

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



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

Nr 12

W a r s z a w a 2 0 0 1

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

Lilianna KRÓLAK

© COPYRIGHT BY KOMENDA GŁÓWNA POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE
ZAM. NR 103/2001; NAKŁAD 1300 EGZ.

ISSN 1506-5170

SPIS TREŚCI

D. WŁODARSKA , <i>Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy Policji</i>	5
B. ŚWIĄTKIEWICZ , <i>Reforma systemu uposażeń w Policji</i>	25
M. SŁAWIŃSKI , <i>Zmiany w ustawie o cudzoziemcach. Nowe obowiązki Policji</i>	28
D. TRUŚ , <i>Status prawny policjantów oddelegowanych do grup operacyjno-śledczych</i>	36
A. OSZCZĘDA , <i>Podmioty właściwe do ponoszenia kosztów za holowanie i parkowanie pojazdów</i>	38
K. ROGALSKA , <i>Wykup lokali mieszkalnych pozostających w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych Policji</i>	48
R. PŁACZKOWSKI , <i>Wszczęcie postępowania o przestępstwo skarbowe przeciwko policjantowi, a zawieszenie go w czynnościach służbowych</i>	52
J. ŁOZIŃSKI , <i>Zwolnienie ze służby w Policji na własną prośbę</i>	58
W. BURBO , <i>Udział Policji w postępowaniu egzekucyjnym</i>	62

B. ŚWIĄTKIEWICZ, Odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów po zmianach ustawy o Policji, wprowadzonych ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r. Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. nr 106, poz. 1149) (głos do dyskusji)	66
--	-----------

*Odpowiedzialność majątkowa
funkcjonariuszy Policji*

WSTĘP

Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i Urzędu Ochrony Państwa, opublikowana w Dz. U. nr 53 pod poz. 548, z dnia 20 września 1999 r. uregulowała na nowo – mówiąc w skrócie – odpowiedzialność materialną służb mundurowych, z wyjątkiem żołnierzy, w stosunku do których w dalszym ciągu są stosowane przepisy dekretu z dnia 5 października 1955 r. o odpowiedzialności materialnej żołnierzy za szkody wyrządzone jednostce wojskowej (Dz. U. nr 40, poz. 247 z późn. zm.).

Jedną z podstawowych przyczyn uzasadniających potrzebę unormowania nowym, odrębnym aktem omawianej materii, było – zdaniem ustawodawcy – dostosowanie przepisów do obowiązującej Konstytucji RP oraz nieco już archaiczna forma dekretu. Uznano przede wszystkim, iż dotychczasowy system instancyjnego postępowania administracyjnego oraz kontrola orzeczeń wydanych przez Naczelny Sąd Administracyjny narusza konstytucyjną zasadę powszechnego prawa zaskarżania rozstrzygnięć do sądu, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wątpliwości Policji, iż z cytowanego przepisu Konstytucji nie wynika, że sądem tym nie może być Naczelny Sąd Administracyjny, nie zostały uwzględnione. Zmieniony został zatem dotychczasowy sys-

tem kontroli. Także wysuwany w toku prac legislacyjnych argument za koniecznością wprowadzenia spójności przepisów policyjnych w tej materii z przepisami prawa pracy nie znalazł odzwierciedlenia w uchwalonej i obowiązującej ustawie. Mimo dużej zbieżności przyjętych rozwiązań prawnych z jednej strony nie uwzględniono specyfiki wynikającej z wykonywania w ramach stosunku służbowego zadań ciężących na Policji, z drugiej zaś przyjęto wiele nieostrych określeń, a ponadto pominięto wypróbowane instytucje.

W toku opracowywania przepisów wykonawczych, do wydania których został zobowiązany m.in. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, podjęto próbę „wytlumaczenia” niezrozumiałych ustawowych pojęć, dostosowania do potrzeb wynikających z funkcjonowania służb mundurowych oraz sposobu ich finansowania. Wiązało się to jednak z wykroczeniem poza delegację ustawową, a w efekcie stanowiło przeszkodę do wydania aktu w zaproponowanej treści. W konsekwencji przepisy wykonawcze dotyczące trybu i określenia organów właściwych do dochodzenia roszczeń nie usunęły pojawiających się wątpliwości. Należy bowiem zważyć, że jednostki budżetowe, a takimi są w rozumieniu art. 18 ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. (Dz. U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) jednostki Policji, są zobowiązane do właściwego gospodarowania środkami publicznymi. W myśl art. 138 powołanej ustawy o finansach publicznych zaniechanie ustalenia należności Skarbu Państwa, niezgodne z przepisami umorzenia tych należności, lub dopuszczenie do ich przedawnienia stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych i z tego tytułu pracownicy sektora finansów publicznych oraz inne osoby dysponujące środkami publicznymi ponoszą odpowiedzialność według zasad określonych w dziale V tej ustawy. Dlatego nie wchodzi w rachubę zaniechanie dochodzenia roszczenia z tytułu wyrządzonej szkody. Odpowiedzialność pracownicza w zakładach pracy ma charakter fakultatywny.

UWAGI OGÓLNE

Ustawodawca, rezygnując z administracyjnego toku instancji, opowiedział się za ugodową formą naprawiania wyrządzonych szkód. Zgodnie bowiem z treścią art. 13 ustawy organ, po stwierdzeniu i ustaleniu wysokości szkody, wzywa sprawcę do dobrowolnej zapłaty odszkodowania lub złożenia pisemnego zobowiązania odszkodowania. Wysokość i sposób odszkodowania może być ustalony przez ugodę, która w szczególności powinna zawierać zgodę policjanta na dokonywanie potrąceń z uposażenia. Umożliwi to zastosowanie postanowień zawartych w zarządzeniu nr 43/91 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania przy dokonywaniu potrąceń z uposażeń funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. MSW nr 2, poz. 41 z późn. zm.). Unormowania zawarte w art. 7 ustawy wskazują na możliwość obniżenia wysokości odszkodowania, jeżeli naprawienie szkody następuje na podstawie ugody, wszakże po spełnieniu istotnego, określonego w przepisie warunku, mianowicie jeśli szkoda została wyrządzona z winy nieumyślnej. Po uwzględnieniu wszystkich aspektów sprawy, w tym stopnia winy sprawcy i jego stosunku do obowiązków służbowych, wysokość szkody może być niższa niż kwota trzymiesięcznego uposażenia wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego funkcjonariuszowi w dniu wyrządzenia szkody, po odliczeniu składki na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Zasada ustalania odszkodowania na podstawie uposażenia zatem jest identyczna dla funkcjonariuszy, którzy pozostawali w służbie w dniu 1 stycznia 1999 r., i dla podejmujących służbę po tej dacie.

