października 1983 r. do dnia 15 marca 1984 r., służbę w Policji od dnia 9 października 1984 r. do dnia 30 września 1991 r., okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych od dnia 13 października 1995 r. do dnia

12 października 1996 r. oraz służbę w Policji od dnia 20 lutego 1998 r.

W odwołaniu z dnia 21 lipca 2004 r. do Komendanta Głównego Policji, skarżący nie zgodził się ze stanowiskiem organu uznając go za krzywdzące i wniósł o uchylenie powyższego rozkazu stwierdzając, że okres prowadzenia działalności gospodarczej powinien być zaliczony do usługi lat.

Komendant Główny Policji rozkazem personalnym z dnia 20 września 2004 r. (...), mając za podstawę art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., utrzymał w mocy zaskarżony rozkaz personalny z dnia 20 lipca 2004 r. Uzasadniając swoje stanowisko – poza argumentami przedstawionymi już w decyzji organu pierwszej instancji – podał, że prowadzenie działalności gospodarczej nie jest stosunkiem pracy, bowiem charakteryzuje się świadczeniem usług na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych przez przedsiębiorców. W tej sytuacji nie może być zaliczany do usługi lat, od której uzależniony jest wzrost uposażenia zasadniczego. Na uzasadnienie powyższego stanowiska powołał brzmienie § 4 ust. 1 cytowanego już wyżej rozporządzenia. Dodał ponadto, że decyzja – rozkaz personalny Komendanta Stołecznego Policji z dnia 20 lutego 1998 r. (...), nie dotyczył tylko powyższej kwestii, lecz również przyjęcia do służby w Policji i w tej sytuacji przełożony miał obowiązek naprawić zauważony w niej błąd.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego M. D. wniósł o uchylenie powyższej decyzji i w uzasadnieniu podał, że nastąpiło naruszenie zasady trwałości decyzji ostatecznej, bowiem organ pierwszej instancji wydał nową decyzję w sprawie zakończonej już decyzją ostateczną, tj. rozkazem personalnym z dnia 20 lutego 1998 r. nr (...), nie wskazując przy tym trybu jej weryfikacji. Zatem rozkaz ten został wydany bez podstawy prawnej. Ponadto ustalanie usługi lat nie powinno następować na podstawie § 4 cytowanego już wyżej rozporządzenia, bowiem nie obowiązywało ono na dzień przyjęcia go do służby. Zatem rozkaz personalny z dnia

20 lutego 1998 r. został wydany prawidłowo, ponieważ w § 75 cytowanego już wyżej zarządzenia stanowilo się, że do usługi lat nie zalicza się okresów służby (pracy), za które nie przysługiwano uposażenie zasadnicze (wynagrodzenie) lub zasiłek z tytułu choroby przewidziany w odrębnych przepisach. Skoro zatem w okresie prowadzenia przez niego działalności gospodarczej przysługiwał mu taki zasiłek, to okres tej pracy może być zaliczony do usługi lat, mimo że nie był pracą w rozumieniu prawa pracy.

W odpowiedzi na skargę, Komendant Główny Policji pozostał skargę do uznania Sądu, powołując się na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2001 r. sygn. akt OPS 8/01.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej i to z przepisami obowiązującymi w dacie jej wydania.

Skarga analizowana pod tym kątem zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z treścią § 4 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 ustalania usługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732 ze zm.), do usługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego zalicza się inne okresy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów podlegają wliczeniu do okresu pracy lub służby, od którego zależą uprawnienia pracownicze lub wynikające ze stosunku służbowego.

Jednak w cytowanym rozporządzeniu zdecydowano, ja-

kie sprawy będą miały charakter spraw z zakresu administracji publicznej rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Stanowi o tym treść § 5 ust. 4, a mianowicie termin nabycia prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu usługi lat oraz procentową jego wysokość określa się w decyzji ustalającej lub zmieniającej usługę lat w trybie określonym w ust. 2 i 3, z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu. A zatem w formie decyzji określa się wyłączenie termin nabycia prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu usługi lat oraz procentową jego wysokość. Natomiast w § 5 ust. 3 stwierdza się, że usługę 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. Stąd też uznać należy, że ustalenie usługi lat policjanta na potrzeby wzrostu uposażenia zasadniczego policjanta, jest po prostu istotnym elementem postępowania wyjaśniającego i dowodowego w sprawie o przyznanie określonego świadczenia pieniężnego i nie stanowi w związku z tym przedmiotu odrębnej sprawy administracyjnej zatławianej w drodze decyzji administracyjnej (vide: uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2001 r. sygn. akt OPS 8/11 – publ. w ONSA z 2002 r. z. 1, poz. 9). Dlatego za jedyny dozwolony dokument w sprawie zaliczenia można uznać zaświadczenie, a osoba niezadowolona z jego treści może skutecznie skorzystać w tym zakresie z zażalenia, stosownie do treści art. 219 k.p.a., a w konsekwencji z ewentualnej skargi do Sądu.

W rozpoznawanej sprawie zaś bezsporne jest, że Komendant Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie ustalił skarżącemu łączną usługę lat, od której uzależniony jest wzrost uposażenia zasadniczego, właśnie rozkazem personalnym – decyzją z dnia 20 lipca 2004 r. Skoro zatem prawo nie wymaga określenia albo ustalenia praw lub obowiązków w drodze decyzji, przeto powyższa decyzja została wydana bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i w tej sytuacji

nieleżało stwierdzić jej nieważność. Ponadto decyzja organu pierwszej instancji dotyczyła sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, a mianowicie rozkazem personalnym Komendanta Stołecznego Policji z dnia 20 lutego 1998 r. nr (...) i jedynym sposobem jej wzruszenia mogło być postępowanie prowadzone w trybie nadzwyczajnym. Zatem została wyczerpana również przesłanka zawarta w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Natomiast Komendant Główny Policji utrzymując powyższy rozkaz personalny w mocy, dopuścił się rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., a mianowicie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.

W tym stanie rzeczy, na mocy art. 145 § 1 pkt 2 w zw. z art. 152 i 132 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), należało orzec jak w sentencji wyroku.

Za zgodność z oryginałem:

Na oryginalne właściwe podpisy

Marcin Błach

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 maja 2003 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Kuba
Sędziowie NSA
Małgorzata Borowiec (spr.)
Edward Kierejczyk

Protokolant
Łukasz Duda

po rozpoznaniu w dniu 9 maja 2003 r.

sprawy ze skargi P. B.

na decyzję Komendanta Głównego Policji

z dnia 5 czerwca 2002 r. nr 46

w przedmiocie odmowy zaliczenia okresu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców

stwierdza nieważność zaskarżonej decyzji oraz utrzymanej nią w mocy decyzji organu I instancji z dnia 26 czerwca 2002 r.

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalnie właściwe podpisy

Łukasz Duda
stażysta

UZASADNIENIE

Komendant Główny Policji decyzją z dnia 5 czerwca 2002 r. nr 46, wydaną na podstawie art. 127 § 2 i art. 138 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego, po rozpatrzeniu odwołania od decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rz. z dnia 26 marca 2002 r. odmawiającej nadkom. P. B. zaliczenia okresu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców w okresie od 13.06.1983 r. do 26.07.1988 r. do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego, zaskarżoną decyzję utrzymał w mocy.

W uzasadnieniu decyzji podał m.in., iż nadkom. P. B., raportem z dnia 16.07.2001 r. skierowanym do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rz., zwrócił się o zaliczenie do stażu służby udokumentowanych okresów pracy poza resortem.

Komendant Wojewódzki Policji w Rz., po dokonaniu analizy złożonych przez wymienionego oficera dokumentów i przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, decyzją z dnia 26 marca 2002 r., wydaną na podstawie § 4 ust. 1 pkt 5 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 ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732) w związku z art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310), odmówił nadkom. P. B. zaliczenia okresu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców w okresie od 13.06.1983 r. do 26.07.1988 r. do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego.

W uzasadnieniu wskazał m.in., że wśród dokumentów zainteresowany przedstawił zaświadczenie potwierdzające

opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne jako domownik. Zaświadczenie to opatrzone było pieczęcią Urzędu Gminy i Miasta w T. oraz pieczęcią imienną burmistrza podpisaną nieczytelnie. W toku czynności sprawdzających w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Oddział w Rz. oraz w Urzędzie Gminy i Miasta w T. ustalono, że wbrew temu co wynikało z treści zaświadczenia z dnia 21.12.2001 r. nadkom. P. B. nie figurował w ewidencji osób ubezpieczonych w charakterze domownika. Ustalono ponadto, że dokumentacja ubezpieczeniowa z Urzędu Gminy i Miasta w T. nie została przekazana do KRUS-u Oddział w Rz. W tej sytuacji pismem z dnia 11 lutego 2002 r. KWP w Rz. zwróciła się do Burmistrza Gminy i Miasta w T. zapytanie, czy P. B. figuruje w ewidencji osób ubezpieczonych w charakterze domownika w latach 1983-1988 r.

W odpowiedzi na powyższe, Urząd Gminy i Miasta w T. poinformował pismem L. dz. R-BP-3118/82/2001 z dnia 15.02.2002 r., że P. B. nie figuruje w ewidencji na terenie gminy, jako osoba ubezpieczona w latach 1983-1988.

W tej sytuacji, wobec braku podstaw prawnych do uznania, iż wymieniony był ubezpieczony jako domownik w okresie od 13.06.1983 r. do 26.07.1988 r. i tym samym spełnił warunki do zaliczenia mu do stażu służby okresu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców, wydano decyzję odmowną.

Od decyzji tej nadkom. P. B. złożył odwołanie do Komendanta Głównego Policji, wnosząc o jej uchylenie i zaliczenie pracy w gospodarstwie rolnym rodziców zgodnie z wnioskiem. Wskazał m.in., że kiedy mieszkał w domu rodzinnym i uczęszczał do szkoły średniej, pracował razem z matką w gospodarstwie rolnym. Składki na ubezpieczenie społeczne odprowadzane były wówczas na dwie osoby. Zarzącił, iż przepisy cyt. ustawy z dnia 20 lipca 1990 r., nie uzależniają wliczenia okresów pracy w gospodarstwie rolnym po 31 grudnia 1982 r. do pracowniczego stażu pracy od opłacania za daną osobę składek na ubezpieczenie. Dokonane ustalenie w zakre-

sie ubezpieczenia społecznego stwierdzające, że w okresie od 1983 r. do 1988 r. ubezpieczeniem objęci byli rodzice zainteresowanego - M. i W. B. - jest niezgodne ze stanem faktycznym, gdyż nie jest możliwe, aby matka będąc po rozwodzie, nie prowadząc gospodarstwa wspólnie z byłym mężem, który mieszkał oddzielnie od kilku lat, odprowadzała za niego składki. Ponadto ojciec jego od stycznia 1982 r. pobiera emeryturę.

