

Wyrok z dnia 6 czerwca 2003 r.

III RN 227/01

Tymczasowe aresztowanie funkcjonariusza Służby Więziennej i wniesienie przeciwko niemu aktu oskarżenia nie stanowią przesłanek fakultatywnej decyzji o zwolnieniu ze służby (art. 39 ust. 2 pkt 4 i ust. 3 pkt 2 i 5 w związku z art. 37 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.).

Przewodniczący SSN Zbigniew Myszka, Sędziowie SN: Andrzej Kijowski (sprawozdawca), Herbert Szurgacz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 czerwca 2003 r. sprawy ze skargi Jana M. na decyzję Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 2000 r. [...] w przedmiocie zwolnienia ze służby, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 marca 2001 r. [...]

1) o d d a ł rewizję nadzwyczajną;

2) zasądził od Ministra Sprawiedliwości na rzecz Jana M. kwotę 180 zł (sto osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu z rewizji nadzwyczajnej.

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

Minister Sprawiedliwości decyzją z dnia 27 września 2000 r. [...] utrzymał w mocy decyzję Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 17 lipca 2000 r., wydaną na podstawie art. 39 ust. 3 pkt 5 i ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.), mocą której sierżant Jan M. został zwolniony ze Służby Więziennej ze względu na ważny interes służby. W uzasadnieniu decyzji podniesiono, że Prokuratura Okręgowa w Ł. przedstawiła temu funkcjonariuszowi zarzut popełnienia przestępstwa z art. 228 § 1 i § 3 k.k. , po czym skierowała przeciwko niemu akt oskarżenia do Sądu

Rejonowego w Ł. W tej sytuacji sierżant Jan M. został przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych zawieszony w czynnościach i odsunięty od wykonywania obowiązków służbowych. Skoro jednak materiał dowodowy zebrany w postępowaniu przygotowawczym wskazuje na popełnienie czynu, który w swej istocie jest naruszeniem podstawowych zadań Służby Więziennej określonych w art. 1 ust. 3 pkt 2 powołanej wyżej ustawy, to usprawiedliwione jest stanowisko organu pierwszej instancji, że ważny interes służby wymaga zwolnienia z niej sierżanta Jana M., który zajmował stanowisko służbowe związane z „wypełnianiem istotnej roli w procesie oddziaływania penitencjarnego i w zakresie zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania karnego”. Dopuszczenie się przez sierżanta Jana M. rażącego naruszenia zadań Służby Więziennej, realizującej funkcje państwa w zakresie tymczasowego aresztowania i wykonania kary pozbawienia wolności, miało negatywny wydźwięk społeczny i spowodowało pogorszenie wizerunku Służby Więziennej w opinii publicznej, co jest tym bardziej zrozumiałe, jeżeli wziąć po uwagę, iż funkcjonariusz powinien wykazywać nieskazitelny charakter i cieszyć się nieposzlakowaną opinią, a tymczasem zachowanie oskarżonego miało związek z przestępczością zorganizowaną [...]. Minister Sprawiedliwości nie podzielił twierdzenia odwołującego się, że organ pierwszej instancji bezzasadnie przyjął konieczność zwolnienia ze służby przed wydaniem wyroku w sprawie karnej, a poza tym stwierdził, że zawieszenie postępowania dyscyplinarnego do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego pozostaje bez znaczenia dla postępowania administracyjnego w przedmiocie zwolnienia ze służby w trybie art. 39 ust. 3 pkt 5 ustawy, które toczy się niezależnie.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 12 marca 2001 r. [...] wydanym po rozpoznaniu skargi Jana M., uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji. W motywach tego rozstrzygnięcia stwierdził, iż przepis art. 39 ust. 3 pkt 5 ustawy o Służbie Więziennej, będący materialnoprawną podstawą zaskarżonej decyzji, stanowi, że funkcjonariusza można zwolnić ze służby w przypadku, gdy wymaga tego ważny interes służby. Sformułowanie „można zwolnić” oznacza, że zwolnienie ma fakultatywny charakter i zostało pozostawione tzw. uznaniu administracyjnemu. Zanim organ administracyjny zdecyduje, w jakim zakresie uczyni użytek ze swego uprawnienia, powinien wnikliwie i wszechstronnie wyjaśnić stan faktyczny, a następnie rozważyć go w świetle wszystkich przepisów prawa materialnego mogących znaleźć zastosowanie w danej sprawie (art. 7, art. 10 § 1 i art. 77 k.p.a.). Minister Sprawiedliwości nie przeprowadził

jednak takiego postępowania i ograniczył się do twierdzenia, że skarżącemu został przedstawiony zarzut naruszenia art. 228 § 1 i § 3 k.k., a następnie skierowano przeciwko niemu akt oskarżenia do Sądu Rejonowego w Ł. Tymczasem fakt ten nie świadczy jeszcze o popełnieniu czynu opisanego w akcie oskarżenia, zwłaszcza, że zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP każdego uważa się za niewinnego dopóty, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Czyn zarzucany skarżącemu nie został też ustalony w postępowaniu dyscyplinarnym, które zawieszono do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego.

