

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI  
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



*B i u l e t y n P r a w n y*

Nr 31

W a r s z a w a 2 0 0 7

**K O L E G I U M   R E D A K C Y J N E**

Bronisław KACHNIKIEWICZ, Hanna KARASZEWSKA,  
Kazimierz KOWALSKI, Jan ŁOZIŃSKI, Anna OSZCZĘDA,  
Krystyna ROGALSKA, Ewa RUDNICKA (sekretarz), Maciej  
SŁAWIŃSKI (przewodniczący), Barbara ŚWIĄTKIEWICZ  
(zastępca przewodniczącego), Danuta TRUŚ

**REDAKCJA I KOREKTA**

Ewa RUDNICKA

**PROJEKT OKŁADKI**

Danuta CZERSKA

**SKŁAD KOMPUTEROWY**

Małgorzata REKS-STABACH

© COPYRIGHT BY BIURO PRAWNE KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE  
ZAM. NR 100/2007; NAKŁAD 1300 EGZ.

**ISSN 1506-5170**

## **SPIS TREŚCI**

<b>R. ŻURAWSKI</b> , <i>Wybrane aspekty prawne ustawy lustracyjnej</i> .....	5
<b>M. ANTONOWICZ</b> , <i>Implementacja policyjnych aktów prawnych Unii Europejskiej do prawa polskiego</i> .....	31
<b>J. SROKA</b> , <i>Specjalne uprawnienia dla Policji już od 1 stycznia 2008 roku!</i> .....	44
<b>B. KACHNIKIEWICZ</b> , <i>Status policjanta zawieszonoego w czynnościach służbowych</i> .....	48
<b>R. RADOMSKA</b> , <i>Określenie prawa do urlopu wypoczynkowego funkcjonariusza zawieszonoego w czynnościach służbowych (opinia prawna)</i> .....	58
<b>K. ADAMCZYK</b> , <i>Czy przeprowadzenie przez Policję interwencji na terenie osiedla akademickiego Politechniki Koszalińskiej naruszyło anatomię uczelni?</i> .....	62
<i>Umocowanie do reprezentowania osoby prawnej przed sądem (teza)</i> .....	67
<i>Uwierzytelnianie kopii odpisu z rejestru przez radcę prawnego – pełnomocnika wierzyciela (uchwała Sądu Najwyższego z uzasadnieniem)</i> .....	67
<i>Postanowienie Sądu Okręgowego z dnia 30 kwietnia 2007 r.</i> .....	78
<i>Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego</i> .....	87



**Robert ŻURAWSKI**

## ***Wybrane aspekty prawne ustawy lustracyjnej\****

Omawianie kwestii lustracji i jej zastosowania w Policji należy zacząć od przypomnienia pierwszej uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. nr 218, poz. 1592). Pierwszą zmianę wprowadzono ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 249, poz. 1832), ale była mało znacząca.

Zmiany, które właściwie przewartościowały całą ustawę, wprowadzono ustawą z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: zmieniona ustawa lustracyjna, Dz. U. nr 25, poz. 162). Ustawa ta weszła w życie 28 lutego 2007 r. i zrodziła od razu pewne problemy.

---

\* Niektóre poglądy zawarte w niniejszej interpretacji „ustawy lustracyjnej” i wyroku Trybunału Konstytucyjnego są kontrowersyjne, co świadczy o złożoności problemu i co znalazło wyraz w dyskusji Kolegium Redakcyjnego „Biuletynu Prawnego” Komendy Głównej Policji, które kwalifikowało opracowanie do publikacji. Zapraszam więc do dyskusji. Maciej Sławiński.

## 1. Od kiedy obowiązuje ustawa?

Zgodnie z art. 4 zmienionej ustawy lustracyjnej weszła ona w życie 28 lutego 2007 r. Tymczasem główna ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji..., która późniejszą ustawą była nowelizowana, wchodziła w życie 15 marca 2007 r., czyli dwa tygodnie później niż nowelizacja.

W takiej sytuacji powstał problem, od kiedy powinny obowiązywać postanowienia nowelizacji ustawy lustracyjnej, a w związku z tym – od kiedy należy liczyć bieg zapisanych w niej terminów. Generalnie nowelizacja ustawy zmienia przepisy, które już obowiązują, i powinna wchodzić w życie po lub łącznie ze zmienianymi przepisami. **Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny uznał, iż ustawa obowiązuje od 15 marca 2007 r. i od tego dnia należy liczyć wszelkie terminy związane z powiadomieniami, a następnie składaniem oświadczeń lustracyjnych.**

## 2. Zakres podmiotowy ustawy

Na wstępie należy zaznaczyć, iż art. 4 ustawy lustracyjnej określa, kto podlega procedurze z niej wynikającej i wobec kogo ma ona być stosowana. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy obowiązek złożenia oświadczenia o pracy lub służbie w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r., zwanego dalej oświadczeniem lustracyjnym, mają osoby, o których mowa w art. 4 ustawy, urodzone **przed 1 sierpnia 1972 r.** Urodzeni po tej dacie lub w dniu 1 sierpnia 1972 r., niezależnie od tego u kogo pracują, czy będą pracować i nie-

zależnie od tego, jaki zawód wykonują, **nie podlegają lustracji**.

Przed nowelizacją ustawy przez ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. nr 83, poz. 561) pełniącymi funkcje publiczne w Policji w rozumieniu ustawy byli:

- 1) powołani lub mianowani na podstawie przepisów innych ustaw na inne niż wymienione w pkt 3-11 i 14 stanowiska zez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm, Prezydium Sejmu, Senat, Prezydium Senatu, Sejm i Senat, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu lub Prezesa Rady Ministrów (art. 4 pkt 12 ustawy) – np. **Komendant Główny Policji**, którego zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o Policji powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji; problematyczne są stanowiska Zastępcy Komendanta Głównego Policji, zgodnie bowiem z art. 5 ust. 4 ustawy o Policji Zastępców Komendanta Głównego Policji, w tym Pierwszego Zastępcę, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji; czy zastępców w ogóle obejmował art. 4 tej ustawy? Według stanowiska MSWiA zastępcy Komendanta Głównego Policji bez względu na to, czy są funkcjonariuszami, czy też pracownikami cywilnymi, są osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym osobami pełniącymi funkcje publiczne są osoby zajmujące kierownicze stanowisko państwowe w rozumieniu ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. nr 20, poz. 101, z późn. zm.).

Artykuł 2 pkt 4 tej ustawy ustala zasady wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe: Prezesa Polskiej Akademii Nauk, sekretarza stanu, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, pierwszego zastępcy Prezesa Narodowego Banku Polskiego, podsekretarza stanu (wiceministra), wiceprezesa Narodowego Banku Polskiego, Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępcy Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Ubezpieczonych, **kierownika urzędu centralnego**, wiceprezesa Polskiej Akademii Nauk, wojewody, **zastępcy kierownika urzędu centralnego**, wicewojewody. Problem jest w tym, że mogłoby to dotyczyć Zastępcy Komendanta, jeśli jest pracownikiem cywilnym, nie dotyczy zaś Zastępcy Komendanta – funkcjonariusza, którego wynagrodzenie przewiduje ustawa o Policji. Wyraźnie mówi o tym art. 101 ust. 1 ustawy o Policji, zgodnie z którym wysokość uposażenia zasadniczego policjanta jest uzależniona od grupy zaszeregowania jego stanowiska służbowego oraz od posiadanej wysługi lat. Tabele grup zaszeregowania znajdują się w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego. Zresztą funkcjonariusz Policji otrzymuje uposażenie, a nie wynagrodzenie, w związku z czym w przypadku Zastępcy Komendanta Głównego Policji nie można brać pod uwagę ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Jeśli Zastępca Komendanta Głównego Policji jest funkcjonariuszem Policji, nie podlega art. 4 pkt 25 ustawy lustracyjnej,



w myśl którego osobą pełniącą funkcję publiczną jest osoba zajmująca wysokie stanowisko państwowe w rozumieniu ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. nr 170, poz. 1217 i nr 249, poz. 1832 oraz z 2007 r. nr 17, poz. 96), inne niż wymienione w pkt 3, 7, 11 i 24. Oznacza to, iż zastępców Komendanta Głównego Policji, jeśli są funkcjonariuszami, nie obejmuje art. 4 ustawy;

- 2) redaktorzy naczelni w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. nr 5, poz. 84, z późn. zm., art. 4 pkt 21 ustawy) – w Policji są nimi np. **redaktorzy naczelni czasopism „Policja 997”, „Przegląd Policyjny” (bez względu na to, czy są pracownikami cywilnymi, czy funkcjonariuszami Policji – definicja redaktora naczelnego art. 7 ust. 2 pkt 7 ustawy – Prawo prasowe);**
- 3) **pracownicy urzędów państwowych oraz członkowie korpusu służby cywilnej**, zajmujący kierownicze stanowiska w urzędach organów władzy publicznej, w tym naczelnym i centralnym organach administracji państwowej: dyrektora departamentu lub jednostki równorzędnej, jego zastępcy oraz naczelnika wydziału lub jednostki równorzędnej (art. 4 pkt 24 lit. a ustawy) – takimi osobami w Komendzie Głównej Policji są **osoby pełniące wyżej wymienione funkcje (jeśli są pracownikami cywilnymi)**; nie są też pracownikami policjanci, funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Straży Więziennej, Straży Granicznej i zawodowi wojskowi, funkcjonariusze celni, gdyż pozostają oni w tzw. stosunkach służbowych (a nie stosunku pracy), które są regulowane przez odrębne ustawy;

- 4) **pracownicy urzędów państwowych oraz członkowie korpusu służby cywilnej**, zajmujący kierownicze stanowiska w administracji rządowej w województwie: dyrektora i jego zastępcy, kierownika zespolonej służby, inspekcji lub straży i jego zastępcy, kierownika w organie administracji niezespolonej i jego zastępcy (art. 4 pkt 24 lit. b ustawy) – takimi osobami w komendzie wojewódzkiej (Stołecznej) Policji są **zastępcy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego)**, jeśli są **pracownikami cywilnymi**;
- 5) pracownicy nauki i szkolnictwa wyższego (art. 4 pkt 44 ustawy) – takimi osobami są w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie pracownicy naukowi, naukowo-dydaktyczni lub dydaktyczni zatrudnieni na stanowisku profesora zwyczajnego, profesora nadzwyczajnego, profesora wizytującego, docenta, adiunkta lub starszego wykładowcy, pracownicy zajmujący stanowisko kierownika lub zastępcy kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej, w szczególności dziekana lub prodziekana wydziału, zajmujący stanowisko dyrektora instytutu, wicedyrektora instytutu, kanclerza, kwestora, prezesa, wiceprezesa, sekretarza naukowego;
- 6) **radcy prawni i adwokaci (pracownicy cywilni i funkcjonariusze Policji)**, art. 4 pkt 47 ustawy);
- 7) **biegli rewidenci** (art. 4 pkt 49 ustawy);
- 8) **audytorzy wewnętrzni** (art. 4 pkt 51 ustawy);
- 9) **dziennikarze** w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. nr 5, poz. 84 z późn. zm., art. 4 pkt 52 ustawy) – definicja dziennikarza: dziennikarzem jest osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją albo zajmująca się taką

działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji (art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy – Prawo prasowe).

Innych osób będących pracownikami cywilnymi Policji lub funkcjonariuszami Policji ustawa ta nie dotyczy. W jej art. 4 pkt 24 wymieniono bowiem pracowników urzędów państwowych oraz członków korpusu służby cywilnej, zajmujących kierownicze stanowiska, funkcjonariusze Policji zaś nie są pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy, gdyż pozostają w tzw. stosunkach służbowych (a nie stosunku pracy), które to stosunki są regulowane odrębnymi ustawami.

Należy jednak stwierdzić, iż kolejna zmiana ustawy lustracyjnej, wprowadzona przez ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r., która weszła w życie 11 maja 2007 r., wypełniła tę lukę.

Wprowadzenie w art. 4 pkt 24 ustawy zmiany w wyliczeniu o treści „osoby zajmujące kierownicze stanowiska:” zamiast „pracownicy urzędów państwowych oraz członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący kierownicze stanowiska:” radykalnie zmieniło zakres osób podlegających lustracji; przepis rozszerzono również na funkcjonariuszy Policji, którzy zajmowali stanowiska wymienione w pkt 3 i 4. Tych osób dotyczył art. 5 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r.:

*„Art. 5.1. Osoba urodzona przed dniem 1 sierpnia 1972 r., która w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy pełni funkcję publiczną wymienioną w art. 4 pkt 24 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, i na podstawie przepisów dotychczasowych nie była zobowiązana do złożenia oświadczenia lustracyjnego w rozumieniu ustawy wymienionej w art. 1, ma obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego na zasadach określonych w tej ustawie, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.*

*2. W przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia lustracyjnego przez osobę, zobowiązaną do jego złożenia na podstawie ust. 1, następuje skutek określony w art. 21e ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1.*

*3. Pozbawienie funkcji publicznej osoby, o której mowa w ust. 1, następuje z mocy prawa z dniem, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia. Fakt pozbawienia funkcji publicznej stwierdza podmiot właściwy w sprawie pozbawienia funkcji publicznej.”*

Przepis ten oznacza, iż osoby, które dotychczas nie miały obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego, a więc funkcjonariusze Policji zajmujący w Komendzie Głównej Policji kierownicze stanowisko: dyrektora departamentu lub jednostki równorzędnej, jego zastępcy oraz naczelnika wydziału lub jednostki równorzędnej, komendanci wojewódzcy (Stołeczny) Policji oraz ich zastępcy, będący funkcjonariuszami Policji zostali zobowiązani do złożenia oświadczenia lustracyjnego według nowego wzoru przewidzianego w tej ustawie do 11 czerwca 2007 r.

To oświadczenie lustracyjne różniło się od poprzedniego, było bowiem deklaracją o służbie lub pracy w organach bezpieczeństwa państwa; do złożenia takiej deklaracji byli zobowiązani tylko ci funkcjonariusze Policji, którzy w latach 1944-1990 służyli lub pracowali w tych organach, inni zaś, którzy w tych organach nie służyli, nie byli zobowiązani do jej składania.

### **3. Tryb składania oświadczeń lustracyjnych**

Terminy przewidziane w ustawie biegają od 15 marca 2007 r. W ciągu 1 miesiąca od tej daty, zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy, właściwy organ, o którym mowa w jej art. 8, powiada-

miał osobę, która pełni funkcję publiczną wymienioną w art. 4 ustawy, o obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego oraz informował o skutku niedopełnienia tego obowiązku; takim skutkiem jest – zgodnie z art. 57 ust. 1 i 2 ustawy – pozbawienie funkcji publicznej, które następuje z mocy prawa z dniem, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia.

Osoba pełniąca funkcję publiczną, o której mowa w art. 4 ustawy, ma obowiązek złożenia oświadczenia w terminie 1 miesiąca od dnia doręczenia powiadomienia, o którym mowa powyżej (art. 56 ust. 1 ustawy). Procedurę składania oświadczeń przedstawiam w formie tabelki:

Etapy	Etap 1	Etap 2	Etap 3	Etap 4
Zdarzenie	Ustawa wchodzi w życie	Organ powiadamia pracownika o złożeniu oświadczenia	Pracownik składa organowi oświadczenie lustracyjne	Organy, u których są składane oświadczenia lustracyjne
Termin	15 marca 2007 r.	Najpóźniej do 15 kwietnia 2007 r.	1 miesiąc od dnia doręczenia powiadomienia	Niezwłocznie przekazują do Biura Lustracyjnego IPN

#### 4. Organy przyjmujące oświadczenia lustracyjne

Osoba lustrwana	Organ przyjmujący oświadczenie lustracyjne	Podstawa prawna
1	2	3
Komendant Główny Policji	Prezes Rady Ministrów	Art. 8 pkt 11 ustawy
Redaktorzy naczelni	Właściwy wydawca według ustawy – Prawo prasowe	Art. 8 pkt 20 lit. a ustawy
Zastępcy Komendanta Głównego Policji (jeśli są cywilami)	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Art. 8 pkt 23 lit. a ustawy
Dyrektorzy departamentu lub jednostki równorzędnej, jego zastępcy oraz naczelnicy wydziału lub jednostki równorzędnej (jeśli są cywilami)	Komendant Główny Policji	Art. 8 pkt 23 lit. a ustawy
Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego /Stołecznego (jeśli są cywilami)	Właściwy wojewoda	Art. 8 pkt 23 lit. b ustawy
Pracownicy naukowcy w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie	Rektor	Art. 8 pkt 41 ustawy

1	2	3
Radcy prawni i adwokaci (cywile i funkcjonariusze Policji)	Właściwa okręgowa rada adwokacka lub okręgowa izba radców prawnych	Art. 8 pkt 44 ustawy
Biegli rewidenci	Krajowa Rada Biegłych Rewidentów	Art. 8 pkt 46 ustawy
Audytorzy wewnętrzni	Kierownik jednostki sektora finansów publicznych (Komendant Główny Policji, komendanci wojewódzcy/ /Stołeczny Policji)	Art. 8 pkt 48 ustawy
Dziennikarze	Pracodawca, z tym że w stosunku do osoby niezatrudnionej w formie umowy o pracę – redaktor naczelny przyjmujący materiał do wykorzystania	Art. 8 pkt 49 ustawy

Z art. 56 ust. 2 ustawy wynika, iż właściwy organ, o którym mowa w art. 8, w terminie jednego miesiąca od wejścia w życie niniejszej ustawy, czyli od 28 lutego 2007 r., powiadamiał osobę lustrowaną o obowiązku przedłożenia temu organowi oświadczenia lustracyjnego oraz informował o skutku niedopełnienia tego obowiązku. Osoba lustrowana miała obowiązek złożenia oświadczenia w terminie 1 miesiąca od dnia doręczenia powyższego powiadomienia. Gdyby osoba podlegająca lustracji nie otrzymała powiadomienia, to nie miała obowiązku złożenia oświadczenia.

**5. Główne tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. sygn. akt K/2/07 opublikowanego w Dzienniku Ustaw nr 85, poz. 571**

Ustawa lustracyjna zgodna z zasadami funkcjonowania państwa opartego na rządach prawa musi spełniać co najmniej następujące warunki:

- 1. Lustracja może służyć jedynie wyeliminowaniu lub znacznemu zmniejszeniu zagrożenia dla powstania trwałej i wolnej demokracji, jakie stwarza poddawana lustracji osoba poprzez wykorzystywanie określonego stanowiska w celu angażowania się w działania naruszające prawa człowieka lub blokowania procesu demokratyzacji.**
- 2. Lustracja nie może być wykorzystywana do wymierzania kary ani jako forma zapłaty za winy czy do zemsty; karę można wymierzać jedynie za popełnione w przeszłości czyny przestępcze na podstawie ogólnie obowiązującego kodeksu karnego oraz zgodnie ze wszystkimi procedurami i gwarancjami ścigania karnego.**
- 3. Lustracji nie można stosować do stanowisk w organizacjach prywatnych ani półprywatnych, ponieważ w takich organizacjach istnieje bardzo ograniczona struktura stanowisk, które umożliwiają podważanie podstawowych praw człowieka i procesu demokratycznego lub stwarzają dla nich zagrożenie.**
- 4. Zakaz piastowania urzędu na podstawie lustracji powinien obowiązywać przez racjonalnie określony czas, nie powinno się bowiem nie doceniać możliwości pozytywnych zmian w postawie i zwyczajach człowieka. Środki lustracyjne powinny przestać obowiązywać z chwilą ugruntowania się systemu demokratycznego państwa. W ten sposób czasowy zakres obowiązywania i stosowania**



ustawy lustracyjnej wyznacza kryterium osiągnięcia przez państwo minimalnych standardów demokratycznych. Ma to znaczenie zarówno z punktu widzenia stosunków wewnętrznych w państwie, jak i postrzegania państwa przez społeczność międzynarodową jako państwa demokratycznego.

