



Sygn. akt II PK 9/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 września 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski (przewodniczący)

SSN Krzysztof Staryk

SSN Leszek Bielecki (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa G. K.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Służbę Ochrony Państwa w W. i Ministra Spraw Wewnętrznych w W.

o uposażenie lub odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 23 września 2020 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 12 lipca 2018 r., sygn. akt III APa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 12 lipca 2018 r., rozpoznając apelację powoda G. K. od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 23 czerwca 2016 r., w punkcie 1. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie II w ten sposób, że zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Służby Ochrony Państwa w W.

na rzecz powoda kwotę 50.000 zł z odsetkami ustawowymi od 4 października 2012 r. do dnia zapłaty, w punkcie 2. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie III w całości w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 2.450 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, w punkcie 3. oddalił apelację w pozostałej części oraz w punkcie 4. zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 1.000 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

W sprawie tej ustalono, że postanowieniem z dnia 24 września 2010 r. Szef Biura Ochrony Rządu wszczął wobec powoda postępowanie dyscyplinarne zarzucając mu, że będąc oddelegowanym do Konsulatu Generalnego RP w C. nie dopełnił obowiązków służbowych określonych w ustawie. Decyzją Szefa Biura Ochrony Rządu z dnia 1 października 2010 r., nr (...), powód został zawieszony w czynnościach służbowych na okres trzech miesięcy. Następnie, orzeczeniem Szefa Biura Ochrony Rządu z dnia 22 października 2010 r., nr akt (...), powód został uznany winnym popełnienia zarzucanego mu czynu i orzeczono wobec niego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby. Rozkazem personalnym Szefa Biura Ochrony Rządu z dnia 28 października 2010 r., nr (...), powód został zwolniony ze służby z dniem 30 listopada 2010 r. Decyzją z dnia 19 listopada 2010 r., nr (...), Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy rozkaz personalny o zwolnieniu powoda ze służby.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w [...]. wyrokiem z dnia 5 maja 2011 r. (VIII SA/Wa (...)) uchylił orzeczenie dyscyplinarne z dnia 22 października 2010 r. wskazując, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy. Decyzją z dnia 5 czerwca 2012 r., nr (...), Minister Spraw Wewnętrznych uchylił decyzję nr (...) oraz poprzedzając ją rozkaz personalny nr (...) i umorzył postępowanie pierwszej instancji. W konsekwencji powyższego powód pismem z dnia 12 czerwca 2012 r. zgłosił gotowość do podjęcia służby.

Pismem z dnia 4 września 2012 r. powód zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych za pośrednictwem Szefa Biura Ochrony Rządu o wypłatę zaległego uposażenia wraz z ustawowymi odsetkami od dnia zawieszenia w obowiązkach oraz jednoznaczne określenie przysługujących mu wszystkich pozostałych uprawnień wraz z podaniem konkretnych dat powstania należności i innych niezbędnych informacji. W odpowiedzi na powyższe Szef Biura Ochrony Rządu wskazał, że decyzją nr (...) Minister Spraw Wewnętrznych uchylił jedynie rozkaz personalny, nie orzekając jednocześnie o uchyleniu innych skutków, o których mowa w art 36 ust. 1 ustawy o Biurze Ochrony Rządu, dlatego wypłata żądanego uposażenia nie jest możliwa. Decyzją nr (...) z dnia 19 października 2012 r. Szef Biura Ochrony Rządu uchylił zawieszenie w czynnościach służbowych powoda oraz postanowił wypłacić mu zawieszoną w okresie od 4 października 2010 r. do 30 listopada 2010 r. część uposażenia wraz z dodatkami.

W kwietniu i maju 2012 r. powód pracował jako alpinista przemysłowy, a w okresie pozostawania poza służbą przez trzy tygodnie pracował jako ochroniarz.

Pozwem z dnia 3 czerwca 2015 r. powód wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa - Szefa Biura Ochrony Rządu i Ministra Spraw Wewnętrznych na jego rzecz: 1) kwoty 63.900 zł tytułem zapłaty zaległego uposażenia wraz z przysługującymi funkcjonariuszowi dodatkami (za pełnioną funkcję, dodatek mieszkaniowy, nagrody roczne, dodatek mundurowy) za okres od 1 grudnia 2010 r. do 19 czerwca 2012 r. z odsetkami ustawowymi od dnia 20 czerwca 2012 r. do dnia zapłaty, 2) kwoty 12.000 zł tytułem zadośćuczynienia za bezpodstawne zwolnienie ze służby, naruszenie dobrego imienia powoda oraz czci, z ustawowymi odsetkami od dnia doręczenia odpisu pozwu do dnia zapłaty oraz przekazanie tej kwoty na wskazany cel społeczny, 3) zwrotu kosztów postępowania. Pismem z 9 października 2015 r. powód zmodyfikował powództwo w zakresie roszczenia o zaległe uposażenie z dodatkami w ten sposób, że wniósł o zasądzenie kwoty 70.000 zł tytułem zapłaty zaległego uposażenia ze wszystkimi dodatkami za okres od 1 grudnia 2010 r. do 19 czerwca 2012 r. z odsetkami ustawowymi od 20 czerwca 2012 r. do dnia zapłaty. W przypadku stwierdzenia braku podstaw do zasądzenia uposażenia za czas pozostawania bez służby, powód wniósł o zasądzenie odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. lub art. 417 § 1 k.c., wskazując, że doznał szkody w postaci braku uposażenia, a szkoda ta była następstwem bezprawnego zwolnienia go ze służby. Na rozprawie 16 czerwca 2016 r. powód cofnął powództwo w zakresie roszczenia o zadośćuczynienie.