Od powyższego wyroku Minister Sprawiedliwości wniósł rewizję nadzwyczajną, zarzucając rażące naruszenie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), art. 39 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, jak też art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP i na tej podstawie oraz z powołaniem się na przepis art. 57 ust. 2 ustawy o NSA - wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej wskazano w szczególności, że chybiony jest pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, jakoby koniecznym warunkiem fakultatywnego zwolnienia ze Służby Więziennej na podstawie art. 39 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej było prawomocne potwierdzenie czynu zarzucanego funkcjonariuszowi w akcie oskarżenia. Wymierzenie dyscyplinarnej kary wydalenia ze służby, względnie skazanie prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności, której wykonanie zostało warunkowo zawieszone lub za przestępstwo umyślne ścigane z urzędu - jako przesłanki obligatoryjnego zwolnienia ze służby są uregulowane w art. 39 ust. 2 pkt 3 i 4 powołanej ustawy. Natomiast fakultatywne zwolnienie ze względu na „ważny interes służby” zostało odrębnie unormowane w art. 39 ust. 3 pkt 5 ustawy i do zastosowania tego przepisu wystarczy zaistnienie takich okoliczności faktycznych, w wyniku których doszło do naruszenia „ważnego interesu służby”. Ta przesłanka ma wprawdzie uznaniowy charakter, lecz wnoszący rewizję nadzwyczajną uważa, że w ramach tego administracyjnego uznania wykazał, iż skarżący przez rażące nieprawidłowości w wykonywaniu podstawowych zadań służby, skutkujące zastosowaniem środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, a następnie wniesienie aktu oskarżenia obejmującego przestępstwo umyślne, podważył zasadę wiarygodnego wykonywania statutowych celów Służby Więziennej. Te okoliczności ustalone w po-

stępowaniu przygotowawczym stanowią wystarczającą podstawę do uznania, że skarżący swoim postępowaniem przyczynił się do pogorszenia wizerunku Służby Więziennej w opinii publicznej. W tej sytuacji nie sposób nie przyjąć, że ważny interes służby wymagał zwolnienia funkcjonariusza na podstawie art. 39 ust. 3 pkt 5 ustawy. Ta uznaniowa przesłanka zwolnienia nie wymaga dodatkowych ustaleń potwierdzających popełnienie czynu, uniemożliwiającego dalsze pozostawanie w służbie. Wnoszący rewizję nadzwyczajną uważa też, że Naczelny Sąd Administracyjny z naruszeniem wymagań z art. 328 §2 k.p.c. ograniczył się do ogólnikowej dezaprobaty postępowania Ministra Sprawiedliwości, co nie może zastąpić przedstawienia własnego i należytego uzasadnionego stanowiska w konkretnej kwestii prawnej zawartej w uzasadnieniu decyzji administracyjnych obu instancji. Sąd nie wskazał przyczyn, dla których Minister Sprawiedliwości nie mógł przy podejmowaniu decyzji wykorzystać wyników postępowania przygotowawczego w procesie karnym, tylko powołał się na konstytucyjną zasadę domniemania niewinności i uznając, że samo skierowanie aktu oskarżenia do sądu nie świadczy o popełnieniu czynu karalnego, „wypowiedział sugestie odnoszące się do przypadków określonych w art. 39 ust. 2 ustawy, zupełnie pomijając kwestie objęte zakresem jej przepisu art. 39 ust. 3, stanowiącego podstawę prawną zaskarżonej decyzji”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna podlega oddaleniu, gdyż zaskarżony przez nią wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, choć błędnie uzasadniony, pozostaje w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym. Uchylenie przez NSA zaskarżonej decyzji nastąpiło wprawdzie z powołaniem się na konstytucyjną zasadę domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP), ale w istocie ze względu na to, że organ administracyjny z naruszeniem art. 7, art. 10 § 1 i art. 77 k.p.a. nie dokonał samodzielnych ustaleń, pozwalających na przyjęcie, iż skarżący popełnił zarzucany mu czyn, uniemożliwiający dalsze pozostawanie w Służbie Więziennej. Wynika stąd pośrednio, że w postępowaniu administracyjnym można było - zdaniem NSA - obalić owo domniemanie, co jednak jest nie tyle - jak uważa Minister Sprawiedliwości - twierdzeniem ogólnikowym (nie konkretyzującym o jakie dowody chodzi oraz nie wyjaśniającym dlaczego nie może to być materiał zgromadzony w przygotowawczej fazie procesu karnego), ile twierdzeniem błędnym, a nawet zawierającym wew-

nętrzną sprzeczność. Tymczasowe aresztowanie i wniesienie aktu oskarżenia nie należą bowiem do zakresu zdarzeń aktualizujących fakultatywne uprawnienie władzy służbowej do zwolnienia funkcjonariusza Służby Więziennej ze względu na „ważny interes służby”.

