



Sygn. akt II CSKP 78/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 maja 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Misztal-Konecka (przewodniczący)
SSN Beata Janiszewska
SSN Marcin Krajewski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa M. T.
przeciwko Skarbowi Państwa - Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w S.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 6 maja 2022 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 27 marca 2019 r., sygn. akt I ACa [...],

**uchyla zaskarżony wyrok oraz wyrok Sądu Okręgowego w S. z
dnia 18 kwietnia 2018 r., I C [...], i przekazuje sprawę do
ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w S.,
pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód żądał zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa sumy 91 800 zł wraz z ustawowymi odsetkami, na którą składały następujące kwoty:

a) 51 800 zł tytułem odszkodowania za utratę zarobków i korzyści w okresie pozostawania przez powoda poza służbą w Policji od lipca 2012 r. do listopada 2013 r.,

b) 40 000 zł tytułem zadośćuczynienia za krzywdę związaną z rozstrojem zdrowia wywołanym długotrwałym stresem, jakiemu powód był poddany na skutek bezprawnych działań pozwanego.

Wyrokiem z 18 kwietnia 2018 r. Sąd Okręgowy w S. oddalił w całości powództwo, a apelacja od tego orzeczenia została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w [...] z 27 marca 2019 r.

Sąd drugiej instancji podzielił w całości następujące ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego:

Powód pełnił służbę w Policji od 20 maja 1998 r. Wyrokiem z 29 kwietnia 2011 r. Sąd Rejonowy w S. uznał powoda za winnego popełnienia czynu z art. 212 § 1 i 2 k.k., polegającego na tym, że powód pomówił Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny Komendy Wojewódzkiej Policji w S. oraz funkcjonariusza tej jednostki D. N. o takie postępowanie, które mogło ich poniżyć w opinii publicznej oraz narazić na utratę zaufania potrzebnego do wykonywania działalności i zawodu. Wyrok ten został utrzymany w mocy wyrokiem Sądu Okręgowego w S. z 2 marca 2012 r.

Po otrzymaniu informacji o prawomocnym skazaniu, rozkazem personalnym z 13 czerwca 2012 r. Komendant Miejski Policji w S. zwolnił powoda ze służby w Policji z dniem 30 czerwca 2012 r. Jako podstawa zwolnienia wskazany został art. 41 ust. 2 pkt 2 ustawy o Policji, a w uzasadnieniu podano, że skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo spowodowało, iż powód przestał spełniać wymóg nieposzlakowanej opinii, niezbędny do bycia funkcjonariuszem publicznym. Powołano się również na negatywne nastawienie powoda do jego współpracowników oraz do Policji jako formacji. Wymieniony rozkaz personalny został utrzymany w mocy decyzją Komendanta Wojewódzkiego Policji w S. z 3 grudnia 2012 r., na którą powód złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S..

W czasie trwania postępowania sądownoadministracyjnego, w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej powoda, Sąd Najwyższy wyrokiem z 7 marca 2013 r. uchylił wyrok Sądu Rejonowego w S. z 29 kwietnia 2011 r. oraz utrzymujący go w mocy wyrok Sądu Okręgowego w S. z 2 marca 2012 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W następstwie tego orzeczenia Wojewódzki Sąd Administracyjny w S. wyrokiem z 10 kwietnia 2013 r. uchylił decyzję Komendanta Wojewódzkiej Policji w S. z 3 grudnia 2012 r. i poprzedzający ją rozkaz personalny Komendanta Miejskiej Policji w S. z 13 czerwca 2012 r. Skarga kasacyjna Komendanta Wojewódzkiej Policji w S. od wyroku WSA została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 października 2013 r.

Powód powrócił do pracy w Policji. Rozkazem personalnym z 31 października 2013 r. Komendant Miejski Policji w S. przyznał powodowi świadczenie pieniężne za okres pozostawania poza służbą równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem ze służby, należnemu za 6 miesięcy, a nadto przyznał nagrodę roczną za 2012 r. W czasie pozostawania poza służbą powód nigdzie nie pracował, choć szukał pracy w różnych miejscach.