Sąd Okręgowy w W. XXI Wydział Pracy wyrokiem z dnia 23 czerwca 2016 r. umorzył postępowanie w zakresie roszczenia o zadośćuczynienie (pkt I), oddalił powództwo w pozostałym zakresie (pkt II) oraz zasądził od powoda na rzecz pozwanego 2.700 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego (pkt III). Uzasadniając wyrok wskazał, że spór w niniejszej sprawie był sporem co do prawa, a nie co do faktów a okoliczności faktyczne nie były pomiędzy stronami sporne. Kwestią zasadniczą była ocena, czy istnieje podstawa materialnoprawna do zasądzenia na rzecz powoda uposażenia z dodatkami za czas pozostawania bez służby, ewentualnie czy zasadne było żądanie powoda zasądzenia odszkodowania za doznaną szkodę.

Sąd Okręgowy nie podzielił stanowiska pozwanego o braku dopuszczalności w sprawie drogi sądowej. Powołując się na ustawę z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (dalej: ustawa o BOR) wskazał, że wprost ona przyznaje funkcjonariuszowi prawo dochodzenia roszczeń z tytułu prawa do uposażenia i innych należności pieniężnych przed sądem okręgowym - sądem pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 97 ust. 3 w związku z ust. 1). Ponadto powód domagał się odszkodowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, odwołując się do instytucji charakterystycznych dla prawa cywilnego

(odszkodowanie). Sąd pierwszej instancji przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego powstanie stosunku cywilnoprawnego zależy od istnienia stanu faktycznego, z którym norma prawa cywilnego łączy taki stosunek. Prawo cywilne wiąże powstanie stosunku cywilnoprawnego ze zdarzeniami cywilnoprawnymi uregulowanymi w kodeksie cywilnym, ale także z aktami administracyjnymi wywołującymi skutki w zakresie prawa cywilnego. Co więcej podkreśla się, że droga sądowa jest dopuszczalna zawsze, gdy powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, z których wynikać mogą skutki cywilnoprawne (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2000 r., III CKN 1048/00, LEX nr 51872).

Sąd Okręgowy wskazał, że z okoliczności sprawy wynikało, że choć podstawą faktyczną roszczeń powoda były akty administracyjne, to jednak mogły z nich wynikać skutki cywilnoprawne, jak np. odpowiedzialność odszkodowawcza. Dla stwierdzenia dopuszczalności drogi sądowej nie jest konieczne wystąpienie skutków cywilnoprawnych, ale sama możliwość ich wystąpienia. Dopiero proces przed sądem ma wykazać, czy twierdzenia powoda znajdują podstawę w przepisach prawa materialnego i doprowadzić do wiążącego ustalenia istnienia albo też nieistnienia konkretnego stosunku cywilnoprawnego między stronami procesu (postanowienie Sądu Najwyższego z 4 lutego 2009 r., II PK 226/08, LEX nr 607372). Ponieważ istnieje możliwość, że będące podstawą faktyczną niniejszej sprawy akty administracyjne wywołały skutki w zakresie prawa cywilnego, stanowisko pozwanego o niedopuszczalności drogi sądowej nie zasługiwało na uwzględnienie.

Dopiero merytoryczne odniesienie się do żądań powoda pozwoliło Sądowi na ocenę czy twierdzenia powoda znajdowały podstawę w przepisach prawa materialnego. Oceniając zasadność roszczenia powoda o uposażenie z dodatkami Sąd Okręgowy w pierwszej kolejności podkreślił, że stosunek służby funkcjonariusza BOR jest stosunkiem administracyjno-prawnym, a nie stosunkiem pracy. Mianowanie funkcjonariusza BOR do służby nie jest tożsame z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie mianowania, o jakim mowa w art. 2 k.p., który odnosi się do nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania w rozumieniu art. 76 tego kodeksu. W tym przypadku mianowanie należy rozumieć jako "nominację", której skutkiem jest powstanie stosunku służbowego o charakterze administracyjno-prawnym. Ten rodzaj mianowania dotyczy służb mundurowych, w tym funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu.

Dalej Sąd wyjaśnił, że uprawnienia funkcjonariuszy BOR regulowane są w ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o BOR, która ma pierwszeństwo w stosowaniu przed kodeksem pracy. Przepisy ustawy nie przewidują prawa funkcjonariusza do uposażenia oraz żądanych przez powoda równoważników za czas pozostawania poza stosunkiem służby. Prawo do nich nie wynika również z art. 36 tej ustawy. Do powoda miał zastosowanie art. 36 ust. 3 ustawy o BOR, który dla uchylenia innych skutków niż wynikające z wyznaczenia na niższe

stanowisko lub obniżenia stopnia, wymaga wydania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosownej decyzji. Minister Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 5 czerwca 2012 r. nr (...), wydaną z uwagi na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], uchylający orzeczenie dyscyplinarne wydalenia ze służby, uchylił jedynie decyzję nr (...) i rozkaz personalny w sprawie zwolnienia powoda ze służby. Minister Spraw Wewnętrznych nie wydał decyzji w sprawie uposażenia i dodatków, których powód żądał.

Zdaniem Sądu Okręgowego podstaw dla roszczenia o uposażenie i dodatki nie można było upatrywać w przepisach kodeksu pracy, przewidujących wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, ponieważ do stosunków służbowych funkcjonariuszy BOR kodeks pracy stosuje się tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje jego stosowanie w określonym zakresie. Ustawa o BOR odsyła natomiast do przepisów kodeksu pracy tylko odnośnie uprawnień związanych z rodzicielstwem (art. 30a ustawy o BOR). Żaden inny przepis nie odsyła do stosowania przepisów kodeksu pracy. Nie miały zatem zastosowania do powoda przepisy kodeksu pracy dotyczące wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy (art. 47 k.p.).