Ustalając analogiczne rozwiązania z kodeksu pracy, ustawodawca z nieznanymi przyczynami zrezygnował z unormowań zawartych w art. 121¹ k.p. Oznacza to, iż odmowa sprawcy wykonania zawartej ugody powoduje, że pozostaje

wyłącznie droga sądowa dochodzenia roszczenia na zasadach ogólnych, a więc nie tylko do wysokości określonej w ugodzie. Zebrany materiał należy – oczywiście – wykorzystać w postępowaniu sądowym, a zwłaszcza wskazać przyczyny, dla których sprawca uznał roszczenie i zawarł ugodę.

PRZEDAWNNIENIE

Ustawodawca odstąpił od regulowania w ustawie instytucji przedawnienia, odsyłając w art. 14 wprost do przepisów kodeksu pracy. Na skutek ujednoczenia instytucji przedawnienia dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza i pracownika zostały w tej kwestii zatarte jakiekolwiek różnice.

Perspektywa przedawnienia zmusza bezwzględnie organy do dochodzenia swych roszczeń w terminach przewidzianych w dziale czternastym kodeksu pracy. Roszczenia o naprawienie szkody powstałej w winy nieumyślnej ulegają bowiem przedawnieniu z upływem 1 roku od dnia powzięcia wiadomości o wyrządzeniu szkody, nie później jednak niż z upływem 3 lat od jej wyrządzenia. Dla upływu terminu nie jest ważne czy znana jest wielkość szkody, czy też została ona mylnie określona. Przedawnienie z art. 291 § 2 k.p. rozpoczyna swój bieg od powzięcia wiadomości o wyrządzeniu szkody i jej sprawcy. Chodzi tu więc o rzeczywiste uzyskanie lub oczywiste możliwości uzyskania wiadomości o wyrządzonej szkodzie. W tym miejscu należy przypomnieć, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 września 1986 r. sygn. akt IV PR 340/86 (PiZS 1987, nr 4, s. 59) stwierdził, że jeżeli zakład pracy, mimo istnienia możliwości uzyskania w terminie jednego roku wiadomości o szkodzie wyrządzonej przez pracownika, nie podjął starań bądź o potwierdzenie tej wiadomości, bądź o wytoczenie powództwa, nie może powoływać się na przeszkody uniemożliwiające zachowanie terminu. W innym wyroku z dnia 21 czerwca 1985 r. sygn.

IV PR 116/85 (PiZS 195, nr 11, str. 67) Sąd Najwyższy, odnosząc się do instytucji przedawnienia, stwierdził, że „bieg przedawnienia z art. 292 § 2 k.p. rozpoczyna się nie od daty zakończenia inwentaryzacji, lecz od daty przeprowadzenia po inwentaryzacji ostatecznego rozliczenia”, w uchwale zaś z dnia 18 lutego 1981 r. sygn. IV PZP 6/80 Sąd Najwyższy uznał, „iż przepis art. 291 § 2 k.p. ma zastosowanie do roszczeń zakładu pracy o naprawienie szkody wyrządzonej przez pracownika wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych, przewidzianych nie tylko w art. 114 k.p., ale również roszczeń z tytułu niewyliczenia się lub niezwrócenia mienia powierzonego pracownikowi (art. 124 i 125 k.p.)”.

Zgodnie z treścią § 3 art. 291 k.p. do przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, jeżeli szkoda została wyrządzona umyślnie. Należy przypomnieć tezę Sądu Najwyższego wyrażoną w wyroku z dnia 1 lutego 1978 r. sygn. IV PR 9/78 (OSNCP 1978, z. 9, poz. 116), że odpowiedzialność pracownika przewidziana w art. 122 k.p. wyłącza działanie przepisu art. 291 § 2 k.p. Z kolei zapis ust. 2 art. 14 omawianej ustawy znalazł odzwierciedlenie w ugruntowanym poglądzie doktryny i bogatym w tej materii orzecznictwie. Już w trzy lata po wejściu w życie kodeksu pracy Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 18 lutego 1977 r. sygn. IV PR 53/77 (OSNCP 1977, z. 10, poz. 195) orzekł, iż „przedawnienie roszczenia regresowego zakładu pracy przeciwko pracownikowi (art. 291 § 2 k.p.) biegnie od daty zapłaty odszkodowania przez zakład pracy”. Dla upływu omawianych terminów przedawnienia nie ma znaczenia, czy pracownik wyrządzający szkodę pozostaje w dalszym ciągu w stosunku służbowym, czy też stosunek ten został rozwiązany.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA ZA SZKODY WYRZĄDZONE PRZEZ FUNKCJONARIUSZA OSOBIE TRZECIEJ

Konstrukcja art. 9 ustawy zapewnia osobie trzeciej pełne odszkodowanie na zasadach przewidzianych w kodeksie cywilnym. Oznacza to, iż pomimo umiejscowienia tego artykułu w ustawie reguluje on zagadnienie z dziedziny prawa cywilnego. Bezpośrednią odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa. Natomiast funkcjonariusz odpowiada za szkodę niejako pośrednio, dopiero bowiem po naprawieniu szkody można domagać się za pomocą regresu odszkodowania przewidzianego w art. 2-8 ustawy. Z punktu widzenia tej odpowiedzialności i jej zakresu istotne znaczenie ma ustalenie winy, tj. czy szkoda została wyrządzona umyślnie, czy nieumyślnie. Ustawodawca w omawianym przepisie wyraźnie wskazał organ właściwy do reprezentowania Skarbu Państwa. Jest nim organ lub jednostka, o której mowa w art. 1 ust. 1 (tj. w której funkcjonariusz pełnił służbę w chwili wyrządzenia szkody). Te rozwiązania są zbieżne z unormowaniami zawartymi w art. 14 uchylonego dekretu z dnia 5 października 1955 r.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY USTAWY

Zgodnie z treścią art. 1 ustawa normuje odpowiedzialność za szkody wyrządzone w mieniu Skarbu Państwa, pozostającym w dyspozycji organów i instytucji wymienionych w tym przepisie. W ustępie 2 ustawodawca wyjaśnia, co rozumie przez użyte w ustawie określenia „funkcjonariusz” i „uposażenie”, nie wyjaśnia zaś pojęcia „w dyspozycji”. Tymczasem zarówno w cytowanej już ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, jak i w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. nr 121, poz. 591 z późn. zm.) ustawodawca posługuje się terminem oddania jednostkom budżetowym mienia w zarząd bądź w użytkowanie.

W „Słowniku poprawnej polszczyzny” pod redakcją prof. dr. Witolda Doroszewskiego pod hasłem „dysponować” odnajdujemy wyjaśnienie „mieć do dyspozycji, rozporządzać”; dyspozycja to „zarządzenie, polecenie, wskazówka”. Z kolei w „Słowniku wyrazów obcych” pod redakcją prof. dr. Jana Tokarskiego „dysponować” to „1. rozporządzać kim, czym według uznania, 2. wydawać polecenia, kazać coś wykonać, czegoś dostarczyć”. Brak spójności przepisów ze stanem faktycznym, posługiwanie się przez ustawodawcę różnymi terminami w celu określenia pewnego stanu jest przyczyną powstawania wątpliwości.