Powyższy wniosek wypływa z przepisów art. 39 ust. 2 pkt 4 oraz ust. 3 pkt 2 i pkt 5, interpretowanych w związku z art. 37 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej. Pierwszy z tych przepisów stanowi o obligatoryjnym zwolnieniu funkcjonariusza w razie skazania go prawomocnym wyrokiem sądu na karę bezwzględnego pozbawienia wolności (czyli bez warunkowego zawieszenia jej wykonania) lub za przestępstwo umyślne ścigane z urzędu. Natomiast drugi z powołanych przepisów przewiduje fakultatywne zwolnienie ze służby funkcjonariusza skazanego prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo inne niż określone w powołanym przepisie ust. 2 pkt 4. Co prawda, przepis art. 39 ust. 3 pkt 5 ustawy dopuszcza fakultatywne zwolnienie funkcjonariusza również wtedy, gdy wymaga tego „ważny interes służby”, ale nie ma podstaw do twierdzenia, że ten niedookreślony zwrot jest tak szeroki, iż obejmuje również zachowania funkcjonariusza, które spowodowały wszczęcie wobec niego postępowania karnego (pod zarzutem popełnienia przestępstwa innego niż określone w art. 39 ust. 2 pkt 4), w tym także zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. W takim bowiem przypadku ramy art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy byłyby puste, gdyż zostałyby pochłonięte przez przepis art. 39 ust. 3 pkt 5, a takiego zamierzenia nie sposób przypisać racjonalnemu ustawodawcy. Jeżeli bowiem funkcjonariusza można zwolnić ze służby „dopiero” w razie prawomocnego skazania, to tym bardziej nie wolno go zwolnić we wcześniejszej fazie postępowania karnego ze względu na „ważny interes służby”. Dlatego należy przyjąć, że przesłanki fakultatywnego zwolnienia ze względu na „ważny interes służby” nie obejmują zdarzeń określonych w pozostałych przepisach ust. 3, a więc w jego punktach 1 - 4 i 6 - 7.

Rozumowanie to potwierdza przepis art. 37 ustawy, który w ust. 1 stanowi, iż funkcjonariusza zawiesza się w razie tymczasowego aresztowania lub wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z urzędu, zaś w ust. 2 postanawia, że zawieszenie ma fakultatywny charakter w razie wszczęcia postępowania karnego w sprawie o przestępstwo nieumyślne ścigane z urzędu lub postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby. Zawieszenie następuje w zasadzie na czas nie dłuższy

niż trzy miesiące, lecz w szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia można przedłużyć do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego (art. 37 ust. 3 ustawy). Funkcjonariuszowi tymczasowo aresztowanemu lub z innych przyczyn zawieszonemu w czynnościach służbowych przysługuje połowa należnego uposażenia (art. 120 i 121 ustawy), ale jeżeli władza służbowa uzna, że pomimo upływu trzymiesięcznego okresu zawieszenia nie może on nadal wykonywać czynności służbowych, to powinna konsekwentnie uznać, że zachodzi „szczególnie uzasadniony przypadek” i przedłużyć zawieszenie do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego, którego typem jest skądinąd również postępowanie dyscyplinarne. Co prawda, wypłacanie choćby połowy należnego uposażenia przez relatywnie bardzo długi okres, w jakim może toczyć się postępowanie karne, budzi wątpliwości, lecz stanowi to co najwyżej usprawiedliwioną przesłankę dokonania odpowiedniej zmiany przepisów ustawy, np. w kierunku dopuszczającym wygaśnięcie stosunku służbowego *ex lege* po jakimś czasie trwania tymczasowego aresztu lub zawieszenia w pełnieniu czynności służbowych z innych przyczyn. Nie jest to natomiast argument za rozszerzającą interpretacją pojęcia „ważny interes służby” z oportunistycznym uzasadnieniem podanym w rewizji nadzwyczajnej, że skoro w okolicznościach faktycznych przedmiotowej sprawy brakowało przesłanek do zwolnienia skarżącego na innej podstawie, to organy administracyjne stanęły wobec „konieczności zastosowania szczególnego trybu z art. 39 ust. 3 pkt 5 ustawy”. Takie rozumowanie przekreśla bowiem sens formułowania w ustawie katalogu przyczyn fakultatywnego zwolnienia ze służby, gdyż każdą z nich można by zmieścić w pojęciowym zakresie „ważnego interesu służby”, czego zdaje się nie dostrzegać orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. np. wyrok NSA z dnia 2 marca 2001 r., II SA 2330/00, LEX nr 51034). Na marginesie należy jeszcze dodać, że prestiż Służby Więziennej cierpi w każdym przypadku wszczęcia postępowania karnego przeciwko jej funkcjonariuszom o zachowania związane z wykonywaniem ich czynności służbowych, lecz mimo to ustawodawca nie zezwala na natychmiastowe zwolnienie ze służby.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====