Organ odwoławczy stwierdził, że tryb zaliczania okresów pracy i służby do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego policjantów określają przepisy cyt. na wstępie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 5 tego rozporządzenia do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego zalicza się inne okresy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów zależą wliczeniu do okresu pracy lub służby, od którego służbowego.

Takim okresem jest również okres pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, albowiem zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310), ilekroć przepisy prawa (...) przewidują wliczanie do stażu pracy, od którego prawa uprawnienia pracownika wynikające ze stosunku pracy, okresów zatrudnienia w innych zakładach pracy, do stażu tego wlicza się także przypadające po dniu 31 grudnia 1982 r. okresy pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym w charakterze domownika w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin.

Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm.) w rozumieniu ustawy, domownikami są członkowie rodziny rolnika i inne osoby pracujące w gospodarstwie rolnym, jeżeli pozostają

stają, we wspólnym gospodarstwie domowym z rolnikiem, ukończyły 16 lat, nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia na podstawie innych przepisów, a ponadto praca w gospodarstwie rolnym stanowi ich główne źródło utrzymania. Art. 3 ust. 1 cyt. ustawy stanowi, iż ubezpieczenie jest obowiązkowe, zaś w ust. 2 wymienia się osoby wyłączone z obowiązku ubezpieczenia, wśród których nie ma „domownika”. Tak więc w myśl przytoczonych przepisów, domownicy podlegali obowiązkowi ubezpieczenia społecznego rolników. Ponadto z art. 44 ust. 3 tejże ustawy jednoznacznie wynika, że obowiązek opłacania składki na domowników powstaje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym osoby te podjęły pracę w gospodarstwie rolnym, a ustaje z końcem miesiąca kalendarzowego, w którym przestały pracować w gospodarstwie. Dlatego też w postępowaniu przed organem I instancji prawidłowo zażądano od nadkom. P. B. zaświadczenia o opłaceniu za niego składki na ubezpieczenie społeczne. Skoro bowiem wymieniony oficer pracował w gospodarstwie rolnym w charakterze domownika, to winny być za niego odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne.

Przedstawione przez niego zaświadczenie z dnia 21.12.2002 r. – wystawione w Urzędzie Miasta i Gminy w T., a podpisane przez burmistrza, że nadkom. P. B. w okresie od 1983 r. do 1988 r. ubezpieczony był w charakterze domownika w gospodarstwie rolnym jego rodziców, wzbudziło pewne podejrzania, gdyż tego typu dokumenty wystawiane są na specjalnych formularzach. W związku z tym w postępowaniu przed organem I instancji przeprowadzono czynności sprawdzające, zarówno w KRUS-ie w Rz., jak i w Urzędzie Miasta i Gminy w T., które nie potwierdziły faktu ubezpieczenia wymienionego oficera we wskazanym okresie w charakterze domownika. Jak ustalono podczas tych czynności w latach 1983-1988 obowiązkowym ubezpieczeniem rolników objęci byli jedynie rodzice wnioskodawcy – M. i W. B. Twierdzenie zainteresowanego, że ojciec nie mieszkał w domu rodzinnym oraz

że pobierał emeryturę nie może stanowić dla organu rozpatrującego przedmiotową sprawę podstawy do przyjęcia, że składki były odprowadzane właśnie za zainteresowanego. Nadkom. P. B. nie figurował bowiem w kartotece jako domownik i w tej sytuacji nie mógł być traktowany jako osoba ubezpieczona.

Ponadto we wskazanym czasie zainteresowany uczęszczał do szkoły średniej w Rz. Według zeznań świadków wymieniony w tym okresie wykonywał w m. B. pracę stałą w polu i zagrodzie w pełnym wymiarze czasu, w gospodarstwie rolnym rodziców. Wiarygodność tych zeznań budzi wątpliwość. Zainteresowany nie mógł bowiem uczęszczać do stacjonarnej szkoły ponadpodstawowej w jednej miejscowości i jednocześnie w innej miejscowości pracować na roli, w pełnym wymiarze czasu. Trwające bowiem 7-8 godzin lekcyjnych zajęcia w szkole średniej, czas niezbędny na dojazd do i ze szkoły oraz konieczność przygotowywania się w domu do obowiązków szkolnych, nie pozwały nadkom. P. B. na wykonywanie stałych czynności w gospodarstwie rolnym rodziców w pełnym wymiarze czasu, jak to wynika ze zeznań świadków. W wymienionym okresie zadaniem i celem wnioskodawcy było bowiem odbywanie zajęć szkolnych, a nie świadczenie pracy w gospodarstwie rolnym, której ze względu na szkolne wymagania czasowe, nie mógł wykonywać w wymiarze mającym istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarstwa rolnego jego rodziców. Takie stanowisko w podobnej sprawie zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 maja 2000 r. II UKN 535/99.

W świetle przedstawionych powyżej okoliczności organ odwoławczy uznał, że nie zostały spełnione warunki określone w art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r., które pozwałyby, w związku § 4 ust. 1 pkt 5 cyt. rozporządzenia z dnia 6 grudnia 2001 r. na zaliczenie nadkom. P. B. pracy w gospodarstwie rolnym w charakterze domownika do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego. Dlatego też decyzje organu I instancji należało utrzy-

mać w mocy. W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego p. P. B. zarzucił, iż decyzje organów obu instancji zostały podjęte z rażącem naruszeniem prawa w szczególności ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310) na skutek uznania, że będąc uczniem Technikum Mechaniczno-Odlewniczego w Rz., mimo wspólnego zamieszkiwania z rodzicami prowadzącymi gospodarstwo rolne, nie mógł w tym gospodarstwie pracować, gdyż nie pozwałały na to zajęcia lekcyjne, a także z uwagi na brak powodu opłacania za czas pracy skarżącego na tym gospodarstwie składek ubezpieczeniowych, mimo że w świetle przepisów tej ustawy o zaliczaniu okresu pracy w gospodarstwie w charakterze domownika do pracowniczego stażu pracy, decyduje rzeczywista praca na tym gospodarstwie, a nie opłacanie składek ubezpieczeniowych, a fakt pracy wykazał on zeznaniami świadków.

Komendant Główny Policji w odpowiedzi na skargę wniósł o jej odrzucenie lub jej oddalenie. W uzasadnieniu odpowiedzi stwierdził, iż dokument wydany przez Komendanta Głównego Policji nie ma przedmiotu decyzji administracyjnej. Zgodnie z uchwałą NSA z dnia 24 września 2001 r. sygn. akt OPS 8/01 zaliczenie lub odmowa zaliczenia okresu pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do stażu służby żołnierza zawodowego, nie jest przedmiotem odrębnej sprawy administracyjnej zatławianej w drodze decyzji administracyjnej.

Argumentacja zawarta w uzasadnieniu powołanej uchwały NSA pozostaje aktualna wobec policjantów, gdyż przepisy w podobny sposób regulują kwestie zaliczania okresów służby lub pracy do stażu służby w Policji.

W świetle tej uchwały sprawa zaliczenia okresu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców skarżącego do jego stażu służby w Policji, nie powinna być zatławiona w formie decyzji administracyjnej. Może być ona przedmiotem kontroli sądowej jako element decyzji dotyczący wysokości uposażenia lub na-

grody jubileuszowej. Skoro zaskarżony akt nie może być uznany za decyzję administracyjną, to zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) nie podlega kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego. W przypadku nieuwzględnienia wniosku o odrzucenie skargi, wniesiono o jej oddalenie.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. – od 1 stycznia 1983 r. zaliczone mogą być tylko okresy pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym w charakterze domownika, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin. Dlatego brak udokumentowania odprowadzania składek przez prowadzącego gospodarstwo rolne za skarżącego jako domownika stanowiło podstawę odmowy zaliczenia okresu pracy w gospodarstwie rolnym do stażu służby.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje

W przedmiotowej sprawie należy przede wszystkim wyjaśnić, czy sporna kwestia zaliczenia skarżącemu okresu pracy w gospodarstwie rolnym do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego funkcjonariusza Policji, mogła być przedmiotem odrębnej sprawy administracyjnej, kończącej się wydaniem decyzji administracyjnej. Ustalenie, czy dane rozstrzygnięcie (np. przyznanie czy zaliczenie) następuje w formie decyzji administracyjnej, wymaga uprzedniego wykazania na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, że mamy do czynienia ze sprawą administracyjną w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Istota decyzji administracyjnej została określona w art. 104 kpa, według którego organ administracji publicznej co do zasady zatławia sprawę przez wydanie decyzji. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub części, albo w inny sposób kończy się sprawę w danej instancji. Dla przyję-

cia, że dana sprawa ma charakter sprawy z zakresu administracji publicznej, załatwianej w formie decyzji administracyjnej, konieczne jest występowanie takich m.in. elementów, jak: podstawa prawna (materiałna i formalna) do wydania tego aktu oraz podmiot, którego strefa prawa i obowiązków będzie kształtowana tym indywidualnym aktem.

Analiza przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) prowadzi do wniosku, iż ustawodawca wprost w tej materii się nie wypowiedział, a z treści art. 32 ust. 1 i 2 tej ustawy wynika, że decyzje administracyjne wydaje się tylko w sprawach mianowania funkcjonariusza na stanowisko służbowe, przeniesienia oraz zwolnienia ze stanowiska.

Ponadto przepis art. 102 tej ustawy określa upoważnienie dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad ustalania wyśługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego, uwzględniając rodzaj okresów służby, pracy i innych okresów podlegających zaliczeniu do wyśługi, sposób jej dokumentowania oraz tryb postępowania w tych sprawach.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym upoważnieniu określonym w art. 102 ustawy o Policji, nie mieści się przekazanie kompetencji do ustalania w trybie przepisów wykonawczych o zaliczaniu pewnych okresów do wyśługi lat funkcjonariuszom Policji w ramach odrębnej sprawy administracyjnej, kończącej się wydaniem decyzji administracyjnej.

W związku z powyższym, za podstawę prawną takiej decyzji nie można uznać § 4 ust. 1 pkt 5 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 ustalania wyśługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732) w związku

z art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310).

Należy zatem przyjąć, że kwestia zaliczenia lub niezaliczenia pewnych okresów służby, pracy lub okresów pozostawania poza służbą do wyśługi lat funkcjonariusza Policji, powinna być rozpatrywana i rozstrzygana w ramach sprawy dotyczącej prawa do uposażenia lub innego świadczenia zależnego od wyśługi lat.

Komendant Główny Policji w odpowiedzi na skargę trafnie wskazał, iż takie stanowisko w odniesieniu do żołnierzy zawodowych zajął Naczelnny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 29 września 2001 r. OPS 8/00.

Kierując się powyższymi względami, Naczelnny Sąd Administracyjny uznał, iż zaskarżona decyzja oraz utrzymana nią w mocy decyzja organu pierwszej instancji zostały wydane, mimo że prawo nie przewiduje wydawania decyzji w tych sprawach, a więc bez podstawy prawnej i są przez to nieważne w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Z tych względów Sąd na mocy art. 22 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) orzekł jak w sentencji wyroku.