Należy zważyć, że ewidencję bilansową majątku będącego w użytkowaniu komend powiatowych Policji prowadzą komendy wojewódzkie Policji. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 maja 2000 r. w sprawie podmiotów właściwych do ustalania wysokości szkód, zawierania ugód oraz podejmowania innych decyzji dotyczących szkód wyrządzonych przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. nr 45, poz. 528), do ustalania wysokości szkody w mieniu właściwy jest kierownik jednostki organizacyjnej dysponującej mieniem, w którym szkodę wyrządzono. W takim rozumieniu przepisu komendant komendy powiatowej Policji jest organem właściwym do zawierania określonych prawem czynności zmierzających do likwidacji uszczerbku powstałego w mieniu Skarbu Państwa, będącego *de facto* w użytkowaniu komendy wojewódzkiej Policji, lecz pozostającego w dyspozycji, „w rozporządzeniu” komendy powiatowej Policji.

Niezależnie od tego warto zauważyć, że omawiane jednostki organizacyjne Policji zostały uprawnione do nabywania ruchomych składników majątkowych z dotacji celowych. Jest więc zasadne, aby i one mogły korzystać z unormowań zawartych w art. 21 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. gromadzenia na wyodrębnionym rachunku

środka specjalnego kwot otrzymanych z tytułu odszkodowania za utracone lub uszkodzone mienie Skarbu Państwa pozostające w ich użytkowaniu. Z tych względów należy podzielić pogląd głównego specjalisty ds. legislacji w Departamencie Prawnym MSWiA Tadeusza Mielczarka, który w celu określenia zakresu przedmiotowego ustawy wskazał na mienie Skarbu Państwa pozostające „we władaniu i wykorzystywaniu organów lub jednostek organizacyjnych ...”. A zatem chodzi tu o faktyczną formę władania, rozporządzania mieniem, bez względu na to, jaka jednostka organizacyjna Policji – zgodnie z obowiązującymi przepisami – prowadzi ewidencję wydzielonych składników majątkowych Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu Policji.

Tak więc nie byłoby żadnych wątpliwości, gdyby ustawodawca konstruował przepisy prawne w sposób przejrzysty, mając na uwadze inne obowiązujące przepisy i terminy tam użyte; nie zachodziłaby wówczas potrzeba uciekania się do logicznej ich interpretacji. Komenda Główna Policji uważa, że jest niezbędna zmiana przepisów prawnych określających dotychczasową formę finansowania jednostek organizacyjnych Policji stopnia powiatowego (miejskiego) oraz ustanowienie tych jednostek dysponentami środków budżetowych. Finansowanie bowiem za pośrednictwem dotacji celowej nie jest najszcześniejszą formą i budzi uzasadniony sprzeciw. Zostały poczynione stosowne kroki, jednak na efekty trzeba będzie poczekać.

WŁAŚCIWOŚĆ ORGANÓW

W przepisie wykonawczym z dnia 24 maja 2000 r., cytowanym wyżej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, określając podmioty właściwe do ustalania szkód i zawierania ugód, uzależnił ich właściwość od wysokości szkody, która jest ustalana corocznie i zależy od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w roku poprzedzającym zawarcie ugody, ogłoszo-

nego w Monitorze Polskim przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do celów naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. W Monitorze Polskim z dnia 28 lutego 2001 r. nr 7 pod poz. 118 Prezes Głównego Urzędu Statystycznego określił dla wymienionych celów wysokość przeciętnego wynagrodzenia w 2000 r. na kwotę 1599,11 zł. W roku tym organem I instancji jest kierownik jednostki, jeżeli wartość szkody nie przekroczy kwoty 23 986,65 zł. Przełożony kierownika wymienionej jednostki będzie organem właściwym, gdy wartość szkody przekroczy podaną kwotę, ale będzie mniejsza niż 47 973,30 zł. Powyżej tej kwoty rozpatruje sprawę „minister właściwy do spraw wewnętrznych”.

Rozporządzenie nie zawiera żadnych unormowań sytuacji, gdy szkoda powstała z winy kierownika jednostki. Wydaje się, że powinien on być wyłączony ze sprawy, a organem właściwym do jej rozpatrzenia powinien być jego przełożony; oczywiście trzeba brać pod uwagę wysokość szkody. Przemasza za tym zasada jedności systemu prawa. Nie może bowiem być tak, iż w sprawie występowałby on zarówno jako strona, jak i organ rozstrzygający sprawę (*nemo iudex in causa sua*).

Zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 ustawy po stwierdzeniu szkody i ustaleniu jej wysokości organ wzywa sprawcę do dobrowolnej zapłaty odszkodowania, przy czym jego wysokość i sposób zapłaty mogą być ustalone za pomocą ugody. Tymczasem w ustępie 2 ustawodawca wprowadza pojęcie „innych decyzji”, nie wyjaśniając go bliżej. Należy tu zaznaczyć, że organy Policji mogą działać w zakresie ustalonym prawem i podejmować tylko takie decyzje, na jakie to prawo pozwala. W takim znaczeniu przez to pojęcie można by rozumieć decyzję o umorzeniu ustalonej wierzytelności, jednak wówczas muszą być spełnione kryteria określone w odrębnych przepisach, w omawianym wypadku – w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat na-

leżności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 6, poz. 54).

Trzeba także zwrócić uwagę na fakt, iż cytowane rozporządzenie Rady Ministrów odmiennie od rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji określa właściwość organów do podejmowania decyzji – w pierwszym wypadku o „umorzeniu należności”, w drugim – „innych decyzji”. Ponadto rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 maja 2001 r. nie określa procedury przekazywania akt, gdy ze względu na wysokość szkody organem właściwym do rozpatrzenia sprawy, jest organ wyższego stopnia. Pozostawiając lukę prawną w tej kwestii, prawodawca uznał, iż metody postępowania zostaną wypracowane w praktyce.

Następnym mankamentem ustawy jest brak unormowania zbieżnego z zawartym w art. 121¹ k.p. Wskazana w tym artykule ugoda jest tytułem wykonawczym w rozumieniu art. 777 pkt 3 k.p.c. Niewykonanie zatem ugody zawartej na podstawie omawianej ustawy oznacza konieczność wytoczenia powództwa o zapłatę, nawet wtedy, gdy ugoda nie jest sprzeczna z prawem i z zasadami współzycia społecznego. Tym samym w istotny sposób zostaje wydłużona droga do naprawienia wyrządzonej szkody.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ MAJĄTKOWA

W świetle przepisów omawianej ustawy odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy polega na obowiązku wyrównania przez nich szkody wyrządzonej w mieniu Skarbu Państwa; dotyczy to zarówno mienia powierzonego z obowiązkiem zwrotu albo wyliczenia się (art. 10), jak i szkody wyrządzonej w mieniu innym niż powierzone.