5. **Piastowania urzędu można zakazać osobom, które wydawały rozkazy popełniania czynów stanowiących poważne naruszenie praw człowieka, popełniały takie czyny lub w znacznym stopniu je wspomagały;** jeżeli dana organizacja dopuszczała się poważnych naruszeń praw człowieka, należy uznać, że jej członek, pracownik lub współpracownik brał w nich udział, jeżeli był w tej organizacji wysokim funkcjonariuszem, chyba że może wykazać, iż nie uczestniczył w planowaniu takiej polityki, praktyk lub czynów, kierowaniu nimi ani wprowadzaniu ich w życie.
6. **Czytelna definicja współpracownika.** Lustracja „świadomych współpracowników” jest dopuszczalna w odniesieniu do osób, które odpowiadają czytelnym kryteriom współpracy ustalonym w ustawie i zweryfikowanym w stosownej procedurze.
7. **Gwarancje proceduralne.** Poddanie określonej osoby procesowi lustracji musi być związane z zapewnieniem tej osobie pełnej ochrony przewidzianej w ramach rzetelnego przewodu sądowego.

**Pięć przesłanek znamionujących współpracę z organami bezpieczeństwa państwa:**

- po pierwsze, musiała polegać na kontaktach z organami bezpieczeństwa państwa, polegała więc na przekazywaniu informacji tym organom;
- po drugie, musiała mieć charakter świadomy, a więc osoba współpracująca musiała zdawać sobie sprawę, że nawiąza-

ła kontakt z przedstawicielami jednej ze służb, które wymienia art. 2 ust. 1 ustawy;

- po trzecie, musiała być tajna, a więc osoba współpracująca musiała sobie zdawać sprawę, że fakt nawiązania współpracy i jej przebieg ma pozostać tajemnicą, w szczególności wobec tych osób i środowisk, których miały dotyczyć przekazywane informacje;
- po czwarte, musiała wiązać się z operacyjnym zdobywaniem informacji przez służby wymienione w art. 2 ustawy;
- po piąte, nie mogła się ograniczyć do samej deklaracji woli, lecz musiała materializować się w świadomie podejmowanych, konkretnych działaniach w celu urzeczywistnienia podjętej współpracy. Tym samym niewystarczające jest samo wyrażenie zgody w sprawie nawiązania i zakresu przyszłej współpracy, lecz konieczne były konkretne działania odpowiadające wyżej wskazanym kryteriom i składające się na rzeczywiste współdziałanie z organami bezpieczeństwa.

**Pojęcia „osoby publicznej” i „osoby pełniącej funkcję publiczną” nie są równoznaczne.**

- **Nie każda osoba publiczna może być uznana za pełniącą funkcję publiczną.**
- **Kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają związku z władztwem publicznym (imperium) ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (dominium) /uzasadnienie str. 150-151, 152-153/.**

**Wypadki pozbawienia funkcji publicznej:**

- 1) prawomocne orzeczenie sądu stwierdzającego fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia, będące przesłanką pozbawienia tej osoby pełnionej funkcji publicznej (art. 21e);

## 2) niezłożenie oświadczenia lustracyjnego w terminie.

A oto niektóre konsekwencje ustawowego przyjęcia powyższej konstrukcji:

- Prawdziwe oświadczenie lustracyjne o współpracy (nawet długiej, poważnej i owocnej – w sensie szkodenia innym) nie prowadzi do pozbawienia funkcji publicznej; ten skutek jest bowiem wiązany tylko z nieprawdziwym oświadczeniem lustracyjnym i z jego niezłożeniem.
- Oświadczenie lustracyjne, w którym dana osoba napisała (zgodnie ze swym przekonaniem), że współpracowała z organami bezpieczeństwa, może stać się przedmiotem postępowania weryfikacyjnego IPN i sądu lustracyjnego (w związku z zarzutem nierzetelnego podania informacji w zbyt skromnym zakresie). Gdy ostatecznie w takim wypadku okaże się, że nie było współpracy, dana osoba będzie pozbawiona funkcji publicznej, złożyła bowiem fałszywe oświadczenie lustracyjne.
- Gdy dana osoba złożyła oświadczenie o współpracy z organami bezpieczeństwa na podstawie spotkań z funkcjonariuszami SB przy okazji starań o paszport, a potem składała relacje z pobytu stypendialnego, nawet ogólnikowe, nic nieznaczące, sąd uzna wówczas, że złożyła prawdziwe oświadczenie lustracyjne. Osoba ta nie zostaje pozbawiona funkcji publicznej, bo złożyła prawdziwe oświadczenie lustracyjne.
- Gdy dana osoba złożyła oświadczenie lustracyjne, że nie współpracowała z organami bezpieczeństwa, w identycznej sytuacji jak wyżej opisana, a jednak sąd uznał, że osoba ta współpracowała z SB, bo udzieliła funkcjonariuszom pewnych informacji, wówczas następuje pozbawienie funkcji, ale nie z powodu kontaktów z SB, lecz z powodu nieprawdliwości oświadczenie lustracyjnego.

W konsekwencji:

- najgorzej są traktowani ci, którzy w ogóle nie złożyli oświadczeń lustracyjnych, w tym także ci, którzy nigdy nie mieli nic wspólnego z organami bezpieczeństwa, a nawet byli przez nie represjonowani. Są oni pozbawieni funkcji publicznej bez żadnych dalszych formalności;
- lepiej są traktowani ci, którzy współpracowali lub nie i złożyli fałszywe oświadczenia, bo mają możliwość skorzystania z procedury sądowej;
- najlepiej są traktowani ci, którzy współpracowali, nawet owocnie, i przyznali się do tego.

Przedstawione konsekwencje, rażące w wiązaniu przyczyn ze skutkiem (zaprzeczenie zasady proporcjonalności), są wynikiem kreowania mechanizmu łączenia negatywnych identycznych skutków z niezłożeniem oświadczenia lustracyjnego oraz ze złożeniem oświadczenia nieprawdziwego, przy czym cały ten ustawowy mechanizm budowany jest na przesłance nieprawdziwości oświadczenia lustracyjnego, ocenianego nie wedle kryteriów znanych osobie lustrowanej, lecz w wyniku zabiegu „przypisania prawdy” na podstawie kryteriów nieznanych oświadczającemu w momencie składania oświadczenia (uzasadnienie wyroku str. 173-174).

### **Kategorie osób pełniących funkcje publiczne:**

1) pełniący te funkcje z wyboru powszechnego (Prezydent Rzeczypospolitej, posłowie i senatorowie oraz posłowie do Parlamentu Europejskiego, organ i członek organu jednostki samorządu terytorialnego, organu związku jednostek samorządu terytorialnego oraz organu jednostek pomocniczych – art. 4 pkt 1, 2 i 17);

2) sędziowie (w tym prezesi sądów), prokuratorzy (w tym kierownicy powszechnej lub wojskowej jednostki

organizacyjnej prokuratury), radcowie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (art. 4 pkt 13-16), adwokaci, radcowie prawni, notariusze oraz komornicy (art. 4 pkt 47 i 48);

3) pozostałe osoby pełniące funkcje publiczne wymienione w art. 4, objęte nadal obowiązkiem lustracyjnym, tj. z uwzględnieniem treści niniejszego wyroku.

### **Niekonstytucyjność katalogu zawierającego dane osób wedle kategorii określonych w załączniku do ustawy o IPN (art. 52a pkt 5 ustawy o IPN)**

Umieszczenie w katalogu ma charakter ostateczny. Nawet ewentualny wyrok korzystny dla zainteresowanego nie powoduje wykreślenia, lecz tylko umieszczenie wzmianki o procesie (art. 52b pkt 8 ustawy o IPN). W tej sytuacji albo przepis ten unicestwia skutki art. 51 ust. 4 Konstytucji, co samo w sobie wystarczałoby do orzeczenia niekonstytucyjności, albo z góry zakłada się, że wynik postępowania lustracyjnego w ogóle nie może wpłynąć na dokumenty katalogowe wytworzone przez IPN, co podkreślałoby iluzoryczność gwarancji proceduralnej opartej na postępowaniu lustracyjnym.

### **Niekonstytucyjność przepisów wprowadzających w ustawach o zawodach i funkcjach sankcję wykreślenia z kręgu uprawnionych do wykonywania zawodu i pełnienia funkcji**

- Nowelizacja dodała przepisy nakazujące wykreślenie z kręgu uprawnionych do wykonywania danego zawodu osób i pełnienia danej funkcji tych osób, wobec których stwierdzono prawomocnym orzeczeniem sądu złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego.

- Odnosi się to do ustaw: prawo o adwokaturze (art. 72 ust. 1 pkt 6a), o radcach prawnych (art. 29 pkt 5a), o prokuraturze (art. 16 ust. 5), prawo o notariacie (art. 16 § 1 pkt 4a), o komornikach sądowych i egzekucji (art. 15 ust. 1 pkt 6a).
- Wprowadzona tymi przepisami wspólna dla wszystkich wymienionych ustaw konstrukcja zakłada automatyzm sankcji w jednej tylko postaci, uniemożliwiający znuansowanie odpowiedzialności w konkretnym wypadku.
- Nie można jednak abstrahować od tego, że wszystkie te zawody wyposażone zostały w prawo do własnego sądownictwa dyscyplinarnego.

Trzeba także z całą mocą podkreślić, że postępowania przed sądami dyscyplinarnymi nie mogą być pozorne, ich celem jest ustalenie rzeczywistego stopnia zawinienia i orzeczenie współmiernej kary. Stąd sentencja wyroku w punktach 60, 62, 65, 69, 76 jest prostą konsekwencją wyroku w pkt 31 sentencji, odnoszącym się do art. 21e ust. 1 i 3 ustawy o ujawnianiu informacji.

## **Skutki szczegółowe niniejszego wyroku**

### **Obowiązek zwrotu oświadczeń lustracyjnych osobom niepodlegającym – w świetle orzeczenia Trybunału – lustracji**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niekonstytucyjność art. 4 ustawy o ujawnianiu informacji w odniesieniu do:

- 1) rektora i prorektora niepublicznej szkoły wyższej (art. 4 pkt 18 ustawy);
- 2) członków zarządu lub rady nadzorczej osoby prawnej, która uzyskała koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, oraz osoby fizycznej, która uzyskała taką koncesję (art. 4 pkt 20);

- 3) członków zarządu lub rady nadzorczej wydawcy, wspólników spółki osobowej będącej wydawcą lub osób fizycznych będących wydawcami w rozumieniu prawa prasowego (art. 4 pkt 21);
- 4) członków organu zarządzającego, nadzorczego lub kontrolnego podmiotu podlegającego nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego (art. 4 pkt 23);
- 5) pracowników naukowych, naukowo-dydaktycznych lub dydaktycznych zatrudnionych na stanowisku profesora zwyczajnego, profesora nadzwyczajnego, profesora wizytującego, docenta, adiunkta lub starszego wykładowcy (art. 4 pkt 44 lit. a);
- 6) osób zajmujących stanowiska kierownicze w niepublicznych szkołach wyższych, w szczególności dziekana i prodziekana wydziału, dyrektora i wicedyrektora instytutu, kanclerza, kvestora, prezesa, wiceprezesa, sekretarza naukowego (art. 4 pkt 44 lit. b i c);
- 7) dyrektora szkoły niepublicznej (art. 4 pkt 45);
- 8) biegłych rewidentów (art. 4 pkt 49), doradców podatkowych (art. 4 pkt 50);
- 9) dziennikarzy (art. 4 pkt 52);
- 10) członka organu zarządzającego, organu nadzoru lub organu kontroli wewnętrznej polskiego związku sportowego lub spółki kapitałowej zarządzającej ligą zawodową w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (art. 4 pkt 53)

– powoduje, że oświadczenia lustracyjne złożone przez wyżej wymienione osoby stają się lustracyjnie bezużyteczne, czyli nie mają żadnego znaczenia z punktu widzenia procedur lustracyjnych. Oświadczenia już złożone przez te osoby na ręce wskazanych przez ustawę organów lub osób winny być zwrócone. Obowiązek ten istnieje bez potrzeby wydawania w tej kwestii jakichkolwiek dodatkowych regulacji norma-

tywnych. Wszelkie problemy związane ze zwrotem oświadczeń mają charakter wyłącznie techniczny i stosowne urzędy państwowe powinny dolożyć wszelkich starań, by niekorzystne skutki związane ze złożeniem oświadczeń lustracyjnych, które następnie w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego stały się bezprzedmiotowe, zostały jak najszybciej usunięte. Znana jest droga, którą te oświadczenia przebyły, skąd i przez kogo zostały nadesłane, ich odbiór został potwierdzony w przewidziany prawem sposób. Dlatego właściwe organy nie powinny natrafić na poważniejsze trudności w ustalaniu techniki zwrotu oświadczeń ich właścicielom, czyli osobom, które mają wyłączne prawo dysponowania nimi.

### **Brak obowiązku zwrotu oświadczeń osobom, które złożyły oświadczenia i nadal podlegają lustracji**

Inaczej rzecz się ma z oświadczeniami złożonymi przez osoby nadal zobowiązane do złożenia oświadczenia. Chodzi tu o osoby wymienione w art. 4 pkt 1-19 (z wyjątkiem rektorów i prorektorów niepublicznych szkół wyższych), 22, 24-43, 44 lit b i c (z wyjątkiem stanowisk w szkołach niepublicznych) oraz w pkt 46-48 ustawy o ujawnianiu informacji. Oświadczenia te zostały złożone w wykonaniu ustawy nadal obowiązującej i w dobrej wierze, ale według wzoru, który wymagał w części instrukcyjnej ustosunkowania się do współpracy wyłącznie tajnej. W tej części zatem wszystkie te oświadczenia zachowały swój walor. Nie mogą być natomiast podstawą negatywnych skutków dla składających je osób w zakresie ewentualnej współpracy, o której mowa w art. 3a ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji. Ustawodawca może zobowiązać te osoby do złożenia albo powtórnego oświadczenia lustracyjnego o pełnej treści według nowego, prawidłowego wzoru, albo oświadczenia lustracyjnego według wzoru



obejmującego wyłącznie treść art. 3a ust. 2, co byłoby wprawdzie bardziej prawidłowe, ale też mogłoby wprowadzić chaos organizacyjny, związany z technicznym dołączaniem „nowego” oświadczenia do oświadczenia „starego”. Wybór sposobu rozwiązywania tej kwestii należy do ustawodawcy.

### **Obowiązek opracowania nowego wzoru oświadczenia lustracyjnego dla osób rozpoczynających pełnienie funkcji lub wykonywanie zawodów objętych ustawą**

Obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych przez osoby, które rozpoczęły pełnienie funkcji lub wykonywanie zawodów objętych ustawą od dnia wejścia w życie ustawy o ujawnianiu informacji bądź zamierzają się ubiegać o takie funkcje lub wykonywanie zawodów, z którymi związany jest obowiązek lustracyjny, powinien być realizowany w sposób uwzględniający niniejszy wyrok. To znaczy, że na użytek nowych oświadczeń konieczne jest ponowne, ustawowe określenie treści i formy wzoru oświadczenia lustracyjnego niezawierającego błędu, którym jest dotknięte oświadczenie według wzoru konstytucyjnie zdyskwalifikowanego.

### **Konieczność uzupełnienia procedury lustracyjnej co do terminu przedstawienia przez IPN stanowiska sądowi**

Konieczna jest także w wykonaniu orzeczenia zakresowego nowelizacja art. 20 ust. 5a ustawy o ujawnianiu informacji, polegająca na wskazaniu precyzyjnego terminu, w którym IPN obowiązany jest przedstawić sądowi stanowisko w sprawie zgodności oświadczenia lustracyjnego z prawdą.

### **Konieczność nowelizacji art. 21a ust. 2 kontrolowanej ustawy**

Stwierdzenie, że sankcja przewidziana w art. 21a ust. 2 ustawy o ujawnianiu informacji narusza art. 2, art. 31 ust. 3 i inne wskazane wzorce konstytucyjne, winno prowadzić do

wyposażenia sądu w prawo różnicowania tej sankcji, przede wszystkim poprzez określenie dolnej granicy okresu utraty prawa wybieralności. Odpowiednia nowelizacja powinna być niezwłocznie wprowadzona. W razie przedłużania się prac legislacyjnych sądy orzekające w sprawach lustracyjnych mogą, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyprowadzić z treści wyroku w pkt 28 normatywną podstawę do stosowania sankcji zindywidualizowanej i przez to odpowiedniej dla każdego rozpoznawanego wypadku.

### **Konieczność nowelizacji art. 21e ust. 1 i 3 kontrolowanej ustawy**

Niekonstytucyjność polegająca na automatyzmie sankcji w postaci pozbawienia funkcji z mocy prawa, jak też wykluczeniu jakiegokolwiek samodzielnej kognicji sądów dyscyplinarnych w zakresie orzekania co do skutków złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego w odniesieniu do prokuratorów, radców Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników wymaga pilnego działania nowelizującego art. 21e ust. 1 i 3. Chodzi o wprowadzenie możliwości różnicowania sankcji za złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego oraz stworzenie właściwych podstaw prawnych do orzekania w tych sprawach przez odpowiednie sądy dyscyplinarne. W przeciwnym wypadku konstrukcja (idea) zakładająca w ogóle sankcjonowanie składania nieprawdziwych oświadczeń lustracyjnych okaże się całkowicie martwa.

### **Konieczność nowelizacji art. 22 ust. 3 pkt 1 kontrolowanej ustawy**

Orzeczenie o niekonstytucyjnym pominięciu niektórych danych wrażliwych w art. 22 ust. 3 pkt 1 winno prowadzić do nowelizacji przepisu i uzupełnienia tą drogą ich katalogu.

Nawet jednak w razie legislacyjnego zaniechania w tej materii zakres niekonstytucyjności tego przepisu może być w trakcie stosowania prawa sanowany poprzez odwołanie się (analogia znajdująca podstawę w orzeczeniu Trybunału) do pojęć zastanych i standardu wynikającego z prawa międzynarodowego; w ustawodawstwie zwykłym katalog taki zawiera art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

### **Pożądana byłaby odpowiednia nowelizacja art. 22 ust. 3 pkt 2 kontrolowanej ustawy**

Zapewniłoby to osiągnięcie pełnej jasności tego przepisu w duchu wynikającym z brzmienia pkt 35 sentencji. Zbieg ten nie jest jednak niezbędny w świetle tego znaczenia przepisu, jaki został mu nadany orzeczeniem interpretacyjnym. Aktualna treść tego przepisu, tj. z uwzględnieniem wyroku w analizowanym tu zakresie, obejmuje oczywiście wszystkie chronione dane, ponieważ musi uwzględniać także dane w pierwotnym kształcie art. 22 ust. 3 pkt 1 pominięte.