Zgodnie z orzeczeniem lekarskim z 25 sierpnia 2015 r. u powoda stwierdzono nerwicę neurasteniczną z komponentem lękowym znacznie upośledzającą zdolności adaptacyjne, zespół stresu pourazowego, chorobę refluksową przełyku u osoby z przepukliną rozworu przełykowego przepony i przewlekłym zapaleniem żołądka. Ponadto stwierdzono, że powód nie jest zdolny do pracy w Policji, a jego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą i jej szczególnymi właściwościami. Powód został zwolniony ze służby 29 lutego 2016 r.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Apelacyjny w [...], podzielając w całości stanowisko Sądu Okręgowego, stwierdził, że rozkazy personalne i inne decyzje dotyczące stosunku służbowego policjanta nie mogą być kwalifikowane jako wykonywanie władzy publicznej, gdyż „nie mają charakteru publicznego”. Zaaprobowany został pogląd Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym pozwany wprawdzie kształtował w sposób władczy sytuację powoda, jednak nie wynikało to z wykonywania władzy publicznej, ale z realizowania praw i obowiązków wpisanych w łączący strony stosunek służby, którego nie cechuje równorzędność. Wydając rozkaz o zwolnieniu ze służby, pozwany nie działał jako organ władzy publicznej,

ale jako przełożony powoda. Oznaczało to, że wyłączone było przyjęcie odpowiedzialności pozwanego nie tylko na podstawie art. 417 § 1 k.c., ale również art. 417¹ § 1 k.c. (chodziło prawdopodobnie o § 2), gdyż przepis ten dotyczy tylko takich decyzji administracyjnych, które mogą być kwalifikowane jako wykonywanie władzy publicznej, a takiego przymiotu nie miały rozkazy personalne w przedmiocie zwolnienia powoda ze służby. Odnosząc się do zarzutów apelacji, Sąd Apelacyjny stwierdził ponadto, że bez znaczenia jest to, iż powód na skutek decyzji pozwanego utracił uprawnienia do wykonywania czynności służbowych, które mogą być kwalifikowane jako wykonywanie władzy publicznej. Charakter tych czynności nie determinował sposobu kwalifikacji zdarzenia będącego źródłem stosunku służbowego.

Przyjęcie powyższych wniosków, zdaniem Sądów obu instancji, oznaczało, że pozwany mógłby hipotetycznie ponosić odpowiedzialność jedynie na podstawie art. 416 k.c. Przepis ten wymaga jednak winy po stronie osoby odpowiedzialnej, a przesłanka ta nie wystąpiła, gdyż zarówno w chwili wydania rozkazu personalnego z 13 czerwca 2012 r. o zwolnieniu powoda ze służby, jak i w chwili wydania utrzymującej go w mocy decyzji z 3 grudnia 2012 r. powód był osobą skazaną prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo, co stanowiło przesłankę zwolnienia ze służby przewidzianą w art. 41 ust. 2 pkt 2 ustawy o Policji. Z samego uchylecia wymienionego rozkazu i decyzji może wynikać co najwyżej bezprawność działania pozwanego, natomiast nie ma podstaw do przypisania mu winy.

Ponadto Sądy obu instancji przyjęły, że w okolicznościach sprawy zasada pełnego odszkodowania jest ograniczona przez art. 42 ust. 5 ustawy o Policji, który stanowi, że policjantowi przywróconemu do służby przysługuje za okres pozostawania poza służbą świadczenie pieniężne równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem, nie więcej jednak niż za 6 miesięcy i nie mniej niż za 1 miesiąc. Świadczenie przewidziane w tym przepisie ma charakter odszkodowawczy, a gdyby uznać za dopuszczalne domaganie się odszkodowania przewyższającego przewidzianą w nim wysokość, wątpliwości budziłby cel wprowadzenia art. 42 ust. 5 ustawy o Policji do systemu prawa.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego przez przyjęcie, że rozkaz o zwolnieniu ze służby i utrzymująca

go w mocy decyzja administracyjna nie są przejawem wykonywania władzy publicznej (zarzut ten powiązано z naruszeniem art. 417 § 1 k.c. oraz art. 41 ust. 2 pkt 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o Policji), a także przez przyjęcie, że art. 42 ust. 5 ustawy o Policji wyklucza możliwość dochodzenia odszkodowania ponad wskazaną w nim wysokość (zarzut ten powiązано z naruszeniem art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 42 ust. 5 ustawy o Policji oraz art. 77 ust 1 i 2, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji).