Za zgodność z oryginałem:

Na oryginalne właściwe podpisy

Lukasz Duda

stażysta

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 stycznia 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Stanisław Marek Pietras (spraw.)

Sędzia WSA Eugeniusz Wasilewski

Asesor WSA Jacek Fronczyk

Protokolant Kukasz Filip

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 stycznia 2005 r.
sprawy ze skargi A. M.

na postanowienie Komendanta Głównego Policji
z dnia 13 lutego 2004 r. nr 140

w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia o pełnieniu
służby w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury

— oddala skargę —

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy

Kukasz Filip
referent-stażysta

UZASADNIENIE

Komisarz A. M. pismem z dnia 7 września 2003 r., zwrócił się z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania w celu wydania zaświadczenia dotyczącego pełnienia służby w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury i stwierdził w nim, że od października 1984 r. do kwietnia 1986 r. pełnił służbę w Wydziale Antyterrorystycznym. W związku z tym, ponad 500 godzin spędził ochraniając samoloty na liniach krajowych i uczestniczył w kilkunastu akcjach związanych ze zwalczaniem terroryzmu.

Komendant Wojewódzki Policji z s. w R. postanowieniem z dnia 8 grudnia 2003 r. nr 11, działając na podstawie art. 219 k.p.a., odmówił wydania zaświadczenia o pełnieniu przez skarżącego służby w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury. W uzasadnieniu podał, że w trakcie postępowania przesłuchano wskazanym przez skarżącego świadków i w wyniku tych czynności ustalono, iż skarżący w latach 1984 – 1986 pełnił służbę, w ramach odbywania zastępczej służby wojskowej, w Wydziale Zabezpieczenia Stołecznego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Warszawie. Natomiast z dokumentów nadesłanych z Wydziału Prezydenckiego Komendy Stołecznej Policji wynika, że skarżący w dniu 19 marca 1986 r. brał udział w ochronie członków delegacji podczas przejazdu przez miasto, zaś innymi dokumentami organ nie dysponuje. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (Dz. U. Nr 167, poz. 1373), emeryturę podwyższa się o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w zwalczaniu

fizycznym terroryzmu, w jednostce realizującej zadania w tym zakresie, jeżeli funkcjonariusz wykonywał czynności służbowe polegające na rozpoznawaniu i likwidowaniu zamachów terrorystycznych. Zatem zgodnie z tym przepisem, dla podwyższenia emerytury muszą zostać spełnione łącznie dwie przesłanki, tj. pełnienie służby w jednostce realizującej zadania w zwalczaniu terroryzmu oraz wykonywanie czynności służbowych, jako antyterrorystyczne. W rozpoznawanej zaś sprawie, skarżący pełnił zastępczą służbę wojskową w ZOMO SWSW w Warszawie i nie była to służba w jednostce realizującej zadania z zakresu zwalczania fizycznego terroryzmu, a jedynie wykonywał on czynności administracyjno-porządkowe (art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – Dz. U. Nr 7, poz. 58).

W zażaleniu z dnia 15 grudnia 2003 r. do Komendanta Głównego Policji skarżący nie zgodził się ze stanowiskiem organu i przedstawił odmienną analizę zeznań przesłuchanych świadków.

Komendant Główny Policji postanowieniem z dnia 13 lutego 2004 r. nr 140, mając za podstawę art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 144 k.p.a., utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie z dnia 8 grudnia 2003 r. i w uzasadnieniu – poza argumentami przedstawionymi już przez organ pierwszej instancji – podał, że skarżący od dnia 10 lipca 1984 r. do dnia 30 kwietnia 1986 r. pełnił, a wynika to z akt osobowych, zastępczą służbę wojskową jako kurant plutonu limowego ZOMO SWSW w Warszawie i ponownie został przyjęty do służby w dniu 16 sierpnia 1986 r. na stanowisko milicjanta plutonu patrolowego RUSW w S. P., gdzie pełnił służbę aż do chwili złożenia wniosku. W aktach sprawy brak jest informacji o oddelegowaniu go do Wydziału Zabezpieczeń SWSW i zeznania świadków nie potwierdziły tej wersji. Wymienieni świadkowie potwierdzili jedynie jego uczestnictwo w trzech akcjach polegających na odbiciu zakładników. Niezależnie od powyższego organ wskazał, że postępowanie prowadzone zgodnie

z art. 218 § 2 k.p.a., musi się odnosić do faktów i okoliczności wynikających z posiadanych przez organ ewidencji, rejestru czy zbioru danych innego rodzaju, bo nie ma podstaw do wydania zaświadczenia co do innych faktów lub okoliczności, które zostały udowodnione tylko samymi zeznaniami świadków.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie A. M. wniósł o uchylenie powyższego postanowienia i w uzasadnieniu podał, że w zasobach archiwalnych muszą się znajdować dokumenty dotyczące pełnienia przez niego służby w Wydziale Antyterrorystycznym i w dalszej części powołał się na argumenty przedstawione już w odwołaniu.

W odpowiedzi na skargę, Komendant Główny Policji wniósł o jej oddalenie, wskazując na dotychczasowe ustalenia faktyczne i prawne. Dodał jednocześnie, że żądanie skarżącego było pozbawione podstaw, bowiem brak było interesu prawnego policjanta, a ustalenia, czy policjant pełnił służbę w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury, dokonuje organ emerytalny na podstawie przekazanych przez komórkę kadrową dokumentów wymienionych w § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania i właściwości organów w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SG, PSP i uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. Nr 138, poz. 72).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej i to z przepisami obowiązującymi w dacie jej wydania.

Skarga analizowana pod tym kątem podlega oddaleniu, ponieważ zaskarżone postanowienie jest zgodne z prawem.

Stosownie do treści § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (Dz. U. Nr 167, poz. 1373), emeryturę podwyższa się o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w zwalczaniu fizycznym terroryzmu, w jednostce realizującej zadania w tym zakresie, jeżeli funkcjonariusz wykonał czynności służbowe polegające na rozpoznawaniu i likwidowaniu zamachów terrorystycznych.

Na samym wstępie jednak stwierdzić należy, że zgodnie z treścią art. 217 § 1 i 2 k.p.a., organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie, jeżeli: 1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa lub 2) osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Natomiast stosownie do art. 218 § 1 i 2 k.p.a., w przypadkach, o których mowa w art. 217 § 2 pkt 2, organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu, zaś organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające.

W rozpoznawanej sprawie bezspornym jest, a wynika to z analizy akt osobowych skarżącego dokonanej przez Sąd, że organ administracji nie dysponował takimi dokumentami, na podstawie których mógłby wydać zaświadczenie o treści żądanej przez skarżącego. Nie potwierdzili tego również świadkowie przesłuchani przez organ. Zdaniem Sądu, dokonana przez organ administracji ocena materiału dowodowego, jest zgodna z wymogami zawartymi w art. 77 § 1 i 80 k.p.a. i na tyle prze-

konwyjająca, że nie ma potrzeby jej powtarzać.

Wobec powyższego przyznać należy rację organowi, oddającemu wydania zaświadczenia na podstawie art. 219 k.p.a., o treści żądanej przez skarżącego, ponieważ nie narużył on prawa. Wydanie bowiem takiego zaświadczenia obli-guje organ dopiero wówczas, gdy żądanie dotyczy potwierdzenia faktów lub stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez niego ewidencji, rejestrów lub innych posiadanych przez organ danych, co wynika z cytowanego już wyżej art. 218 § 1 k.p.a. Nie wyklucza to oczywiście przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego stosownie do brzmienia cytowanego już również art. 218 § 2 k.p.a. Jednak określenie „danych znajdujących się w jego posiadaniu”, użyte w art. 218 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, nie może być rozumiane dowolnie i rozszerzająco, przez obejmowanie nim także danych dostarczonych właściwemu organowi przez osobę, ubiegającą się o zaświadczenie w celu potwierdzenia faktów z tych danych wynikających. Odmowa wydania zaświadczenia może zatem nastąpić, gdy żądania osoby ubiegającej się o nie, nie znajduje potwierdzenia w dokumentach, o których mowa w art. 218 § 1 k.p.a.

Innymi słowy mówiąc, jeżeli potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego nie można dokonać na podstawie danych znajdujących w posiadaniu organu z uwagi na istotę jego działalności, organ ten może uchylić się od wydania zaświadczenia. Nie ma on obowiązku prowadzenia w tej sytuacji postępowania obejmującego czynności wyjaśniające i ocenę dowodów, a działania takie należałoby uznać za niedopuszczalne, gdyby wkraczały one w kompetencje innych organów.

Inną kwestią jest natomiast fakt, że osoba ubiegająca się o zaświadczenia, powinna – stosownie do treści cytowanego już wyżej przepisu art. 217 § 2 k.p.a. – powołać się na przepis prawa obowiązujący do jego wydania, bądź też wykazać swój interes prawny.

Stosownie do treści § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra

Spraw Wewnętrznych z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania i właściwości organów w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. Nr 138, poz. 72 ze zm.), komórka kadrowa, właściwa ze względu na ostatnie miejsce pełnienia służby funkcjonariusza, jest obowiązana niezwłocznie przekazać do organu emerytalnego komplet posiadanych dowodów, niezbędnych do ustalenia prawa do świadczenia i jego wysokości, w tym między innymi dokumenty stwierdzające zaliczenie niektórych okresów służby w wyższym wymiarze oraz zaświadczenie o okresach służby w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury politycznej, sporządzone na podstawie akt osobowych funkcjonariusza lub innych dokumentów potwierdzających pełnienie służby w tych warunkach (pkt 2 i 3). Z kolei zgodnie z § 9 ust. 1a, okresy pełnienia służby w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej lub Państwowej Straży Pożarnej w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury politycznej potwierdza, w formie zaświadczenia, komórka kadrowa właściwa ze względu na ostatnie miejsce pełnienia przez funkcjonariusza służby w danej formacji. Świadczyłoby to, że istnieje przepis prawny obligujący organ do jego wydania. Jednak nie można go interpretować w oderwaniu od stanu faktycznego sprawy i bez analizy treści ust. 1b. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, zaświadczenie, o którym mowa w ust. 1a, komórka kadrowa wydaje na żądanie funkcjonariusza, który spełnia warunki określone w § 4 ust. 1 pkt 1. Zaś ten ostatni stanowi, że dotyczy to funkcjonariusza zwolnionego ze służby, który posiada okresy służby uprawniające do politycznej emerytury. Ostatni człon § 4 ust. pkt 1 stanowi, że musi być wskazana podstawa zwolnienia ze służby. W rozpoznawanej zaś sprawie, skarżący złożył wniosek o wydanie zaświadczenia w dniu 7 września 2003 r., natomiast ze służby w Policji został zwolniony w dniu 5 stycznia 2004 r. Stąd też w sytuacji fak-

tycznej skarżącego, przepisy prawa nie przewidują wydawania policjantowi powyższego zaświadczenia.

