

Wyrok z dnia 1 grudnia 1994 r.
III ARN 65/94

Przy zwolnieniu policjanta ze służby z powołaniem się na art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) należy uwzględnić okoliczności konkretnego przypadku, dotyczące zachowania się policjanta w służbie i w życiu prywatnym, bądź zdarzenia, które uniemożliwiają lub utrudniają pełnienie służby.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 1 grudnia 1994 r. sprawy ze skargi Urszuli S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 listopada 1993 r., [...] w przedmiocie zwolnienia ze służby w Policji, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 1994 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Rozkazem personalnym Komendanta Głównego Policji [...] z dnia 30 lipca 1990 r. Urszula S. została zwolniona ze służby w Policji, będąc w dniu zwolnienia młodszym chorążym zatrudnionym na stanowisku starszego referenta do spraw finansowych w Wydziale Gospodarki Materiałowo-Technicznej w Komendzie Wojewódzkiej Policji w L. Za podstawę prawną rozwiązania stosunku służbowego uznano art. 41 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 147 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.).

Z akt osobowych Komendy Wojewódzkiej Policji w L. wynika, że rozkaz personalny Komendanta Głównego Policji z dnia 30 lipca 1990 r. odnoszący się m.in. do Urszuli S. obejmował większą, aczkolwiek bliżej nie określoną grupę funkcjonariuszy policji, gdyż w dokumentach akt osobowych rozkaz ten traktowany jest jako "wyciąg". Przypuszczenie to potwierdza rozkaz personalny Komendanta Wojewódzkiego Policji w L. z dnia 31 lipca 1990 r. [...] odwołujący się wprawdzie do rozkazu ogólnego, lecz zawierający także formułę "zwalniania ze służby w Policji". Obydwa omawiane tu dokumenty nie zawierają żadnego uzasadnienia faktycznego i prawnego, pouczenia o środkach odwoławczych; powołują się natomiast na powołaną wyżej podstawę prawną. Na rozkazie Komendanta Głównego Policji umieszczony został podpis Przewodniczącego Związku Zawodowego Policjantów Garnizonu L.

Jak twierdzi zainteresowana decyzje te nie zostały jej doręczone z uwagi na umieszczone na nich klauzule "tajności" i nie zawierały daty ustania stosunku służbowego. Zamiar zwolnienia ze służby miał zakomunikować ustnie Urszuli S. dwa tygodnie przed wydaniem rozkazu personalnego Komendanta Głównego Policji ówczesny

Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w L., nie potwierdzając tego faktu ani protokołem ani nawet notatką o przeprowadzonej rozmowie. Strona skarżąca twierdzi także, że jej rozmówca uprzedził ją, iż od decyzji o zwolnieniu ze służby nie przysługuje jej ani środek odwoławczy ani skarga do sądu administracyjnego.