### **Konsekwencje orzeczenia w zakresie procedury lustracyjnej jako procedury ochronnej wobec umieszczenia w katalogu (w art. 52d ustawy o IPN)**

Ustawa o ujawnianiu informacji przewidywała możliwość wszczęcia postępowania sądowlustracyjnego (art. 52d ust. 1), zmierzającego do uzyskania orzeczenia, które w założeniu miało być procedurą gwarantującą ochronę przed umieszczeniem w katalogu. Jak już była o tym mowa w części III, punkcie 16.1. uzasadnienia, gwarancja ta nie odpowiadała standardom ochronnym i to stało się m.in. podstawą wniosku o niekonstytucyjności art. 52a pkt 5 ustawy o IPN. Obecnie droga ta, wobec orzeczenia Trybunału w pkt 54 sentencji wyroku, stała się całkowicie nieaktualna. Trzeba jednak zauważyć, że jeśli osoba pomówiona o fakt pracy lub

służby w organach bezpieczeństwa państwa (art. 20 ust. 5 ustawy o ujawnianiu informacji) może dochodzić swoich racji przed sądem, to nie przewidziano podobnego trybu dla dochodzenia swych racji przez osoby niezaliczone do kategorii z art. 52a pkt 7 oraz osoby, które bezpodstawnie zostały umieszczone w katalogu objętym pkt 8. Przyszła nowelizacja powinna te braki procedury usunąć. To nie znaczy, że do tego momentu osoby takie pozbawione są jakichkolwiek gwarancji prawnych; musiałyby jednak poszukiwać ich na zasadach ogólnych, w postępowaniu cywilnym, co wikałoby zarówno te osoby, jak i sądy w niedogodności związane z takim postępowaniem wykorzystanym w tego rodzaju sprawach, podczas gdy właściwe dla nich powinno być postępowanie lustracyjne. Jest natomiast oczywiste, że wszystkie konieczne dla zdefiniowania współpracownika organów bezpieczeństwa państwa elementy znajdują się od chwili wejścia w życie niniejszego wyroku w art. 3a rozumianym w sposób podany w pkt 7 sentencji.

### **Potrzeba ustawowego wskazania zasad postępowania dyscyplinarnego w sprawach lustracyjnych**

Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny automatyzm sankcji w ustawach: prawo o adwokaturze (art. 72 ust. 1 pkt 6a), o radcach prawnych (art. 29 ust. 5a), o prokuraturze (art. 16 ust. 5), prawo o notariacie (art. 16 § 1 pkt 4a), o komornikach sądowych i egzekucji (art. 15 ust. 1 pkt 6a) również wymaga następczej aktywności ustawodawcy w celu precyzyjnego wskazania zasad postępowania w sprawach dyscyplinarnych, wszczynanych na tle postępowań lustracyjnych, a w szczególności w odniesieniu do rodzaju sankcji i ich wachlarza. To nie znaczy, że do czasu nowej regulacji ustawowej nie mogą być stosowane zasady ogólne postępowań dyscyplinarnych właściwych dla tych zawodów

czy funkcji, z uwzględnieniem aktualnego katalogu wszystkich sankcji dyscyplinarnych.

### **Regulacja zasad dostępu badaczy i dziennikarzy do archiwów IPN**

Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o IPN oznacza konieczność ponownego uregulowania ujętych w tych przepisach treści, z uwzględnieniem warunków, na jakich badacze i dziennikarze mogą uzyskać dostęp do dokumentów IPN, oraz kryteriów wyrażania na to zgody przez Prezesa IPN. Konieczne jest także uwzględnienie, że ze względu na zagwarantowaną w art. 73 Konstytucji wolność badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników nie mogłyby to być warunki i kryteria podmiotowe. Niemniej istotne w tym kontekście jest także konstytucyjne prawo każdego do wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Trzeba także mieć na uwadze to, że w wypadku organów władzy publicznej oraz innych instytucji, organizacji i osób dostęp ten warunkowany jest wykonywaniem zadań ustawowych (art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o IPN). W każdym z tych wypadków istnieć zatem musi wyraźna ustawowa podstawa prawna udostępnienia dokumentów. W wypadku badaczy i dziennikarzy nie może to być z istoty rzeczy rozwiązanie analogiczne. Podobnie jak w wypadku udostępnienia archiwaliów do celów badań naukowych, tak w wypadku dostępu do nich dziennikarzy powstaje sytuacja konfliktu dwóch wartości konstytucyjnych: autonomii informacyjnej i prywatności oraz wolności badań naukowych (wolności wypowiedzi). Przy tego rodzaju kolizji niedopuszczalne jest zaniechanie metody proporcjonalnego ważenia konstytucyjnych wartości pozostających w kolizji. Metoda ta wymaga wskazania przez ustawodawcę ram, w jakich następuje wyrażenie zgody,

i kryteriów, jakimi powinien się kierować organ udzielający tej zgody. Określenie przesłanek dostępu do archiwaliów jest w tym wypadku instrumentem, który musi w czytelny i efektywny sposób chronić obie wartości na poziomie zapewniającym optymalną równowagę. Nie jest w związku z tym dopuszczalne udzielanie zgody na podstawie określeń blankietowych, nieostrych, niedających się zweryfikować. Na Prezesa IPN nakłada się w tym wypadku obowiązek decydowania *in concreto* o praktycznym rozwiązaniu kolizji dwóch dóbr konstytucyjnych w ramach uprzednio zakreślonych przez ustawę; nie jest dopuszczalna sytuacja, gdy to faktyczna praktyka udzielania miałaby decydować o treści ustawy w tym względzie. Ustawodawca, precyzując w czytelny sposób zasady udzielania zgody, powinien ułatwić zadanie organowi decydującemu i wskazać ramy i przesłanki treściowe jego działania, a nie stwarzać tylko legitymizację dla samego faktu wyrażenia zgody, niezależnie od tego, jak miałyby się kształtować kierunki jej udzielania.

Lipiec 2007 r.

## ***Implementacja policyjnych aktów prawnych Unii Europejskiej do prawa polskiego***

### **Akty prawne w UE**

Rodzaje aktów prawnych wydawanych przez organy Unii Europejskiej uzależnione są od obszaru działania UE. Można wyróżnić następujące obszary:

- I. Unia gospodarcza i walutowa.
- II. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.
- III. Sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości.

Z punktu widzenia ustawowych zadań nakładanych na Komendanta Głównego Policji znaczenie mają akty prawne wydawane w ramach obszaru I – „Unia gospodarcza i walutowa” i III – „Sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości”. Na przykład obszar I obejmuje problematykę obrotu w Unii Europejskiej bronią palną, amunicją oraz materiałami wybuchowymi; obszar III obejmuje sprawy *stricto* policyjne.

W obszarze I „Unia gospodarcza i walutowa” wydawane są następujące akty prawne:

- 1) rozporządzenia,
- 2) dyrektywy,
- 3) decyzje.

**Ad 1.** Rozporządzenia są aktami prawnymi stosowanymi bezpośrednio, co oznacza, że powtarzanie ich treści w prawie krajowym oraz ich publikacja w krajowym dzienniku urzędowym jest zakazana.

*Przykład rozporządzenia:*

ROZPORZĄDZENIE RADY (WE) NR 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i Talibami.

**Ad 2.** Dyrektywy są aktami prawnymi wyznaczającymi cel, jaki ma zostać osiągnięty, wybór form i środków realizacji zaś pozostawia się państwom członkowskim UE. Akty te wymagają implementacji.

*Przykład dyrektywy:*

DYREKTYWA RADY z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni.

**Ad 3.** Decyzje są aktami administracyjnymi w całości wiążącymi adresatów. W przypadku gdy decyzja nakazuje osiągnięcie celu, dla którego spełnienia będzie konieczne wydanie krajowych aktów prawnych, jej charakter jest zbliżony do dyrektywy i wymaga implementacji.

*Przykład decyzji:*

DECYZJA RADY DECYZJA KOMISJI z dnia 15 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu wewnątrzspółnotowego przemieszczenia materiałów wybuchowych.

W tym obszarze zdecydowaną większość aktów prawnych (98%), które wymagają implementacji do prawa polskiego, stanowią dyrektywy.

W obszarze III „Sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości” wydawane są następujące akty prawne:

- 1) wspólne stanowiska,
- 2) decyzje ramowe,



- 3) decyzje,
- 4) konwencje.

Generalnie wszystkie akty prawne wydawane w tym obszarze wymagają implementacji, ponieważ mają charakter aktów prawnych międzyrządowych.

**Ad 1.** Wspólne stanowiska są aktami prawnymi, mającymi charakter deklaracji lub rekomendacji w zakresie wzajemnego dostosowania polityki w sprawach wewnętrznych i wymiarze sprawiedliwości.

*Przykład wspólnego stanowiska:*

WSPÓLNE STANOWISKO RADY 2005/69/WSiSW z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie wymiany niektórych danych z Interpolem.

**Ad 2.** Decyzje ramowe przyjmowane są w celu zbliżenia przepisów ustawodawczych i wykonawczych. Są to akty prawne najbardziej podobne do dyrektyw I obszaru.

*Przykład decyzji ramowej:*

DECYZJA RAMOWA RADY 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej.

**Ad 3.** Decyzje są aktami o charakterze subsydiarnym, co oznacza, iż wykorzystuje się je, gdy celów nie można osiągnąć za pomocą innych aktów prawnych.

*Przykład decyzji:*

DECYZJA RADY z dnia 12 października 2005 r. dostosowująca wynagrodzenia podstawowe i dodatki pracowników Europolu.

**Ad 4.** Konwencje są typowymi dla tego obszaru aktami prawnymi. Wykorzystywane są do tworzenia norm wiążących bezpośrednio wszystkie państwa, które do niej przystąpiły. Dla swojej prawnej doniosłości wymagają w Polsce ratyfikacji.

*Przykład konwencji:*

KONWENCJA wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisana dnia 19 czerwca 1990 r.

## **Wdrażanie aktów prawa Unii Europejskiej do prawa polskiego**

Za niewdrożenie w oznaczonym terminie oraz za niepełne lub niewłaściwe wdrożenie aktu prawnego UE państwu członkowskiemu grozi pozwanie przez Komisję Europejską do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o naruszenie prawa wspólnotowego. W celu uniknięcia kar finansowych państwa członkowskie UE traktują poprawne i terminowe wdrożenie aktów prawnych UE jako sprawę priorytetową. W związku z tym z chwilą opublikowania aktu prawnego wymagającego implementacji rozpoczyna się wyścig z czasem. Termin na wdrożenie aktu prawnego jest umieszczany w przepisach końcowych.

„Artykuł 16

Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy przed dniem 31 grudnia 2007 r. i niezwłocznie poinformują o tym Komisję”.

Po opublikowaniu policyjnego aktu prawnego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pierwszym etapem jest określenie resortu odpowiedzialnego za jego wdrożenie oraz ustalenie celowości tego zabiegu. W strukturze kompetencyjnej polskich organów administracji państwowej organem odpowiedzialnym za kontrolę zgodności prawa krajowego z prawem UE oraz za przeprowadzenie tych działań jest Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE).

W praktyce po ustaleniu resortu właściwego w sprawie UKIE przesyła policyjny akt prawny do Departamentu Prawnego MSWiA z zapytaniem o potrzebę jego implementacji. Z kolei pytanie to jest przesyłane z Departamentu Prawnego MSWiA do Biura Prawnego KGP, a następnie z Biura Prawnego KGP do właściwej rzeczowo komórki organizacyjnej KGP. Ustalenie właściwości rzeczowej przez Biuro Prawne KGP następuje na podstawie regulaminu Komendy Głównej Policji. Odpowiedź na zapytanie przebiega z zachowaniem tych samych podmiotów, ale w odwrotnej kolejności.

W przypadku uznania potrzeby wdrożenia danego aktu prawnego rozpoczyna się żmudna i czasochłonna procedura implementacyjna. Można wskazać trzy główne jej etapy:

- Etap 1** – wskazanie aktów prawnych, które należy opracować lub znowelizować,
- Etap 2** – przygotowanie nowo projektowanych przepisów krajowych,
- Etap 3** – weryfikacja poprawności wdrożenia.

### **Etap 1**

To, czy dany akt prawny UE zostanie wdrożony do prawa krajowego w formie nowo opracowanego aktu prawnego, czy w wyniku nowelizacji zależy od tego, czy dana lub pokrewna materia została uregulowana w prawie krajowym.

W przypadku odpowiedzi twierdzącej następuje nowelizacja, w przypadku negatywnej – stworzenie od podstaw nowego aktu prawnego. Przykładem nowelizowanego aktu prawnego może być nowelizacja ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, w której zostały wprowadzone dwie nowe instytucje prawne, regulujące obrót bronią palną, tj. zgoda przewożowa i uprzednia zgoda przewożowa.

Jeżeli chodzi o akty prawne tworzone od podstaw, należy wskazać:

- 1) w przypadku aktu prawnego rangi ustawowej – projekt *ustawy o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej*, który w dużej mierze implementuje *Konwencję Wykonawczą do Układu z Schengen*;
- 2) w przypadku aktu prawnego rangi podstawowej – *rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wzoru Europejskiej karty broni palnej*.

## **Etap 2**

Opracowywanie krajowych aktów prawnych z dziedziny prawa policyjnego implementujących prawo UE oparte jest na zasadach ogólnych, zwłaszcza zaś na następujących przepisach:

- 1) zarządzeniu nr 1144 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji, pomocy prawnej i informacji prawnej;
- 2) zarządzeniu nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania, wydawania i ogłaszania aktów normatywnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji;

3) rozdziale 2 – „Opracowywanie, uzgadnianie i wnoszenie projektów dokumentów rządowych” uchwały Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Przy implementacji aktu prawnego UE państwom członkowskim pozostawia się dużą swobodę, z zastrzeżeniem osiągnięcia wyznaczonych przez ten akt prawny celów w określonym terminie.

Mając na uwadze proces tworzenia krajowych policyjnych aktów prawnych, można wskazać następujący obieg dokumentów:

1. Projekt aktu prawnego jest opracowywany we właściwej komórce organizacyjnej KGP.
2. Właściwa komórka organizacyjna KGP przekazuje projektowaną regulację do Biura Prawnego KGP, gdzie jest sprawdzana pod względem prawno-legislacyjnym oraz pod względem jej zgodności z wdrażanym aktem prawnym UE.
3. Biuro Prawne KGP przekazuje projekt do MSWiA, gdzie zajmują się nim dwie komórki organizacyjne:
  - a) Departament Prawny MSWiA – pod względem prawno-legislacyjnym,
  - b) Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej MSWiA – pod względem jego zgodności z prawem UE.
4. Departament Prawny MSWiA przesyła projekt do uzgodnień międzyresortowych, w tym do UKiE w celu wydania opinii o jego zgodności z prawem UE.
5. Po uzgodnieniach międzyresortowych Departament Prawny MSWiA projektowaną regulację:
  - a) przedkłada do podpisu Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Prezesowi Rady Ministrów – w przypadku rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji,

- b) przedkłada do rozpatrzenia na posiedzeniach Rady Ministrów oraz jej komitetów – w przypadku projektów ustaw i rozporządzeń Rady Ministrów,
- c) przekazuje do dalszych prac parlamentarnych – w przypadku projektów ustaw.

Dostosowanie prawa krajowego nie polega wyłącznie na opracowaniu nowego aktu prawnego lub znowelizowaniu już istniejącego, ale także na **wyeliminowaniu kolizji** nowo wprowadzanych przepisów z innymi aktami prawnymi. Z praktycznego punktu widzenia działanie to jest najbardziej czasochłonne i skomplikowane. Efektywne wypełnienie tego działania wymaga kompleksowej znajomości danego zagadnienia oraz dużej wnikliwości i precyzji legislacyjnej. Przykładem aktu prawnego, który będzie wymagał ujednoczenia terminologicznego, jest ustawa o broni i amunicji. W wielu miejscach siatka terminologiczna jest niespójna, np. mówi się w niej o nabywcy broni palnej oraz o nabywającym broń palną. Nowo opracowywany projekt ustawy zakłada, oprócz zmian merytorycznych, zmiany legislacyjne mające na celu zapewnienie przejrzystości i jednolitości terminologicznej.

### **Etap 3**

Jest wiele sposobów weryfikacji poprawności wdrożenia aktu prawnego UE do prawa polskiego. Z praktycznego punktu widzenia najbardziej skuteczną metodą jest sporządzenie tabeli zgodności. W jednej kolumnie wpisuje się jednostkę redakcyjną wdrażanego przepisu dyrektywy, w drugiej – odpowiedni przepis krajowy. Takie rozwiązanie pozwala na szybkie zobrazowanie zamierzonego skutku i wyłapanie ewentualnych nieścisłości. W celu uniknięcia błędów językowych związanych z tłumaczeniem często tabelę zgodności sporządza się w wersji polskiej i w wersji angielskiej.

## Problemy przy implementacji

Przy implementacji aktów prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego mogą powstać następujące problemy:

- 1) nieprecyzyjność przepisów,
- 2) błędy w tłumaczeniu na język polski,
- 3) zmieniające się załączniki techniczne,
- 4) niejasny zakres podmiotowy.

### Ad 1. Nieprecyzyjność przepisów

Nieprecyzyjność przepisów może być zarówno niezamierzona, jak i celowa. W przypadku gdy dana regulacja prawna UE zawiera przepisy nieprecyzyjne, zamieszczone w sposób niezamierzony, które utrudniają lub uniemożliwiają zrozumienie poszczególnych instytucji prawnych, można mówić o **wadliwości** danego aktu prawnego. **Nieprecyzyjność celowa** zachodzi wówczas, gdy istnieje potrzeba wypracowania przepisów kompromisowych, tak aby każde z państw członkowskich UE mogło je dostosować do swojego porządku krajowego. Celowy brak precyzyjnych zapisów może wywoływać skutki pozytywne i negatywne. Skutkiem pozytywnym takiego stanu rzeczy jest możliwość dopasowania przepisów nowo wprowadzanej regulacji UE do prawa krajowego. Negatywną stroną takiego zjawiska jest brak precyzyjnych norm prawnych, które częstokroć uniemożliwiają zrozumienie danej instytucji prawnej UE.

Przykładem aktu prawnego wadliwego ze względu na nieprecyzyjność przepisów może być dyrektywa Rady z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni. Regulacja ta zawiera wiele niejasności i zapisów wewnątrznie niespójnych. Na przykład używa pojęcia broń (weapon), a następnie „broń palna” (firearms), choć w założeniu ma dotyczyć broni palnej. Niejasne jest także dookre-

ślenie procedury dotyczącej obrotu bronią palną w Unii Europejskiej.

Osobnym zabiegiem legislacyjnym przy tworzeniu norm prawnych UE jest wprowadzanie tzw. **norm blankietowych**. Ich celem jest umożliwienie poszczególnym państwom członkowskim UE dopasowania wdrażanych przepisów do specyfiki prawa krajowego. Przykładem norm blankietowych mogą być takie zapisy, jak:

- „*Państwa Członkowskie UE podejmą stosowne działania*”,
- „*Właściwe władze Państw Członkowskich UE*”.

W przypadku normy blankietowej odwołującej się do *właściwych władz Państw członkowskich UE* należy dopasować właściwy podmiot krajowy do określonych zadań przewidzianych we wdrażanym akcie prawnym. W prawie polskim aktami prawnymi, które wyznaczają zakres zadań poszczególnych organów, są w szczególności:

- Konstytucja RP,
- ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej,
- inne ustawy kompetencyjne, np. ustawa o Policji, ustawa o Straży Granicznej.

Problem przy wypełnianiu tego typu norm powstaje, gdy prawo krajowe nie przewiduje określonych *stosownych działań*, albo nie ma wyznaczonych *właściwych władz*, żaden z organów nie uważa się za właściwy w sprawie (spór kompetencyjny negatywny) bądź kilka z nich uznaje się za takowe (spór kompetencyjny pozytywny). W takich przypadkach wymagane jest często opracowanie *stosownych działań* lub rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przez organ nadrzędny.