Zdaniem Sądu nie zachodzi również druga przesłanka wydania zaświadczenia, a mianowicie jego interes prawny, mimo że jest on niewątpliwie zainteresowany wydaniem go. Czyniś innym jest bowiem interes prawny strony, a czyniś Granice interesu prawnego są przewidziane w art. 220 § 1 i 2 k.p.a. Otóż, organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, znanych organowi z urzędu bądź możliwych do ustalenia przez organ na podstawie posiadanej ewidencji, rejestrów lub innych danych albo na podstawie przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych. Organ administracji publicznej żądający od strony zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia. Wynika z tego, że osoba wnioskująca o wydanie zaświadczenia będzie miała interes prawny wtedy, gdy organ administracji rozstrzygający jego sprawę ma prawo żądać od strony takiego zaświadczenia, ponieważ fakty w nim potwierdzone nie są znane organowi z urzędu i nie mogą być ustalone w inny sposób albo też przepis prawny wymaga urzędowego potwierdzenia tych faktów w taki właśnie sposób, czyli w drodze zaświadczenia.

Informacje o przebiegu służby policjanta gromadzone są w komórkach organizacyjnych właściwych w sprawach osobowych funkcjonariuszy Policji i w przypadku ubiegania się o świadczenie emerytalno-rentowe, stosownie do § 3 rozporządzenia, komórka ta jest obowiązana do współpracy z organem emerytalnym w zakresie udzielania niezbędnych danych przy ustalaniu prawa do świadczeń oraz ich wysokości. Ponadto, co już wyżej wykazano, komórka ta jest obowiązana niezwłocznie przekazać do organu emerytalnego komplet posiadanych do-

wodów, niezbędnych do ustalenia prawa do świadczenia i jego wysokości, w tym i zaświadczenie o okresach służby w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury policyjnej, sporządzone na podstawie akt osobowych funkcjonariusza lub innych dokumentów potwierdzających pełnienie służby w tych warunkach (§ 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia). Analiza tych przepisów wskazuje, że organ emerytalny nie może żądać od funkcjonariusza będącego w służbie owych zaświadczeń i przepis prawa nie wymaga potwierdzenia tych faktów w drodze zaświadczenia funkcjonariuszowi będącemu w służbie.

Reasumując, policjant nie ma interesu prawnego w ządaniu ustalenia przez organ administracji oliczności warunkujących podwyższenie emerytury, ponieważ ustalenie tych okoliczności następuje w postępowaniu przed organem emerytalnym ustalającym prawo do emerytury i wysokość tego świadczenia. Nie ma więc, prawnych przesłanek do żądania przez policjanta od organu służbowego wydania zaświadczenia, stwierdzającego pełnienie służby w warunkach uzasadniających podwyższenie emerytury.

W tym stanie rzeczy, na mocy art. 151 w zw. z art. 132 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), należało orzec jak w sentencji wyroku.

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy

Kukasz Pilip
referent-stażysta

Sygn. akt II SA 3783/02

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lipca 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Eugeniusz Wasilewski (spr.)
Sędzia WSA Bronisław Szudło
Asesor WSA Przemysław Szustakiewicz

Protokolant Grzegorz Walczak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 czerwca 2004 r.
sprawy ze skargi J. W.

na rozkaz personalny Komendanta Głównego Policji
z dnia 10 października 2002 r. nr 1858

w przedmiocie mianowania na niższe stanowisko służbowe

1. uchyła zaskarżony rozkaz personalny i utrzymany nim w mocy rozkaz personalny Komendanta Wojewódzkiego Policji w Sz. nr 922 z dnia 9 września 2002 r.
2. stwierdza, że zaskarżony rozkaz nie podlega wykończeniu w całości

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy

referent-stażysta
(podpis nieczytelny)

UZASADNIENIE

Komendant Główny Policji, rozkazem personalnym nr 1858 z dnia 10 października 2002 r., utrzymał w mocy rozkaz personalny Komendanta Wojewódzkiego Policji w Sz. nr (...) z dnia 9 września 2002 r., wydany na podstawie art. 38 ust. 3 i art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58) o mianowaniu sierż. szt. J. W. na niższe stanowisko służbowe – policjanta Plutonu Prewencji Kompanii Prewencji Oddziału Prewencji Policji w Sz. i obniżeniu stopnia policyjnego do stopnia sierżanta Policji.

W uzasadnieniu podano m.in., iż wyznaczając wymienionego policjanta na niższe stanowisko służbowe organ miał na uwadze stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w sprawie o sygn. akt II SA 5/96 stwierdził, iż wybór odpowiednio niższego stanowiska służbowego wynikać winien z potrzeby wpływającej z treści orzeczenia dyscyplinarnego i być współmierny do stopnia przewinienia dyscyplinarnego. W stosunku do sierż. J. W. wydano prawomocne orzeczenie dyscyplinarne nr 922 z dnia 9 września 2002 r., mocą którego wymierzono mu karę wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe i obniżenia stopnia. W wykonaniu tego orzeczenia Komendant Wojewódzki Policji w Sz. mianował wymienionego na stanowisko policjanta Plutonu Prewencji zaszerogowane w 3 grupie uposażenia zasadniczego, tj. o jedną grupę niższe od poprzednio zajmowanego.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego J. W. wniósł o uchylenie powyższego rozkazu personalnego, zarzucając naruszenie prawa materialnego – art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji przez jego błędną wykładnię, polegającą na rażącej dowolności przy obniżeniu mu stopnia, w konsekwencji czego obniżono stopień służbowy nie o jeden,

lecz o dwa stopnie.

Komendant Główny Policji w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie wskazując, iż stopień starszego sierżanta jest tzw. stopniem etatowym i obniżenie stopnia służbowego skarżącego do stopnia starszego sierżanta nie stanowiłoby dolegliwości, która stanowi immanentny element kary.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 z późn. zm.) sprawy, w których skargi zostały wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r. i postępowanie nie zostało zakończone, podlegają rozpoznananiu przez właściwe wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sąd właściwym do rozpoznania przedmiotowej skargi jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrole działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Skarga analizowana w aspekcie tych podstaw zasługuje na uwzględnienie.

Przewidziany w art. 38 ust. 1 ustawy o Policji obowiązek przeniesienia policjanta na niższe stanowisko służbowe w razie wymierzenia kary dyscyplinarnej, nie zawiera bliższych unormowań co do skali obniżenia stanowiska w strukturach Policji. Podobna regulacja występuje w innych stosunkach służbowych.

W dotychczasowym orzecznictwie sądowym, jak podkre-

ślił to Naczelny Sąd Administracyjny w powołanej wyżej sprawie o sygn. akt II SA 5/96 przyjmuje się, że chodzi tu o przeniesienie na bezpośrednio niższe stanowisko, chyba że z określonych przyczyn istnieje konieczność obniżenia stanowiska o więcej szczebli.

W żadnym jednak razie, co podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie i sygn. akt II SA 1300/95, przeniesienie policjanta na niższe stanowisko służbowe, który w postępowaniu dyscyplinarnym ukarany został karą wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe, nie może nosić cech dowolności. Wybór odpowiednio niższego stanowiska służbowego wynikać winien z potrzeby wpływającej z treści orzeczenia dyscyplinarnego i winien być współmierny do stopnia przewinienia dyscyplinarnego.

W świetle tych wskazań nie może być kwestionowane zwolnienie skarżącego z zajmowanego stanowiska dowódcy drużyny plutonu Prewencji Kompanii Prewencji Oddziału Prewencji Policji w Sz. i mianowanie go na niższe stanowisko służbowe policjanta. Decyzja w tym względzie zawiera stosowne uzasadnienie.

W uzasadnieniu zaskarżonego rozkazu, zarówno I, jak i II instancji, nie podano natomiast powodów, dlaczego wykonując orzeczenie dyscyplinarne obniżenia stopnia, obniżono go ze stopnia sierżanta sztabowego do sierżanta, a więc o dwa stopnie, a nie o jeden. Tego rodzaju wadliwość uzasadnienia decyzji (obrazą art. 107 § 3 kpa) nie pozwała sądowi administracyjnemu na dokonanie oceny, czy zaskarżona decyzja wydana została z uwzględnieniem całokształtu okoliczności sprawy (art. 80 kpa), czy w dostatecznym stopniu uwzględnia słuszny interes skarżącego (art. 7 kpa) oraz czy sposób wykonania orzeczenia dyscyplinarnego nie zastrza dolegliwości, wykraczając poza ramy i intencje tego orzeczenia. Na powyższe może wskazywać natomiast treść odpowiedzi na skargę, w której wskazano, iż obniżenie stopnia służbowego skarżącego do stopnia starszego sierżanta (stopnia etatowego) nie stano-

wiłoby dolegliwości, która stanowi immanentny element kary.

Uchylenie, o którym wyżej mowa mogło mieć istotny wpływ na ostateczny wynik sprawy, a wobec tego zaskarżona decyzja podlegała uchyleniu na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270).

Dlatego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, jak w wyroku.

O wykonalności wyroku orzeczono na podstawie art. 152 powołanej wyżej ustawy.

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy
referent-stażysta
(podpis nieczytelny)

POSTANOWIENIE

Dnia 13 października 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Eugeniusz Waslewski
Sędzia WSA Adam Lipiński
Asesor WSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)
Protokolant Ewa Kielak

po rozpoznaniu w dniu 13 października 2004 r.
na rozprawie sprawy ze skargi M. M.
na decyzję Komendanta Głównego Straży Granicznej
z dnia 2 kwietnia 2003 r. nr 76
w przedmiocie uznania winnym przewinienia dyscy-
plinarnego

odrzuć skargę

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy
Ewa Kielak
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Komendant Główny Straży Granicznej, działając na podstawie art. 136b ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tj. Dz. U. z 2002 r., Nr 171 poz. 1399 ze zm.) oraz § 33 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. Nr 118, poz. 1015), decyzją nr 76 z dnia 2 kwietnia 2003 r. utrzymał w mocy orzeczenie Komendanta Sudeckiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 12 lutego 2003 r. o uznaniu winnym kpt. M. M. popełnienia czynu z art. 135 ust. 2 pkt 3 i 4 ww. ustawy oraz wymierzenia mu kary dyscyplinarnej surowej nagany.