Po rozwiązaniu stosunku służbowego w Policji skarżąca zwróciła się o jej zatrudnienie w charakterze pracownika urzędu państwowego, tj. st. asystenta Wydziału Zaopatrzenia służby administracyjno-gospodarczej w rozumieniu art. 7 ust. 3 ustawy o Policji. W marcu 1991 r. została mianowana na to stanowisko przy niezmienionym w zasadzie dotychczasowym zakresie czynności i w tym samym miejscu pracy. W marcu 1991 r. wraz z grupą pracowników cywilnych Komendy Wojewódzkiej Policji w L. Urszula S. zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych o zmianę decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji. Postanowieniem z dnia 25 lutego 1993 r. Minister Spraw Wewnętrznych stwierdził, że odwołanie "zostało wniesione z uchybieniem terminu dla jego wniesienia w art. 129 § 2 k.p.a.". Postanowienie to zostało uchylone, na skutek skargi zainteresowanej, wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lipca 1993 r. [...] wobec stwierdzenia, że rozkaz personalny Komendanta Głównego Policji o zwolnieniu ze służby nie zawierał ani uzasadnienia ani pouczenia o prawie odwołania do organu II instancji. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na potrzebę ustalenia z jakich przyczyn strona nie złożyła odwołania w ustalonym terminie i czy nie zachodzą podstawy do przywrócenia uchybionego terminu. Decyzją z dnia 25 listopada 1993 r. Minister Spraw Wewnętrznych: a) przywrócił stronie termin do wniesienia odwołania od decyzji Komendanta Głównego Policji z dnia 30 lipca 1990 r. [...] i b) decyzję tę utrzymał w mocy. W uzasadnieniu decyzji Minister Spraw Wewnętrznych podał, że rozkaz personalny Komendanta Głównego Policji o zwolnieniu ze służby nie został skarżącej doręczony z uwagi na klauzulę "tajności", aczkolwiek jego treść była jej znana, przyznał także, że rozkaz nie zawierał pouczenia o prawie odwołania. Minister Spraw Wewnętrznych wyraził w uzasadnieniu swego postanowienia przekonanie, że zainteresowana powinna znać przepisy ustawy o Policji, zwłaszcza te, które regulują prawa i obowiązki policjanta m.in. w zakresie uprawnień do składania odwołań od decyzji przełożonych służbowych I instancji do organów wyższego stopnia. Uzasadnienie postanowienia Ministra Spraw Wewnętrznych stwierdza w zakończeniu, że "... analiza postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia Urszuli S. ze służby wskazuje, iż dotknięte ono było wadami formalnymi...".

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego zawierającej obszerne uzasadnienie faktyczne i prawne, strona zarzucając naruszenie podstawowych zasad postępowania administracyjnego podniosła m.in., że: a/ do dnia wniesienia skargi nie przedstawiono jej decyzji o zwolnieniu ze służby w pełnym jej brzmieniu nawet do wglądu, b) z rozmowy z Zastępcą Komendanta Wojewódzkiego Policji w L. wbrew wymaganiam art. 14 § 2 k.p.a. nie sporządzono protokołu ani nie zamieszczono żadnej adnotacji o przeprowadzeniu tej rozmowy, c) decyzje o zwolnieniu ze służby podjęte zostały bez uprzedniego zasięgnięcia opinii Związku Zawodowego Policjantów, jak tego wymaga art. 43 ust. 3 ustawy o Policji, gdyż podpis Przewodniczącego tego Związku na rozkazie personalnym nie zastępuje uchwały organu kolegialnego jakim jest Zarząd Związku Zawodowego, d) zgoda na zatrudnienie w charakterze pracownika cywilnego policji była wymuszona ówczesną sytuacją i brakiem jakiegokolwiek perspektywy znalezienia pracy w L.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 21 kwietnia 1994 r. [...] skargę oddalił. Odwołując się do warunków w jakich następował proces organizowania policji, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że zaskarżony rozkaz personalny o zwolnieniu ze służby nie odpowiadał w pełni przepisom kodeksu postępowania administracyjnego, jednakże w ocenie NSA obecnie tego typu zarzuty są nieaktualne, bowiem Minister przywrócił termin do wniesienia odwołania i sprawę rozpoznał co do meritum. Ustosunkowując się natomiast do zarzutu, że zachowanie skarżącej nie stwarzało przesłanek do zwolnienia, NSA uznał, że odwołanie się przez organ II instancji do formuły zwolnienia ze względu na ważny interes służby nie ma cech dowolności i znajduje uzasadnienie w treści art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji. W konkluzji Naczelny Sąd Administracyjny uważa, że zaskarżonej decyzji nie można skutecznie zarzucić rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył rewizją nadzwyczajną Rzecznik Praw Obywatelskich wnosząc o jego uchylenie oraz uchylenie także poprzedzającej go decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 listopada 1993 r. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej zwrócono m.in. uwagę, że odnosząc się do podstawy prawnej rozwiązania stosunku służbowego z Urszulą S. należało uwzględnić aspekt formalno-prawny oraz faktyczny. Rozważając pierwszą kwestię nie sposób nie wskazać, że instytucja zwolnienia ze względu na dobro służby występuje w poprzednio obowiązujących uregulowaniach pragmatycznych (art. 16 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o Służbie funkcjonariuszy SB i MO PRL - Dz. U. Nr 38, poz. 181; art. 65 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy MO - tekst jednolity: Dz. U. Nr 23 z 1973 r., poz. 136 ze zm.). Wprawdzie ani powołane ustawy, ani też inne obowiązujące przepisy wewnętrzne nie definiowały, a nawet nie precyzowały bliżej pojęcia "dobro służby", jednak w praktyce kadrowej stosowano te przepisy jako podstawę zwolnienia funkcjonariusza, który w ocenie przełożonych nie powinien z przyczyn pozamerytorycznych pełnić dalej służby, ale nie można było tego uczynić na innej podstawie ustawowej. Powyższą zasadę w stosowaniu tej podstawy zwolnienia zaakceptował w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny. Wskazał jednak, że przesłanka "ważnego interesu służby" musi być skonkretyzowana w każdej indywidualnej sprawie dotyczącej danego policjanta, przez ustalenie okoliczności faktycznych, składających się na taką ocenę danej sprawy, należycie udowodnionych przy czynnym udziale samego zainteresowanego oraz wskazanych w uzasadnieniu decyzji o zwolnieniu (wyrok z dnia 24 lutego 1992 r., sygn. II SA 1188/91) i które to okoliczności faktyczne winny się w szczególności odnosić do art. 1 ustawy o Policji (wyrok z dnia 5 czerwca 1991 r., sygn. II SA 35/91). Ponadto NSA jednoznacznie podniósł, w wyroku z dnia 30 grudnia 1992 r., sygn. II SA 2318/92, że gwarancje trwałości stosunku służbowego odnoszą się również do policjantów, o których mowa w art. 149 ust. 1 ustawy o Policji, zaś art. 147 ust. 2 tej ustawy jest przepisem przejściowym, dotyczącym spraw organizacyjnych a nie osobowych (kadrowych).