Przykładem takich działań dostosowawczych w prawie polskim może być implementacja Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen. Artykuł 108 KWS wyraźnie wskazuje na



konieczność powołania w państwach członkowskich jednego organu odpowiedzialnego za krajowy moduł SIS. W obecnym projekcie *ustawy o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej* opracowanym przez MSWiA powstał dualizm instytucjonalny, polegający na rozdzieleniu faktycznej odpowiedzialności za KSI pomiędzy Komendanta Głównego Policji, działającego jako centralny organ techniczny KSI, a ministra właściwego do spraw wewnętrznych, dla którego ww. projekt ustawy przewiduje wiele kompetencji.

W przypadku zaistnienia nieprecyzyjności zapisów szczególne znaczenie ma **preambuła** umieszczona przed częścią normatywną wdrażanego aktu prawnego. W preambule określa się zakres przedmiotowy i cele danego aktu prawnego, a także wskazuje inne akty prawne z nim powiązane. Jest swoistego rodzaju wykładnią autentyczną, dzięki której możliwe jest nierzadko określenie sposobu funkcjonowania poszczególnych instytucji prawnych oraz celu opracowania tego aktu prawnego.

## **Ad 2. Błędy w tłumaczeniu na język polski**

W UE można wyróżnić dwie kategorie języków:

- 1) języki określane jako „robocze”,
- 2) języki urzędowe.

**Język roboczy** służy przede wszystkim do porozumiewania się w danej grupie roboczej oraz do tworzenia projektów aktów prawnych. To, że dany język ma status języka roboczego nie wynika z żadnych uregulowań prawnych, ale ze zwyczaju. Są trzy języki robocze:

- język angielski (ok. 80%),
- język francuski (ok. 15%),
- język niemiecki (ok. 5%).

Projekty aktów prawnych dotyczących prawa policyjnego sporządza się i proceduje w języku angielskim. Oznacza to, że akty prawne, które w fazie prac legislacyjnych były procedowane w tym języku, dla swojej prawnej doniosłości muszą być przetłumaczone i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej we wszystkich 23 językach urzędowych UE. Instytucja UE odpowiedzialna za przeprowadzanie tłumaczeń znajduje się w Luksemburgu i zatrudnia tłumaczy wyspecjalizowanych w tłumaczeniach pisemnych, zajmujących się wyłącznie tłumaczeniami aktów prawnych z języka roboczego na poszczególne języki urzędowe, w tym na język polski. Tłumacze, pomimo korzystania z bardzo pomocnych elektronicznych instrumentów przeznaczonych do tłumaczenia, nie są w stanie odpowiednio zinterpretować wszystkich postanowień i terminów użytych w tekstach prawnych. Tak przetłumaczone akty prawne są publikowane w polskiej wersji językowej w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

W przypadku oczywistych błędów w tłumaczeniu rozpoczyna się procedurę sprostowania aktu prawnego w polskiej wersji Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej; w przypadku innych, mniej oczywistych błędów często sięga się do tekstów, będących podstawą do tłumaczenia. Procedurę sprostowania przeprowadza się, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z aktami prawnymi, które są stosowane bezpośrednio, np. rozporządzeniami czy decyzjami. Jeśli akty prawne wymagają wdrożenia do porządku krajowego, legislatorzy krajowi posiłkują się innymi wersjami językowymi.

Poniżej zamieszczono przykładowe błędy zawarte w ostatnio opublikowanych aktach prawnych UE:

- „zabójstwo” zamiast „nieumyślne spowodowanie śmierci”,
- „w czynnościach cywilnych” zamiast „w czynnościach z zakresu postępowania cywilnego”,

- „gwałt” zamiast „zgwałcenie”.

Bardzo często w tłumaczeniach używa się czasownika „mentorować”, co ma oznaczać doradzanie.

### **Ad 3. Zmieniające się załączniki techniczne**

Zdarza się, iż załączniki techniczne do poszczególnych aktów prawnych UE są zmieniane szybko i często. Przeniesienie zmian do prawa polskiego wymaga przeprowadzenia całej ścieżki legislacyjnej, trwającej w Polsce średnio około pół roku. Problem ten dla prawa policyjnego ma marginalne znaczenie.

### **Ad 4. Niejasny zakres podmiotowy**

Wdrażany akt prawny wskazuje zakres podmiotowy jego obowiązywania. Niemniej jednak, na mocy umów UE z państwami trzecimi zakres niektórych wdrażanych aktów prawnych rozciąga się na takie państwa, w szczególności na państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) lub EFTA.

***Specjalne uprawnienia dla Policji  
już od 1 stycznia 2008 roku!***

Z dniem 1 stycznia 2008 r. Polska wejdzie do obszaru Schengen, co w konsekwencji spowoduje całkowite zniesienie kontroli na granicy z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską, Republiką Słowacką i Republiką Litewską. Od tego dnia polska Policja będzie uprawniona do wykonywania specjalnych działań operacyjnych o charakterze transgranicznym, określonych w przepisach art. 40 i 41 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen zwanej dalej „KWS”, dotyczących odpowiednio obserwacji i pościgu transgranicznego. Przepisy te wprowadzają po raz pierwszy na gruncie europejskim sformalizowane zasady eksterytorialnego działania organów policyjnych państw na terytorium innych państw.

Na mocy art. 40 KWS funkcjonariusze uzyskali w szczególności prawo do śledzenia osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, a przebywających na terytorium innego państwa-strony. Obserwacja może być zaplanowana i spontaniczna. Pierwsza powinna być poprzedzona wnioskiem o pomoc urzędową (operacyjną) i zazwyczaj będzie prowadzona przez funkcjonariuszy państwa wzywanego. Obserwacja niezaplanowana nastąpi wtedy, gdy ze względu na szczególną pilność nie jest możliwe wcześniejsze przesłanie właściwego wniosku oraz gdy przeciwko danej osobie będzie się już toczyć w innym państwie postępowanie karne o przestępstwo zagrożone ekstradycją. Również w takim przypadku

po podjęciu obserwacji zainteresowana organizacja policyjna powinna wystąpić do odpowiednich organów innego państwa-strony, na którego terytorium odbywa się obserwacja, o wyrażenie nań zgody.

W przypadku popełnienia przez sprawcę poważnego przestępstwa w Polsce, jednym z państw-stron porozumień z Schengen, istnieje możliwość podjęcia przez policję tzw. gorącego pościgu, który może być kontynuowany na terytorium innego państwa. W zasadzie wymaga on również zgody państwa, na którego terytorium ma się odbywać; policjanci prowadzący pościg są obowiązani poinformować lokalne władze policyjne o przekroczeniu granicy, a na ich żądanie mają obowiązek zaprzestać pościgu. Pościg jest ograniczony do strefy przygranicznej (poszczególne regulacje wewnętrzne w różny sposób określają dopuszczalny zakres terytorialny pościgu transgranicznego) oraz do określonego czasu.

Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen stwarza państwom członkowskim swego rodzaju „system otwarty”, tzn. państwa same decydują, na jakich zasadach będzie się odbywała współpraca przygraniczna, i zezwala na doprecyzowanie postanowień Konwencji w umowach międzynarodowych oraz krajowych przepisach prawa. Dlatego też Polska zawarła z państwami przygranicznymi (Niemcy, Czechy, Słowacja, Litwa) umowy międzynarodowe o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz o współpracy na terenach przygranicznych, które precyzują przepisy KWS i dostosowują je do prawa wewnętrznego Stron umowy.

Analizując przepisy KWS oraz umów międzynarodowych w tej materii, można wskazać podstawowe warunki, jakie muszą być spełnione przy wykonywaniu obserwacji i pościgu transgranicznego.

### **Obserwacja transgraniczna:**

- policjant powinien przestrzegać prawa państwa, w którym się znajduje, oraz zaleceń odpowiednich władz lokalnych;
- policjant może posiadać broń służbową, ale użyć jej może tylko w obronie koniecznej;
- obserwacja może być prowadzona tylko w miejscach publicznych (nie wolno więc wchodzić do mieszkań i posiadłości prywatnych);
- osoby obserwowanej nie można zatrzymać ani aresztować;
- funkcjonariusz prowadzący obserwację zobowiązany jest do złożenia państwu, na którego terenie prowadził obserwację, raportu ze swoich działań (może być wezwany do wyjaśnienia zawartych w nim szczegółów), może także brać udział w dalszych działaniach wobec obserwowanej osoby.

Obserwacja jest przy tym dopuszczalna jedynie wtedy, gdy zostało popełnione przestępstwo podlegające ekstradycji lub europejskiemu nakazowi aresztowania (ENA).

### **Pościg transgraniczny:**

- funkcjonariusz musi przestrzegać przepisów prawnych danego kraju;
- pościg prowadzi się jedynie przez granice lądowe i tylko w miejscach publicznych;
- osoba prowadząca pościg musi być umundurowana, poruszać się oznakowanym samochodem i mieć dokument potwierdzający jej funkcję służbową;
- funkcjonariusz może mieć jedynie broń służbową, której może użyć tylko w obronie koniecznej;
- osobę ściganą można poddać rewizji (pod kątem posiadania broni);
- funkcjonariusz jest zobowiązany do złożenia państwu, na którego terenie prowadził pościg, raportu ze swoich dzia-

łań oraz do wzięcia udziału w dalszych działaniach wobec ściganej osoby.

Wskazać również należy, że strony zobowiązały się do wzajemnego pokrywania szkód spowodowanych przez swoich funkcjonariuszy na terytorium innych państw-stron układu. W celu ułatwienia działań pościgowych państwa zobowiązały się do utworzenia na terenach przygranicznych linii telefonicznych, radiowych, teleksowych oraz innych środków komunikacji, umożliwiających szybką wymianę informacji dotyczących pościgu. Ze względu na kontrowersje, jakie budzą takie operacje, jak pościg czy obserwacja, są one prowadzone stosunkowo rzadko.

Pomimo że KWS oraz umowy międzynarodowe szczegółowo regulują kwestie wykonywania pościgu i obserwacji transgranicznej, te działania operacyjne wciąż pozostają czymś wyjątkowym i niespotykanym w stosunkach między-państwowych, w tym również w dotychczasowych stosunkach między Państwami Członkowskimi Wspólnot Europejskich.

Lipiec 2007

*Status policjanta  
zawieszzonego w czynnościach służbowych*

Niektóre regulacje zawarte w pragmatycznej ustawie policyjnej rodzą w praktyce pewne trudności interpretacyjne. Dostrzegł to również miesięcznik „POLICJA”, poświęcając tytułowej instytucji artykuł E. Sitek „Jak długo można” (nr 7 z 2006 r.). Artykuł kończy się życzeniem „...aby przełożeni stosujący ten środek nie kierowali się asekurantwem czy prywatnymi ambicjami, ale prawdziwym interesem służby”.

W niniejszym opracowaniu podejmuję próbę przedstawienia regulacji prawnej, dotyczącej zawieszania policjanta w czynnościach służbowych.

Artykuł 39 ustawy o Policji zawiera formalnoprawne przesłanki stosowania zawieszania i określa, iż zawieszenie w czynnościach służbowych policjanta następuje:

- a) **obligatoryjnie** – w razie wszczęcia przeciwko policjantowi postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące;
- b) **fakultatywnie** – w razie wszczęcia przeciwko policjantowi postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, nieumyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe ze względu na dobro postępowania lub dobro służby – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące.

**W szczególnie uzasadnionych przypadkach** okres zawieszania w czynnościach służbowych na czas powyżej



trzech miesięcy można przedłużyć do czasu ukończenia postępowania karnego.

Powyższe terminy mają charakter materialnoprawny, a nie procesowy, gdyż dotyczą istotnego ograniczenia uprawnień policjanta. Zgodnie z art. 276 k.p.k. prokurator lub sąd mogą zastosować tytułem środka zapobiegawczego zawieszenie podejrzanego (oskarżonego) w czynnościach służbowych. W myśl procedury karnej środki zapobiegawcze można stosować w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, a wyjątkowo także w celu zapobiegnięcia popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa; można je stosować tylko wtedy, gdy zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo (art. 249 k.p.k.).

Tak więc zawieszenie w czynnościach służbowych policjantów stanowi swego rodzaju środek zapobiegawczy analogiczny do określonego w art. 276 k.p.k. i jest instrumentem służącym zapewnieniu prawidłowego toku postępowania karnego lub dyscyplinarnego, który w żaden sposób nie narusza zasady domniemania niewinności policjanta. Również należy podkreślić, iż środek ten nie jest karą i nie może stwarzać podejrzanemu czy obwinionemu policjantowi dodatkowych dolegliwości poza tymi, które wynikają z przepisów o zastosowaniu tego środka (K. Świeczkowski, *Zawieszenie w czynnościach służbowych prokuratora i sędziego*, „Prokurator” nr 1/2006, s. 8).

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 2002 r. w sprawie trybu zawieszania policjanta w czynnościach służbowych przez przełożonych (Dz. U. nr 120, poz. 1029) zawieszenie policjanta w czynnościach służbowych następuje w formie rozkazu personalnego, do którego mają zastosowanie przepisy procedury administracyjnej, a w szczególności przepis art. 110 k.p.a.,

który stanowi, iż organ administracji państwowej jest związany wydaną decyzją od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia. Oznacza to, że nie można wyznaczać terminu zawieszenia w czynnościach służbowych wstecz – przed terminem doręczenia decyzji policjantowi. Rozkazowi temu z pewnością będzie nadany rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 k.p.a.

Oczywiście, w omawianych sprawach policjantowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Zawieszenie w czynnościach na podstawie art. 39 ust. 1 i ust. 2 ustawy o Policji może nastąpić na okres do trzech miesięcy, co oznacza, iż może ono być przedłużone do tego okresu, jeśli uprzednio policjant został zawieszony na krócej, np. na miesiąc. Przedłużenie czasu zawieszenia na podstawie art. 39 ust. 3 może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach do momentu ukończenia postępowania karnego – dotyczy to okresu pomiędzy czwartym miesiącem a prawomocnym zakończeniem postępowania karnego. Powyższy przepis nie wyjaśnia, co należy rozumieć pod pojęciem „szczególnie uzasadnione przypadki”. Wydaje się, iż chodzi głównie o czyn, który zarzuca się podejrzanemu (obwinionemu) policjantowi, okoliczności jego popełnienia, o to, w jakim stopniu zebrane dowody uprawdopodobniają popełnienie zarzucanego czynu, stopień społecznej szkodliwości czynu, charakter przewinienia, interes służby, dobro postępowania.

Sądzę, iż obecnie w praktyce okres przedłużenia zawieszenia na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o Policji nie powinien przekraczać 12 miesięcy, tzn. zawieszenie nie powinno być przedłużane od razu na czas do ukończenia postępowania karnego, po nowelizacji ustawy o Policji bowiem został dodany przepis art. 41 ust. 2 pkt 9, o czym będzie mowa dalej.

Należy również pamiętać, iż decyzję (rozkaz) o zawieszeniu w czynnościach służbowych **uchyla się** przed ukończeniem postępowania karnego w przypadku:

- ustania przesłanek uzasadniających zawieszenie policjanta w czynnościach służbowych,
- zastosowania wobec policjanta środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych na podstawie art. 276 k.p.k.

Jeśli to prokurator pierwszy zastosował wobec policjanta środek określony w art. 276 k.p.k., wówczas zbędne jest wydawanie przez przełożonego tego policjanta służbowego rozkazu o jego zawieszeniu w czynnościach. Skutki prawne dotyczące służby w Policji są w takim przypadku tożsame ze skutkami, jakie w konsekwencji powoduje wydanie rozkazu o zawieszeniu w czynnościach.

**Wygaśnięcie decyzji – z mocy prawa** – o zawieszeniu w czynnościach służbowych następuje w przypadku:

- upływu czasu zawieszenia, o którym mowa w art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o Policji, jeżeli zawieszenia nie przedłużono,
- prawomocnego zakończenia postępowania karnego lub dyscyplinarnego,
- zwolnienia policjanta ze służby,
- śmierci policjanta.

Zawieszenie policjanta w czynnościach powoduje wiele niedogodności, które szczegółowo określają przepisy:

- zawiesza się od najbliższego terminu płatności **50% ostatnio należnego uposażenia**, tj. uposażenia zasadniczego i dodatków za stopień, funkcyjny, służbowy, stołeczny, za opiekę nad służbowym koniem lub psem, instruktorski, lotniczy, kontrolerski, specjalny, terenowy; nie otrzymuje on również obligatoryjnych podwyżek w okresie tego zawieszenia – art. 124 w związku z art. 110 ustawy o Policji; po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego otrzymuje zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki wprowadzone w okresie zawieszenia, jeżeli

- nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby;
- **nie przydziela się broni**, a przydzieloną niezwłocznie odbiera i uniemożliwia dostęp do niej – § 22 ust. 1 pkt 4 zarządzenia nr 6 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i użytkowania broni palnej przez policjantów (Dz. Urz. KGP nr 4, poz. 38 ze zm.);
  - podlega zwrotowi **legitymacja służbowa** – § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie legitymacji służbowych policjantów (Dz. U. nr 241, poz. 2091 ze zm.);
  - nie wlicza się do okresu służby w celu obliczania **nagrody rocznej** okresów zawieszenia w czynnościach – art. 110 ust. 2 ustawy o Policji oraz § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie przyznawania policjantom nagród i zapomóg, a także sposobu tworzenia funduszu nagród i zapomóg dla policjantów (Dz. U. nr 251, poz. 1859). Zasady tej nie stosuje się, jeżeli postępowanie karne w sprawie o przestępstwo, przestępstwo skarbowe lub dyscyplinarne, w sprawie o czyn pozostający w związku z aresztowaniem lub zawieszeniem w czynnościach służbowych prawomocnym orzeczeniem zostało umorzone bądź policjant został uniewinniony na podstawie prawomocnego wyroku lub orzeczenia o uniewinnieniu w postępowaniu dyscyplinarnym. Nie dotyczy to warunkowego umorzenia postępowania karnego lub w sprawie o przestępstwo skarbowe, a także umorzenia tego postępowania z powodu przedawnienia lub amnestii;
  - nie wlicza się do **stażu służby** wymaganego do zajmowania stanowisk służbowych okresu zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli policjant został skazany prawomocnym

wyrokiem za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym został ukarany karą dyscyplinarną inną niż wydalenie albo odstąpiono od jego ukarania – § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz. U. nr 123, poz. 857);

- nie przysługuje **dodatek zagraniczny**, chyba że w wyniku postępowania karnego lub dyscyplinarnego będącego przyczyną zawieszenia policjant został uniewinniony bądź postępowanie to zostało umorzone, z wyjątkiem warunkowego umorzenia, z powodu przedawnienia lub amnestii – § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie należności pieniężnych otrzymywanych przez policjantów delegowanych do pełnienia służby poza granicami państwa w kontyngencie policyjnym (Dz. U. nr 192, poz. 1607 ze zm.);
- **termin opiniowania** policjanta może ulec przesunięciu o okres zawieszenia w czynnościach służbowych – § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji oraz wzoru formularza opinii służbowej (Dz. U. nr 98, poz. 890 ze zm.);
- nie udziela się **urlopu wypoczynkowego** w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych – § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r. w sprawie urlopów policjantów (Dz. U. nr 81, poz. 740 ze zm.);

- wstrzymuje się na okres zawieszenia wydawanie nowych **przedmiotów umundurowania**, które należałyby się im w związku z upływem okresu używalności przedmiotów dotychczas użytkowanych – § 60 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie umundurowania policjantów (Dz. U. z 2002 r. nr 3, poz. 29 ze zm.);
- zawiesza się wypłatę **równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie**, a nie przyznaje się go policjantowi zawieszonemu w czynnościach służbowych na okres dłuższy niż 6 miesięcy, jeżeli w trakcie jego trwania następuje zwolnienie policjanta ze służby – za okres tego zawieszenia – § 7 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz. U. nr 125, poz. 1166);
- następuje odebranie policjantowi upoważnienia **do kierowania zapytań do KCIK oraz powstaje obowiązek ponownej autoryzacji karty EKD** – § 4 ust. 5 pkt 2 i § 6 ust. 5 pkt 4 decyzji nr 429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 lipca 2006 r. w sprawie przekazywania i zasad korzystania przez policjantów oraz pracowników Policji z zasobów informacyjnych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (Dz. Urz. KGP nr 12, poz. 78);
- policjantom nie wydaje się **wyposażenia**, które przysługiwałoby w związku z upływem okresu używalności wyposażenia uprzednio wydanego – § 12 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP nr 11, poz. 70 ze zm.).