Powód zażądał uchylenia w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazania sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchylenia wyroków Sądów obu instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w S..

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany zażądał jej oddalenia i zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej okazały się zasadne.

Nie można podzielić stanowiska zajętego przez Sądy obu instancji, zgodnie z którym wydanie rozkazu personalnego o zwolnieniu powoda ze służby w Policji, a następnie decyzji utrzymującej ten rozkaz, nie stanowiło wykonywania władzy publicznej.

Na tle przepisów dotyczących odpowiedzialności deliktowej, w literaturze oraz orzecznictwie pojęcie wykonywania władzy publicznej nie jest rozumiane jednolicie. Zgodnie z poglądem tradycyjnym oznacza ono wyłącznie działanie w sferze tzw. *imperium*, w ramach której realizowane są funkcje władcze państwa i tych podmiotów, na które zostały one sędowane. Zgodnie z szerszym rozumieniem w zakresie tego pojęcia mieści się również wykonywanie niektórych zadań publicznych, które nie polegają na realizacji uprawnień władczych, przede wszystkim zadań związanych z szeroko rozumianą użytecznością publiczną.

Działanie pozwanego w niniejszej sprawie polegające na zwolnieniu powoda ze służby mieści się w każdym z przedstawionych sposobów rozumienia wykonywania władzy publicznej. Stosunek służbowy funkcjonariusza Policji nie jest stosunkiem pracowniczym, a szczególnym stosunkiem administracyjnoprawnym,

którego nawiązanie, zmiana lub rozwiązanie następuje w drodze decyzji administracyjnej. Rozkaz personalny jest szczególną formą takiej decyzji, na mocy której załatwia się sprawę osobową. W literaturze podkreśla się, że w tej grupie rozkazów „najdobitniej wyraża się podporządkowanie funkcjonariusza przełożonemu i zarazem publicznoprawny charakter stosunku służbowego” (M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, s. 307). Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o Policji od decyzji w przedmiocie mianowania policjanta na stanowisko służbowe, przeniesienia oraz zwolnienia z takiego stanowiska policjantowi służy odwołanie do „wyższego przełożonego”. Z kolei na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. decyzję przełożonego można zaskarżyć do sądu administracyjnego. W stanie faktycznym sprawy powód wykorzystał wskazaną drogę zaskarżenia decyzji wydawanych w przedmiocie jego zwolnienia ze służby.

Decyzja administracyjna jest jedną z najbardziej charakterystycznych form działania państwa o charakterze władczym. Wydając decyzję, właściwy organ wykorzystuje swoją nadrzędną pozycję, jednostronnie kształtując sytuację jednostki. Nie może ulegać wątpliwości, że działanie takie mieści się w ramach tradycyjnie rozumianego pojęcia *imperium*, co oznacza, że stanowi wykonywanie władzy publicznej w rozumieniu art. 417 i n. k.c. Z natury rzeczy wydanie każdej decyzji administracyjnej jest aktem wykonywania władzy publicznej.

W związku z powyższym należy odrzucić zaaprobowany przez Sąd Apelacyjny pogląd o możliwości wyróżnienia decyzji administracyjnych, które stanowią przejaw wykonywania władzy publicznej, oraz decyzji o innym charakterze. Nie przekonuje stanowisko dopuszczające istnienie administracyjnych stosunków podległości służbowej, które nie mają „charakteru publicznego”. Taka koncepcja lokowałaby wymienione stosunki prawne, w tym stosunki służbowe funkcjonariuszy Policji, zarówno poza sferą prawa prywatnego, opierającego się na zasadzie równorzędności podmiotów, jak i poza sferą prawa publicznego. Wiązałoby się to ze znaczącym zagrożeniem dla ochrony praw podmiotów takich stosunków prawnych.