Z powołanej wyżej praktyki, twierdzi rewizja nadzwyczajna oraz z orzecznictwa NSA wynika jednoznacznie, że zwolnienie ze względu na "ważny interes służby" jest decyzją indywidualno-konkretną i nie może odnosić się do całej grupy adresatów, wyróżnionych tylko przez ich organizacyjne usytuowanie, a tworzenie nowych jednostek organizacyjnych nie uzasadnia stosowania tej podstawy zwolnienia. Przechodząc natomiast do kwestii niespełnienia wymogu konsultacji rozkazu o zwolnieniu ze

statutowymi organami Związku Zawodowego Policjantów, rewizja nadzwyczajna zwraca uwagę, że zgodnie z treścią art. 43 ust. 3 ustawy o Policji, zwolnienie ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 tej ustawy wymaga zasięgnięcia opinii związku zawodowego, a czynność ta winna poprzedzać wydanie decyzji, zaś wspomniana opinia spełniać także określone wymogi merytoryczne i formalne. Przemawia za tym nie tylko wykładnia językowa przepisu art. 43 ust. 3 ustawy o Policji, ale i stanowisko NSA, zawarte w wyroku z dnia 24 lutego 1992 r., sygn. II SA 1188/91. W orzeczeniu tym NSA wyraził pogląd, że chodzi "o opinię uprawnionego statutowo organu związku zawodowego określonego szerebła strukturalnego, podjętą w przepisany trybie oraz wyrażoną w określonej przez statut formie, w sposób nie budzący wątpliwości, że wydał ją uprawniony organ związku, po zapoznaniu się z zarzutami, uzasadniającymi zamiar rozwiązania stosunku służbowego na powyższej podstawie". Stanowisko to NSA rozwinął w wyroku z dnia 4 marca 1992 r., sygn. II SA-85/92, wskazując, iż "zamiar zwolnienia policjanta ze służby z uwagi na jej ważny interes musi być podany w takim terminie, by zarząd odpowiedniej struktury związkowej mógł dokonać wnikliwej oceny policjanta, jego służby, zachowania, kwalifikacji itp. i przedstawił tę opinię na piśmie organowi decyzyjnemu."