Sąd Okręgowy nie uwzględnił również alternatywnego roszczenia powoda o odszkodowanie powołując się na art. 417¹ § 2 k.c., i wskazując, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa jest uzależniona od uprzedniego uzyskania stwierdzenia wydania decyzji niezgodnie z prawem. Niezgodność z prawem ostatecznej decyzji nie jest przesłanką, którą sąd orzekający w procesie o odszkodowanie w oparciu o art. 417¹ § 2 k.c. może ustalać samodzielnie. Właściwymi do oceny legalności takiej decyzji są bowiem określone organy administracji stwierdzające jej niezgodność z prawem we właściwym postępowaniu lub orzeczenie sądu administracyjnego, ale tylko takie, które stwierdza nieważność decyzji albo ustala przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności decyzji, a także orzeczenie tego sądu uchylające zaskarżoną decyzję, jeżeli w wyniku ponownego rozpoznania sprawy organ umorzy postępowanie. Według kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku decyzji administracyjnych wydanych w postępowaniu administracyjnym właściwym trybem jest postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji lub postępowanie o wznowienie postępowania administracyjnego (art. 156 i 145 k.p.a.). Jeżeli stwierdzenie bezprawności ostatecznej decyzji nastąpiło w jednym z ww. trybów weryfikacji indywidualnych aktów, sąd cywilny w sprawie o odszkodowanie związany jest tym rozstrzygnięciem.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2011 r., uchylający orzeczenie dyscyplinarne, nie został wydany w żadnym z ekstraordynaryjnych trybów weryfikacji indywidualnych aktów, o których była mowa powyżej. Orzeczenie to było skutkiem zaskarżenia orzeczenia zapadłego w toku postępowania dyscyplinarnego, na które zgodnie z art. 123 ust. 1 pkt 7 ustawy o BOR przysługuje skarga do WSA. Nie była to więc skarga w trybie art. 156 i 145 k.p.a. Reasumując, w ocenie Sądu Okręgowego,

ponieważ nie stwierdzono w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji, że decyzja o wymierzeniu powodowi kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, została wydana niezgodnie z prawem, nie powstała odpowiedzialność dyscyplinarna Skarbu Państwa na podstawie art. 417¹ § 2 k.c.

Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że zgodnie z art. 417 § 1 k.c. przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa są: niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, szkoda majątkowa lub krzywda niemajątkowa, adekwatny związek przyczynowy pomiędzy działaniem niezgodnym z prawem a powstałą szkodą/krzywdą. Za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej nie można uznać każdego wadliwego orzeczenia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego za orzeczenie niezgodne z prawem uznaje się orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, a więc stanowiące „oczywistą i rażącą obrazę prawa” (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06 oraz z 4 grudnia 2013 r., II BP 6/13). Wadliwość orzeczenia powinna być oczywista i nie wymagać głębszej analizy prawniczej (postanowienie Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2006 r., V CNP 79/05). Błędny jest zatem pogląd prawny, zgodnie z którym każda sprzeczność orzeczenia sądowego z przepisami prawa oznacza niezgodne z prawem działanie Skarbu Państwa, stanowiące przesłankę odpowiedzialności z art. 417 § 1 k.c.

W ocenie Sądu Okręgowego, orzeczenia dyscyplinarnego wydanego wobec powoda nie można było uznać za orzeczenie niezgodne z prawem rozumiane jako oczywista i rażąca obrazę prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku uchylającym orzeczenie dyscyplinarne wskazał, że przy wydaniu orzeczenia dyscyplinarnego nie uwzględniono wobec powoda okoliczności łagodzących. Sąd stwierdził, że orzeczenie dyscyplinarne zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, co nie jest równoznaczne z oczywistym i rażącym naruszeniem. Orzeczenie Szefa Biura Ochrony Rządu z dnia 22 października 2010 r. zostało uznane przez WSA za wadliwe, jednak nie stanowiło ono oczywistego i rażącego naruszenia prawa, a zatem nie zostały spełnione ustawowe przesłanki ponoszenia przez Skarb Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej.

Wyrok Sądu Okręgowego w [...]. zaskarżył apelacją powód, zarzucając (-) naruszenie art. 36 ustawy o BOR przez błędne ustalenie przez Sąd, że w niniejszej sprawie nie ma on zastosowania, (-) nieprzeprowadzenie wnioskowanego przez powoda dowodu i nie zobowiązanie Szefa BOR do wskazania ile razy i w jakich okolicznościach wypłacono zwolnionym funkcjonariuszom ze służby, którzy następnie na skutek zaskarżenia decyzji o zwolnieniu ze służby czy po umorzeniu postępowania karnego powrócili do służby, zaległe uposażenia za czas, w którym nie pozostawali w służbie na skutek zaskarżonej czy następne

uchylonej decyzji Szefa BOR, (-) naruszenie art. 417¹ § 2 k.c. przez uznanie, że przepis ten nie może mieć zastosowania w sprawie, że względu na to, że brak było decyzji administracyjnej o stwierdzeniu nieważności decyzji lub postępowania o wznowienie postępowania administracyjnego, (-) naruszenia art. 417 § 1 k.c. przez stwierdzenie przez Sąd, że tylko „oczywista i rażąca obraza prawa” może stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja powoda zasługuje na uwzględnienie. Na wstępie zaznaczył, że stan faktyczny sprawy ustalony przez Sąd Okręgowy był pomiędzy stronami bezsporny, uznał go za prawidłowy i przyjmuje za własny, uzupełniając go jednak w pewnym zakresie w oparciu o dowody z oryginału dokumentów akt osobowych powoda prowadzonych przez Biuro Ochrony Rządu, z zeznań powoda, a także - z zaświadczeń o zgłoszeniu powoda do obowiązkowych ubezpieczeń wystawionych przez ZUS oraz z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (VIII SA/Wa (...)) i Naczelnego Sądu Administracyjnego (I OSK 1650/11), złożonych do akt przez powoda w pierwszej instancji i nie kwestionowanych w toku procesu przez stronę pozwaną. Uzupełniając ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, Sąd Apelacyjny podział w granicach instytucji apelacji pełnej, uznając, że jest to konieczne dla oceny prawidłowości subsumpcji dokonanej przez Sąd Okręgowy i dla rozstrzygnięcia w przedmiocie apelacji.