Ustawodawca i w tym wypadku nie zdefiniował pojęcia szkody, wskazując w art. 2, iż funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność majątkową w granicach rzeczywistej straty i tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego

ona wynikała, nie podając jednocześnie, według jakich cen ma być liczona. Powyższe rozwiązanie przeniesiono z kodeksu pracy (art. 115 k.p.); w tej kwestii należy korzystać z wypracowanego dorobku. Według ukształtowanych od lat poglądów zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie pracownik jest zobowiązany do świadczenia pracy z należytą starannością, pod kierownictwem pracodawcy i zgodnie z jego poleceniami. Nie odpowiada więc za wynik finansowy i nie ponosi ryzyka związanego z prowadzoną działalnością gospodarczą. Inaczej przedstawia się odpowiedzialność, gdy szkoda powstała z winy umyślnej. Wówczas istotnie szkoda obejmuje również utracone korzyści, co Sąd Najwyższy zawarł w tezie III wytycznych z 1975 r. (OSNCP 1976, z. 2, poz. 19): „Ilekróć kodeks pracy przewiduje odpowiedzialność w pełnej wysokości, rozumie się przez to odpowiedzialność w granicach rzeczywistej straty i utraconych korzyści”. Sąd Najwyższy wyjaśnił, iż rzeczywistą stratą jest uszczerbek majątkowy, poniesiony przez zakład pracy w mieniu, które do niego należało przed wyrządzeniem szkody. Szkoda w pełnej wysokości obejmuje każdy uszczerbek majątkowy nie mający prawnego usprawiedliwienia.

Wyjaśnienie pojęcia „utracone korzyści” Sąd Najwyższy zawarł w wyroku z dnia 3 października 1979 r. sygn. akt U II CR 304/79 (OSNC 1980, z. 9, poz. 164): „Ustalenie szkody w postaci utraconych korzyści ma wprawdzie charakter hipotetyczny, ale szkoda taka musi być przez osobę poszkodowaną wykazana z tak dużym prawdopodobieństwem, że uzasadnia ono w świetle doświadczenia życiowego przyjęcie, że utrata korzyści rzeczywiście nastąpiła”.

Ustawa nie dała również odpowiedzi na pytanie, według jakich cen należy ustalać wysokość szkody. I w tej materii należy skorzystać z dorobku orzecznictwa wydanego na tle przepisów kodeksu pracy.

W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 1989 r. sygn. akt III PRN 1/89 (OSP 1990,

nr 7, poz. 279) sąd wyjaśnił, iż wysokość szkody ustala się według cen z daty ustalania odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili (art. 363 § 2 k.c. w związku z art. 300 k.p.). W dalszej części sąd wyjaśnił, iż chodzi o ceny detaliczne, a nie hurtowe. Szczególnymi okolicznościami uzasadniającymi przyjęcie cen z innej chwili niż z daty ustalania odszkodowania może być znaczny upływ czasu od powstania szkody (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 1979 r. sygn. akt UNCR 46/79, OSNC 1979, z. 10, poz. 199).

W skomplikowanych stanach faktycznych pomocne mogą być poglądy doktryny i orzecznictwa ukształtowane na tle interpretacji przepisu art. 361 § 1 k.c., związek przyczynowy bowiem, unormowany w art. 2 ustawy, jest identyczny ze wskazanym przepisem prawa cywilnego.

Trzeba krótko przypomnieć, że normalne następstwo to takie, które w danych okolicznościach, zgodnie z doświadczeniem życiowym, można uznać za typowe. Wymaga to w każdym wypadku ustalenia związku przyczynowego między zachowaniem funkcjonariusza a powstałą szkodą, który następnie należy poddać dokładnej analizie, przede wszystkim ze względu na zapis art. 4 pkt 1 ustawy. Unormowania zawarte w cytowanym przepisie zwalniają bowiem funkcjonariusza z odpowiedzialności w takim zakresie, w jakim organ lub jednostka albo inna osoba przyczyniła się do powstania szkody lub jej zwiększenia. Ponadto w pkt 2 tegoż artykułu ustawodawca zwolnił funkcjonariusza z odpowiedzialności „wynikłej w związku z działaniem w granicach dopuszczalnego ryzyka”, oczywiście nie wyjaśniając, co miał na myśli.

W „Komentarzu do Kodeksu pracy” z 1999 r. M. Gersdorf, K. Rączka i J. Skoczyński (s. 362) uważają, że na potrzeby prawa pracy należy sformułować następujące warunki uznania, iż podjęte przez pracownika działanie mieściło się w granicach dopuszczalnego ryzyka:

- decyzja pracownika o podjęciu działania o niepewnym skutku była podyktowana chęcią przysporzenia korzyści pracodawcy,
- występowała obiektywna opłacalność ryzyka związanego z działaniem, czyli oczekiwanie uzyskania korzyści było uzasadnione w świetle aktualnego stanu wiedzy i doświadczenia w danej dziedzinie działalności,
- działanie zostało podjęte i przeprowadzone przy zachowaniu zasad ostrożnego postępowania oraz zgodnie z aktualnym stanem wiedzy i doświadczeniem życiowym.

Wydaje się, że zapis pkt 2 art. 4 ustawy w warunkach policyjnych będzie miał szczególne zastosowanie w ocenie przyczyn uszkodzenia pojazdu służbowego, jeżeli najważniejszą przyczyną powstania szkody była konieczność podjęcia pościgu znajdującego uzasadnienie w obowiązujących przepisach prawnych, w niedostosowaniu prędkości jazdy do istniejących warunków, a także działania w stanie wyższej konieczności, która będzie stanowić ustawową okoliczność wyłączającą bezprawność (art. 424 k.c.).

Na tle powyższych dywagacji należy przytoczyć wyrok Sądu Okręgowego w R. IV Wydział Odwoławczy z dnia 1 czerwca 1999 r. Sygn. akt IV Ca 207/99, mocą którego oddalił apelację PZU SA. Sąd Rejonowy uznał roszczenie Policji o odszkodowanie po naprawie pojazdu służbowego uszkodzonego w wyniku podjętego pościgu za pojazdem, którego kierowca w celu uniknięcia kontroli podjął ucieczkę. Sąd stwierdził, że „Istota pościgu przejawia się przede wszystkim w tym, że prędkość pojazdu ścigającego musi być na tyle skuteczna by osiągnąć zamierzony cel zatrzymania kierowcy uciekającego innym pojazdem. W konkretnym przypadku utrata panowania przez funkcjonariusza nad kierowanym pojazdem spowodowana została bezpośrednio zachowaniem osób uciekających przed kontrolą policyjną. Dlatego też przyjęcie przez Sąd Rejonowy istnienia związku przyczynowego pomiędzy ruchem

uciekającego pojazdu a szkodą powstałą w związku z ruchem tego pojazdu w radiowozie policyjnym jest prawidłowe”. Sady obu instancji rozstrzygły, że odpowiedzialność PZU SA wynika z § 10 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 grudnia 1992 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów (Dz. U. nr 96, poz. 475 z późn. zm.) i art. 822 k.c., a odpowiedzialność współpозwanego kierowcy pojazdu, który podjął ucieczkę – z przepisu art. 415 kc.