Oceniając zarzuty rewizji nadzwyczajnej Sąd Najwyższy wyraża przekonanie, że jest ona uzasadniona.

Ze względu na rangę i znaczenie dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy prawne zarzuty rewizji nadzwyczajnej można podzielić na: a) procesowe tzn. odnoszące się do wymagań ustanowionych przez kodeks postępowania administracyjnego i b) prawno-materialne związane z podstawą prawną decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji.

W pierwszej z wyodrębnionych tu grup Sąd Najwyższy wyraża wątpliwość, czy w rozpatrywanej sprawie została wydana decyzja administracyjna w reżimie prawnym określonym przez kodeks postępowania administracyjnego, skoro wbrew wymaganiom art. 109 § 1 k.p.a. nie była ona nigdy doręczona na piśmie stronie, a ponadto nie spełnione zostały nawet przesłanki do wydania decyzji ustnej określone w art. 14 § 2 k.p.a., który zresztą w rozpatrywanej sprawie nie mógł być zastosowany, albowiem interes strony nie mógł przemawiać za zastosowaniem ustalonego w tym przepisie trybu postępowania. Nie rozważając innych zarzutów odnoszących się do naruszenia w tej sprawie podstawowych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, Sąd Najwyższy nie może zaakceptować poglądu wyrażonego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że wymienione naruszenia zasad procedury administracyjnej mogą być ocenione generalnie co najwyżej jako takie, które "nie odpowiadają w pełni" przepisom k.p.a. oraz, że obecnie stały się one "nieaktualne" ze względu na merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Ministra Spraw Wewnętrznych. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 1993 r., III ARN 16/93 wydanym w sprawie, w której rozstrzygnięcie sprowadzało się do kwestii ważności decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy z urzędnikiem państwowym w związku z reorganizacją urzędu wyrażony został pogląd, że ze zrozumiałych względów w sprawie takiej tzw. decyzje personalne kształtowane są przez dwie odrębne kategorie przesłanek: a) celowościowe i prakseologiczne odnoszące się do kwestii związanych z zakresem reorganizacji, przemieszczeniem i selekcją pracowników itp. i b) prawne, wyznaczające sposób podejmowania indywidualnych decyzji podejmowanych w stosunku do poszczególnych pracowników, granice ochrony ich praw i interesów. Przesłanki organizacyjne i