W uzasadnieniu organ podniósł, że funkcjonariusz został ukarany karą dyscyplinarną za to, że wbrew przepisom § 200 ust. 1 w zw. z § 201 ust. 1 pkt 1 zarządzenia Pf-42 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 listopada 1997 r. w sprawie sposobu pełnienia służby granicznej i prowadzenia działań granicznych, pełniąc służbę w dniu 26 sierpnia 2002 r. na przejściu turystycznym Łączna-Zdanov dopuścił do przekroczenia granicy wbrew przepisom przez obywatela Rzeczypospolitej Polskiej M. R., który posługiwał się paszportem z przekroczonym terminem ważności, tj. o czym z art. 135 ust. 2 pkt 3 i 4 cyt. ustawy o Straży Granicznej. Zdaniem Komendanta Głównego Straży Granicznej przeprowadzone postępowanie dyscyplinarne jednoznacznie wskazuje na winę funkcjonariusza. Zeznania M. R. złożone zarówno w toku postępowania dyscyplinarnego, jak i w toku postępowania karnego toczącego się w sprawie nielegalnego przekroczenia przez niego granicy państwowej oraz zeznania funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy stwierdzili u M. R. brak ważnego dokumentu upoważniającego go do przekroczenia granicy

potwierdzają, że nie miał on przy sobie ważnego paszportu. Obwiniony w toku postępowania nie przedstawił dowodów, które wskazywałyby na inny przebieg zdarzenia, a przedstawione w toku postępowania dyscyplinarne oraz w odwołaniu od decyzji organu I instancji zarzuty dotyczą wyłączenie sposobu prowadzenia postępowania. Jednak zdaniem Komendanta Głównego Straży Granicznej postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji było przeprowadzone w sposób prawidłowy, a obwinionemu i powołanemu w dniu 11 października 2002 r. obrońcy obwinionego mjr. M. H. zapewniono możliwość uczestniczenia w postępowaniu oraz składania uprawnień wniosków dowodowych.

W dniu 15 maja 2003 r. na powyższą decyzję skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego złożył kpt. M. M. W skardze podniósł on, że organy obu instancji nie ustaliły, czy rzeczywiście został popełniony zarzucany mu czyn, bezprawnie dołączono do akt postępowania dyscyplinarne dokumenty z postępowania karnego, naruszono interes strony poprzez zwrócenie się do rady prawnej z wnioskiem o wydanie opinii prawnej w zakresie popełnienia przez niego przestępstwa oraz dokonywania przesłuchania obwinionego przez prowadzącego postępowanie w obecności innego funkcjonariusza Straży Granicznej, brak możliwości obrony swoich praw poprzez odrzucenie jego wniosków dowodowych. Skarżący wskazał, że decyzje organów obu instancji były podjęte na podstawie tendencji, wbrew zasadzie domniemania niewinności przeprowadzonych dowodów i wskazał, że postępowanie przed Komendantem Głównym Straży Granicznej toczyło się z przekroczeniem ustawowych terminów. W dniu 10 września 2003 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło pierwsze procesowe skarżącego, w którym podniósł, że ustanowiony przez niego w postępowaniu dyscyplinarnym pełnomocnik nie otrzymał decyzji Komendanta Głównego Straży Granicznej nr 76 z dnia 2 kwietnia 2003 r., a więc decyzja ta nie weszła w życie. Do pisma było dołączone oświadczenie pełnomoc-

nika o nieotrzymaniu ww. decyzji.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i podtrzymał argumenty zawarte w skarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Zgodnie z treścią art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) sprawy, w których skargi zostały wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r. i postępowanie nie zostało zakończone, podlegają rozpoznaniu przez właściwe wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)

Stosownie do treści art. 13 § 2 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została skarżona.

Natomiast zgodnie z treścią art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem skarżonej decyzji administracyjnej i to z przepisami obowiązującymi w dacie jej wydania.

Rozpatrując przedmiotową sprawę należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 52 § 1 i 2 – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę

wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie.

Jak wynika z akt sprawy, przedmiotem skargi z dnia 15 maja 2003 r. jest decyzja, która nie została skutecznie doręczona. W dniu 11 października 2002 r. skarżący powołał w toku postępowania obrońcę mjr. M. H. Od tej chwili do obrońcy kpt. M. stosowane są przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące pełnomocnictwa. Wynika to wprost z § 42 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej, który mówi, że w sprawach nieuregulowanych rozporządzeniem stosuje się przepisy kpa. Zgodnie z art. 40 § 2 kpa, jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Doręczenie pisma samej stronie, jeśli ta ustanowiła pełnomocnika, uważa się za bezskuteczne (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 294). Natomiast zgodnie z art. 110 kpa organ jest związany decyzją od chwili doręczenia jej stronie. Tak więc, moment skutecznego doręczenia decyzji jest chwilą, w której ta decyzja wchodzi w życie. W przedmiotowej sprawie decyzja Komendanta Głównego Straży Granicznej nie została doręczona obrońcy obwinionego, nie weszła więc do obrotu prawnego. Stąd skarga na nią jest przedwczesna.

W tym stanie rzeczy, na mocy art. 58 § 1 pkt 6 i § 3 powołanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należało postanowić jak w sentencji.

Za zgodność z oryginałem

Na oryginalne właściwe podpisy

Ewa Kieślak

starszy sekretarz sądowy

Sygn. akt II SAB/Wa 24/05

POSTANOWIENIE

Dnia 22 kwietnia 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Stanisław Marek Pietras (spraw.)
Asesor WSA Przemysław Szustakiewicz
Asesor WSA Janusz Walawski

Protokolant Iwona Maciejuk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2005 r.
sprawy ze skargi J. S.
na bezczynność Komendanta Głównego Policji
w przedmiocie rozpoznania jego wniosku z dnia 6 lipca 2004 r.

postanawia
- umorzyć postępowanie przed Wojewódzkim Sądem
Administracyjnym w Warszawie

Za zgodność z oryginałem:

Na oryginalne właściwe podpisy

Marcin Błach

UZASADNIENIE

J. S., były funkcjonariusz Policji pismem z dnia 6 lipca 2004 r. zwrócił się ze skargą do Komendanta Głównego Policji na niewłaściwe załatwienie sprawy przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rz. oraz o przekroczenie ustawowego terminu przewidzianego do załatwienia sprawy. W uzasadnieniu zaś wniósł o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec wyżej wymienionego komendanta w wyniku odstąpienia przez niego od wydania decyzji administracyjnej w sprawie udzielenia, bądź odmowy udzielenia mu urlopu zdrowotnego oraz stwierdzenia lub odmowie stwierdzenia nieważności decyzji o skierowaniu go do Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej MSWiA w Rz.

Wniosek powyższy został załatwiony w trybie skargowym i Zastępca Dyrektora Biura Gabinetu Komendanta Głównego Policji pismem z dnia 24 września 2004 r. poinformował skarżącego o braku podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Pismem z dnia 30 września 2004 r. skarżący wniósł o usunięcie naruszenia prawa i wydanie stosownego postanowienia w przedmiocie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie J. S. wniósł o zobowiązanie Komendanta Głównego Policji do załatwienia jego wniosku z dnia 6 lipca 2004 r., bowiem do dnia złożenia skargi do Sądu organ nie zadość uczynił tej powinności.

W odpowiedzi na skargę Komendant Główny Policji wniósł o oddalenie skargi, bowiem postanowieniem z dnia 25 stycznia 2005 r. nr 44 odmówił on wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z wniosku skarżącego z dnia 6 lipca 2004 r.

W piśmie procesowym z dnia 1 marca 2005 r. skarżący

nie zgodził się ze stanowiskiem organu, bowiem w jego ocenie organ nie załatwił sprawy zgodnie z jego żądaniem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej i to z przepi sami obowiązującymi w dacie jej wydania.

Z kolei, zgodnie z brzmieniem art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zakres przedmiotowy skargi na bezczynność wyznaczają przepisy art. 3 § 2 pkt 1 – 4 teże ustawy. Sąd też zaskarżenie bezczynności organu administracji publicznej jest dopuszczalne nie tylko w tym zakresie, w jakim dopuszczalne jest na mocy powyższych przepisów zaskarżenie decyzji, postanowień oraz innych aktów lub czynności. Z bezczynnością organu administracji publicznej mamy zatem do czynienia wówczas, gdy wprawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu albo nie podjął stosownej czynności.

Natomiast stosownie do treści art. 149 cytowanej już wyżej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na bezczynność organów w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 – 4 ustawy, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności lub też stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Z przepisu tego wynika, gdy chodzi o postanowienia wydane w toku postępowania administracyjnego, że nakazanie wydania go jest możliwe jedynie wówczas, gdy w ustalonym w przepisach prawa terminie organ administracji nie załatwił toczącej

się przed nim sprawy. Celem skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu jest – we wspomnianej wyżej sytuacji – doprowadzenie do wydania przez organ postanowienia w sprawie wszczętej żądaniem strony.

Z przytoczonego przepisu wynika *a contrario*, że wyda nie przez organ aktu wyłącza możliwość uwzględnienia skargi nawet wówczas, gdy zostało ono podjęte z naruszeniem terminu przewidzianego do jego wydania.

W rozpoznawanej sprawie bezspornym jest, że Komendant Główny Policji postanowieniem z dnia 25 stycznia 2005 r. nr 44, odmówił wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z wniosku skarżącego z dnia 6 lipca 2004 r., zaś skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność organu przed jego wydaniem.

Oznacza to, że wydanie wyroku zobowiązującego organ do załatwienia sprawy stało się zbędne, bowiem samo postępowanie sądowe wszczęte skargą J. S. jest bezprzedmiotowe.

Dodać należy, że w ramach skargi na bezczynność Sąd nie może badać zgodności z prawem wydanego postanowienia z dnia 25 stycznia 2005 r., gdyż stanowi to odrębną sprawę administracyjną.

W tym stanie rzeczy, na mocy art. 161 § 1 pkt 3 cytowanej już wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należało orzec jak w sentencji postanowienia.

Za zgodność z oryginałem:

Na oryginalne właściwe podpisy

Marcin Błach

Sygn. akt II SA 3918/03

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 września 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Bronisław Szydło
Sędzia WSA
Anna Mierzejewska
Asesor WSA
Przemysław Szustakiewicz (spr.)

Protokolant
Wojciech Wilkotorowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 września 2004 r. sprawy ze skargi D. N. na decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia 16 września 2003 r. nr 84 w przedmiocie odmowy wznowienia postępowania dyscyplinarnego

– oddała skargę –

Za zgodność z oryginałem:

Na oryginalne właściwe podpisy

Michał Sułkowski
referent-stażysta

UZASADNIENIE

Komendant Wojewódzki Policji z siedzibą w Radomiu decyzją nr 68/2003 z dnia 8 lipca 2003 r. odmówił Panu D. N. wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem Komendanta Wojewódzkiego Policji z siedzibą w R. nr (...) z dnia 23 czerwca 2001 r. utrzymującym w mocy orzeczenie Komendanta Stołecznego Policji z dnia 14 maja 2001 r. nr (...) o uznaniu winnym naruszenia dyscypliny służbowej funkcjonariusza Policji i wymierzeniu mu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby. W uzasadnieniu organ wskazał, że Pan D. N. we wniosku z dnia 30 maja 2003 r., jako przesłankę wznowienia powołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r. sygn. akt K 36/00 stwierdzający niezgodność z Konstytucją art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092 ze zm.), na podstawie którego wydano rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14). Zdaniem Komendanta Wojewódzkiego Policji z siedzibą w R. wniosek o wznowienie był złożony przedwcześnie, bowiem ogłoszenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nastąpiło w Dzienniku Ustaw z dnia 23 października 2002 r. (Dz. U. Nr 176, poz. 1457), a Trybunał określił termin utraty mocy obowiązującej ww. przepisu ustawy o Policji na dzień 30 września 2003 r. Orzeczenie więc jeszcze nie obowiązywało w dniu złożenia wniosku o wznowienie, a zgodnie z art. 145a § 2 kpa wniosek o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które zdaniem organu wejdznie dopiero w życie z dniem 30 września 2003 r. Od tej decyzji Pan D. N. w dniu

17 lipca 2003 r. złożył odwołanie.