Niewątpliwie w najbliższym okresie na tle omawianej ustawy orzecznictwo wypracuje interpretację nieostrych pojęć. Obecnie możemy skorzystać w tej kwestii z dorobku doktryny i orzecznictwa sądu, ugruntowanego na podstawie przepisów kodeksu pracy. Dotyczy to również przepisów art. 10-12 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. Wskazane przepisy formułują podstawową regułę odpowiedzialności za szkodę w pełnej wysokości za mienie powierzone.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA MIENIE POWIERZONE

Przesłanką uruchamiającą powstanie tej odpowiedzialności jest prawidłowe powierzanie mienia z obowiązkiem zwrotu albo wyliczenia, niezależnie od jego rodzaju. Jak wynika z tezy II wspomnianych już wytycznych Sądu Najwyższego z 1975 r. „prawidłowe powierzenie mienia istnieje tylko wówczas gdy nastąpi oddanie go pracownikowi w okolicznościach umożliwiających mu – w dniu powierzenia – zwrot albo wyliczenie z niego. Wadliwe powierzenie mienia ... powoduje jego odpowiedzialność za ujawnione braki na podstawie przepisów rozdziału I działu V”, tj. jego odpowiedzialność będzie kształtowała się na zasadach ogólnych.

W tym miejscu należy wspomnieć dwa interesujące wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 3 grudnia 1981 r. sygn. akt IV PR 350/81 (OSNCP 1982, nr 4, poz. 65), a także z dnia 15 paź-

dziennika 1985 r. sygn. akt IV PR 221/85 (PiZS 1986, nr 3, s. 70). W tym ostatnim sąd stwierdził: „Pracownik, któremu powierzono mienie w sposób prawidłowy ponosi odpowiedzialność materialną na podstawie art. 124 k.p., choćby nie podpisał deklaracji o przyjęciu odpowiedzialności materialnej za powierzone mienie”. Z kolei w wyroku z dnia 3 grudnia 1981 r. sygn. IV PR 350/81 sąd uznał, że: „Podpisanie przez pracownika deklaracji o przyjęciu odpowiedzialności za wyliczenie się z mienia nie ma znaczenia konstytucyjnego i nie stwarza samo przez się obowiązku zwrotu lub wyliczenia się; ma natomiast jedynie znaczenie dowodowe”.

Zasady wyrażone w omawianych wyrokach Sądu Najwyższego znajdują pełne zastosowanie do ustawy z dnia 7 maja 1999 r. Tak więc przy odpowiedzialności za mienie powierzone ciężar dowodu jest uregulowany w sposób szczególny. W myśl bowiem ust. 2 art. 10 funkcjonariusz może uwolnić się od odpowiedzialności w całości lub w części, jeżeli udowodni, że powstała ona z przyczyn od niego niezależnych, zwłaszcza zaś na skutek niezapewnienia przez jednostkę warunków umożliwiających zabezpieczenie powierzonego mienia.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w rozporządzeniu z dnia 6 marca 2000 r. w sprawie zasad i trybu powierzenia mienia funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. nr 20, poz. 250) zobowiązał jednostki organizacyjne resortu spraw wewnętrznych do powierzenia mienia na podstawie decyzji kierownika jednostki i za pokwitowaniem w sposób ustalony w przepisach regulujących zasady gospodarowania mieniem określonego rodzaju. W pokwitowaniu należy wyszczególnić rodzaj, ilość, stan oraz w miarę potrzeby indywidualne cechy powierzonego funkcjonariuszowi mienia. Ze względu na zapis § 1 cytowanego rozporządzenia warunkiem koniecznym do uznania za ostrzonego reżimu odpowiedzialności jest nie tylko wydanie mienia za pokwitowaniem, lecz także powierzenie mienia na

podstawie decyzji, przy czym prawodawca nie przesądził jednocześnie formy tego aktu. Należy przyjąć, że nie miał na myśli decyzji w rozumieniu k.p.a., a raczej jednostronny akt, będący przejawem określonego władztwa kierownika, stanowiący odpowiednik umowy o indywidualnej odpowiedzialności materialnej pracownika za mienie powierzone. Na jednostce ciąży obowiązek wykazania prawidłowego powierzenia mienia oraz powstanie szkody i jej wysokość. Przyjmuje się, że ujawnione braki są następstwem nieprawidłowego wykonywania obowiązków służbowych. Dlatego gdy funkcjonariusz będzie twierdził, iż szkoda powstała z przyczyn, za które nie ponosi odpowiedzialności, będzie musiał te przyczyny wykazać, to na nim bowiem spoczywa ciężar dowodu. Przesłanka tej odpowiedzialności jest objęta ustawowym domniemaniem mającym charakter domniemania wzruszalnego.

W § 1 ust. 1 cytowanego rozporządzenia prawodawca wymienił główne rodzaje składników majątkowych, które mogą być powierzane funkcjonariuszom, na końcu zdania użył jednak określenia „oraz inne mienie niezbędne do wykonywania zadań służbowych”. Na tle orzecznictwa z kodeksu pracy należy przestrzec przed powierzaniem mienia, które do tego się nie nadaje, a pełne zabezpieczenie przez funkcjonariusza przed innymi osobami jest niemożliwe. W niepublikowanym wyroku z dnia 17 maja 1976 r. sygn. akt IV PR 22/76 Sąd Najwyższy stwierdził, iż odpowiedzialność na podstawie art. 124 § 2 k.p. może występować tylko w odniesieniu do takiego mienia, które pozostaje pod bezpośrednim nadzorem pracownika w pomieszczeniu zamkniętym i jest wydawane za pokwitowaniem odbioru, stanowiącym jednocześnie dowód rozliczania się z tego mienia.

Mając to na względzie, trzeba wypracować metody powierzania mienia – sprzętu, który jest niezbędny, wyłącznie na czas pełnienia służby, a następnie przekazywany innym grupom funkcjonariuszy, np. pojazdy, alkotesty, komputery czy

inne maszyny i urządzenia, których powierzenie bezterminowo i do wyłącznego użytku nie wchodzi w rachubę. Niezbędna będzie decyzja oraz każdorazowy fakt kwitowania przyjęcia mienia na czas pełnienia służby. Jeżeli jest to możliwe, mienie należy powierzyć na podstawie art. 11 ustawy. W § 2 i następnym cytowanego rozporządzenia zostały unormowane zasady odpowiedzialności za mienie powierzone funkcjonariuszom pełniącym służbę w magazynach lub innym zamkniętym pomieszczeniu. Powyższe zasady mają zastosowanie tylko w stosunku do funkcjonariuszy, którzy przyjęli na siebie indywidualną odpowiedzialność za mienie powierzone, o którym mowa w art. 10 ustawy.