Przechodząc do rozważań w przedmiocie zasadności zarzutów apelacji, Sąd Apelacyjny stwierdził, że zarzut apelacji naruszenia prawa materialnego w postaci art. 36 ustawy o BOR był nieuzasadniony. W ocenie Sądu, z przepisów art. 36 i innych przepisów ustawy o BOR nie można bowiem wywieść uprawnienia powoda - jako funkcjonariusza BOR przywróconego do służby, w związku z prawomocnym uchyleniem decyzji o zwolnieniu ze służby wskutek prawomocnego uchylenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby - do uposażenia za okres pozostawania poza służbą. Do takiego wniosku prowadzi wykładnia językowa, celowościowa i funkcjonalna art. 35 w związku z art. 88 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 1 i art. 89 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2, art. 108 oraz art. 95 i art. 96 ust. 1 ustawy o BOR, dokonana także z uwzględnieniem charakteru i skutku decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr (...) z dnia 5 czerwca 2012 r. uchylającej decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr (...) z dnia 19 listopada 2010 r. i poprzedzającą ją rozkaz personalny Szefa BOR nr (...) z dnia 20 października 2010 r. w sprawie zwolnienia ze służby i umarzającej postępowanie pierwszej instancji, oraz rozkazu personalnego Szefa BOR nr (...) z dnia 20 czerwca 2012 r. przywracającego powoda do służby na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o BOR. W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd odwoławczy stwierdził, że do reaktywacji stosunku służbowego powoda w BOR doszło w dniu 20 czerwca 2012 r. (ze skutkiem *ex nunc*) z chwilą przywrócenia go do służby na mocy rozkazu personalnego Szefa BOR nr (...) z dnia 20 czerwca 2012 r. na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o BOR w związku z ww. decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych o wznowieniu postępowania w sprawie

zwolnienia powoda ze służby i wydania decyzji z dnia 5 czerwca 2012 r. Nie doszło do stwierdzenia nieważności rozkazu personalnego Szefa BOR nr (...) zwalniającego powoda ze służby i decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr (...) utrzymującej w mocy ten rozkaz personalny (art. 156, art. 157 k.p.a., art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), w postępowaniu przed organem administracji lub przez sąd administracyjny, a tylko w takim przypadku w sprawie mielibyśmy do czynienia ze skutkiem reaktywacji stosunku służby *ex tunc*.

Dalej Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że z regulacji ustawy o BOR (w brzmieniu obowiązującym w spornym okresie) wynikało, że prawo do uposażenia funkcjonariusza BOR powstaje z dniem mianowania funkcjonariusza (art. 88 ust. 1 ustawy o BOR), a ustaje z ostatnim dniem miesiąca, w którym funkcjonariusz został zwolniony ze służby (art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o BOR). W przypadku zwolnienia funkcjonariusza ze służby z przyczyny wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby (art. 89 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy o BOR) takiemu funkcjonariuszowi zgodnie z art. 105 ust. 2 ustawy o BOR nie przysługuje prawo do rocznego uposażenia określonego w art. 89 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 1 tej ustawy. Z art. 96 ust. 1 ustawy o BOR wynika co do zasady, że funkcjonariusz otrzymuje uposażenie określone w ustawie z tytułu pełnienia służby. Wyjątki od zasady uprawnienia funkcjonariusza do uposażenia z tytułu pełnienia służby (faktycznie) wskazuje art. 108 ustawy o BOR, który stanowi, że funkcjonariusze zachowują prawo do uposażenia w przypadku: choroby, urlopu, zwolnienia od zajęć służbowych, pozostawania w dyspozycji. Żaden przepis ustawy o BOR nie przyznaje funkcjonariuszowi przywróconemu do służby - w związku z prawomocną decyzją uchylającą decyzje zwalniające go ze służby i zgłoszeniem gotowości do jej pełnienia - prawa do uposażenia lub innego zamiennego świadczenia pieniężnego za okres niepełnienia służby (pozostawania poza stosunkiem służby) w związku ze zwolnieniem z powodu dyscyplinarnego wydalenia ze służby, które następnie w trybie odwoławczym zostało uchylone. Z pewnością takiego uprawnienia do uposażenia (innego świadczenia pieniężnego) za okres pozostawania w takim wypadku poza służbą, nie można wywieść z art. 36 ustawy o BOR. Sąd drugiej instancji podniósł, że art. 36 ustawy o BOR, obowiązujący w spornym okresie, został sformułowany w sposób wewnętrznie niespójny i niejasny w zakresie określającym skutki dla funkcjonariusza uchylecia w stosunku do niego kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, a więc usunięcia z porządku prawnego przyczyny jego zwolnienia ze służby (art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy o BOR). Zapis art. 36 ust. 1 w tym zakresie jest całkowicie niezrozumiały, skoro zawsze skutkiem orzeczenia kary wydalenia ze służby jest zwolnienie ze służby, a nie - wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe lub obniżenie stopnia. Natomiast treść ust. 3 art. 36 ustawy o BOR nie koresponduje z treścią pozostałych przepisów tego artykułu. W pierwszym zdaniu zawarta jest dyspozycja dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do uchylecia skutków, jakie wynikły w postępowaniu dyscyplinarnym, gdy podstawą orzeczenia kary dyscyplinarnej stanowiły „inne przewinienia niż określone w ust. 2”. Problem ze stosowaniem tej normy wynika z faktu, że w ust. 2 art.

36 nie wymieniono żadnych przewinień dyscyplinarnych, a w związku z tym niemożliwe jest określenie przewinień dyscyplinarnych wywołujących skutek, który mógłby być uchylany przez ministra. Trudno również wskazać, w jakim zakresie ust. 1 miałby być stosowany odpowiednio (art. 36 ust. 3 zdanie 2 ustawy o BOR; por. Zeidler K. (red.), Lipski J., Nalaskowska U. (w) Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. J; Komentarz., komentarz do art. 36, Wydawnictwo ABG, wyd. I).