Zawieszenie policjanta w czynnościach służbowych – co jest oczywiste – nie powoduje ustania stosunku służbowego; jednocześnie przepisy dotyczące stosunku służbowego policjanta nie regulują wszystkich jego praw i obowiązków w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych. Dlatego też, biorąc pod uwagę istotę, cel tej instytucji – uważam, iż w okresie zawieszenia policjant:

- ma prawo do należności pieniężnych związanych z prawem do lokalu mieszkalnego lub jego brakiem;
- pomimo zawieszenia części uposażenia podstawą obliczania i wypłaty **nagrody jubileuszowej** jest **pełne uposażenie** – § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie okresów wliczanych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej oraz trybu jej obliczania i wypłacania policjantom (Dz. U. nr 100, poz. 913 ze zm.);
- posiada prawo do zasiłku na zagospodarowanie;
- posiada prawo do zasiłku pogrzebowego;
- nie może podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego;
- nie może być członkiem partii politycznej;
- jest obowiązany powiadomić swojego bezpośredniego przełożonego o planowanym wyjeździe zagranicznym poza obszar Unii Europejskiej, na więcej niż 3 dni;
- jest obowiązany poinformować przełożonego o zatrudnieniu członków swojej rodziny w rozumieniu przepisu art. 62a ustawy o Policji.

Ubiegłoroczna nowelizacja ustawy o Policji wprowadziła dodatkową podstawę zwolnienia ze służby w Policji w przepisie art. 41 ust. 2 pkt 9, który stwierdza, iż policjanta można zwolnić ze służby w przypadku **upływu 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli nie**

**ustaly przyczyny, będące podstawą zawieszenia.** Należy pamiętać, iż zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 158, poz. 1122) policjantowi pozostającemu w dniu wejścia w życie ustawy w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych, okres tego zawieszenia w zakresie skutków prawnych, o których mowa w cytowanym art. 41 ust. 2 pkt 9 – liczy się od dnia wejścia w życie tej ustawy, czyli od 20 września 2006 r. Oznacza to, iż najwcześniej zwolnienie ze służby w takim przypadku mogło nastąpić dopiero 21 września 2007 r.

Wprowadzenie powyższego przepisu miało na celu przeciwdziałanie przypadkom pozostawania policjantów przez kilka lat w stanie zawieszenia w czynnościach służbowych (nawet osiem lat). W przypadku uniewinnienia policjanta będzie miał zastosowanie art. 42 ustawy o Policji, pozwalający na odwrócenie skutków wcześniejszego zwolnienia ze służby. Artykuł 42 ust. 7 ustawy o Policji stwierdza, iż przepisy o przywróceniu do służby stosuje się odpowiednio do policjanta zwolnionego ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 9, jeżeli postępowanie karne zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepopelnienia przestępstwa albo przestępstwa skarbowego lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego.

W związku ze zwolnieniem ze służby policjanta (np. na własną prośbę z powodu upływu 12 miesięcy zawieszenia, czy też z powodu trwałej niezdolności do służby) zawieszono w czynnościach służbowych – powstają wątpliwości związane z wypłatą należności pieniężnych. Z całą pewnością w takim przypadku podstawą naliczenia odprawy, ekwiwalentu za urlop, podstawy wymiaru emerytury czy renty policyjnej – jest pełne uposażenie, a nie jego 50%. Artykuł 114 i następane ustawy o Policji i art. 5 policyjnej ustawy emery-



talnej nie zawierają w tym zakresie żadnych obostrzeń. Należy jedynie pamiętać, iż będzie to uposażenie bez uwzględnienia obligatoryjnych podwyżek, które nastąpiły w okresie tego zawieszenia (art. 124 ust. 2 ustawy o Policji).

Nie podzielam opinii zawartej w „Biuletynie Prawnym” Komendy Głównej Policji nr 25 z 2005 r. (s. 7-8), stwierdzającej, iż policjantowi w omawianym przypadku nie przysługuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop, gdyż nie nabywa on prawa do udzielenia urlopu wypoczynkowego w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych – co ma wynikać z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r. w sprawie urlopów policjantów (Dz. U. nr 81, poz. 740 ze zm.). Przepis ten stwierdza jedynie, iż nie udziela się urlopu wypoczynkowego w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych. Wyrażenie „**nie udziela się**” wcale nie oznacza, że policjant w okresie zawieszenia nie nabywa uprawnień do urlopu wypoczynkowego. Wyrażenie „nie udziela się” oznacza, że policjant nie może jedynie wykorzystać urlopu w naturze. Kiedy zawieszenie trwa kilka lat, urlopów za poszczególne lata może uskładać się kilka. Ponieważ wraz ze zwolnieniem ze służby wygasa z mocy prawa decyzja o zwieszeniu w czynnościach służbowych, to zgodnie z art. 114 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o Policji powoduje to obowiązek wypłaty ekwiwalentu za urlop.

Racjonalne stosowanie w praktyce zawieszenia w czynnościach, a w zwłaszcza jego przedłużanie, powinno, z jednej strony, uwzględniać sytuację policjanta, a z drugiej – dobro służby, co wcale nie jest łatwe do pogodzenia.

Lipiec 2007 r.

***Określenie prawa  
do urlopu wypoczynkowego funkcjonariusza  
zawieszzonego w czynnościach służbowych  
(opinia prawna)***

Z literalnego brzmienia art. 124 § 2 ustawy o Policji wynika, iż po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego, będącego przyczyną zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli policjant nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany karą wydalenia ze służby, otrzymuje on zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki wprowadzone w okresie zawieszenia. Okres zawieszenia w czynnościach służbowych wlicza się do okresu służby, od którego zależą uprawnienia policjanta, chyba że ustawa wprost pozbawia funkcjonariusza pewnych uprawnień w związku z zawieszeniem w czynnościach służbowych.

Zgodnie z § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. nr 151, poz. 1261) nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku służbowego następuje przez wydanie rozkazu personalnego odpowiednio o mianowaniu, wyznaczeniu lub powołaniu na stanowisko służbowe, przeniesieniu, zwolnieniu lub odwołaniu z tego stanowiska albo o zwolnieniu ze służby.

Z kolei zgodnie z art. 82 ustawy o Policji policjantowi przysługuje prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczyn-

kowego w wymiarze 26 dni roboczych. Policjant uzyskuje prawo do pierwszego urlopu po 6 miesiącach służby w wymiarze połowy urlopu przysługującego po roku służby. Prawo do urlopu w pełnym wymiarze policjant nabywa po upływie roku służby. Do tego urlopu wlicza się urlop, o którym mowa w ust. 2.

Skoro zatem prawo do urlopu policjant nabywa po roku służby, to należy przyjąć, iż przez sam fakt zawieszenia w czynnościach służbowych nie traci tego prawa. Inną kwestię regulującą możliwość udzielenia urlopu określają przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r. w sprawie urlopów policjantów (Dz. U. nr 81, poz. 740 z późn. zm.), ale, moim zdaniem, przepisy te nie odnoszą się do prawa policjanta do urlopu. W myśl § 6 ust. 1 pkt 3 wskazanego rozporządzenia policjantowi nie udziela się urlopu wypoczynkowego w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych. Ponadto, zgodnie ze wskazanym rozporządzeniem urlopu wypoczynkowego nie udziela się w okresie czasowej niezdolności do służby wskutek choroby, także zwolnienia od zajęć służbowych, jednak w odniesieniu do tych sytuacji przepisy rozporządzenia przewidują możliwość przesunięcia wykorzystania urlopu na inny termin.

Uważam, że w przypadku zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych należy wyodrębnić dwie sytuacje:

- 1) gdy wygasa decyzja o zawieszeniu wskutek zwolnienia policjanta ze służby,
- 2) gdy zostanie uchylona lub wygaśnie decyzja o zawieszeniu i policjant pozostaje w służbie.

W pierwszej sytuacji w świetle wskazanych uregulowań, zwłaszcza zaliczenia okresu zawieszenia do okresu służby, zasadne, moim zdaniem, w przypadku zwolnienia funkcjonariusza ze służby, jest przyznanie prawa do ekwiwalentu za urlop

wypoczynkowy, albowiem zgodnie z wcześniejszą tezą policjant nabył prawo do urlopu wypoczynkowego przez fakt pozostawania w służbie. Jednak, zgodnie z przepisami powoływanego rozporządzenia w sprawie urlopów policjantów, urlopu nie udziela się w okresie zawieszenia. Uważam, iż ten przepis nie przesądza o pozbawieniu prawa do urlopu policjanta; pozbawia go jedynie możliwości wykorzystania urlopu w naturze i ma charakter wyłącznie techniczny, odnoszący się do możliwości udzielenia urlopu.

Inne stanowisko w tej sprawie jest prezentowane na łamach „Biuletynu Prawnego” Komendy Głównej Policji oraz przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie. Zgodnie z wyrokiem WSA w Lublinie z dnia 3 czerwca 2004 r. sygn. akt III SA/LU 119/04 oraz opinią prawną radców prawnych Ryszarda Dudzica i Zenona Żyszkowskiego, publikowaną w „Biuletynie Prawnym” Komendy Głównej Policji nr 25 z 2005 r. policjant w takim przypadku nie nabywa prawa do udzielenia mu urlopu wypoczynkowego w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych. Skoro zatem zawieszenie w czynnościach służbowych nie zostało uchylone przed dniem rozwiązania stosunku służbowego, brak jest podstaw do uznania, że policjant nabył prawo do urlopu i prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlopu wypoczynkowy, albowiem w okresie zawieszenia urlopu ten nie może mu być udzielony. Za powyższym poglądem, zgodnie ze wskazaną opinią, przemawia brzmienie § 6 ust. 1, 2, 3 powołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r., które przewiduje przesunięcie wykorzystania urlopu na inny termin tylko w sytuacji, gdy policjantowi nie udzielono urlopu z powodu czasowej niezdolności do służby, wskutek choroby lub zwolnienia z zajęć służbowych, nie zawiera zaś regulacji odnoszą-

cej się do udzielenia urlopu wypoczynkowego po okresie zawieszenia w czynnościach służbowych.

Moim zdaniem, w przypadku uchylenia decyzji o zawieszeniu lub w przypadku jej wygaśnięcia ze względu na upływ czasu, gdy policjant powraca do służby i nie został skazany prawomocnym wyrokiem lub ukarany karą wydalenia ze służby, zgodnie z art. 142 otrzymuje zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki wprowadzone w okresie zawieszenia, a także posiada prawo do urlopu wypoczynkowego za okres zawieszenia, albowiem pozostawał w tym okresie w służbie.

Należy przyjąć, iż ustawodawca jest racjonalny, dlatego uważam, że gdyby zamiarem ustawodawcy było pozbawienie policjanta prawa do urlopu w okresie zawieszenia, wynikałoby to wprost z ustawy i wskazanego rozporządzenia. Z przepisów rozporządzenia wynika, iż nie udziela się urlopu w okresie zawieszenia. Gdyby zamiarem ustawodawcy było istotnie pozbawienie prawa do urlopu za okres zawieszenia w czynnościach służbowych, z rozporządzenia wynikałoby, iż nie udziela się urlopu za okres zawieszenia.

W związku z tym należy uznać, iż policjantowi, jeśli powraca do służby, przysługuje prawo do urlopu za okres zawieszenia w czynnościach służbowych.

Luty 2007 r.

***Czy przeprowadzenie przez Policję  
interwencji na terenie osiedla akademickiego  
Politechniki Koszalińskiej  
naruszyło autonomię uczelni?***

Zasada autonomii uczelni, jej zakres oraz obszary działania regulują przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. nr 164, poz. 1365). Artykuł 4 ust. 1 stanowi, że uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie. Zakres autonomii i suwerenności uczelni wynika z art. 6 ust. 1 i 2, na podstawie którego uczelnia ma prawo do:

- 1) ustalania warunków przyjęć na studia, w tym liczby miejsc na studiach;
- 2) ustalania planów studiów i programu kształcenia;
- 3) weryfikowania wiedzy i umiejętności studentów;
- 4) wydawania dyplomów państwowych ukończenia studiów, potwierdzających uzyskanie tytułu zawodowego, oraz świadectw ukończenia studiów doktoranckich, studiów podyplomowych i kursów dokształcających;
- 5) nadawania stopnia naukowego doktora i doktora habilitowanego oraz występowania o nadanie tytułu naukowego profesora na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65, poz. 595).

Ponadto, zgodnie z art. 7 Prawa o szkolnictwie wyższym uczelnia może prowadzić działalność gospodarczą,

art. 8 tej ustawy zaś daje uczelni możliwość prowadzenia studiów, studiów doktoranckich, studiów podyplomowych oraz kursów doszkalających.

Zadania uczelni zostały określone w art. 13 Prawa o szkolnictwie wyższym. Podstawowymi zadaniami uczelni są:

- 1) kształcenie studentów w celu ich przygotowania do pracy zawodowej;
- 2) wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, za umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka;
- 3) prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych;
- 4) kształcenie i promowanie kadr naukowych;
- 5) upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki, kultury narodowej i techniki, w tym poprzez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych;
- 6) kształcenie w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy;
- 7) stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów;
- 8) działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych.

Uczelnia ma również możliwość prowadzenia domów studenckich i stołówek studenckich (art. 14 Prawa o szkolnictwie wyższym).

Powyższe przepisy określają zakres działania, a zarazem granicę autonomii uczelni.

Prawo o szkolnictwie wyższym nie zawiera przepisów, ustanawiających odrębne sądownictwo akademickie, czy odrębne formacje porządkowe uprawnione do prowadzenia postępowań w sprawach przestępstw popełnionych przez studentów. Tym samym nie było intencją ustawodawcy wyłączenie tej grupy społeczności spod jurysdykcji państwa.

Artykuł 227 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym został umieszczony w dziale V ustawy zatytułowanym

„Utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni”. Zgodnie z ust. 3 tego artykułu służby państwowe odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego mogą wkroczyć na teren uczelni tylko na wezwanie rektora. Jednak w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia lub klęski żywiołowej służby te mogą wkroczyć z własnej inicjatywy, zawiadamiając o tym niezwłocznie rektora. Nie można bowiem odczytywać tych przepisów w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy, w tym także umieszczonych w dziale V, jak również w oderwaniu od pozostałych ustaw, które tworzą porządek prawny w państwie.

Z art. 227 Prawa o szkolnictwie wyższym niewątpliwie wynika, że utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego na terenie uczelni nie jest obowiązkiem Policji, gdyż obciąża on rektora uczelni. W praktyce oznacza to, że Policja nie ma obowiązku patrolowania terenu uczelni.

Nie należy tego przepisu interpretować rozszerzająco i wywodzić, że ogranicza on Policję w wypełnianiu również innych ustawowych obowiązków wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o Policji, a zwłaszcza obowiązku wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, albowiem ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych jest tylko jednym z ustawowych zadań Policji, które zostało ustanowione w art. 1 ust. 2 ustawy o Policji.

Rektor uczelni nie ma fachowych służb do wykrywania przestępstw na terenie uczelni, nie ma zatem wiedzy w tym zakresie. Ściganie i wykrywanie przestępstw oraz zbieranie dowodów ich popełnienia przez osoby przebywające na terenie uczelni może więc nastąpić tylko poprzez działania Policji we współpracy z władzami uczelni. Interpretowanie przepisu art. 227 Prawa o szkolnictwie wyższym w taki sposób, że Policja może ścigać przestępstwa popełniane przez studentów



lub inne osoby przebywające na terenie uczelni tylko na wezwanie rektora, doprowadziłyby do sytuacji, w której uczelnie stałyby się miejscem schronienia dla różnego typu przestępców.

Przepisy działu V ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym określają zatem autonomię uczelni w zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni. Prawo o szkolnictwie wyższym nie ogranicza Policji w wykonywaniu innych ustawowych obowiązków, w tym ścigania sprawców przestępstw. Zaniechanie przez Policję czynności na terenie uczelni pomimo posiadanej wiedzy o popełnionym przestępstwie oraz sprawcy tego czynu wiązałoby się z odpowiedzialnością nie tylko dyscyplinarną, lecz także karną funkcjonariusza Policji, który nie podjąłby czynności zmierzających do ujawnienia przestępstwa, zabezpieczenia dowodów i ujęcia sprawców.

Należy nadmienić, że Komenda Miejska Policji zawarła z Politechniką Koszalińską 16 kwietnia 2007 r. porozumienie w sprawie współpracy. Z porozumienia wynika, że strony zadeklarowały wolę współpracy w ściganiu wykroczeń i przestępstw na terenie Politechniki z poszanowaniem przepisów art. 227 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Porozumienie nie określa jednak szczegółowo metod i form tej współpracy.

Na marginesie należy zauważyć, że art. 227 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym wymaga od rektora uczelni, aby w porozumieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego określił teren uczelni, na którym rozciąga się obowiązek rektora utrzymania porządku i bezpieczeństwa, a tym samym teren, na którym wyłączony jest z mocy tego przepisu obowiązek Policji ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Porozumienie takie, jak ustalono na podstawie informacji uzyskanych od Komendanta Miejskiego Policji w Koszalinie, nie zostało zawarte przez władze Politechniki

Koszalińskiej i Prezydenta Koszalina, a zatem teren uczelni, na którym Policja nie ma obowiązku ochrony porządku i bezpieczeństwa, nie został określony.

Maj 2007 r.

***Umocowanie do reprezentowania osoby  
prawnej przed sądem  
(teza)***

Wykazanie przez radcę prawnego umocowania do reprezentowania strony będącej osobą prawną wymaga złożenia nie tylko pełnomocnictwa udzielonego przez osoby działające w imieniu osoby prawnej, ale także dokumentu potwierdzającego umocowanie tych osób do działania jako organ osoby prawnej.

W przypadku spółki z o.o. oprócz pełnomocnictwa należy przedstawić dokument świadczący o tym, że osoba, która podpisała pełnomocnictwo w imieniu spółki, jest uprawniona do jej reprezentowania według art. 201 § 1, art. 204, art. 205 lub art. 210 KSH.

Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna III CZP 14/06

***Uwierzytelnianie kopii odpisu z rejestru przez  
radcę prawnego – pełnomocnika wierzyciela***

Sędzia SN Marek Sychowicz (przewodniczący)  
Sędzia SN Barbara Myszka (sprawozdawca)  
Sędzia SN Dariusz Zawistowski

Sąd Najwyższy w postępowaniu upadłościowym „B.”, SA w K. w sprawie zgłoszenia wierzytelności wierzyciela „M. P.O.”, sp. z o.o. w K. po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 30 marca 2006 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Rejonowy w Kielcach postanowieniem z dnia 10 stycznia 2006 r.:

„1. Czy niezłączenie przez wierzyciela będącego osobą prawną do zgłoszenia wierzytelności, wbrew wymaganiom z art. 68 k.p.c., dokumentu wykazującego umocowanie jego organu do działania stanowi brak formalny tegoż zgłoszenia skutkujący jego zwrotem w trybie art. 242 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535 ze zm.) – w sytuacji, gdy wierzyciel ten ma status przedsiębiorcy lub nie posiadając tego statusu jest reprezentowany przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym,

2. czy wierzyciel wskazany w pkt 1 mający status przedsiębiorcy dopełnia wymagań z art. 68 k.p.c. załączając do zgłoszenia wierzytelności kserokopię odpisu z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego poświadczoną za zgodność z oryginałem przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym?”

podjął uchwałę:

Radca prawny, który jako pełnomocnik wierzyciela będącego osobą prawną dokonuje pierwszej czynności procesowej, polegającej na zgłoszeniu wierzytelności, powinien – pod rygorem przewidzianym w art. 242 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535 ze zm.) – dołączyć do zgłoszenia pełnomocnictwo oraz dokument wykazujący umocowanie organu osoby prawnej udzielającego pełnomocnictwa. Dokumentem takim może być uwierzytelniona przez niego kopia odpisu z właściwego rejestru.

Zarządzeniem z dnia 10 listopada 2005 r. sędzia-komisarz w Sądzie Rejonowym w Kielcach zwrócił spółce z o.o. pod firmą „M.P.O.” z siedzibą w K. zgłoszenie wierzytelności z dnia 21 października 2005 r. Stwierdził, że w piśmie z dnia 21 października 2005 r., sporządzonym przez pełnomocnika będącego radcą prawnym, spółka z o.o. „M.P.O.” dokonała zgłoszenia wierzytelności przysługującej jej od upadłego. Zgłoszenie to zostało jednak dokonane bez zachowania wymagań określonych w art. 68 k.p.c. w związku z art. 229 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535 ze zm. – dalej: „Pr.u.n.”), ponieważ pełnomocnik dołączył do niego poświadczoną przez siebie kserokopię odpisu z rejestru przedsiębiorców zamiast oryginału tego dokumentu. Zgodnie z art. 68 k.p.c., organ osoby prawnej jest obowiązany przy pierwszej czynności procesowej wykazać swoje umocowanie dokumentem. Należy przyjąć, że w przepisie tym chodzi o oryginał dokumentu, ilekroć bowiem ustawodawca uważał, że oryginał może być zastąpiony odpisem, tylekroć dawał temu wyraz w konkretnym przepisie. Jako przykład posłużyć mogą przepisy art. 89 § 1 k.p.c. lub art. 239 Pr.u.n. Załączona kserokopia odpisu z rejestru przedsiębiorców, poświadczona przez radcę prawnego, nie może zastąpić oryginału dokumentu, ponieważ radcowie prawni nie mają generalnej kompetencji do poświadczania odpisów dokumentów. Kompetencja taka – jak wynika z art. 79 pkt 2 i art. 96 pkt 2 w związku z art. 2 § 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, jedn. tekst: Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 ze zm. – dalej „Pr.not”) – przysługuje notariuszom, wobec czego jedynie odpis dokumentu poświadczony przez notariusza ma walor dokumentu urzędowego. Skoro w niniejszej sprawie pełnomocnik procesowy będący radcą prawnym nie dołączył do zgłoszenia wierzytelności kserokopii odpisu z rejestru po-

świadczonej przez notariusza, zachodzą podstawy, by stwierdzić, że zgłoszenie zawiera braki uniemożliwiające nadanie mu biegu. Z tej przyczyny, zgodnie z art. 242 Pr.u.n., podlega ono zwrotowi bez wzywania do uzupełnienia.

W zażaleniu na powyższe zarządzenie wierzycielka zarzuciła, że przewidziany w art. 68 k.p.c. wymóg udokumentowania umocowania nie odnosi się do pełnomocnika procesowego, lecz do organu osoby prawnej. Gdyby jednak uznać, że wymóg ten dotyczy także pełnomocnika, należałoby przyjąć, że radca prawny może sam poświadczyć kopię odpowiedniego dokumentu, skoro – w myśl art. 89 § 1 k.p.c. – może sam uwierzytelnić odpis udzielonego mu pełnomocnictwa. Wymaganie w każdej sprawie cywilnej od pełnomocnika zajmującego się zawodowo reprezentowaniem osób prawnych oryginałów odpisów z rejestru byłoby zresztą – jak podniosła wierzycielka – zbędną i kosztowną uciążliwością. W konkluzji wносиła o uchylenie zaskarżonego zarządzenia.

Przy rozpoznawaniu zażalenia Sąd Rejonowy w Kielcach powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w przedstawionych zagadnieniach prawnych, przytoczonych na wstępie uchwały. Wskazał na rozbieżności w doktrynie co do traktowania wymagania przewidzianego w art 68 k.p.c. jako warunku formalnego, który podlega uzupełnieniu na podstawie art. 130 k.p.c., albo jako braku w zakresie przesłanek procesowych, który może podlegać konwalidacji w sposób wskazany w przepisach art. 70-71 k.p.c. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota wątpliwości wyrażonych w przedstawionych zagadnieniach prawnych sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii, czy pełnomocnik procesowy osoby prawnej będący radcą prawnym spełnia wymaganie dołączenia do zgłoszenia wierzytelności pełnomocnictwa i wykazuje swoje umocowanie, jeżeli dołącza do zgłoszenia, które jest pierwszą czynno-

ścią procesową wierzyciela, poświadczony przez siebie odpis udzielonego mu pełnomocnictwa wraz z poświadczoną przez siebie kopią (kserokopia) odpisu z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego dotyczącego wierzyciela. Zgłoszenie wiarygodności powinno bowiem – obok szczególnych wymagań określonych w art. 239 i 240 Pr.u.n. – spełniać wymagania ogólne pisma procesowego przewidziane w art. 126 k.p.c. w związku z art. 229 Pr.u.n., co oznacza, że jeżeli jest ono pierwszym pismem procesowym w sprawie, pełnomocnik, który je wnosi, powinien dołączyć do niego pełnomocnictwo i wykazać swoje umocowanie (art. 89 § 1 i art. 126 § 3 k.p.c. w związku z art. 229 Pr.u.n.).

Przystępując do rozważenia tak ujętych wątpliwości, trzeba rozpocząć od przypomnienia, że zarówno w judykaturze Sądu Najwyższego, jak i w nauce prawa przyjmuje się, że skoro zgodnie z art. 126 § 3 k.p.c. warunkiem formalnym pisma procesowego wnoszonego przez pełnomocnika jest dołączenie do niego pełnomocnictwa, jeżeli wcześniej nie zostało ono złożone, to niespełnienie tego warunku uzasadnia wdrożenie przez przewodniczącego postępowania przewidzianego w art. 130 k.p.c. (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 1937 r., C I 2382/36, Zb.Urz. 1938, poz. 282, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1969 r., I CZ 106/68, OSNC 1970, nr 1, poz. 8, z dnia 25 lutego 1998 r., II UZ 4/98, OSNP 1999, nr 6, poz. 228, z dnia 14 stycznia 2000 r., I CKN 345/98, OSNC 2000, nr 7-8, poz. 140, z dnia 17 sierpnia 2000 r., II CKN 894/00, „Biuletyn SN” 2000, nr 10, s. 14, z dnia 26 kwietnia 2001 r., II CZ 10/01, nie publ. oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2003 r., III CZP 74/03, OSNC 2005, nr 1, poz. 6). Jeżeli zaś przepisy szczególne nie przewidują wzywania do uzupełnienia braków formalnych pisma procesowego, lecz jego natychmiastowy zwrot – jak czyni to art. 242

Pr.u.n. – wówczas niezachowanie wymogu dołączenia pełnomocnictwa skutkuje zarządzeniem zwrotu pisma.

Za utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego uznać trzeba również stanowisko, że do dochowania określonego w art. 126 § 3 k.p.c. wymogu formalnego pisma procesowego nie wystarczy złożenie przez pełnomocnika dowolnego pełnomocnictwa, musi to być bowiem dokument odpowiadający niezbędnym wymaganiom przewidzianym dla pełnomocnictwa procesowego, z którego wynika upoważnienie do występowania w sprawie w imieniu strony. Jeżeli wymaganie to nie jest spełnione, ma zastosowanie art. 130 k.p.c., chyba że przepis szczególnie nie przewiduje wzywania do uzupełnienia braków formalnych pisma procesowego. Kognicja przewodniczącego przy badaniu dochowania warunków formalnych pisma procesowego w zakresie wynikającym z art. 126 § 3 k.p.c. obejmuje zatem także badanie, czy z treści złożonego pełnomocnictwa wynika umocowanie do działania za mocodawcę (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 1937 r. C I 2382/36, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1969 r., I CZ 106/68, z dnia 17 sierpnia 2000 r., II CKN 894/00, z dnia 14 stycznia 2000 r., I CKN 345/98 oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2003 r., III CZP 74/03 i z dnia 19 maja 2004 r., III CZP 21/04, OSNC 2005, nr 7-8, poz. 118).

Pojęcie pełnomocnictwa – jak podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 27 listopada 2003 r., III CZP 74/03 – ma dwojakie znaczenie; z jednej strony oznacza pochodzące od mocodawcy umocowanie pełnomocnika do działania w imieniu mocodawcy, z drugiej natomiast – dokument obejmujący (potwierdzający) to umocowanie. Od udzielenia pełnomocnictwa trzeba przy tym odróżnić jego wykazanie przed sądem, będące jednym z warunków skuteczności pełnomocnictwa, a tym samym podejmowania



czynności procesowych w imieniu mocodawcy. Zgodnie z art. 89 § 1 zdanie pierwsze k.p.c., pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa. Dokument pełnomocnictwa lub jego wierzytelny odpis jest więc dowodem potwierdzającym przed sądem istnienie umocowania pełnomocnika do działania w imieniu mocodawcy.

Kwestia, czy sam dokument pełnomocnictwa jest wystarczającym dowodem potwierdzającym umocowanie pełnomocnika do działania w imieniu mocodawcy będącego osobą prawną, nie była dotychczas przedmiotem szerszych rozważań w orzecznictwie. Chodzi – rzecz jasna – o sytuację, w której umocowanie organu osoby prawnej do dokonywania czynności prawnych za tę osobę nie zostało wcześniej wykazane dokumentem przewidzianym w art. 68 k.p.c. Nie ulega wątpliwości, że w sytuacji, w której pełnomocnik procesowy ma wykazać swoje umocowanie do działania, spełnienie tego wymagania może nastąpić przez przedstawienie dokumentów, z których wynika istnienie jego prawa do działania za mocodawcę. W sytuacjach typowych, gdy mocodawca jest osobą fizyczną, wystarczające będzie z reguły załączenie do pisma procesowego samego tylko dokumentu pełnomocnictwa lub jego wierzytelnego odpisu, natomiast w sytuacji, w której mocodawca jest osobą prawną działającą przez swoje organy (art. 39 k.c.), wykazanie umocowania jedynie za pomocą dokumentu pełnomocnictwa nie będzie możliwe. Podobnie jest w sytuacji, w której w imieniu mocodawcy działa jego pełnomocnik lub przedstawiciel ustawowy, w takich wypadkach bowiem wykazanie umocowania może nastąpić tylko przez jednoczesne przedstawienie dokumentu pełnomocnictwa oraz innych stosownych dokumentów potwierdzających, że osoba udzielająca pełnomocnictwa jest

uprawniona do działania za mocodawcę. Te „inne stosowne dokumenty” stają się zatem koniecznym elementem pełnomocnictwa procesowego; innymi słowy, stanowią jego część składową. Skoro zaś wynikający z art. 89 § 1 k.p.c. obowiązek wykazania umocowania pełnomocnika obejmuje w rozważanych sytuacjach także konieczność wykazania źródła tego umocowania sięgającego do osoby mocodawcy, należy konsekwentnie przyjąć, że obowiązek załączenia do pisma procesowego pełnomocnictwa obejmuje wszystkie dokumenty potwierdzające umocowanie pełnomocnika poczynając od osoby mocodawcy (np. postanowienie sądu o ustanowieniu opiekuna, jeżeli pełnomocnictwa udzielił opiekun, pełnomocnictwo podstawowe, jeżeli doszło do udzielenia pełnomocnictwa substytucyjnego lub odpis z właściwego rejestru, jeżeli mocodawcą jest osoba prawna wpisana do tego rejestru). Oznacza to, że w sytuacji, w której mocodawca jest osobą prawną, dla dochowania wymogu formalnego przewidzianego w art. 126 § 3 k.p.c. konieczne jest dołączenie do pisma procesowego – obok dokumentu pełnomocnictwa – także dokumentu lub dokumentów wykazujących umocowanie organu udzielającego pełnomocnictwa do działania za mocodawcę.

Wypada zauważyć, że zapatrywanie to koresponduje z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu uchwały z dnia 19 maja 2004 r., III CZP 21/04, w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że wtedy, gdy pełnomocnik działa na podstawie tzw. pełnomocnictwa substytucyjnego, wykazanie umocowania polega na przedstawieniu – obok oryginału lub uwierzytelnionego odpisu dokumentu pełnomocnictwa substytucyjnego – także dokumentu pełnomocnictwa udzielonego osobie, która wystawiła pełnomocnictwo substytucyjne, chyba że dokument ten został już wcześniej złożony do akt sprawy.

Kolejna kwestia wymagająca rozstrzygnięcia sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakim wymaganiem powinien czynić zadość dokument wykazujący umocowanie organu osoby prawnej udzielającego pełnomocnictwa, w szczególności, czy pełnomocnik będący radcą prawnym może sam uwierzytelnić kopię tego dokumentu.

Wychodząc z założenia, że dokument, o którym mowa, jest elementem pełnomocnictwa procesowego, należy przyjąć, iż powinien on czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pełnomocnictwa. Musi to być zatem – jak przewiduje art. 89 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. – oryginał dokumentu lub jego uwierzytelniony odpis. Z art. 89 § 1 zdanie drugie i trzecie k.p.c. wynika, że adwokat i radca prawny, a także rzecznik patentowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa, natomiast sąd może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy przedstawiona możliwość uwierzytelnienia dotyczy także odpisu (kopii) dokumentu wykazującego umocowanie organu osoby prawnej udzielającego pełnomocnictwa.

Istotnie, ani przepisy ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (jedn. tekst: Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.), ani ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (jedn. tekst: Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.) czy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 49, poz. 509 ze zm.) nie przewidują dla adwokatów, radców prawnych lub rzeczników patentowych generalnego uprawnienia do uwierzytelniania odpisów (kopii) dokumentów. Kompetencja taka przysługuje notariuszom, którzy – zgodnie z art. 79 i art. 96 pkt 2 Pr.not. – są uprawnieni do sporządzania poświadczeń, w tym do poświadczenia zgodności odpisu, wyciągu lub kopii z okazanym dokumentem. Czynności notarialne, dokonane przez nich

zgodnie z prawem, mają przy tym charakter dokumentu urzędowego (art. 2 § 2 Pr.not.). Co się zaś tyczy adwokatów, radców prawnych i rzeczników patentowych, to uprawnienie do uwierzytelniania odpisów dokumentów zostało im przyznane przez ustawodawcę tylko w niektórych przepisach, takich jak np. art. 89 § 1 zdanie drugie i art. 485 § 4 k.p.c. oraz art. 239 zdanie trzecie Pr.u.n. Regulacja ta nie sprzeciwia się jednak przyjęciu, że pełnomocnik będący adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym może sam uwierzytelić odpis (kopię) dokumentu potwierdzającego umocowanie organu osoby prawnej udzielającego pełnomocnictwa. Kompetencja taka wynika z treści art. 89 § 1 zdanie drugie k.p.c. oraz przedstawionej wyżej kwalifikacji dokumentu wykazującego umocowanie organu osoby prawnej, który udzielił pełnomocnictwa. Dokument ten stanowi element pełnomocnictwa i jest z nim równoważny, skoro jego brak uzasadnia również wdrożenie przez przewodniczącego postępowania przewidzianego w art. 130 k.p.c., chyba że przepis szczególnie przewiduje w takim wypadku natychmiastowy zwrot pisma procesowego. Uzasadniony jest w tej sytuacji pogląd, że dokument będący elementem pełnomocnictwa nie powinien podlegać rygorom dalej idącym niż samo pełnomocnictwo. Jeżeli zatem w art. 89 § 1 zdanie drugie k.p.c. jest mowa o uwierzytelnieniu odpisu pełnomocnictwa, pojęcie pełnomocnictwa należy rozumieć całościowo, jako komplet dokumentów niezbędnych dla wykazania umocowania pełnomocnika do działania za mocodawcę.

W sytuacji, w której stroną w postępowaniu jest osoba prawna, właściwą formą wykazania przez zgłaszającego się w jej imieniu pełnomocnika procesowego umocowania organu udzielającego pełnomocnictwa jest niewątpliwie odpis z rejestru (art. 37 k.c. i art. 68 k.p.c.). Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym

(jedn. tekst: Dz. U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209 ze zm.), rejestr jest jawny; każdy ma prawo dostępu do danych zawartych w rejestrze za pośrednictwem Centralnej Informacji, każdy ma też prawo otrzymywać poświadczone odpisy, wyciągi i zaświadczenia o danych zawartych w rejestrze. Z art. 4 ust. 3 powołanej ustawy wynika z kolei, że Centralna Informacja wydaje odpisy, wyciągi i zaświadczenia z rejestru, które mają moc dokumentów wydawanych przez sąd.

Skoro pełnomocnik jest obowiązany dołączyć do pisma procesowego pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa, to – dla wykazania umocowania organu osoby prawnej udzielającego pełnomocnictwa – może on dołączyć zarówno wydany przez sąd odpis z właściwego rejestru, który ma walor oryginału, jak i uwierzytelniony przez siebie odpis czy kopię (w tym kserokopię) tego dokumentu.

Wypada podkreślić, że rygorystyczne wymaganie dołączenia przez pełnomocnika odpisu z właściwego rejestru wydanego mu przez sąd lub kopii (odpisu) tego dokumentu poświadczonej za zgodność z oryginałem przez notariusza prowadziłyby w praktyce częstokroć do przedłużenia postępowania sądowego i zwiększenia jego kosztów. Dotyczyłoby to w szczególności osób prawnych występujących do sądu masowo w poszukiwaniu swoich należności, zatem również względem potrzeb praktyki przemawia za rozstrzygnięciem rozważanych zagadnień prawnych w sposób przedstawiony w uchwale (art. 390 k.p.c.).

## POSTANOWIENIE

Dnia 30 kwietnia 2007 r.