Zasady wspólnej odpowiedzialności majątkowej zostały uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu zawierania umów o wspólnej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i Urzędu Ochrony Państwa, łącznego powierzania mienia tym funkcjonariuszom oraz szczegółowych warunków wspólnej odpowiedzialności za szkodę w mieniu tak powierzonym (Dz. U. nr 50, poz. 584). Na mocy art. 11 ustawy i przepisów wymienionego rozporządzenia Rady Ministrów funkcjonariusze, na podstawie umowy zawartej z kierownikiem jednostki, mogą przyjąć wspólną odpowiedzialność majątkową. Wówczas zgodę na nią muszą wyrazić wszyscy funkcjonariusze, którym mienie zostaje powierzone, i pod rygorem nieważności umowa musi zostać zawarta na piśmie. Brak zachowania tych warunków skutkuje ich odpowiedzialnością na zasadach ogólnych. Zgodnie z ust. 2 art. 11 ustawy umowa powinna określać, w jakich częściach funkcjonariusze ponoszą odpowiedzialność za szkodę; jeśli nie ma takiego określenia, ponoszą oni odpowiedzialność w równych częściach. Zwraca się uwagę na treść niepublikowanego wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 1982 r.

sygn. akt IV PR 21/82, w którym sąd stwierdził, iż niedopuszczalne jest ustanowienie odpowiedzialności solidarnej; umowa w tej części jest nieważna i „w tej sytuacji pracownicy odpowiadają za szkodę w częściach równych (art. 370 k.c. w zw. z art. 300 k.p.)”.

W ustępie 3 tegoż artykułu ustawodawca zobowiązał do naprawienia szkody sprawcę (sprawców), jeżeli został on ustalony, a zatem pozostali funkcjonariusze objęci umową są zwolnieni z obowiązku odszkodowawczego. Oczywiście, przyjęcie odpowiedzialności na zasadach określonych w art. 10 i 11 musi poprzedzać inwentaryzacja, w której udział biorą wszyscy zainteresowani funkcjonariusze. Przysługuje im prawo wglądu w księgi rachunkowe. Chodzi o to, że mogą sprawować kontrolę przez porównanie spisu inwentaryzacyjnego z księgami, a ponadto przysługuje im prawo uczestniczenia w przyjmowaniu i wydawaniu mienia. W § 4 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów zostały określone warunki wypowiedzenia umowy oraz wynikające z tego obowiązki zarówno dla zainteresowanych funkcjonariuszy, jak i kierownika jednostki. W art. 12 ustawy zostały przewidziane warunki uwolnienia się od odpowiedzialności bądź możliwość obniżenia odszkodowania, mają bowiem zastosowanie odpowiednio unormowania zawarte w art. 4, 7. W razie wyrządzenia szkody z winy umyślnej stosuje się zasadę wyrażoną w art. 8.

Stopień utrudnienia sprawowania nadzoru nad powierzonym mieniem, rozmiar szkody, winy funkcjonariusza i jego stosunek do obowiązków służbowych może mieć wpływ na obniżenie odszkodowania, jeżeli szkoda w mieniu powierzonym wynika z winy nieumyślnej, a jej naprawienie następuje na podstawie ugody.

Przy podpisywaniu umów o wspólnej odpowiedzialności materialnej i wydawaniu decyzji o indywidualnym powierzeniu mienia przestrzega się przed umieszczeniem klauzuli o wyrażeniu zgody na potrącanie z uposażenia kwot stanowią-

cych równowartość niedoborów, które mogą się ujawnić w przyszłości. Treść takich postanowień nie rodzi dla funkcjonariusza żadnych skutków prawnych. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 października 1994 r. sygn. akt I PZP 41/94 (OSNAPiUS 1995, nr 5, poz. 63) uznał takie wyrażenie zgody za nieważne z mocy art. 58 § 1 k.c. w związku z art. 300 k.p.

NIENALEŻNE ŚWIADCZENIE

Otwarta pozostaje kwestia zwrotu nienależnie pobranego świadczenia przez funkcjonariusza, problematyki tej bowiem nie normuje ustawa o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy. Brak jest zatem odpowiednich zapisów uchylonego dekretu z 1955 r. Stawia to pod znakiem zapytania możliwość dochodzenia roszczenia z powyższego tytułu od wzbogacenia, jak też jego wyegzekwowania ze względu na treść art. 409 i art. 411 k.c. Należy pamiętać o tezie zawartej w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 1999 r. sygn. akt I PKN 78/99, że „stosowanie art. 405 kc w związku z art. 409 kc nie może służyć obchodzeniu ograniczeń w zakresie pracowniczej odpowiedzialności materialnej wtedy, gdy bezpodstawne wzbogacenie się pracownika ma jednocześnie cechy zawinionego wyrządzenia szkody pracodawcy ... Ciężar dowodu faktów, na podstawie których twierdzi się, że pracownik winien liczyć się z obowiązkiem zwrotu korzyści obciąża pracodawcę.” Zdaniem Sądu możliwe jest dochodzenie wydania uzyskanych korzyści na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu, jednak jest to kwestia dyskusyjna ze względu na całościowe uregulowanie w kodeksie pracy odpowiedzialności materialnej za wyrządzoną szkodę. Przepisy kodeksu cywilnego nie mogą służyć obchodzeniu reguł zawartych w dziale V rozdział I kodeksu pracy. Obowiązek zwrotu uzyskanych korzyści na podstawie przepisów kodeksu cywilnego – zdaniem sądu – może dotyczyć „przypadków pełnej świadomości braku podstawy prawnej uzyskanych korzyści przez pracownika i zamiaru ich zacho-

wania (chęć uzyskania i zachowania ich wbrew prawu lub godzenie się na taki stan rzeczy)”. Dlatego każdorazowo należy rozważyć odpowiedzialność funkcjonariuszy czy pracowników, z winy których doszło do spełnienia nienależnego świadczenia na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych czy służbowych; będą mogły wtedy mieć zastosowanie odpowiednio przepisy kodeksu pracy lub omawianej ustawy, w zależności od tego z czyjej winy (pracownika czy funkcjonariusza) doszło do wypłaty nienależnych świadczeń.

ZAKOŃCZENIE

Mając na względzie wspomniane mankamenty obowiązującej ustawy z dnia 7 maja 1999 r., w Biurze Finansów KGP opracowano projekt regulujący omawianą materię, który stanowiłby integralną część ustawy pragmatycznej. Uwzględnia on specyfikę działania Policji, dotychczasowy dorobek doktryny i orzecznictwa. Trzeba przecież pamiętać, iż pionierzy organizacyjne resortu spraw wewnętrznych i administracji różnią się między sobą w sposób istotny, co utrudnia w praktyce stosowanie przepisów prawnych obecnie jednolitych dla wszystkich służb.

maj 2001 r.