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd Apelacyjny uznał, że roszczenie powoda o uposażenie (wynagrodzenie) za okres pozostawania poza służbą w okresie od 1 grudnia 2010 r. do 19 czerwca 2012 r. było nieuzasadnione, gdyż powód w spornym okresie faktycznie nie pełnił służby w BOR, a zatem w świetle przepisów ustawy o BOR nie miał prawa do uposażenia. Ponadto żaden z przepisów ustawy o BOR nie przyznawał funkcjonariuszowi BOR, przywróconemu do służby za okres pozostawania poza służbą, prawa do jakiegokolwiek innego świadczenia pieniężnego (jak czyni to chociażby aktualnie ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa - art. 109 ust. 5).

Za nieuprawniony zarzut apelacji powoda Sąd Apelacyjny uznał również twierdzenie, że Sąd Okręgowy wadliwie nie uwzględnił jego wniosku dowodowego o zobowiązanie pozwanego do wskazania, ile razy i w jakich okolicznościach, do chwili obecnej, Szef BOR wypłacił zwolnionym funkcjonariuszom, którzy następnie na skutek zaskarżenia decyzji czy po umorzeniu postępowania karnego powrócili do służby, zaległe uposażenia za czas pozostawania poza służbą. Otóż, powyższy wniosek dowodowy powoda był w istocie bezprzedmiotowy dla rozstrzygnięcia o zasadności roszczeń powoda. Okoliczność faktyczna (a nie prawna), że Szef BOR ewentualnie wypłacił jakiemuś funkcjonariuszowi uposażenie za okres pozostawania poza służbą, w sytuacji braku konkretnej podstawy prawnej do takiej wypłaty, nie stanowi sama w sobie podstawy materialnej, pozwalającej na uznanie roszczenia powoda o uposażenie (wynagrodzenie) za należne. Dochodzona przez stronę należność musi bowiem znajdować umocowanie w przepisie prawa, a takiego - jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach - w niniejszej sprawie (w ustawie o BOR) nie było.

Na uwzględnienie, w ocenie Sądu Apelacyjnego, zasługiwał natomiast zarzut apelacji naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 417¹ § 2 w związku z art. 417 § 1 k.c. Otóż, Sąd Okręgowy naruszył art. 417¹ § 2 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na nieuznaniu, że wznowienie postępowania administracyjnego postanowieniem z dnia 17 maja 2012 r., nr (...), przez Ministra Spraw Wewnętrznych, w sprawie zakończonej decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr (...) z dnia 19 listopada 2010 r., utrzymującą w mocy rozkaz personalny Szefa BOR nr [...] /10 z dnia 28 października 2010 r. o zwolnieniu powoda ze służby w BOR, na podstawie art. 145 § 1 pkt. 8 w związku z art. 147, art. 149 § 1 oraz art. 150 § 1 k.p.a. i w konsekwencji, na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 i art. 145 § 1 pkt. 8 k.p.a., wydanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych

ostatecznej i prawomocnej decyzji nr (...) z dnia 5 czerwca 2012 r. o uchyleniu decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr (...) z dnia 19 listopada 2010 r. oraz uchyleniu na podstawie art. 138 § 1 pkt. 2 k.p.a. poprzedzającego ją rozkazu personalnego Szefa BOR nr (...) z dnia 28 października 2010 r. w sprawie zwolnienia powoda ze służby w BOR i umorzenie postępowania pierwszej instancji, nie stanowi stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem ww. decyzji nr (...) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i poprzedzającego go rozkazu personalnego nr (...) Szefa BOR w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.p.c. Sąd Okręgowy niezasadnie bowiem pominął - w kontekście oceny spełnienia przesłanek art. 417¹ § 2 k.p.c. - ww. postępowanie administracyjne toczące się wskutek wznowienia postępowania, zakończone decyzją nr (...) z dnia 5 czerwca 2012 r. Ponadto, niezależnie od powyższego, Sąd Okręgowy niezasadnie uznał, że prawomocny wyrok WSA z dnia 5 maja 2011 r. (VIII SA/Wa (...)) uchylający zaskarżone przez powoda orzeczenie dyscyplinarne z dnia 27 października 2010 r. o wydaleniu powoda ze służby, z powodu naruszenia prawa administracyjnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, również nie uzasadniało w sprawie zastosowania art. 417¹ § 2 k.p.c., gdyż wyrok ten nie został wydany w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji, a ponadto - stwierdzone przez WSA naruszenie prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy nie jest równoznaczne z rażącym naruszeniem prawa. Powyższe stanowisko Sądu pierwszej instancji było całkowicie błędne, ponieważ nie tylko wadliwie przyjął, że pojęcie „niezgodności z prawem” zawarte w dyspozycji art. 417¹ § 2 k.c. oznacza „rażące naruszenie prawa”, choć taka wykładnia nie znajduje żadnego uzasadnienia, ale również wadliwie pominął nierozdzielny związek przyczynowo- skutkowy prawomocnego wyroku WSA z dnia 5 maja 2011 r. (wyrokiem NSA z dnia 5 kwietnia 2012 r. oddalono skargę kasacyjną Szefa BOR, sygn. I OSK [...] /11), uchylającego zaskarżone orzeczenie dyscyplinarne wydające powoda ze służby, ze wznowieniem (w związku z tym wyrokiem) przez Ministra Spraw Wewnętrznych postępowania administracyjnego w dniu 17 maja 2012 r. i wydaniem decyzji nr (...) z dnia 5 czerwca 2012 r. uchylającej zarówno decyzję nr (...) z dnia 19 listopada 2010 r. i poprzedzający ją rozkaz personalny nr (...) z dnia 28 października 2010 r. w sprawie zwolnienia powoda ze służby w BOR, jak i umarzającej ostatecznie postępowanie w pierwszej instancji.