celowościowe, jak również i te, które odnoszą się do przyjętych kryteriów oceny poszczególnych pracowników przewidywanych do zwolnienia lub przeniesienia na inne stanowisko pracy nie podlegają kontroli sądu administracyjnego w związku z ogólnym założeniem wyrażonym w art. 196 § 1 k.p.a., iż sądowa kontrola decyzji administracyjnych dokonywana jest wyłącznie z punktu widzenia jej zgodności z prawem. Ograniczony zakres tej sądowej kontroli nie oznacza jednak, że organizacyjne, ekonomiczne, polityczne lub społeczne cele reorganizacji są wartością nadrzędną w stosunku do obowiązującego prawa jako cenionego dobra społecznego i uznanej wartości indywidualnej. Analiza sposobu uzasadnienia zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 1991 r. - stwierdza dalej Sąd Najwyższy - zdaje się jednak wskazywać na to, że NSA wydając wyrok w tej sprawie jak gdyby uznał nadrzędność przesłanek celowościowych co wyraża się m.in. w obszernym uzupełnieniu uzasadnienia faktycznego i prawnego zaskarżonej decyzji administracyjnej, powoływaniu się na intencje organu administracji nie wyrażone bezpośrednio w treści wydanych decyzji i wreszcie w tolerancyjnym stosunku do oczywistych wad prawnych decyzji podjętej przez naczelną administrację co uzewnętrznione zostało chociażby w określeniach "... decyzja zawiera szereg uchybień i niezręczności...". Żadne względy, a w szczególności znaczenie reorganizacji dla sprawnego działania administracji nie mogą być usprawiedliwieniem naruszenia prawa przy podejmowaniu decyzji dotyczących indywidualnych osób, i to bez względu na to jak oceniana jest adekwatność rozwiązań prawnych w stosunku do współczesnych warunków ekonomicznych i społecznych.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela przytoczony tu pogląd, zwracając jednocześnie uwagę, że uzasadnienie tzw. merytorycznej decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 listopada 1993 r. także jednoznacznie preferuje przesłanki ogólne odnoszące się do okresu i warunków w jakich dokonywana była reorganizacja Policji, pomijając niemal całkowicie wymagania prawne wynikające z art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji i nawet nie podejmując próby ich zastosowania w indywidualnej sprawie. Usprawiedliwienie niedopełnienia obowiązku doręczenia decyzji klauzulą "tajności" tego dokumentu polega wręcz na nieporozumieniu, skoro decyzja o zwolnieniu ze służby państwowej bez względu na szczególny status organu, który ją wydał lub specyfikę służby nigdy nie może być "tajna" dla adresata tej decyzji. Organ odwoławczy rozpatrując sprawę w granicach kompetencji wynikającej z art. 138 k.p.a. jest bezwzględnie związany naczelnymi regułami postępowania administracyjnego wynikającymi z art. 6 i 7 k.p.a. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy z okoliczności sprawy wynika potrzeba dokonania jej oceny w kontekście przesłanek nieważności, tj. gdy kwestionowana decyzja wydana została bez podstawy prawnej bądź z rażącym naruszeniem prawa. Organ odwoławczy nie rozważył m.in. okoliczności, czy rozkaz personalny Komendanta Głównego Policji [...] nie miał charakteru raczej dyrektywy (instrukcji) adresowanej do podległych mu organów, co oznaczałoby, że pozbawiony jest on w ogóle cech znamienych dla decyzji administracyjnej w indywidualnej sprawie z rozumieniem art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a. Za przypuszczeniem takim przemawia okoliczność, że w tych kategoriach oceniona została ona m.in. przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w L. o czym świadczy to, iż uznał się on za upoważnionego do podjęcia samoistnej decyzji o zwolnieniu ze służby, do czego nie był upoważniony wobec ograniczeń wynikających z art. 45 ust. 1 pkt 5 ustawy o Policji. Trafne są także zarzuty

rewizji nadzwyczajnej co do niewłaściwego zastosowania w rozpatrywanej sprawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji. W uzupełnieniu argumentów zawartych w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy uznaje za konieczne podkreślić, że wszystkie ustawowe przyczyny zwolnienia ze służby policjanta ustanowione w art. 41 ust. 2 ustawy o Policji zawierają tę wspólną cechę, że odwołują się one do okoliczności lub zdarzeń związanych bądź z zachowaniem się policjanta w służbie lub w życiu prywatnym bądź do okoliczności, na powstanie których nie miały one wprawdzie decydującego wpływu, lecz powstanie których utrudnia mu lub wręcz uniemożliwia jej pełnienie. We wszystkich zatem wypadkach ocena końcowa poprzedzająca decyzję o zwolnieniu ze służby musi uwzględniać okoliczności konkretnego, indywidualnego wypadku. Podstawa prawna zwolnienia ze służby wynikająca z pkt 5 ust. 2 art. 41 ustawy nie ma innego niż indywidualno-konkretny wymiaru. Naczelny Sąd Administracyjny całkowicie pominął w swych rozważaniach zarzuty skargi odnoszące się do tego aspektu sprawy.

W konsekwencji Sąd Najwyższy uważa, że Naczelny Sąd Administracyjny oddalając skargę nie rozważył należycie, z naruszeniem art. 207 § 2 k.p.a. potrzeby uchylenia zaskarżonej decyzji pomimo istnienia wielu przesłanek wskazujących na naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym, które miały wpływ na wynik sprawy, a także naruszenie przepisów prawa materialnego. Uzasadnia to uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania. Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy Naczelny Sąd Administracyjny rozważy dyrektywy wynikające z art. 424 k.p.c. mającego zastosowanie w sprawie, stosownie do treści art. 211 k.p.a.

=====