Reforma systemu uposażeń w Policji

Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 września 2000 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego policjantów, jego wzrostu z tytułu wysługi lat oraz szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości dodatków do uposażenia policjantów (Dz. U. nr 83, poz. 945), zostało zmienione rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 grudnia 1998 r. (Dz. U. 1999 nr 6, poz. 47 ze zmianami). Powołany na wstępie akt prawny nie ma charakteru jedynie nowelizującego. Wprowadza on bardzo istotne zmiany w systemie nie tylko uposażeń policjantów, lecz także w strukturze stanowisk występujących w jednostkach organizacyjnych Policji. Zmniejszając liczbę stanowisk, dokonano pewnego ich „spłaszczenia”, co spowodowało wśród policjantów poczucie, że są przenoszeni na niższe stanowiska służbowe. Fakt otrzymywania przez nich takiego samego uposażenia zasadniczego i niejednokrotnie wyższego niż dotychczas dodatku służbowego nie był przez nich oceniany jako gwarancja równorzędności stanowisk.

Dodatkowy problem wynikał z mocy retroaktywnej nowych przepisów. Działanie prawa wstecz jest zawsze kontrowersyjne, nawet jeżeli nie pogarsza sytuacji strony w postępowaniu administracyjnym. W zaistniałej sytuacji dochodziły niezwykle istotne kwestie właściwości organów wydających decyzje w stosunku do policjantów, którzy w okresie od 1 lipca 2000 r. do dnia wejścia w życie nowych przepisów zmieniali

miejsce pełnienia służby.

Decyzje administracyjne, na mocy których zmieniano nazwy stanowisk i określano nowe grupy uposażeń policjantów, stanowiły ostatnio stosunkowo często przedmiot skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zarzuty stawiane w skargach można podzielić na trzy grupy:

- zaskarżone decyzje naruszają prawo, ponieważ są sprzeczne z Konstytucją RP i kodeksem postępowania administracyjnego, zwłaszcza z przepisami zawierającymi zasady procedury administracyjnej oraz zgodności treści decyzji z powołaną podstawą prawną decyzji. Zarzucano, że decyzje dotyczące zwolnienia i mianowania na stanowiska służbowe są wydawane na podstawie przepisów o uposażeniu policjantów, co dowodzi wady decyzji polegającej na rozbieżności między powołaną podstawą prawną a rozstrzygnięciem. Ponadto decyzje mają moc wsteczną;
- zaskarżone decyzje naruszają prawo, ponieważ dokonano przeniesienia policjanta na niższe stanowisko służbowe bez zachowania trybu określonego w art. 38 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. 2000, nr 101, poz. 1092 ze zmianami). Brak równorzędności stanowisk skarżący wywodzili z porównania zmian dotyczących różnych stanowisk. Porównywali zmiany wprowadzone w stosunku do stanowisk, które w poprzednim systemie były równorzędne i zarzucali brak tej równorzędności po zmianach;
- zaskarżone decyzje naruszają prawo, ponieważ mylnie interpretują przepisy rozporządzenia z dnia 28 września 2000 r. Zarzuty te były stawiane przez policjantów, którzy byli zwalniani ze stanowisk służbowych w związku z reformą administracyjną kraju wprowadzoną 1 stycznia 1999 r. Policjantom tym zachowywano wówczas grupy uposażenia zasadniczego. W skargach kwestionowali oni zasadność zastosowania mnożnika kwoty bazowej określone-

go w załączeniu nr 3 do rozporządzenia z dnia 28 września 2000 r. twierdząc, że powinien być zastosowany mnożnik z tabeli zawartej w załączniku nr 2. Ta grupa skarżących wskazywała na brak likwidacji stanowisk, np. kometantów wojewódzkich Policji.

Pierwsze sprawy rozpatrzył Naczelny Sąd Administracyjny 18 czerwca 2001 r. Skargi oddalił. Zaskarżonym decyzjom zarzucano naruszenie Konstytucji RP, wydanie decyzji bez podstawy prawnej (brak zgodności powołanej podstawy prawnej z treścią decyzji) oraz zastosowanie niewłaściwego mnożnika kwoty bazowej.

W ustnych uzasadnieniach wyroków Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że zaskarżone decyzje nie naruszają prawa. Brak jest bowiem w ustawie o Policji upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, określającego strukturę stanowisk w jednostkach organizacyjnych Policji. Można mieć, co prawda, pewne wątpliwości co do poprawności zaskarżonych decyzji, jednakże ich wady nie mają znamion naruszenia prawa. Na bardziej szczegółowe uzasadnienie wyroków trzeba, niestety, poczekać.

A za nami kolejny etap reformy uposażeń, wprowadzania „motywacyjnego systemu płac”. Czy i te decyzje będą kwestionowane przez policję?

maj 2001 r.

*Zmiany w ustawie o cudzoziemcach.
Nowe obowiązki Policji*

1 lipca 2001 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 42, poz. 475). Wprowadza ona nowe i modyfikuje dotychczasowe instytucje prawne, dostosowując kompletnie nasze ustawodawstwo do rozwiązań prawnych Unii Europejskiej w kwestii migracji.

Do nowych instytucji należą:

- Udzielanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony **w celu połączenia z rodziną** (art. 24 a – 24 d). Na wniosek cudzoziemca zamieszkującego na terytorium Polski na podstawie zezwolenia na osiedlenie się albo przez co najmniej 3 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, albo cudzoziemca, któremu nadano status uchodźcy, zezwolenie to wydaje się pozostającemu poza terytorium RP: małżonkowi, dziecku wnioskodawcy lub jego małżonka oraz dziecku przysposobionemu, jeżeli ich pobyt na terytorium RP nie zagrazi zdrowiu publicznemu, nie będzie stanowił obciążenia dla systemu pomocy społecznej i jeżeli wnioskodawca będzie mógł im zapewnić korzystanie ze świadczeń z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych. Zezwolenia tego udziela wojewoda na 12 miesięcy.
- **Ochrona czasowa** cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 51a – 51e). Ochrony czasowej można udzielić cudzoziemcom masowo opuszczającym swój kraj pochodzenia z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domo-

wej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka. Cudzoziemcom tym wydaje się wizę lub udziela zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz można zapewnić zakwaterowanie, wyżywienie i opiekę medyczną. O ochronie czasowej każdorazowo postanawia Rada Ministrów przez rozporządzenie, w którym określa również m.in. szczegółowe zasady finansowania ochrony, limit cudzoziemców, wobec których można sprawować ochronę czasową, okres sprawowania ochrony oraz zakres i formy udzielanych świadczeń (art. 86a ust. 1).