W ocenie Sądu Apelacyjnego w sprawie została spełniona przesłanka stwierdzenia we właściwym postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym (zgodnie z k.p.a. i p.p.s.a.) niezgodności z prawem decyzji nr (...) z dnia 19 listopada 2010 r., poprzedzającego ją rozkazu personalnego nr (...) z dnia 28 października 2010 r. i orzeczenia dyscyplinarnego nr (...) z dnia 27 października 2010 r. Wskutek przedmiotowych właściwych postępowań w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c., doszło do powstania prejudykatu dla odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę poniesioną przez powoda, spowodowaną wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej przez Ministra Spraw Wewnętrznych nr (...) z dnia 19 listopada 2010 r.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że odpowiedzialność organów władzy publicznej co do zasady nie powinna być oparta na zasadzie winy. W przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 417¹ § 2 k.c. w związku z art. 417 § 1 k.c. konieczne jest wykazanie przez powoda stwierdzenia przez właściwy organ niezgodności z prawem ostatecznej decyzji, wskutek której doszło do wyrządzenia szkody, zaistnienie przedmiotowej szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy nią a wadliwym działaniem organu władzy publicznej (art. 361 k.c.). W ocenie Sądu Apelacyjnego, powód w niniejszej sprawie dostatecznie wykazał spełnienie wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa. Powód dochodził odszkodowania z tytułu utraconego uposażenia z dodatkami za okres pozostawania poza służbą (do czasu przywrócenia go do służby) na skutek niezgodnego z prawem zwolnienia go ze służby, tj. za okres od 1 grudnia 2010 r. do 19 czerwca 2012 r. W pierwszej instancji powód dochodził z tego tytułu ostatecznie kwoty 70.000 zł, przy czym podnosił, że kwota ta może zostać obniżona o kwotę, którą uzyskał w powyższym okresie z tytułu wykonywania innego zatrudnienia. Powód wykazał w procesie, że uzyskał w tym okresie z tytułu umów zlecenia (wykonywanie pracy ochroniarza, pracy „alpinisty przemysłowego”) łącznie wynagrodzenie w wysokości 7.345,90 zł. Strona pozwana nie zakwestionowała prawdziwości tych twierdzeń. Z pisma strony pozwanej złożonego w postępowaniu apelacyjnym wynikało, że gdyby powód nie został zwolniony ze służby, to w okresie od 1 grudnia 2010 r. do 20 czerwca 2012 r. uzyskałby z tego tytułu uposażenie w wysokości 62.329,57 zł. Powód, określając zakres zaskarżenia i wartość przedmiotu zaskarżenia, ograniczył w apelacji zakres dochodzonego roszczenia z tytułu odszkodowania do kwoty 50.000 zł. Sąd Apelacyjny, biorąc pod uwagę wysokość utraconego uposażenia, pomniejszonego o uzyskane przychody z tytułu wykonywania pracy zarobkowej, uznał za uzasadnione żądanie odszkodowawcze powoda, sprecyzowane w apelacji na kwotę 50.000 zł (art. 361 k.c.). Utracone przez powoda w okresie od 1 grudnia 2010 r. do 19 czerwca 2012 r., uposażenie (co najmniej w wysokości 50.000 zł) stanowiło niewątpliwie szkodę, pozostającą w adekwatnym związku przyczynowym z niezgodną z prawem decyzją zwalniającą go ze służby, co zostało stwierdzone we właściwym postępowaniu administracyjnym. W powyższych okolicznościach faktycznych i prawnych, uznając apelację powoda w tej części za zasadną, Sąd Apelacyjny zasądził na rzecz powoda 50.000 zł.

W skardze kasacyjnej, wniesionej w imieniu pozwanego Skarbu Państwa, zaskarżając wyrok w części z zakresie punktów II, III i V, zarzucono naruszenie prawa materialnego - art. 117 § 2 i art. 442¹ § 1 zdanie pierwsze k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na nieuwzględnieniu zarzutu przedawnienia, podczas gdy powód dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia najpóźniej z chwilą wydania przez Naczelną Sąd Administracyjny wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., zaś pozew

został złożony 3 czerwca 2015 r., oraz naruszenie prawa procesowego - art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na pominięciu w uzasadnieniu podstawy nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia, przez co wyrok Sądu Apelacyjnego w [...]. nie poddaje się kontroli kasacyjnej.

Wskazując na powyższe pozwany wnioskował o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na jej oczywistą zasadność w zakresie wszystkich podniesionych podstaw kasacyjnych oraz o jej uwzględnienie przez uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w zaskarżonej części, tj. w zakresie punktu II, III i V tego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w [...]. do ponownego rozpoznania, oraz o zasądzenie na rzecz Skarbu Państwa — Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że zarzuty skargi kasacyjnej odnoszą się zasadniczo do argumentu wystąpienia w sprawie instytucji przedawnienia roszczenia, a więc naruszenia przez Sąd art. 117 § 2 i art. 442¹ § 1 zdanie pierwsze k.c., gdzie skarżący stwierdza, że powód dowiedział się o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia najpóźniej z chwilą wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., zaś pozew został złożony 3 czerwca 2015 r. oraz naruszenia art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na pominięciu w uzasadnieniu podstawy nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia, przez co wyrok Sądu Apelacyjnego nie poddaje się kontroli kasacyjnej.

Wobec tak sformułowanych zarzutów Sąd Najwyższy czyni poniższe uwagi oraz odniesienia.