Stwierdzenia Sądów obu instancji, że decyzje podejmowane w stosunku do powoda pozbawione były charakteru publicznego, można rozumieć również w ten

sposób, że odnosiły się one do indywidualnej sytuacji prawnej powoda i nie angażowały przez to interesu publicznego. Stanowisko wyłączone z zakresu wykonywania władzy publicznej akty dotyczące interesu indywidualnego byłoby jednak oczywiście niemożliwe do przyjęcia. Zdecydowana większość decyzji administracyjnych kształtuje indywidualną sytuację prawną jednostki, tak jak w niniejszej sprawie indywidualna sytuacja prawna powoda została ukształtowana decyzjami dotyczącymi zwolnienia go ze służby. Warto wspomnieć, że Sąd Najwyższy również w dotychczasowym orzecznictwie przyjmował, iż indywidualne decyzje dotyczące ukształtowania stosunku służbowego funkcjonariusza publicznego mogą być źródłem odpowiedzialności Skarbu Państwa za wydanie decyzji administracyjnej (zob. dotyczący funkcjonariusza ABW wyrok Sądu Najwyższego z 12 lutego 2010 r., I CSK 328/09, OSNC 2010, nr 9, poz. 130).

O tym, że wydanie decyzji o zwolnieniu powoda ze służby stanowiło wykonywanie władzy publicznej, świadczy również to, że działanie takie mogło zostać podjęte wyłącznie przez podmiot wyposażony w szczególne kompetencje. W stosunkach między równorzędnymi podmiotami nie mogłoby nastąpić wydanie rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby ani decyzji utrzymującej taki rozkaz. W literaturze trafnie podnosi się, że za kryterium wyróżnienia sfery *imperium* i *dominium* – a w konsekwencji także kryterium stosowania bądź nie art. 417 i n. k.c. – może być uznane również to, czy danego zachowania stanowiącego źródło szkody mógłby się dopuścić podmiot niewyposażony w szczególne kompetencje władcze.

Zgodzić należy się natomiast z Sądem Apelacyjnym, że nie ma decydującego znaczenia to, czy skutek zwolnienia powoda ze służby utracił on szczególne uprawnienia publicznoprawne, które służyły mu jako funkcjonariuszowi Policji. Fakt utraty lub nie takich uprawnień nie jest istotny dla oceny charakteru samego aktu zwolnienia jako przejawu wykonywania władzy publicznej i nawet gdyby powód nigdy takich uprawnień w stosunku do osób trzecich nie miał, nie zmieniałoby to charakteru działania pozwanego.

W związku z uznaniem za uzasadniony pierwszego zarzutu kasacyjnego, nietrafne okazało się przyjęcie przez Sądy obu instancji, że za wydanie decyzji w przedmiocie zwolnienia powoda ze służby Skarb Państwa mógłby hipotetycznie

ponosić odpowiedzialność jedynie na podstawie art. 416 k.c. Przepis ten dotyczy odpowiedzialności deliktowej wszystkich osób prawnych, bez względu na to, czy zdarzenie wywołujące szkodę wiąże się z wykonywaniem władzy publicznej. Pozwany może natomiast ponosić odpowiedzialność na podstawie kolejnych przepisów. Ponieważ w stanie faktycznym odpowiedzialność ta powiązana została z decyzjami administracyjnymi wydanymi przez pozwanego, jej właściwej podstawy należy poszukiwać w art. 417 w zw. z art. 417¹ § 2 k.c., który dotyczy m.in. szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej.