Komendant Główny Policji decyzją nr 84 z dnia 16 września 2003 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu organ wskazał, że wniosek o wznowienie postępowania zakończonego prawomocną decyzją został złożony z uchybieniem miesięcznego terminu określonego w art. 145a § 2 kpa. Opublikowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r. nastąpiło w Dzienniku Ustaw z dnia 23 października 2002 r. i od tej daty należy liczyć termin do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania. Pan D. N. złożył swój wniosek w dniu 30 maja 2003 r., a więc z kilkumiesięcznym uchybieniem terminu. Wobec tego nie można było wszcząć postępowania o wznowienie.

Od powyżej decyzji w dniu 14 października 2003 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę złożył Pan D. N. W skardze podniósł on, że data publikacji wyroku z dnia 8 października 2002 r. Trybunału Konstytucyjnego nie może być tożsama z wejściem w życie tej jego części, która dotyczy utraty mocy obowiązującej art. 139 ust. 2 ustawy o Policji. Zdaniem skarżącego z treści uzasadnienia ww. orzeczenia wynika, że jego wejście w życie nastąpiło w dniu 30 września 2003 r. i od tej daty należałoby liczyć termin z art. 145a § 2 kpa. W uzupełnieniu skargi z dnia 7 kwietnia skarżący podkreślił także, że wszystkie decyzje, które zapadły w prowadzonym przeciwko niemu postępowaniu dyscyplinarnym były nieuprawnione i oparte były na niesprawdzonych dowodach.

W odpowiedzi na skargę Komendant Główny Policji wniósł o jej oddalenie i przytoczył argumenty zawarte w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sad Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo

o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) sprawy, w których skargi zostały wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r. i postępowanie nie zostało zakończone, podlegają rozpoznaniu przez właściwe wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270).

Stosownie do treści art. 13 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona.

Natomiast zgodnie z treścią art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej i to z przepisami obowiązującymi w dacie jej wydania.

Rozpatrywana pod tym względem skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Podstawowy problem podnoszony przez skarżącego dotyczy brzmienia art. 145a § 2 kpa określającego termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Zgodnie z tym przepisem skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału. Kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje pojęcia „wejście w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”, aby zdefiniować to pojęcie należy odwołać się do innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może

określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny – dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów. Treść tego przepisu wskazuje, że ustawodawca uznał za „wejście w życie” moment publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim, jednocześnie dając Trybunałowi możliwość określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu prawnego. Konstytucja rozdziela tu moment „wejścia w życie” orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego od utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny, którego to orzeczenie dotyczy. Z chwilą ogłoszenia orzeczenia wchodzi ono w życie, co oznacza, że akt prawny, którego dotyczy, stracił moc obowiązującą lub straci w późniejszym, określonym zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 3 terminie, a na organach administracji rządowej spoczywa obowiązek przygotowania zmiany sprzecznego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu prawnego. Tak więc, pojęcie „wejście w życie” w przypadku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie może być utożsamiane z utratą w późniejszym terminie niż data publikacji orzeczenia mocy obowiązującej aktu prawnego. Podobne rozwiązanie dotyczy ogłaszania aktów prawnych. Zgodnie bowiem z art. 88 ust. 2 Konstytucji warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

W rozpatrywanej sprawie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r. sygn. akt K 36/00 stwierdzający niezgodność z Konstytucją art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji został opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 23 października 2002 r. W tym dniu nastąpiło wejście w życie tego orzeczenia. Zgodnie

z art. 145a § 2 kpa termin do wznowienia postępowania w tej sprawie z powodu wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny upłynął w miesiąc po publikacji orzeczenia. Skarżący wniósł skargę o wznowienie w dniu 30 maja 2003 r., a więc uchybił on terminowi przewidzianemu w omawianym przepisie. W zaskarżonej decyzji organ trafnie wskazał podstawę odmowy wznowienia postępowania, obszernie uzasadniając swoje stanowisko.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 151 w związku z art. 132 ustawy z dnia 20 sierpnia Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji.

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy

Michał Sułkowski
referent-stażysta

Sygn. akt II SA/Wa 1589/04

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 marca 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Małgorzata Borowiec
Asesorzy WSA
Janusz Walawski

Przemysław Szustakiewicz (spr.)
Protokolant
apl. prok. Tomasz Nowicki

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 marca 2005 r.
sprawy ze skargi P. Rz.

na orzeczenie Komendanta Głównego Policji
z dnia 5 lipca 2004 r. nr 94
w przedmiocie kary dyscyplinarnej

– oddała skargę –

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy
Monika Niewińska

UZASADNIENIE

Komendant Wojewódzki Policji w K., działając na podstawie art. 135j ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz. U. z 2002 roku Nr 7, poz. 58 ze zm.), po dokonaniu analizy i oceny całokształtu okoliczności i materiału dowodowego w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko podkom. P. Rz., orzeczeniem nr 31/2004 z dnia 5 maja 2004 r. uznał go winnym tego, że:

1. w dniu 9 stycznia 2004 roku w K., pełniąc służbę patrolową w godz. 14⁰⁰ – 22⁰⁰, znajdował się w stanie nietrzeźwości, przy stwierdzonej zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu: godz. 21²¹ – 0,73 mg/l, godz. 21³⁴ – 0,80 mg/l – czym naruszył przepis art. 132 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji w związku z art. 70 § 2 Kodeksu wykroczeń;
2. w tym samym miejscu i czasie, znajdując się w stanie nietrzeźwości, przy stwierdzonej zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu: godz. 21²¹ – 0,73 mg/l, godz. 21³⁴ – 0,80 mg/l, posiadał przy sobie służbową broń palną – czym naruszył przepis art. 132 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji w związku z § 11 pkt 3 lit. b zarządzenia nr 6/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 maja 2000 roku w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i użytkowania broni palnej przez policjantów;
3. w tym samym miejscu i czasie, pełniąc obowiązki służbowe dowódcy plutonu Kompanii Prewencji OPP w K. i będąc odpowiedzialnym za prawidłowe wykonywanie zadań służbowych, wprowadził się w stan nietrzeźwości stwierdzony badaniem zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu: godz. 21²¹ – 0,73 mg/l, godz. 21³⁴ – 0,80 mg/l, skutkiem czego doprowadził do pełnienia służby przez podległych mu funkcjonariuszy bez nadzoru – czym naruszył przepis

art. 132 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji w związku z § 86 ust. 2 instrukcji o organizacji i sposobie pełnienia przez policjantów służby patrolowej, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 23/93 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 maja 1993 roku w sprawie organizacji i pełnienia służby patrolowej;

i wymierzył mu karę dyscyplinarną, wydalenia ze służby. W uzasadnieniu organ wskazał iż z przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego wynika bezspornie, że oficer Policji w czasie pełnienia służby znajdował się w stanie nietrzeźwości. Potwierdzeniem tego faktu są zeznania funkcjonariuszy, pełniących w tym czasie razem z obwinionym służbę, oraz wskazania alkomatu. W czasie toczącego się równolegle postępowania o popełnienie wykroczenia z art. 70 § 2 Kodeksu wykroczeń podkom. P. Rz. przesłuchany w charakterze obwinionego w dniu 13 marca 2004 r. przyznał się do zarzucanego mu czynu i dobrowolnie poddał się karze grzywny.

W dniu 11 maja 2004 r. odwołanie od powyższego orzeczenia złożył pan P. Rz. W odwołaniu podniósł on, że nie może się zgodzić ze stwierdzeniem, iż z przedstawionego materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że popełnił on zarzucane czyny. Brak jest potwierdzenia, że spożywał alkohol na służbie, a stan nietrzeźwości wykazał jedynie alkomat. W dniu 9 stycznia 2004 r. był na zwolnieniu lekarskim i właściwie nie powinno go być na służbie. Nadto zdaniem strony nieprawidłowo było przeprowadzone samo postępowanie dyscyplinarne. Wbrew bowiem twierdzeniom rzecznika dyscyplinarnego nie unikał on kontaktu z prowadzącym postępowanie. Nie było z nim kontaktu telefonicznego, ponieważ miał wyłączony telefon z powodu nieplacenia rachunków. Odwołujący uważa, że można było się z nim skontaktować przez brata, który jest policjantem, a nadto po godz. 17.00 przebywała w domu jego żona. Mimo to nie był zawiadamiany o tym, że istnieje konieczność kontaktu z nim. Skarżący wskazał także na dotychczasowe osiągnięcia w służbie, czego przykładem są liczne

nagrody i pochwały, w tym również z zagranicy.