Co do zasady, przedawnienie ma taki skutek, że powoduje możliwość podniesienia przez dłużnika zarzutu przedawnienia i uchylenie się w ten sposób od obowiązku spełnienia świadczenia. W myśl art. 442¹ § 1 zdanie pierwsze k.c. w brzmieniu obowiązującym od czasu nowelizacji, która weszła w życie w dniu 27 czerwca 2017 r. roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat 3 od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się albo przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Przepis ten wskazuje zarówno termin przedawnienia (3 lata), jak i podaje moment, w którym termin przedawnienia rozpoczyna swój bieg. Momentem tym jest chwila dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia albo najwcześniejszy

moment, w którym poszkodowany przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Miarodajna jest tu zatem nie tyle chwila wystąpienia zdarzenia szkodzącego czy szkody, ale, zasadniczo, powzięcia wiedzy przez poszkodowanego o określonych w art. 442¹ § 1 zdanie pierwsze k.c. okolicznościach, z tego względu wskazuje się, że przedawnienie biegnie a *tempore scientiae* (nomenklatura taka jest powszechnie przyjęta w doktrynie, zob. P. Sobolewski, w: Osajda, Komentarz KC, t. II, 2013, s. 653). W literaturze wskazuje się słusznie, że przedawnienie nie biegnie dopóty, dopóki poszkodowany nie posiędzie wiedzy o obu wskazanych okolicznościach (tak m.in. M. Safjan, w: Pietrzykowski, Komentarz KC, t. I, 2013, s. 1281; W. Dubis, \N: Gniewek, Machnikowski, Komentarz KC, 2014, s. 881-882; P. Sobolewski, w: Osajda, Komentarz KC, t. II, 2013, s. 655; G. Bieniek, J. Gudowski, w: Gudowski, Komentarz KC, Ks. III, cz. 1, 2013, s. 711). Jeżeli wiedzę o nich poweźmie poszkodowany w różnym czasie, miarodajny dla ustalenia daty początkowej biegu przedawnienia jest ten późniejszy moment (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 2002 r., IV CKN 949/00, BSN 2002, Nr 11, s. 11; wyr. Sądu Najwyższego z 27 października 2010 r., V CSK 107/10, Legalis).

Minister Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 5 czerwca 2012 r. uchylił decyzję o utrzymaniu w mocy rozkazu personalnego o zwolnieniu powoda ze służby. W tym dniu powód powziął z całą pewnością wiedzę, że został niesłusznie zwolniony ze służby. Wiedzę o tym, że nie otrzyma odszkodowania powziął później, tj. w dniu otrzymania pisma z dnia 23 stycznia 2013 r. informującego o braku podstaw do wypłaty odszkodowania. Powód złożył pozew w dniu 3 czerwca 2015 r. W związku z tym nie upłynęły 3 lata okresu przedawnienia roszczenia.

Wobec drugiej z podstaw skargi kasacyjnej należy poczynić uwagi, zgodnie z którymi, zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. wyjątkowo może stanowić uzasadnioną podstawę skargi wówczas, gdy uzasadnienie wyroku sądu drugiej instancji sporządzone zostało w taki sposób, że niemożliwe jest przeprowadzenie kontroli kasacyjnej. Przede wszystkim jednak, przepis art. 328 § 2 k.p.c. może stanowić oparcie dla zarzutu kasacyjnego tylko wówczas, gdy z uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie można się zorientować w przyczynach, z powodu których podjęte zostało określone rozstrzygnięcie - tak w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2003 r., III CKN 1217/00, LEX nr 583954. Wbrew zarzutom kasacji zaskarżony wyrok nie narusza art. 328 § 2 k.p.c. Przepis ten znajduje w postępowaniu apelacyjnym odpowiednie zastosowanie (art. 391 § 1 k.p.c.) co sprawia, że tylko wówczas sąd odwoławczy powinien szczegółowo przedstawić przyczyny, z powodu których określonym dowodom dał wiarę a inne uznał za niewiarygodne, gdy we własnym zakresie ustalał stan faktyczny. Jeżeli sąd odwoławczy akceptuje ustalenia poczynione przez sąd pierwszej instancji, w tym, wyrażoną ocenę dowodów to nie ma obowiązku powtarzania argumentów przytoczonych przez sąd pierwszej instancji. Przede wszystkim

jednak, przepis art. 328 § 2 k.p.c. może stanowić oparcie dla zarzutu kasacyjnego tylko wówczas, gdy z uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie można się zorientować w przyczynach, z powodu których podjęte zostało określone rozstrzygnięcie. Przepis ten, wszakże dotyczy reguł sporządzania uzasadnienia nie zaś podejmowania samego rozstrzygnięcia, uchybienia zaś w zakresie zasad przekazywania motywacji towarzyszącej orzekaniu tylko wyjątkowo mogą zaświadczać o uchybieniach sądu mogących mieć wpływ na wynik sprawy (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z 26 listopada 1999 r., III CKN 460/98, OSNC 2000 nr 5, poz. 100).

Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wyraźnie wynika, dlaczego Sąd Okręgowy oddalił apelację, wobec czego nie sposób zarzucić zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia art. 328 § 2 k.p.c.

W dalszych rozważaniach należy podnieść, że przepisy ustawy o Biurze Ochrony Rządu, a w szczególności art. 96 ust. 1 przewidują uposażenie dla funkcjonariuszy z tytułu pełnienia służby. Natomiast dopiero w przepisie art. 108 tejże samej ustawy przewidziano wyjątki od zasady uprawnienia funkcjonariusza do uposażenia z tytułu pełnienia służby. Funkcjonariusze bowiem Biura Ochrony Rządu, a obecnie Służby Ochrony Państwa zachowują prawo do uposażenia w przypadku choroby, urlopu, zwolnienia od zajęć służbowych czy pozostawania w tzw. dyspozycji do pełnienia służby. Dlatego też, w świetle powołanych przepisów brak było podstaw do uznania roszczenia powoda o wypłatę uposażenia za czas jego pozostawania poza służbą.

Natomiast, w ocenie Sądu Najwyższego, w zaistniałych w sprawie okolicznościach nie byłoby uprawnione zaniechanie dalszego badania ewentualnych podstaw uwzględnienia roszczenia powoda w kwestii zadośćuczynienia za okres przebywania poza służbą. Istniały ku temu istotne powody. Wyrokiem bowiem z 5 maja 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w [...] uchylił orzeczenie dyscyplinarne z 22 października 2010 r., stwierdzając wydanie przedmiotowego orzeczenia z naruszeniem prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy. Z kolei, decyzją z 5 czerwca 2012 r. Minister Spraw Wewnętrznych uchylił decyzję nr (...) oraz poprzedzając ją rozkaz personalny nr (...) i umorzył postępowanie pierwszej instancji. Natomiast pismem z 12 czerwca 2012 r. powód zgłosił gotowość do odjęcia służby. Ponadto 19 października 2012 r. Szef Biura Ochrony Rządu uchylił zawieszenie powoda w czynnościach służbowych.