Sąd Okręgowy w Świdnicy II Wydział Cywilny Odwoławczy  
w składzie:

Przewodniczący	S.S.O.	Anatol Gul
Sędziowie	S.O.	Władysława Puk
	S.O.	Janina Strabel

po rozpoznaniu w dniu 30 kwietnia 2007 r. w Świdnicy na posiedzeniu niejawnym sprawy z powództwa Marcina P.  
przeciwko Skarbowi Państwa – Komendantowi Wojewódzkiemu  
Policji w W.

o zapłatę

na skutek zażalenia powoda

na postanowienie Sądu Rejonowego w Świdnicy  
z dnia 07 lutego 2007 r., sygn. akt VI C 323/06

postanawia

na podstawie przepisu art. 390 § 1 k.p.c. w związku z art. 397  
§ 2 k.p.c. przedstawić Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia  
budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne:

**„czy dopuszczalna jest droga sądowa dla dochodzenia  
przez biegłego sądowego wynagrodzenia za opinię  
wydaną w toku postępowania przygotowawczego na  
zlecenie Policji?”**

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

świadczy

Zastępca Kierownika Sekretariatu

II Wydziału Cywilnego Odwoławczego

Dorota Pospiszyl

## UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Świdnicy zaskarżonym postanowieniem odrzucił pozew (pkt 1) oraz zasądził od powoda na rzecz strony pozwanej kwotę 1200 zł tytułem kosztów procesu (pkt 2). Z uzasadnienia tego orzeczenia wynika, że powód – będący biegłym sądowym – w uzasadnieniu pozwu wskazał, że sporządził na podstawie umowy zlecenia zawartej z Komendą Powiatową Policji w Ś. opinię w postępowaniu przygotowawczym. Z tego też tytułu dochodził on zasądzenia na jego rzecz od strony pozwanej Skarbu Państwa – Komendy Wojewódzkiej Policji w W. wynagrodzenia w kwocie 7358,60 zł wraz z odsetkami od 8 sierpnia 2006 r., a następnie ograniczył pozew do kwoty 4850 zł. Strona pozwana wniosła o odrzucenie pozwu, podnosząc niedopuszczalność drogi sądowej. Sąd Rejonowy uznał, że sprawa o wypłatę wynagrodzenia dla biegłego nie ma charakteru cywilnoprawnego ze względu na to, że stosunek łączący biegłego z instytucją powołującą go, charakteryzuje się brakiem równorzędności stron. Przesłanka taka jest zaś konieczna dla przyjęcia konkretnej sprawy jako mającej charakter sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c. i warunkującej dopuszczalność drogi sądowej. Zdaniem Sądu Rejonowego brak równouprawnienia stron w rozpoznawanej sprawie wynika również z przepisów procedury karnej, albowiem treść art. 195 k.p.k. normuje obowiązek pełnienia czynności przez biegłego, a zgodnie z art. 285 i 286 k.p.k. biegłego można ukarać karą porządkową za uchylanie się od wykonania czynności biegłego. Nadto Sąd ten wskazał, że kwestia wygrozdzenia biegłego jest regulowana wyczerpująco przepisami dekretu z dnia 26.10.1950 r. o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym oraz

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18.12.1975 r. w sprawie kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym, zaś biegłemu w przedmiocie wynagrodzenia przysługuje jedynie zażalenie na postanowienie wydane przez powołujący go organ, określające wynagrodzenie biegłego. Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie Sąd Rejonowy powołał się także na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1997 r. wydane w sprawie III CKU 25/97, OSP 1998/3/61, w którym uznano, że „nie jest dopuszczalna droga sądowa dla dochodzenia przez biegłego wynagrodzenia za opinię wydaną na zlecenie prokuratora w postępowaniu przygotowawczym”. Jako podstawę zaskarżonego orzeczenia wskazano przepis art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c., a orzeczenia o kosztach procesu art. 98 § 1 k.p.c.

Powód w zażaleniu wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia, a w przypadku niepodzielenia przez Sąd Okręgowy stanowiska powoda w zakresie braku podstaw do odrzucenia pozwu – o zmianę pkt 2 postanowienia poprzez odstąpienie od obciążenia powoda kosztami procesu. W uzasadnieniu powód podniósł, że Sąd pierwszej instancji bezpodstawnie oparł się na rozstrzygnięciu Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1997 r., które – jego zdaniem – straciło swoją aktualność po wejściu w życie, w październiku 1997 r., Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Omawiając uzasadnienie owego postanowienia Sądu Najwyższego, powód podkreślił, że, jak z niego wynika, w czasie orzekania przez Sąd Najwyższy obowiązująca ustawa konstytucyjna z dnia 17.10.1992 r. nie zawierała norm, jakie zawiera w art. 91 obecnie obowiązująca Konstytucja, a co za tym idzie w tym czasie sądy – w tym także Sąd Najwyższy „związane były istniejącymi unormowaniami prawa wewnętrznego”. Powód zauważył również, że z samej treści uzasadnienia powołanego postanowienia wynika, że Sąd Najwyższy zasygna-



lizował już możliwość odmiennego rozstrzygnięcia przedmiotowej kwestii po wejściu w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Nadto powód wskazał, że odrzucenie pozwu przez Sąd Rejonowy objęło całość zgłoszonego żądania – w tym także odsetek za okres zwłoki, choć w jego ocenie niewątpliwym jest, że Komendant znajdował się w zwłoce, zaś już w cytowanym postanowieniu z dnia 28 maja 1997 r. Sąd Najwyższy uznał dopuszczalność drogi sądowej dla dochodzenia przez biegłego odsetek za opóźnienie wypłaty wynagrodzenia.

**Sąd Okręgowy, rozpoznając zażalenie powoda, powziął poważną wątpliwość wyrażoną w przedstawionym w sentencji postanowieniu zagadnieniu prawnym. Rozważył przy tym, co następuje:**

Przepis art. 1 k.p.c. stanowi, że Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Z kolei art. 2 § 1 k.p.c. ustanawia domniemanie drogi sądowej, zgodnie z którym do rozpoznania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile te należą do właściwości sądów powszechnych oraz Sąd Najwyższy. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie dominuje pogląd w świetle którego dopuszczalność drogi sądowej nie zależy ani od wykazania istnienia roszczenia ani od stosunku prawnego łączącego strony. Tym samym konsekwentnie odrzuca się wąskie rozumienie sprawy cywilnej skutkujące tzw. „wstępną kontrolę” zasadności powództwa, podnosząc, że sąd zobowiązany jest do merytorycznego rozpoznania sprawy o ile tylko powód opiera swoje roszczenia na zdarzeniach prawnych, z których mogą wynikać skutki cywilnoprawne (tak np. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22.04.1998 r. sygn.

akt I CKN 1000/97, OSNC 1999/1/6; w postanowieniu z dnia 21.11.2000 r. sygn. akt III CKN 1048/00, LEX nr 51872; w postanowieniu z dnia 08.08.2000 r. sygn. akt III CKN 927/00, LEX nr 51877). Wskazać przy tym należy, że w doktrynie powszechnie zalicza się do zdarzeń prawnych, które warunkują powstanie, zmianę czy ustanie stosunku cywilnoprawnego prócz czynności prawnych, orzeczeń sądów, czynów niedozwolonych również akty/decyzje administracyjne (tak m.in. Stefan Grzybowski, *System Prawa Cywilnego*, tom I, Ossolineum 1974, s. 190; Zbigniew Radwański, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, PWN 1979, s. 158). W świetle tych poglądów przyjmuje się, że nie sposób wykluczyć z góry – już na etapie wstępnego badania pozwu – możliwości istnienia stosunku cywilnoprawnego między podmiotami związanymi stosunkiem administracyjnoprawnym i tym samym pozytywnie przesądzać, że niedopuszczalna jest droga sądowa. Istnieje bowiem możliwość, że na tle łączącego strony stosunku o charakterze administracyjnym, a który to cechuje się brakiem równorzędności, może dojść do powstania relacji, w której podmioty te będą posiadały równorzędny status. Należy przy tym zauważyć, że tak szerokie ujmowanie drogi sądowej występuje w orzecznictwie dopiero od dnia wejścia w życie Konstytucji uchwalonej 2 kwietnia 1997 r., w której *expressis verbis* zagwarantowano obywatelom prawo dostępu do sądu (art. 45 ust 1 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 177). W poprzednim systemie prawnym w orzecznictwie Sądu Najwyższego istniała tendencja do węższego pojmowania dopuszczalności drogi sądowej, która przewidywała możliwość wstępnej oceny merytorycznej zasadności zgłoszonych roszczeń, co z kolei ograniczało prawo do powództwa. Wówczas też zapadło szereg orzeczeń, w których Sąd Najwyższy akceptował pogląd, że w razie istnienia stosunku prawnego wykazującego cechy nadrzędności jednego z podmiotów

w nim uczestniczących nie należy go traktować jako stosunku cywilnoprawnego. Tym samym droga sądowa dla tego typu powództw była niedopuszczalna. W rozpoznawanej sprawie powód – biegły dochodzi wynagrodzenia od Skarbu Państwa – Komendy Wojewódzkiej w W. za sporządzoną przez niego w trakcie postępowania przygotowawczego opinię, twierdząc, że przedstawił stronie pozwanej rachunek, a nie nastąpiła wypłata wynagrodzenia ani odmowy jego wypłaty. Dopiero w toku obecnego procesu strona pozwana przekazała część kwoty z rachunku biegłego. Zauważyć tu należy, że wpis biegłego na listę biegłych ma charakter administracyjnoprawny i także stosunek łączący podmiot zlecający wykonanie opinii – w tym przypadku policję – z biegłym nie jest stosunkiem charakterystycznym dla prawa cywilnego, z uwagi na brak równorzędności podmiotów tego stosunku. Policja, zlecając opinię, występuje bowiem w roli organu nadrzędnego, zaś biegły – jako że co do zasady nie może uchylić się od wykonania zleconej mu czynności – jest podmiotem podrzędnym. Z drugiej jednak strony stosunek prawny łączący organ (zlecający opinię) z biegłym zawiera także elementy cywilnoprawne, np. przysługiwanie biegłemu odsetek za opóźnienie wypłaty wynagrodzenia, dla których dochodzenia droga sądowa jest dopuszczalna. Tym samym – zdaniem Sądu Okręgowego – trudno jest przyjąć, że stosunek prawny łączący oba podmioty jest typowym stosunkiem administracyjnoprawnym, skoro zawiera też elementy cywilnoprawne. Sąd Najwyższy, zajmując stanowisko w podobnych stanach faktycznych, uznawał, że niedopuszczalna jest droga sądowa dla dochodzenia przez biegłego wynagrodzenia za opinię wydaną na zlecenie prokuratora w postępowaniu przygotowawczym – tak w postanowieniu z dnia 28 maja 1997 r. w sprawie sygn. akt III CKU 24/97 (OSP 1998/3/61) oraz uchwale z dnia 28.11.1974 r., w sprawie sygn. akt III

CZP 76/74 (OSNCP 1975 r., z. 7-8, poz. 108). Z uzasadnień obu orzeczeń wynika, że Sąd Najwyższy konsekwentnie stał na stanowisku, w świetle którego „stosunek prawny, łączący sąd (lub organ ścigania) z biegłym, nie jest stosunkiem równoprawnych podmiotów, tak jak ma to miejsce w stosunku cywilnoprawnym”, co z kolei uzasadnia brak drogi sądowej w sprawach tego typu. Zauważyć jednak wypada, że taki pogląd został wyrażony przez Sąd Najwyższy przed wejściem w życie obowiązującej obecnie Konstytucji. Aktualne zaś orzecznictwo Sądu Najwyższego w przedmiocie dopuszczalności drogi sądowej wskazuje na zmianę dotychczasowej linii w tym zakresie. Przyjmuje się konieczność szerokiego pojmowania dostępu do sądu, wynikającą nie tylko z Konstytucji RP (art. 177 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1) ale również z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 6 ust. 1) oraz z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 14 ust. 1). Sąd Najwyższy w uzasadnieniu swego postanowienia z dnia 28 maja 1997 r. (III CKU 24/97), w którym uznał niedopuszczalność drogi sądowej dla dochodzenia przez biegłego powództwem cywilnym wygrodzienia za opinię wydaną w postępowaniu przygotowawczym na zlecenie prokuratora, przyznał rację wywodom Rzecznika Praw Obywatelskich, którego kasację wówczas rozpoznawał i stwierdził, że „prawo do ochrony sądowej, gwarantowane przez art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167) oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z uzup.) – zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie międzynarodowych organów kontroli przestrzegania praw człowieka – odnosi się do spraw o wynagrodzenie za wykonaną pracę w szerokim rozumieniu tego słowa, a więc i za pracę wykonaną przez biegłego”. Nadto należy

zauważyć, że, jak przyjmuje orzecznictwo, odrzucając pozew ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej, sąd nie może poprzestać na stwierdzeniu, że wniesiona sprawa nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., ale jest zobowiązany wskazać, w uzasadnieniu orzeczenia sąd, do którego właściwości należy rozpoznanie sprawy (vide: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2002 r. OSNC 2003 r., z. 2, poz. 31).

Wreszcie wskazać należy na orzeczenie zawarte w punkcie 1 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. (sygn. akt SK 12/99, OTK 2000/5/143), z którego wynika, że „art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.) rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia „sprawy cywilnej” nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny także zwraca uwagę na brak jednolitości oraz rozbieżności interpretacyjne w kwestii związanej z dopuszczalnością drogi sądowej w sprawach o roszczenia cywilnoprawne, wynikające ze stosunków administracyjnych. Jednoznacznie wskazuje przy tym, że „(...) za sprzeczne z Konstytucją należy uznać stosowanie przez sądy swoistego automatyzmu: jeśli źródłem powstałego stosunku prawnego jest decyzja administracyjna (akt administracyjny), to stosunek ten nie może mieć charakteru cywilnoprawnego i – w konsekwencji – droga sądowa jest niedopuszczalna” i stwierdza, że „takie rozumowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego i prowadzi do całkowitego pozbawienia ochrony sądowej, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Zatem, zdaniem Sądu Okręgowego, można przyjąć, dopuszczalność drogi

sądowej w rozpoznawanej sprawie w całości, a nie tylko w zakresie żądania odsetek za zwłokę w wypłacie wynagrodzenia za wydanie opinii. Z drugiej jednak strony należy zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisami postępowania karnego wynagrodzenie w postępowaniu przygotowawczym przyznaje postanowieniem prokurator prowadzący to postępowanie, a na postanowienie to przysługuje zażalenie podlegające rozpoznaniu przez prokuratora nadrzędnego (art. 298, art. 193 i nast. art. 616 § 1 i § 2 pkt 2, art. 619 pkt 9, art. 623 § 3, art. 302 § 1 k.p.k.). Przyznanie wynagrodzenia biegłemu regulują wyczerpująco przepisy Dekretu z dnia 26 października 1950 r. (Dz. U. Nr 49, poz. 445) oraz Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 1975 r. w sprawie kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym, zaś biegły od postanowienia określającego wysokość wynagrodzenia może złożyć zażalenie, które rozpozna prokurator nadrzędny (bądź sąd drugiej instancji, gdy postanowienie przyznające wynagrodzenie wydał sąd). W związku z tym uznanie dopuszczalności drogi sądowej z powództwa biegłego o zapłatę wynagrodzenia (lub jego części w zakresie nieprzyznanym postanowieniem prokuratora bądź sądu zlecającego opinię) doprowadziłoby do powstania jakby „trzeciej instancji”, co nie może zachodzić.

Z tych względów Sąd Okręgowy orzekł, jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
świadczy

Zastępca Kierownika Sekretariatu  
II Wydziału Cywilnego Odwoławczego  
Dorota Pospiszyl

**WYROKI  
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**W Y R O K  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 4 lipca 2003 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie  
Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie,  
w składzie następującym:

Przewodniczący s. NSA  
Sędziowie NSA

J. Dudek (spr.)  
A. Kwiatek  
I. Szarewicz-Iwaniuk

Protokolant

B. Maksymiuk

po rozpoznaniu w dniu 27 czerwca 2003 r.  
sprawy ze skargi (...)  
na rozkaz personalny (...) Komendanta Wojewódzkiego  
Policji w (...)  
z dnia (...)  
w przedmiocie zwolnienia ze służby

– **uchyla zaskarżony rozkaz personalny**

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem stwierdzam  
Sekretarz .....

## UZASADNIENIE

(...) Komendant Wojewódzkiej Policji w L., zaskarżonym rozkazem personalnym wydanym na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. utrzymał w mocy rozkaz personalny Komendanta Miejskiego Policji w (...) z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawie zwolnienia (...) ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji z dniem 30 stycznia 2002 r.

Organ odwoławczy przytoczył następujące motywy rozstrzygnięcia.

(...) – zastępca naczelnika sekcji dochodzeniowo-śledczej Komendy Miejskiej Policji w (...) w dniu 19 listopada 2001 r. złożył raport, w którym zwrócił się o zwolnienie ze służby w Policji z dniem 30 stycznia 2002 roku.

Komendant Miejski Policji w (...) działając w trybie art. 45 ust. 3 ustawy o Policji zrealizował prośbę policjanta.

Wydana decyzja spełniła w całości żądanie strony. Decyzja ta została doręczona policjantowi w dniu 20 listopada 2001 r.

Rozpatrując odwołanie stwierdzić należy, że brak jest przesłanek formalnych i materialnych do zmiany podjętej przez Komendanta Miejskiego Policji w (...) decyzji.

W świetle orzecznictwa NSA (wyrok sygn. 1319/96 z dnia 13 stycznia 1997 r., sygn. II SA 549/97 z dnia 18 września 1997 r., sygn. II SA 776/98 z dnia 11 sierpnia 1998 r., sygn. II SA 1507/98 z dnia 14 grudnia 1998 r., sygn. II SA 1091/99 z dnia 13 września 1999 r.) – treść raportu należy rozpatrywać w kontekście złożenia przez stronę oświadczenia woli w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z treścią art. 60 i 61 Kodeksu cywilnego wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona



przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, zaś złożone zostaje z chwilą gdy doszło do adresata w taki sposób, że mógł on skutecznie zapoznać się z jego treścią.

Odwołanie takiego oświadczenia jest skuteczne, jeżeli doszło jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej.

Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, że oświadczenie woli (...) – zawarte w raporcie z dnia 19 listopada 2001 r. – organ I instancji prawidłowo potraktował jako wyraźne żądanie (oświadczenie woli) zwolnienia policjanta ze służby w Policji z dniem 30 stycznia 2002 r. – w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

Stosownie do art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Komendant Miejski Policji w (...) miał obowiązek zwolnić skarżącego ze służby w terminie do 3 miesięcy od chwili zgłoszenia przez niego pisemnego żądania takiego zwolnienia. Mając na względzie fakt złożenia odwołania przez stronę w dniu 27 listopada 2001 r. organ I instancji przesłał je niezwłocznie do rozpatrzenia organowi II instancji [odwołanie powyższe wypłynęło w dniu 28 listopada 2001 r. do Komendy Wojewódzkiej Policji w (...)].

W dniu 28 listopada 2001 r. wpłynął do Komendanta Miejskiego Policji w (...) wniosek (...) o cofnięcie raportu z dnia 19 listopada 2001 r. W tym stanie rzeczy Komendant Miejski Policji w (...) nie był uprawnionym organem do cofnięcia raportu bowiem sprawa rozpatrywana była na etapie odwoławczym. Odnosząc się do okoliczności wyżej przedstawionych (w tym również treści odwołania raportu) należy stwierdzić, iż zagadnienie odwołania raportu należy rozpatrzeć pod kątem wad oświadczenia woli określonych w art. 82-88 Kodeksu cywilnego. Z zapisów tych artykułów wynika, że dopuszczalne jest uznanie za nieważne oświadczenie woli, które zostało złożone przez osobę znajdującą się

w stanie wyłączającym świadome podejmowanie decyzji i wyrażenie woli. Dotyczy to w szczególności choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego, chociażby nawet przemijającego, zaburzenia czynności psychicznych. Jak ustalono, żadna z tych okoliczności w rozpoznawanej sprawie nie miała miejsca. Strona może ponadto uchylić się od skutków prawnych oświadczenia woli, złożonego pod wpływem błędu albo groźby bezprawnej, jednakże na podstawie analizy materiału dowodowego zebranego w aktach postępowania administracyjnego brak jest jakichkolwiek przesłanek świadczących o wystąpieniu groźby bezprawnej bądź też złożenia oświadczenia pod wpływem błędu. Zdaniem Komendanta Wojewódzkiego Policji w (...) rzeczywistym motywem odwołania się (...) od decyzji o zwolnieniu ze służby było zbyt pochopne i emocjonalne złożenie oświadczenia woli o zwolnieniu. Późniejsze jego zachowanie cyt. „Po spokojnym przemyśleniu sprawy doszedłem do wniosku, że chciałbym w dalszym ciągu pracować gdyż zmusza mnie do tego złożona sytuacja rodzinna ... praca ta daje mi dużo satysfakcji o czym mogą świadczyć osiągnane wyniki w przeszłości” są tego dowodem. Organy administracji rządowej nie mogą jednak ulegać zmiennym stanom emocjonalnym strony postępowania administracyjnego i w sytuacji złożenia oświadczenia woli o określonej treści, a następnie pod wpływem zmiany nastawienia emocjonalnego odwołuje je, nie można wykluczyć kolejnej zmiany woli. Takie zaś zachowanie uniemożliwiłoby podjęcie jakiejkolwiek decyzji w przedmiocie sprawy, do czego organ administracyjny nie może dopuścić. Podjęcie przez stronę określonej decyzji – tak istotnej z punktu widzenia jego przyszłości zawodowej – winno i na pewno nastąpiło, po dogłębnym przemyśleniu skutków. (...) w chwili sporządzenia raportu o zwolnienie nie chciał podporządkować się zapisom art. 25 ust. 1 i art. 27 ust. 1 Zarządzenia Nr 21

Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji. Wybrał takie rozwiązanie, które w tym czasie uznał za najbardziej dla siebie korzystne. Nadmienić ponadto należy, że w zmienionym zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności zastępcy, naczelnika sekcji dochodzeniowo-śledczej przedłożonym do podpisu i odbioru (...), Komendant Miejski Policji w (...) nie naruszył kompetencji wynikających z pełnienia funkcji przełożonego, określonych w Zarządzeniu nr 21 Komendanta Głównego Policji. Brak jest również podstaw do podważenia stanowiska Komendanta Miejskiego Policji w (...) w przedmiocie zmiany zakresu obowiązków. Zasadnie zatem (...) został zwolniony ze służby w Policji.