Komendant Główny Policji, działając na podstawie art. 135n ust. 4 ustawy o Policji, orzeczeniem nr 94 z dnia 5 lipca 2004 r. uchylili zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej popełnienia czynu polegającego na tym, że w dniu 9 stycznia 2004 r. w Krakowie, pełniąc obowiązki służbowe dowódcy plutonu Kompanii Prewencji OPP w Krakowie i będąc odpowiedzialnym za prawidłowe wykonywanie zadań służbowych, wprowadził się w stan nietrzeźwości stwierdzony badaniem zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu: godz. 21.21 – 0,73 mg/l, godz. 21.34 – 0,80 mg/l, skutkiem czego doprowadził do pełnienia służby przez podległych mu funkcjonariuszy bez nadzoru – czym naruszył przepis art. 132 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji w związku z § 86 ust. 2 instrukcji o organizacji i sposobie pełnienia przez policjantów służby patrolowej, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 23/93 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 maja 1993 roku w sprawie organizacji i pełnienia służby patrolowej. W pozostałej części utrzymał zaskarżone orzeczenie w mocy. W uzasadnieniu organ podniósł, iż brak jest dowodów które wskazywałyby na to, że oficer popełnił czyn opisany w pkt 3 orzeczenia Komendanta Wojewódzkiego Policji w K. Natomiast materiał dowodowy potwierdza popełnienie pozostałych czynów. Organ wskazał także, iż rzecznik dyscyplinarny uzyskał w dniu 5 marca 2004 r. zgodę lekarza na udział obwinionego w czynnościach postępowania. Z notatek służbowych sporządzonych przez rzecznika dyscyplinarnego wynika, że ustalono także datę spotkania obwinionego z rzecznikiem dyscyplinarnym na dzień 11 marca 2004 r. Jednocześnie rzecznik przypomniał panu P. Rz., pod jakim numerem telefonu może się z nim kontaktować Obwiniony odwołał spotkanie w dniu 11 marca 2004 r., ale dzień później zgłosił się do III Komisariatu Policji w K., gdzie został przesłuchany w charakterze obwinionego o popełnienie wykroczenia. Pan P. Rz. obiecał po odwołaniu spotkania, że sam skontaktuje się

z rzecznikiem, by ustalić nowy termin spotkania. Jednak tego nie uczynił. Ponadto mimo upływu terminu zawieszenia w czynnościach i braku dalszego zwolnienia lekarskiego policjant nie starał się do służby. Wobec tego rzecznik dyscyplinarny podjął decyzję o zastosowaniu art. 135f ust. 9 ustawy o Policji, co zdaniem Komendanta Głównego Policji w pełni zasługuje na usprawiedliwienie wobec podejmowanych wielokrotnie prób kontaktu z obwinionym. Zdaniem organu popełnione przewinienie jest szczególnie naganne. Fakt pełnienia przez oficera służby w stanie nietrzeźwości, posiadania w tym czasie broni narusza dobre imię Policji, a ponadto naraża na niebezpieczeństwo także inne osoby, gdyby funkcjonariusz w tym czasie miał podejmować działania dla ratowania życia i mienia. W tej sytuacji dobra opinia funkcjonariusza i jego dotychczasowe osiągnięcia nie mogą mieć wpływu na wymiar kary.

W dniu 16 lipca 2004 r. skargę na powyższe orzeczenie złożył pan P. Rz. Skarżący zarzucił Komendantowi Głównemu Policji:

- naruszenie art. 135f ust. 3 ustawy o Policji poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie. Zdaniem skarżącego rzecznik dyscyplinarny zakończył postępowanie bez przesłuchania obwinionego oraz zapoznania z aktami sprawy. Przepis ten mówi o tym, że nie można zakończyć postępowania bez udziału obwinionego;
- naruszenia art. 135g ust. 1 ustawy o Policji poprzez przeprowadzenie postępowania w sposób nieobiektywny. Skarżący wskazał, że w dniu 9 stycznia 2004 r. był na zwolnieniu lekarskim, niepewny jest stan wskazania alkomatu, a nadto jego wyjaśnienia zostały potraktowane jako dowody jego winy;
- skarżący uważa, iż orzeczona kara jest zbyt surowa i nie uwzględnia dotychczasowych jego osiągnięć, ja-
• nadto pan P. Rz. podniósł, że w dniu 7 kwietnia 2004 r.

złożył raport o zwolnienie go ze służby w dniu 15 kwietnia 2004 r., jednak ten wniosek nie był rozpatrzony przez organ.

W odpowiedzi na skargę Komendant Główny Policji wniosł o jej oddalenie i podtrzymał argumenty zawarte w zażądanej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Na podstawie art. 13 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona.

Natomiast zgodnie z treścią art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej i to z przepisami obowiązującymi obowiązującymi w dacie jej wydania.

Rozpatrywana pod tym względem skarga nie zasuguje na uwzględnienie.

W sprawie organ drugiej instancji prawidłowo ocenił zebrany materiał dowodowy. Zeznania funkcjonariuszy pełniących w dniu 9 stycznia 2004 r. służbę razem ze skarżącym, wynik badań alkohometrem posiadającym stosowne świadectwo legalizacji Okręgowego Urzędu Miar w K., wskazują, że pan P. Rz. był w stanie nietrzeźwości. Sam skarżący nie skorzystał natomiast z możliwości poddania się badaniu obecności alkoholu we krwi.

Wbrew zarzutom skarżącego postępowanie dyscyplinarne prowadzone przeciwko niemu było przeprowadzone

w sposób prawidłowy. Art. 135f ust. 9 zezwala na nieprzepracowanie czynności z udziałem обвинionного lub przeprowadzenie ich w miejscu pobytu обвинionного w sytuacji, gdy ten nieusprawiedliwiony nie stawi się do służby, nieusprawiedliwiony nie stawi się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie dyscyplinarne, a nawet wtedy, gdy przebywa na zwolnieniu lekarskim. Ustawodawca pozostawił tu organowi swobodny wybór sposobu postępowania. Może on w sytuacji opisanej w przepisie wybrać: czy nie przeprowadzi czynności, czy też przeprowadzi ją w miejscu pobytu обвинionного. Jest to rozwiązanie bardzo surowe, ale konieczne. W sytuacji, gdy обвинiony w sposób nieusprawiedliwiony utrudnia czynności postępowania dyscyplinarnego, a gdy zebrany materiał dowodowy pozwala na zakończenie postępowania nie można go przedłużać ze względów formalnych. W sprawie skarżący, mimo że sam z rzecznikiem dyscyplinarnym ustalił termin spotkania, odwołał go i stwierdził, że wyjeżdża, choć następnego dnia stawił się na komisariacie policji po to, aby złożyć zeznania w charakterze osoby обвинionej o popełnienie wykroczenia. Odwołując spotkanie pan P. Rz. stwierdził, że kontaktuje się z rzecznikiem w dniu 15 marca 2004 r., jednak tego nie uczynił, a wielokrotne próby kontaktu z обвинionным podejmowane przez funkcjonariusza prowadzącego postępowanie dyscyplinarne nie dawały rezultatu. Nadto pan P. Rz. mimo upływu terminu zawieszenia w czynnościach służbowych nie stawił się do służby ani nie przedstawił zwolnienia lekarskiego. Wobec tego wystąpiły dwie przesłanki z art. 135f ust. 9 ustawy o Policji – обвинiony nieusprawiedliwiony nie stawił się na wezwanie rzecznika i nieusprawiedliwiony nie stawił się do służby. Rzecznik dyscyplinarny słusznie przyjął, że zachodzą okoliczności, aby nie przeprowadzać czynności z udziałem skarżącego. Zarzuty pana P. Rz., że można było się z nim skontaktować przez brata lub żonę, nie zasługują na uwzględnienie. Skarżący był poinformowany jak

i kiedy może się skontaktować z funkcjonariuszem prowadzącym postępowanie dyscyplinarne. Sam ustalał termin spotkania i następnego kontaktu, znał numery telefonów rzeczownika dyscyplinarnego. Organ prowadzący postępowanie nie musiał więc poza tym, co uczynił, szukać jakichś specjalnych kontaktów ze stroną, przez rodzinę obwinionego.

Nietrafny jest zarzut skarżącego, iż wyznaczona mu kara była zbyt surowa, mieści się ona bowiem w katalogu kar umieszczonym w art. 134 ustawy o Policji, a organ po przeprowadzeniu postępowania prawidłowo uzasadnił wymiar kary. Nadto w nowoczesnym państwie osoby sprawujące funkcje publiczne powinny liczyć się z tym, iż zgodnie z łacińską zasadą *honor habet onus* (honor przynosi ciężar) poddane są surowszej ocenie niż zwykli obywatele. Co więcej, im ktoś pełni wyższą funkcję, tym surowszym kryteriom podlega. Oficer policji powinien w zakresie swoich obowiązków być oceniany surowiej niż funkcjonariusz, który nie jest oficerem. Oficer bowiem odpowiada za ludzi, którymi dowodzi, jest dla nich przykładem i musi podejmować decyzje, od których niekiedy może zależeć zdrowie lub życie człowieka. Taka osoba nie może pozwolić sobie na lekkomyślność lub niedbalstwo. Organ wymierzający karę powinien więc surowiej oceniać czynny popełnione przez funkcjonariuszy, którzy są oficerami, niż innych policjantów. Oficer, który stawia się do służby w stanie nietrzeźwości, nie daje dobrego przykładu swoim podwładnym, innym funkcjonariuszom, a nadto naraża zdrowie i życie swoich podwładnych i ludzi, których jako policjant ma chronić. Jego czyn zasługuje na szczególne potępienie. Tym bardziej, że dopuścił się go oficer mający osiągnięcia w służbie.

Odnosząc się do zarzutu związanego z tym, że skarżący złożył wniosek o zwolnienie ze służby, który nie został rozpatrzony, należy wskazać, że wniosek taki nie wstrzymuje postępowania dyscyplinarnego.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Admi-

nistracyjny, na podstawie art. 151 w związku z art. 132 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), orzekł jak w sentencji.

Za zgodność z oryginałem
Na oryginalne właściwe podpisy

Monika Niewińska
referent-stażysta

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 grudnia 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	Anna Mierzejewska	
Sędziowie	WSA WSA (spr.)	Bronisław Szydło
	WSA WSA	Eugeniusz Wasilewski
Protokolant	Patryk Jan Jastrzebski	

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 grudnia 2004 r.
sprawy ze skargi R. Z.

na decyzję Komendanta Głównego Policji
z dnia 31 grudnia 2003 r. nr 103
w przedmiocie stwierdzenia nieważności rozkazu per-
sonalnego

– oddala skargę –

Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalne właściwe podpisy
Michał Sułkowski
referent-stażysta

UZASADNIENIE

Komendant Główny Policji, decyzją nr 90 z dnia 29 września 2003 r., działając na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 i art. 158 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz § 45 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14), po przeprowadzeniu postępowania, odmówił stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego Komendanta Głównego Policji nr (...) z dnia 18 marca 1991 r. oraz utrzymującej go w mocy decyzji Komendanta Głównego Policji z dnia 3 czerwca 1991 r. o wymierzeniu R. Z. kary wydalenia ze służby w Policji.

W uzasadnieniu podał, że powołane we wniosku o stwierdzenie nieważności ww. rozkazu personalnego i decyzji argumenty dotyczące rażącego naruszenia prawa podczas prowadzonego postępowania dyscyplinarnego, nie znalazły potwierdzenia skutkującego stwierdzeniem nieważności tych decyzji w trybie art. 156 § 1 kpa.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy w odpowiedzi na odwołanie R. Z. Komendant Główny Policji, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, decyzją nr 103 z dnia 31 grudnia 2003 r. uchylił swoją poprzednią decyzję nr 90 z dnia 29 września 2003 r. i umorzył postępowanie.