Odnosząc się do drugiego zarzutu kasacyjnego, związanego z art. 42 ust. 5 ustawy o Policji, należy na wstępie wspomnieć, że uchwałą z 3 grudnia 2014 r., III CZP 91/14 (OSNC 2015, nr 10, poz. 111), Sąd Najwyższy przesądził, iż policjantowi przywróconemu do służby przysługuje droga sądowa do dochodzenia roszczenia o utracone korzyści w postaci różnicy pomiędzy uposażeniem, które otrzymałby, gdyby pełnił służbę, a świadczeniem za okres pozostawania poza służbą, wypłaconym na podstawie wskazanego przepisu. W uzasadnieniu tego stanowiska podkreślono, że w zasadzie każde roszczenie procesowe, sformułowane jako żądanie zasądzenia, ustalenia lub ukształtowania stosunku prawnego, niezależnie od jego merytorycznej zasadności, jest objęte drogą sądową, jeżeli dotyczy podmiotów, których pozycja w ramach tego stosunku prawnego jest równorzędna. Żądanie powoda uznano za deliktowe roszczenie odszkodowawcze, spełniające wymagania roszczenia procesowego, co kwalifikowało je do rozpoznania na drodze sądowej. Podstawą tego roszczenia nie było żądanie zwiększenia świadczenia administracyjnoprawnego przewidzianego w art. 42 ust. 5 ustawy o Policji, lecz roszczenie cywilne o odszkodowanie w postaci utraconych korzyści z tytułu różnicy między uposażeniem, które przysługiwałoby mu, gdyby pełnił służbę, a świadczeniem wypłaconym za okres pozostawania poza tą służbą. W przedstawionej uchwale Sąd Najwyższy zastrzegł jednak wyraźnie, że nie rozstrzyga, czy wysokość świadczenia należnego policjantowi przywróconemu do służby jest ograniczona ustawowo, gdyż przedmiotem uchwały była dopuszczalność drogi sądowej do rozpoznania roszczenia, a nie jego merytoryczna zasadność.

Oceniając trafność stanowiska Sądów obu instancji zakładającego, że art. 42 ust. 5 ustawy o Policji ogranicza wysokość odszkodowania, należy wskazać, iż zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Przepis ten nie określa wprost zakresu należnego odszkodowania, ale już *prima facie* można z niego wywieść wniosek, że niedopuszczalne byłoby takie ograniczenie wysokości odszkodowania w stosunku do zasad ogólnych, które czyniłoby odszkodowanie iluzorycznym. W wyroku z 23 września 2003 r., K 20/02 (OTK-A 2003, nr 7, poz. 76) Trybunał Konstytucyjny uznał, że niezgodne z wymienionym przepisem było przewidziane w art. 160 § 1 k.p.a. oraz art. 260 Ordynacji podatkowej ograniczenie odpowiedzialności do szkody rzeczywistej. W uzasadnieniu tego orzeczenia przyjęto, że zasadą jest możliwość żądania pełnego odszkodowania, co jednak nie wyklucza istnienia wyjątków uwzględniających kryteria racjonalności i proporcjonalności.

W wyroku z 11 września 2006 r., P 14/06 (OTK-A 2006, nr 8, poz. 102), Trybunał Konstytucyjny przyjął z kolei, że „[o] ile zatem sam mechanizm odpowiedzialności władzy publicznej ma charakter bezwzględnie obowiązujący, o tyle zasada pełnej kompensacji stanowi jedynie dyrektywę kierunkową, dopuszczającą wyjątki w sytuacjach uzasadnionych ochroną innych wartości, praw i wolności konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Zgodnie z tym ostatnim przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Nie mogą one naruszać istoty wolności i praw.

Uznanie odpowiedzialności pozwanego związanej z decyzjami o zwolnieniu powoda ze służby za przypadek odpowiedzialności z tytułu wykonywania władzy publicznej oznacza, że powinny się do niego stosować wskazane zasady wywodzone z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nie wykluczają one bezwzględnie ograniczenia rozmiaru odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunku do przewidzianej ogólnymi regułami prawa cywilnego, a zatem nie wykluczają również uznania, że ograniczenie takie wynika z art. 42 ust. 5 ustawy o Policji. Wynika

z tego jednak konieczność przyjęcia założenia kierunkowego przy wykładni tego przepisu, zgodnie z którym nie można uznać, że ogranicza on zakres odpowiedzialności odszkodowawczej, chyba że racje przemawiające za wnioskiem przeciwnym okażą się wyjątkowo silne.