(...) w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł o uchylenie rozkazów personalnych wydanych przez organy obu instancji. W uzasadnieniu skargi wyjaśnił, iż niezgodnie z prawem został zwolniony ze służby w Policji, gdyż podanie o zwolnienie ze służby z dniem 30 stycznia 2002 r. zostało złożone w sytuacji, gdy miał ograniczone zdolności psychiczne do należytego rozpoznania jego znaczenia. Nadto podanie to zostało cofnięte w toku toczącego się postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne zostało przeprowadzone wadliwie, gdyż uniemożliwiono skarżącemu czynny w nim udział. Rozstrzygając sprawę organ odwoławczy błędnie zastosował przepisy kodeksu cywilnego. W doktrynie i orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że w postępowaniu administracyjnym prawo cywilne można stosować, jeśli przepisy postępowania administracyjnego wprost na to wskazują. Wycofanie oświadczenia o zwolnienie ze służby w Policji należało potraktować jako przesłankę powodującą bezprzedmiotowość dalszego postępowania.

Organ administracji w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w moty-

wach zaskarżonego rozkazu personalnego, a nadto wyjaśniając:

Policja jest organizacją paramilitarną o wyraźnie określonych zależnościach służbowych, wykonująca zadania ustawowe, dlatego nie do przyjęcia jest stanowisko, iż policjant po złożeniu żądania o zwolnienie, może go swobodnie cofnąć już po otrzymaniu rozkazu o zwolnieniu, bez zgody drugiej strony, czyli przełożonych. Stosunek służbowy policjantów, mimo charakteru administracyjno-prawnego, zachowuje jednak także charakter stosunku pracy i mają do niego zastosowanie zasady regulujące zatrudnianie, w tym również zasada równości pracy – ustanowiona w art. 278 ust. 1 ustawy o Policji, który stanowi, iż stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Występując z żądaniem zwolnienia ze służby (...) złożył oświadczenie woli, które dotarło do Komendanta Miejskiego Policji, zostało przyjęte i zrealizowane. Ponieważ ani ustawa o Policji, ani pragmatyka urzędnicza, ani kodeks pracy nie regulują zasad składania oświadczeń woli w służbowych stosunkach pracy, z mocy art. 5 i 300 kodeksu pracy – stosowanego odpowiednio do oświadczeń woli składanych przez funkcjonariuszy Policji mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego. W świetle regulacji art. 61 k.c. mającego zastosowanie w służbowych stosunkach pracy odwołanie pierwotnego żądania jest skuteczne jedynie wówczas, gdy doszło do adresata jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej. ... Z charakteru przepisów prawa policyjnego nie wynika, aby ustawodawca zamierzał zastosować w art. 41 ust. 3 ustawy o Policji konstrukcję prawną odmienną od konstrukcji powszechnie przyjętej dla oceny ważności i skuteczności oświadczeń woli w stosunkach pracy składanych pracodawcy przez pracownika (glosa do wyroku NSA z 12.05.1995 r. sygn. SA 339/95 Prok. i Prawo

1/1997, str. 108). W tym kierunku ukształtowało się również późniejsze orzecznictwo NSA przywołane w uzasadnieniu zaskarżonego rozkazu tj. wyroki NSA: sygn. II SA 1319/96, II SA 549/97, II SA 911/97, II SA 776/98, II SA 1507/98, II SA 1091/99, II SA 712/99, II SA 379/99.

Twierdzenie skarżącego, iż jednostronne wycofanie tego żądania winno skutkować umorzeniem postępowania jako bezprzedmiotowego, nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym. Jak wynika bowiem z bogatego orzecznictwa NSA o bezprzedmiotowości postępowania można mówić wówczas gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Cofnięcie zaś żądania nie wywołuje skutków w zakresie bezprzedmiotowości tegoż postępowania.

Rozpatrując odwołanie, organ II instancji wziął pod uwagę fakt, iż żądanie skarżącego zostało spełnione w całości, oświadczenie o cofnięciu żądania wpłynęło po otrzymaniu rozkazu o zwolnieniu, zaś podnoszone przy okazji tego odwołania zarzuty były wielokrotnie badane i wyjaśniane i w sprawach tych toczyły się odrębne postępowania wyjaśniające, dyscyplinarne i karne, o wynikach których skarżący był informowany.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:  
Skarga jest zasadna. Zaskarżony rozkaz personalny wydany został z naruszeniem prawa.

(...) zwolniony ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092 ze zm.), zgodnie z którym policjanta zwalnia się ze służby w terminie do trzech miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby. Zatem zgłoszenie pisemnego żądania wystąpienia ze

służby jest niezbędną przesłanką zwolnienia policjanta na tej podstawie prawnej.

Poza sporem jest, że (...) zgłosił na piśmie wystąpienie ze służby. Jednakże zgłoszenie to zostało przez niego cofnięte w toku postępowania odwoławczego.

Rozstrzygnięcie sprawy wymaga rozważenia, czy zgłoszenie wystąpienia ze służby w Policji może być skutecznie cofnięte.

Zagadnienie zasad, na jakich funkcjonariusze Policji, a także innych „służb mundurowych” mogą odwołać swoje wystąpienie ze służby, nie jest jednolicie rozstrzygane w orzecznictwie. Prezentowany jest pogląd, przyjęty w zaskarżonej decyzji (rozkazie personalnym), iż zgłoszenie wystąpienia ze służby jest oświadczeniem woli, do którego zastosowanie mają przepisy prawa cywilnego, wobec czego może ono być skutecznie odwołane jedynie wówczas, gdy doszło do adresata jednocześnie z tym oświadczeniem (art. 61 k.c.) albo, gdy dotknięta jest wadami, o których mowa w art. 82 i nast. Kc (wyroki NSA sygn. akt I ISA 685/98, II SA/989/98, II SA 1091/99, II SA 712/9).

Skład orzekający w sprawie niniejszej nie podziela powyższych zapatrywań prawnych.

Stosunek służbowy policjanta ma charakter administracyjno-prawny, co wynika z przepisów ustawy o Policji. Ustawa ta nie zawiera przepisu odsyłającego w kwestiach przez nią nieuregulowanych do przepisów kodeksu cywilnego bądź kodeksu pracy. Zatem sprawy związane ze stosunkiem służbowym policjanta winny być rozstrzygane na podstawie przepisów ustawy o Policji.

Powyżej wskazano, że niezbędną przesłanką zwolnienia policjanta ze służby na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji jest zgłoszenie przez policjanta pisemnego żądania zwolnienia. Jednocześnie podnieść należy, że żaden z przepisów

powołanej ustawy nie zabrania cofnięcia takiego żądania. Uznać więc należy, że w toku postępowania administracyjnego wywołanego żądaniem wystąpienia ze służby, policjant który wniósł takie żądanie, uprawniony jest je cofnąć. Zgłoszenie takiego wniosku nie jest uzależnione od przyczyn, które spowodowały jego wniesienie.

W rozpatrywanej sprawie (...) cofnął żądanie zwolnienia ze służby w Policji przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy. Oznacza to, że odpadła konieczna przesłanka zastosowania art. 41 ust. 3 ustawy o Policji, co czyniło postępowanie bezprzedmiotowym (art. 105 § 1 k.p.a.), które winno zostać umorzone w myśl art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Podkreślić bowiem należy, że rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy następuje na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wydania decyzji przez ten organ.

Ocena, iż skarżący skutecznie cofnął żądanie wystąpienia ze służby w Policji prowadzi do wniosku, że organ odwoławczy rozstrzygając sprawę błędnie zastosował art. 41 ust. 3 ustawy o Policji.

Analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lutego 2002 r. sygn. akt /I SA/Lu 18-8/01 (nie publik.), które skład orzekający w sprawie niniejszej w pełni podziela.

Z przyczyn wskazanych powyżej zaskarżoną decyzję (rozkaz personalny) jako wydaną z naruszeniem przepisów prawa materialnego i procesowego należało uchylić na podstawie 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.).

Sąd nie podziela stanowiska skarżącego, iż uchyleniu winna ulec również decyzja organu I instancji. Z akt sprawy wynika, że skarżący cofnął żądanie zwolnienia ze służby już po wydaniu decyzji przez organ I instancji.

Sygn. akt II SA/Lu 103/02

Zatem w dacie wydania decyzji przez ten organ istniały podstawy do zwolnienia (...) ze służby na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem stwierdzam  
Sekretarz .....

Za zgodność z oryginałem:  
nadkom. Katarzyna Węgrzyn



**W Y R O K**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 25 maja 2004 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA  
Sędziowie NSA

Zbigniew Niewiadomski  
Zbigniew Rausz  
Elżbieta Stebnicka (spr.)

Protokolant

Mariola Błaszczyk

po rozpoznaniu w dniu 12 maja 2004 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Komendanta Wojewódzkiego  
Policji w (...)  
od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego  
Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie  
z dnia 4 lipca 2003 r. sygn. akt II SA/Lu 103/02  
w sprawie ze skargi (...)  
na rozkaz personalny Komendanta Wojewódzkiego Policji w (...)  
z dnia 27 grudnia 2001 r. Nr (...)  
w przedmiocie zwolnienia ze służby w Policji

- 1. uchyla zaskarżony wyrok i oddala skargę,**
- 2. zasądza od (...) na rzecz Komendanta Wojewódzkiego Policji w (...) kwotę 280 zł (dwieście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Za zgodność z oryginałem:

Mariola Błaszczyk  
st. inspektor

## UZASADNIENIE

(...) raportem z dnia 19 listopada 2001 r. zwrócił się do Komendanta Miejskiego Policji w (...) o zwolnienie go ze służby z dniem 30 stycznia 2002 r. Rozkazem personalnym z dnia 20 listopada 2001 r. wydanym na podstawie art. 41 ust. 3 w zw. z art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. z 2000 r. Nr 101, poz.1092 ze zm.) został zwolniony ze służby w Policji z dniem 30 stycznia 2002 r. W dniu 27 listopada 2001 r. (...) złożył odwołanie od rozkazu personalnego z dnia 20 listopada 2001 r., a w dniu 27 listopada 2001 r. złożył pismo, w którym wycofał żądanie zwolnienia oświadczając, że w dalszym ciągu chce pracować w Policji. Komendant Miejski Policji w (...) stosownie do art. 105 § 2 k.p.a. sprzeciwił się umorzeniu postępowania.

Komendant Wojewódzki Policji w L. – Rozkazem Personalnym z dnia 27 grudnia 2001 r. utrzymał w mocy zażarżony rozkaz personalny Komendanta Miejskiego w (...). Komendant Wojewódzki Policji w L. podniósł, że cofnięcie wniosku o zwolnienie ze Służby Więziennej należy rozpatrywać jako oświadczenie woli w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Odwołanie oświadczenia jest skuteczne, jeżeli doszło do adresata, że mógł on skutecznie zapoznać się z jego treścią i doszło jednocześnie z oświadczeniem woli złożonym przez stronę w zakresie zwolnienia ze służby. Oświadczenie woli winno być rozpoznawane pod kątem wad określonych w art. 82-88 k.c. W związku ze złożonym żądaniem zwolnienia ze służby, stosownie do art. 41 ust. 3 ustawy o Policji Komendant Miejski Policji miał obowiązek zwolnić skarżącego ze służby w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia wniosku w tym zakresie.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie po rozpoznaniu skargi (...) wyrokiem z dnia 4 lipca 2003 r. uchylił rozkaz personalny Komendanta Wojewódzkiego Policji w L. Zdaniem sądu wydany rozkaz personalny przez Komendanta Wojewódzkiego Policji narusza prawo. Sąd podał, że zgłoszenie żądania wystąpienia ze służby nie jest jednolicie rozstrzygnięte w orzecznictwie. Natomiast sąd orzekający nie podziela poglądu, iż zgłoszenie wystąpienia ze służby jest oświadczeniem woli, do którego zastosowanie mają przepisy prawa cywilnego. Stosunek służbowy policjanta ma charakter administracyjnoprawny, a ustawa o Policji nie zawiera przepisu odsyłającego w kwestiach przez nią nie uregulowanych do przepisów Kodeksu cywilnego bądź Kodeksu pracy. Przesłanką zwolnienia policjanta ze służby na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji, musi być poprzedzone zgłoszeniem przez niego pisemnego żądania zwolnienia. Ponieważ, jak podnosi sąd, żaden z przepisów ustawy nie zabrania cofnięcia takiego żądania, to policjant uprawniony jest je cofnąć. (...) cofnął żądanie zwolnienia ze służby, a zatem brak przesłanek z art. 41 ust. 3 ustawy o Policji do zwolnienia go ze służby, a postępowanie stało się bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Skargę kasacyjną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie na podstawie art. 101 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271), złożył Komendant Wojewódzki Policji w L. zarzucając – naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwą interpretację art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 328 § 1 k.p.c. Skarżący wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku

w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu. W skardze kasacyjnej podano, że Sąd nie wskazał jaki przepis prawa materialnego i formalnego został naruszony przez Wojewódzkiego Komendanta Policji w L., a winien to uczynić stosownie do art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 59 ustawy o NSA. Art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2000 r. nr 101, poz. 1092 ze zm.) stanowi, iż policjanta zwalnia się ze służby w terminie 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby, a zatem organ musi zwolnić policjanta w tym terminie. Przepisy ustawy nie regulują problematyki cofnięcia złożonego oświadczenia, ani nie regulują czy w przypadku cofnięcia przez policjanta swojego oświadczenia o wystąpieniu ze służby organ na to cofnięcie musi wyrazić zgodę. W skardze powołano szereg orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z których wynika, że oświadczenie woli policjanta należy rozpatrywać w świetle uregulowań w tym zakresie w prawie cywilnym. Zdaniem Komendanta Wojewódzkiego nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą państwa prawa – art. 2 Konstytucji – jest, aby w takim samym stanie faktycznym i prawnym były rozstrzygnięcia krańcowo sprzeczne. Stanowisko sądu orzekające w tej sprawie nie jest zdaniem skargi kasacyjnej trafne i rażąco narusza prawo.

**Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

W przepisie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji (Dz. U. 2000 Nr 101, poz. 1092 ze zm.) uregulowane zostało prawo policjanta domagania się zwolnienia ze służby w terminie 3 miesięcy od zgłoszenia stosownego żądania przez policjanta. W świetle tego przepisu organ nie może odmówić zwolnienia funkcjonariusza ze służby, jeżeli zgłosi on żądanie w tym przedmiocie i jedynie dla organu został ustalony termin do

załatwienia żądania. Termin ten jak podniósł w glosie do wyroku sądu z dnia 14 grudnia 2000 r. II SA Lu 71/00 prof. A. Zieliński stwarza możliwość zapewnienia organowi znalezienie następcy na miejsce funkcjonariusza, który zgłosił wystąpienie ze służby. Bieg 3-miesięcznego terminu przewidzianego w art. 41 ust. 3 ustawy rozpoczyna się od dnia doręczenia przez funkcjonariusza właściwemu komendantowi żądania zwolnienia ze służby.

Służbowy stosunek pracy policjanta powstaje w drodze mianowania wyłącznie na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby w Policji. Ustawa o Policji nie reguluje zasad składania oświadczenia woli, w służbowych stosunkach pracy. Powstaje zatem pytanie czy i w jakim zakresie mają zastosowanie przepisy ogólne Kodeksu cywilnego w zakresie uregulowań dotyczących oświadczenia woli do stosunków wynikających z ustawy o Policji.

W literaturze jak i w glosach do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego dopuszcza się taką możliwość (patrz glosa do wyroku NSA z dnia 12.V.1995 r. II SA 399/95 – Prokuratura i prawo 1997/1/105 oraz glosa prof. A. Zielińskiego do wyroku z dnia 14.XII.2000 r. II SA/Lu 71/00). Należy podkreślić, że Naczelny Sąd Administracyjny w swoich wyrokach odnosił się już do kodeksu cywilnego np. do art. 46 § 1 k.c. określającego pojęcia nieruchomości, a zatem stosowanie per analogia przepisów części ogólnej Kodeksu cywilnego nie jest nowe. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego skoro ustawa o Policji nie reguluje zasad składania oświadczenia woli w służbowych stosunkach pracy, to należy w drodze analogii stosować uregulowania zawarte w tym zakresie w części ogólnej Kodeksu cywilnego. Odmienne stanowisko prowadziłoby do powstania takiej sytuacji, że funkcjonariusz mógłby aż do zakończenia postępowania administracyjnego cofnąć zgłoszone żądanie o wystąpieniu ze służby, a organ

nie mógłby podjąć czynności związanych z zawarciem nowego stosunku służbowego. W konsekwencji prowadziłoby to do aprobaty, że funkcjonariusz może w toku tego postępowania składać żądanie zwolnienia i je cofać. Stanowisko takie nie jest do przyjęcia. Złożenie oświadczenia woli, co do zgłoszenia wystąpienia ze służby podlega per analogia przepisom Kodeksu cywilnego.

Dlatego w sprawach oświadczeń woli, ma zastosowanie art. 61 k.c., zgodnie z którym to przepisem oświadczenie woli adresowane do innego podmiotu wywiera skutki prawne z tą chwilą, gdy doszło do adresata, iż mógł się on zapoznać z treścią tego oświadczenia. W myśl tego przepisu, który ma zastosowanie w służbowych stosunkach pracy odwołanie pierwotnego żądania (zwolnienia ze służby) jest skuteczne jedynie wówczas, gdy doszło do adresata jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej. Jeżeli zaś chodzi o cofnięcie przez policjanta zgłoszenia o wystąpieniu ze służby i uchylenia się od skutków oświadczenia woli, to w tym zakresie jest pełna regulacja w części ogólnej Kodeksu cywilnego. Przepisy Kodeksu cywilnego zapewniają gwarancję ochrony funkcjonariusza, jeżeli oświadczenie jego o wystąpieniu ze służby dotknięte było wadami.

Za zgodność z oryginałem:

Mariola Błaszczuk  
st. inspektor