W uzasadnieniu wyjaśnił, że z dniem 29 listopada 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 192, poz. 1873). W zmianie do ustawy o Policji ustawodawca unormował kwestię odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów, postępowania dyscyplinarnych, zasad wymierzania kar dyscyplinarnych i

wznawiania postępowań dyscyplinarnych prawomocnie zakończonych. Nie dopuszczono także stosowania przepisów kpa w zakresie uchylania orzeczeń dyscyplinarnych w stosunku do osób zwolnionych ze służby w Policji. Nowy stan prawny – po dniu 29 listopada 2003 r. – nie pozwala na dalsze prowadzenie postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności prawomocnego rozstrzygnięcia dyscyplinarnego o wyдалeniu skarżącego ze służby w Policji. Podjęcie decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności tych roszczeń dyscyplinarnych oznaczałoby wydanie decyzji bez podstawy prawnej, a w konsekwencji dotkniętej wadą nieważności na podstawie art. 156 § 1 kpa. Dlatego też Komendant Główny Policji uznał, że dalsze prowadzenie postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności orzeczeń dyscyplinarnych w niniejszej sprawie stało się bezprzedmiotowe.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie p. R. Z. wniósł o uchylenie decyzji nr 103 z dnia 31 grudnia 2003 r. Komendanta Głównego Policji, w części dotyczącej umorzenia postępowania, zarzucając, że decyzja w tej części została wydana bez podstawy prawnej z rażącem naruszeniem prawa.

Rozpatrując sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej.

Innymi słowy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie orzeka co do istoty sprawy w zakresie danego przypadku, lecz jedynie kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w tym postępowaniu z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i obowiązującymi przepisami prawa procesowego.

Rozpatrując skargę p. R. Z. pod tym kątem Sąd uznał, że

skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

W rozpoznawanej sprawie nie budzi wątpliwości fakt, że obowiązująca od 29 listopada 2003 r. ustawa z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 192, poz. 1873) zgodnie z art. 135r oraz art. 135s nie przewiduje możliwości wzruszenia orzeczenia dyscyplinarnego poprzez stwierdzenie nieważności orzeczenia. Powołana zmiana do ustawy o Policji nie dopuszcza możliwości stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie orzeczeń dyscyplinarnych w sprawach osób zwolnionych ze służby w Policji.

Przesłała więc istnieć podstawa prawna do rozpoznania wniosku skarżącego o stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego Komendanta Głównego Policji nr (...) z dnia 18 marca 1991 r. o wymierzeniu R. Z. kary wydalenia ze służby w Policji.

Z powyższych względów Sąd, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), uznając skargę za nieuzasadnioną, orzekł jak w sentencji.

Za zgodność z oryginałem:

Na oryginalne właściwe podpisy

Michał Sułkowski
referent-stażysta

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 listopada 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Stanisław Marek Pietras (spraw.)

Asesor WSA Przemysław Szustakiewicz

Asesor WSA Janusz Waławski

Protokolant Arkadiusz Koziański

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 listopada 2004 r.

sprawy ze skargi M. I.

na postanowienie Komendanta Głównego Policji

z dnia 14 października 2003 r. nr 251

w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania

– oddala skargę –

Za zgodność z oryginałem:

Na oryginalne właściwe podpisy

Arkadiusz Koziański

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 3 września 2003 r. M. I. złożył odwołanie od rozkazu personalnego Szefa Stołecznego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Warszawie z dnia 20 grudnia 1989 r. nr (...), a doręczonego mu w dniu 25 sierpnia 2003 r. W uzasadnieniu podał, że po tymczasowym aresztowaniu go w dniu 3 listopada 1988 r. w sprawie (...), Szef Stołecznego Urzędu Spraw Wewnętrznych wszczął wobec niego postępowanie dyscyplinarne, a następnie został zawieszony w czynnościach służbowych do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego. Również z tych samych powodów, jak go powiadomiono, zawieszono prowadzone wobec niego postępowanie dyscyplinarne. Następnie Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 17 maja 2000 r. sygn. akt (...) uniewinnił go od popełnienia zarzucanych mu aktów oskarżenia czynów i wyrok ten uprawomocnił się w dniu 3 października 2000 r. W tej sytuacji stanął się do służby i uzyskał informację, że rozkazem personalnym Ministra Spraw Wewnętrznych dnia 13 listopada 1989 r. nr (...) został zwolniony ze służby. W ocenie skarżącego, rozkaz ten jest nieobowiązujący, bowiem nie powiadomiono go o jego wydaniu i tym samym pozbawiono go możliwości odwołania się od niego. Natomiast powołany już wyżej rozkaz z dnia 20 grudnia 1989 r., który został mu doręczony po interwencji, nie zawiera wymaganých prawem pouczeń. Mimo wszystko wnosi o jego uchylenie i umorzenie postępowania z uwagi na bezprzedmiotowość, bowiem po wydaniu opisanego już wyżej wyroku, upadła faktyczna i prawna podstawa prowadzenia postępowania dyscyplinarne, a w konsekwencji wymierzenia mu kary dyscyplinarnej. Ponadto stwierdził, że prowadzone wobec niego wówczas postępowanie dyscyplinarne nie miało żadnej podstawy prawnej, jako że zarządzenia nr 4/76 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 stycznia 1976 r.

w tym czasie już nie obowiązywało.

Komendant Główny Policji postanowieniem z dnia 14 października 2003 r. nr 251, mając za podstawę art. 134 k.p.a., stwierdził niedopuszczalność odwołania od powyższego rozkazu. W uzasadnieniu podał, że orzeczenie dyscyplinarne w sprawie skarżącego o wydaleniu ze służby oraz rozkaz z dnia 13 listopada 1989 r. nr (...) o rozwiązaniu stosunku służbowego, wydał minister Spraw Wewnętrznych. Natomiast rozkaz personalny z dnia 20 grudnia 1989 r. nr (...), wydany został na podstawie § 7 zarządzenia nr 60 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 października 1987 r. w sprawie przebiegu służby funkcjonariuszy SB i MO (Dz. Urz. MSW z 1987 r.) i ma on jedynie charakter ewidencyjny. Nie jest on zatem rozstrzygnięciem – decyzją administracyjną, kształtującą prawa i obowiązki polijanta i w tej sytuacji nie służy od niego odwołanie. Sąd też należało stwierdzić niedopuszczalność odwołania.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego M. L. wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia i w uzasadnieniu – poza argumentami przedstawionymi już we wniosku z dnia 3 września 2003 r. – w dalszym ciągu przedstawił zarzuty dotyczące decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 listopada 1989 r. nr (...). Jednocześnie dodał, że – wbrew stanowisku organu – rozkaz nr (...) jest decyzją administracyjną, bowiem wykonuje on poprzedzającą ją decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i podaje się w nim takie elementy, jak należyne funkcjonariuszowi wynagrodzenie oraz faktyczną i prawną podstawę zwolnienia ze służby. Tym samym organ w sposób rażąco naruszył przepis art. 134 k.p.a. W odpowiedzi na skargę Komendant Główny Policji wniósł o jej oddalenie, wskazując na dotychczasowe ustalenia faktyczne i prawne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierp-

nia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) sprawy, w których skargi zostały wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r. i postępowanie nie zostało zakończone, podlegają rozpoznaniu przez właściwe wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej i to z przepisami obowiązującymi w dacie jej wydania.

Skarga analizowana pod tym kątem podlega oddaleniu, bowiem zaskarżone postanowienie jest zgodne z prawem. Zgodnie z treścią art. 134 k.p.a., organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Postanowienie w tej sprawie jest ostateczne.

Niedopuszczalność odwołania może wynikać z przyczyn o charakterze podmiotowym, jak również przedmiotowym. Niedopuszczalność odwołania z przyczyn podmiotowych obejmuje sytuacje wniesienia odwołania przez osobę, niemającą legitymacji do wniesienia tego środka zaskarżenia zgodnie z art. 28 k.p.a., albo przez stronę niemającą zdolności do czynności prawnych przewidzianych art. 30 § 2 k.p.a., lub odwołanie zawiera braki formalne, np. wynikające z art. 64 k.p.a. Przyczyny przedmiotowe obejmują przypadki braku możliwości zaskarżenia decyzji w toku instancji oraz przypadki braku przedmiotu zaskarżenia. Zatem niedopuszczalne jest odwołanie od decyzji wydanej w postępowaniu jednoinstancyjnym w trybach szczególnych przewidzianych przepisami prawa lub odwołanie nie służy od decyzji, która nie weszła do obrotu

prawnego albo gdy czynność organu administracji państwowej nie jest decyzją administracyjną, a stanowi np. czynność materialno-techniczną.

Jak wynika z dokumentów z akt sprawy, skarżący rozkazem personalnym Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 listopada 1989 r. nr (...), został zwolniony ze służby w MO i jako podstawę podano przepis art. 20 ust. 1 i art. 73 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy SB i MO (Dz. U. Nr 38, poz. 181). Zatem podstawę zwolnienia ze służby stanowiła wymierzona skazującemu kara dyscyplinarna wydalenia ze służby. Natożmiast sporny rozkaz personalny Szeffa Stołecznego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Warszawie z dnia 20 grudnia 1989 r. nr (...) stwierdzał jedynie, że skarżący „z dniem 13 listopada 1989 roku zgodnie z rozkazem personalnym nr (...) MSW z dnia 13 listopada 1989 roku został wydalony ze służby w MO z jednoczesnym obniżeniem stopnia milicyjnego do podporucznika”. Stał też był on następstwem rozkazu z dnia 13 listopada 1989 r. i nie ma żadnych wątpliwości, czy też niepewności, co do skutków prawnych tej ostatniej decyzji (Konstytucyjnej), ponieważ w sposób konkretny i wyczerpujący określiła ona sytuację prawną skarżącego. Wobec powyższego nie ma w tym wypadku miejsca na drugie, nawet deklaratoryjne rozstrzygnięcie administracyjne. Wobec powyższego uznać należy, że w rozpoznawanej sprawie mamy do czynienia z dwoma rozkazami personalnymi o zwolnieniu, ale tylko rozkaz z dnia 13 listopada 1989 r. jest rozkazem — decyzją administracyjną, wywołującą skutki w sferze zewnętrznej, natomiast drugi rozkaz był wydany na użytek wewnętrzny, do celów ewidencyjnych, porządkowych i w związku z tym nie posiada on przymiotu decyzji administracyjnej i jest czynnością materialno-techniczną.

Ponadto nie zmienia jego istoty zarzut ze skargi, a spraważająca się do tezy, że sporny rozkaz zawiera takie elementy charakterystyczne dla decyzji, jak należne funkcjonariuszu

szowi wynagrodzenie. Wszak mowa jest w nim o skarżącym, który w dniu jego wydania znajduje się w określonej sytuacji prawnej, a mianowicie: „pozostający w dyspozycji, zawieszony w czynnościach służbowych w 16 (szesnastej) grupie uposażenia zasadniczego — 43.800.- (...) złotych”.

W tym stanie rzeczy, na mocy art. 151 w zw. z art. 132 cytowanej już wyżej ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 97 § 1 cytowanej wyżej ustawy — Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należało orzec jak w sentencji wyroku.

Za zgodność z oryginałem:

Na oryginalnie właściwe podpisy

Arkadiusz Koziański

referent-stażysta