Sąd Najwyższy takich racji nie dostrzega. Świadczenie przyznawane na podstawie art. 42 ust. 5 ustawy o Policji jest szczególnym świadczeniem o charakterze administracyjnoprawnym, a jego przyznanie następuje na drodze postępowania administracyjnego. W literaturze wskazuje się, że ma ono charakter „rekompensacyjny”, a także że jest „pewną formą odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku służbowego” (P. Gacek, *Świadczenie pieniężne przysługujące policjantowi przywróconemu do służby w Policji za okres pozostawania poza służbą – wybrane zagadnienia*, Studia Prawnicze KUL 2021, nr 2, s. 15), jednak odszkodowanie to należy rozumieć w szczególny sposób, odmienny niż w prawie cywilnym.

Ustawodawca nie odwołuje się w analizowanym przepisie do pojęć szkody i odszkodowania, a wspomina jedynie o „świadczeniu pieniężnym”. Co więcej, wysokość świadczenia jest ustalona w sztywnych granicach – przysługuje w wysokości uposażenia za okres pozostawania poza służbą, jednak nie więcej niż 6 miesięcy i nie mniej niż za 1 miesiąc. W przepisie nie ma mowy o tym, że wysokość świadczenia jest w jakikolwiek sposób zależna od poniesionej szkody, choć organ przyznający świadczenie, w ramach uznania administracyjnego, może brać uwagę także tę okoliczność. W każdym jednak wypadku wysokość świadczenia nie może przekroczyć wysokości uposażenia za 6 miesięcy, chociażby poniesiona szkoda była wyższa. Co bardziej istotne dla określenia charakteru świadczenia, należy zauważyć, że jego przyznanie jest obligatoryjne. Oznacza to, że policjant przywrócony do służby musi świadczenie otrzymać, chociażby nie poniósł żadnej szkody, np. dlatego, że w okresie pozostawania poza służbą wykonywał działalność przynoszącą korzyści wyższe niż należne uposażenie.

Wymieniona ostatnio cecha świadczenia należnego na podstawie art. 42 ust. 5 ustawy o Policji przesądza, że nie ma ono charakteru odszkodowawczego. Nie może bowiem być odszkodowaniem świadczenie przyznawane w sytuacji, w której nie wystąpiła szkoda. Nie oznacza to jednak, że przyznanie tego świadczenia jest

z punktu widzenia odpowiedzialności odszkodowawczej całkowicie obojętne. Nie ulega wątpliwości, że zmniejsza ono wysokość poniesionej szkody, a zatem również ewentualnego odszkodowania. Pomniejszenie to odbywa się jednak na zasadzie *compensatio lucri cum damno*, zgodnie z którą przy określaniu wysokości szkody należy uwzględnić korzyści, które dla poszkodowanego przyniosło zdarzenie wywołujące szkodę.

Wniosek, że analizowane świadczenia nie ma charakteru odszkodowawczego, wyklucza możliwość przyjęcia, iż celem ustawodawcy było limitowanie odszkodowania. W przeciwnym wypadku należałoby bowiem założyć, że rolą art. 42 ust. 5 ustawy o Policji jest nie tyle ograniczenie wysokości odszkodowania, co wykluczenie odpowiedzialności odszkodowawczej w ogóle. Taki wniosek nie jest zaś możliwy do przyjęcia w świetle przywołanych wyżej zasad konstytucyjnych.

Wbrew obawom wyrażonym w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, przyjęcie, że wskazany przepis nie ogranicza wysokości należnego odszkodowania, nie oznacza, iż traci on jakiegokolwiek znaczenie normatywne. Jak wyżej wskazano, świadczenie przyznane na jego podstawie ma odrębny administracyjnoprawny charakter i należy się niezależnie od poniesienia szkody. Co więcej, nawet w sytuacji, gdy szkoda została poniesiona, istotne znaczenie dla przywróconego do służby funkcjonariusza może mieć to, że jest w stanie uzyskać zryczałtowane świadczenie na prostszej dla niego drodze służbowej (administracyjnej), bez dochodzenia roszczenia cywilnoprawnego, co w praktyce w większości sytuacji wiązać się będzie z koniecznością wystąpienia na drogę postępowania sądowego.

Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.