W ukierunkowaniu poszukiwań drogi zadośćuczynienia powodowi za okres przebywania poza służbą pomocne jest orzecznictwo Sądu Najwyższego, które przewiduje, że powstanie stosunku cywilnoprawnego zależy od istnienia stanu faktycznego, z którym norma prawa cywilnego łączy taki stosunek. Prawo cywilne wiąże bowiem powstanie stosunku cywilnoprawnego ze zdarzeniami cywilnoprawnymi regulowanymi Kodeksem cywilnym, ale nie tylko, bo także z aktami administracyjnymi wywołującymi skutki w

zakresie prawa cywilnego. Droga sądowa powinna być dopuszczalna zawsze, gdy powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, z których mogą wynikać skutki cywilnoprawne (postanowienie Sądu Najwyższego z 21 listopada 2000 r., III CKN 1048/00, LEX nr 51872).

Ustalony w sprawie stan faktyczny wskazuje na okoliczność prawomocnego wyroku WSA w [...]. z dnia 5 maja 2011 r. (wyrokiem NSA z dnia 5 kwietnia 2012 r. oddalono skargę kasacyjną Szefa BOR, sygn. I OSK [...]/11), uchylającego zaskarżone orzeczenie dyscyplinarne wydające powoda ze służby, ze wznowieniem (w związku z tym wyrokiem) przez Ministra Spraw Wewnętrznych postępowania administracyjnego w dniu 17 maja 2012 r. i wydaniem decyzji nr (...) z dnia 5 czerwca 2012 r. uchylającej zarówno decyzję nr (...) z dnia 19 listopada 2010 r. i poprzedzający ją rozkaz personalny nr (...) z dnia 28 października 2010 r. w sprawie zwolnienia powoda ze służby w BOR, jak i umarzającej ostatecznie postępowanie w pierwszej instancji.

W kontekście tak ustalonych faktów stwierdzonych aktami administracyjnymi o charakterze ostatecznym oraz wyrokiem WSA w [...]. noszącym atrybut prawomocności, należy wywieść, że powód doznał szkody na skutek bezprawnego zwolnienia go ze służby. W tym względzie zatem trzeba przywołać przepis z art. 417¹ § 2 k.c., stosownie do którego, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Tenże przepis jest w tym zakresie jedną z przewidzianych ustawą realizacji zasady wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej - art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo do odszkodowania koresponduje również do przewidzianego Konstytucją prawa obywatela do sądu (W. *Skrzydło*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze, 1998, s. 75).

W przedmiotowej sprawie istotne jest ustalenie wystąpienia w perspektywie odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa okoliczności niezgodności z prawem działania władzy publicznej. Pojęcie niezgodności z prawem, w tym przypadku

ostatecznych decyzji organów administracji publicznej obejmuje określone wady tych decyzji stwierdzone stosownymi orzeczeniami sądów administracyjnych. W ocenie Sądu Najwyższego odpowiedzialność Skarbu Państwa nie musi posiadać charakteru kwalifikowanego, ograniczonego wyłącznie do przypadków rażącego naruszenia prawa. Powtórzona w art. 417 § 1 k.c., za art. 77 ust. 1 Konstytucji, przesłanka niezgodności z prawem nie jest warunkowana stwierdzeniem winy, wymaga natomiast wykazania bezprawności, a ta rozumiana jest jako zachowanie kolidujące z porządkiem prawnym, polegające na sprzeczności między zakresem kompetencji organu, sposobem jego

postępowania i treścią rozstrzygnięcia wynikającymi z wzorca ustawowego, a jego działaniem rzeczywistym. Odpowiedzialność Skarbu Państwa oparta na tym przepisie nie ma zatem charakteru kwalifikowanego, ograniczonego do przypadków rażącego naruszenia prawa. W przedmiotowej sprawie niewątpliwie została spełniona przesłanka stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem przywołanych wyżej decyzji administracyjnych.

Biorąc powyższe pod uwagę nie pozostaje nic innego jak przychylić się do argumentacji powoda w kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w jego sprawie oraz przychylić się co do zakresu tejże odpowiedzialności w wymiarze finansowym prawidłowo ustalonej w zaskarżonym orzeczeniu.

Osobną kwestią pozostaje charakterystyka strony pozwanej. W kwestionowanym wyroku została ona w tym względzie wskazana jako Skarb Państwa reprezentowany przez Biuro Ochrony Rządu w W. i Ministra Spraw Wewnętrznych w W., natomiast w odniesieniu do kosztów, w wyniku przekształcenia BOR, została wskazana jako Skarb Państwa - Służba Ochrony Państwa w W.. Ponadto, jak nadmieniono w skarżonym wyroku, za Skarb Państwa reprezentowany przez *statio fisci* czynności procesowe w toku całego procesu podejmowała Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, która przedstawiała stanowisko w porozumieniu z organami BOR, a następnie SOP. Skarga kasacyjna również została wniesiona przez Prokuratorię Generalną. Jako że Prokuratoria Generalna posiada wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym oraz zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi i polubownymi, a działając w przedmiotowej sprawie w porozumieniu z właściwymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi i występując w toku całego procesu we właściwym sobie i przewidzianym prawem charakterze, uważa się tego rodzaju praktykę za dopuszczalną i usprawiedliwioną. W związku z tym, z tychże względów treść rozstrzygnięcia w zaskarżonym wyroku (w szczególności w punkcie I, II, III i V) nie budzi nadmiernych lub uzasadnionych wątpliwości prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.