- **Zobowiązanie do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej** (art. 51 f – 51 g). Do opuszczenia terytorium RP w terminie 7 dni można zobowiązać cudzoziemca, wobec którego zachodzi którakolwiek ze wskazanych w ustawie okoliczności uzasadniających wydalenie, a więc: przebywanie na terytorium RP bez wymaganego zezwolenia na wjazd lub pobyt, podjęcie zatrudnienia wbrew warunkom określonym w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu albo podjęcie innej działalności bez wymaganego zezwolenia, nieposiadanie środków niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu i nieopuszczenie terytorium RP w terminie określonym w stosownej decyzji odmawiającej zezwolenia na pobyt. Decyzjom nakazującym opuszczenie terytorium RP nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. **Organem właściwym do wydawania omawianych decyzji jest komendant wojewódzki Policji, a organem odwoławczym od tych decyzji jest wojewoda (art. 86 b)**. Dodać trzeba, że okoliczności, uzasadniające wydanie decyzji zobowiązującej do opuszczenia terytorium RP są poza zasięgiem kompetencji Policji określonych ustawą o Policji, co będzie zmuszać Policję do wyjścia w postępowaniu wyjaśniającym poza rutynowe zainteresowanie względami ochrony porządku publicznego (art. 13 ust. 1 pkt 9). Cudzoziemcowi, który nie

opuścił dobrowolnie terytorium RP mimo decyzji o opuszczeniu kraju, wojewoda wydaje decyzję o wydaleniu. Decyzja ta ma rygor natychmiastowej wykonalności.

- **Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców** (art. 68 a – 68 g) jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach repatriacji, wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wjazdu do niego, nadawania statusu uchodźcy i udzielania cudzoziemcom azylu, a także w sprawach związanych z obywatelstwem polskim, wynikających z zakresu zadań administracji rządowej. Nadzór nad prezesem Urzędu sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, a powołuje i odwołuje go Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Kompetencje Prezesa są szczegółowo wymienione w ustawie; ogólnie można powiedzieć, że w 5 kategoriach spraw jest organem I instancji, w 9 – organem II instancji; kontroluje wykonywanie przez wojewodów zadań wynikających z ustawy i jest w stosunku do nich organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Istotnym i wyjątkowym uprawnieniem Prezesa jest udzielenie zezwolenia na wjazd lub pobyt na terytorium RP cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków dotyczących wjazdu lub pobytu określonych w ustawie, jeżeli wymagają tego względu humanitarne bądź interes Rzeczypospolitej Polskiej. Minister właściwy do spraw wewnętrznych może w wypadkach wskazanych w ustawie tworzyć i rozwiązywać delegatury Urzędu. Z punktu widzenia zadań Policji na uwagę zasługuje **uprawnienie Prezesa do zwracania się m.in. do Policji o przekazanie informacji niezbędnych do prowadzonych postępowań (art. 76 a)**. Tenże Prezes prowadzi obecnie wykaz cudzoziemców niepożądanych, co należało dotychczas do Komendanta Głównego Straży Granicznej (art. 90).

- **Krajowy System Informatyczny** (art. 75 a – 75 d). System ten został utworzony na potrzeby kontroli granicznej, kontroli legalności pobytu i na potrzeby innych postępowań prowadzonych na podstawie ustaw. Minister właściwy do spraw wewnętrznych przetwarza w KSI dane osób:
 - a) poszukiwanych w związku z dotyczącym ich wnioskiem o ekstradycję lub wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania w celu ekstradycji,
 - b) którym przedstawiono zarzut popełnienia przestępstwa lub podejrzanych o popełnienie przestępstwa,
 - c) których dotyczy wnioski o przekazanie w celu wykonania kary,
 - d) znajdujących się w wykazie cudzoziemców niepożądanych,
 - e) zaginionych lub objętych ochroną w związku z toczącym się postępowaniem karnym,
 - f) poszukiwanych na wnioski sądu lub prokuratora w związku z postępowaniem karnym;

przetwarza też dane przedmiotów:

- a) skradzionych lub zaginionych pojazdów mechanicznych, łodzi i jachtów,
- b) skradzionej lub zaginionej broni, amunicji i materiałów wybuchowych,
- c) skradzionych lub zaginionych dokumentów tożsamości i ich druków,
- d) banknotów zgłoszonych jako poszukiwane.

Dane z KSI udostępnia się wymienionym w ustawie organom, m.in. Komendantowi Głównemu Policji, jeżeli są one niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań. Przetwarzanie danych osobowych w KSI podlega kontroli Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Instytucje zmienione w sposób istotny:

1. „Dokument paszportowy” został zastąpiony „dokumentem podróży (art. 2 pkt 1).
2. Dotychczasowa „karta czasowego pobytu” i „karta stałego

pobytu” została zastąpiona „kartą pobytu”, która jest dokumentem stwierdzającym uzyskanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenie na osiedlenie się (art. 2 pkt 4). Wojewoda nie ma już obowiązku zasięgnięcia opinii komendanta wojewódzkiego Policji w sprawach o udzielenie zezwolenia na czas oznaczony; opinię tę wydaje teraz Komendant Główny Straży Granicznej (art. 82 ust. 5), jest ona wymagana w sprawach o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się (art. 82 ust. 6).

3. Zamiast dotychczasowych wiz: pobytowej, pobytowej z prawem do pracy, repatriacyjnej i tranzytowej są wizeny, wizeny tranzytowe i wizeny w celu repatriacji.
4. Do okoliczności uzasadniających odmowę wydania zezwolenia na pobyt (art. 13 ust. 1) dodano:
 - a) wydanie wspomnianej wcześniej ostatecznej decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP,
 - b) niewywiązywanie się ze zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa,
 - c) wjazd lub pobyt cudzoziemca są niepożądane ze względu na zobowiązania wynikające z postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych.
5. Wprowadzono pojęcie małżeństwa zawartego wyłącznie w celu uzyskania zezwolenia, które to małżeństwo nie może zostać uznane za okoliczność uzasadniającą wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 17 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 17a).
6. Dotychczasowy obowiązek meldunkowy cudzoziemca został zastąpiony kontrolą legalności pobytu cudzoziemca (art. 26 ust. 1). Do kontroli stosownych dokumentów i zezwoleń, a także w określonych sytuacjach – kontroli posiadania środków niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu są m.in. uprawnione organy Policji (art. 78 ust. 1 pkt 2).
7. Znacznie bardziej szczegółowo uregulowano postępowanie o nadanie statusu uchodźcy (art. 32 – 49). Sprecyzo-

wano zadania i tryb pracy Rady do Spraw Uchodźców podkreślając, że jest to organ administracji publicznej (art. 69–75).

Informacji i przypomnienia wymagają jeszcze inne obowiązki Policji w postępowaniu wobec cudzoziemców:

- W kwestiach ochrony porządku publicznego (art. 13 ust. 1 pkt 9, art. 22 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2, art. 23 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, art. 24 ust. 1 pkt 2, art. 24 d pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 4, art. 57 ust. 1 pkt 1) właściwe organy przed wydaniem stosownej decyzji mogą zasięgać opinii właściwego komendanta Policji (z tym że zaskarżeniu podlega wyłącznie opinia w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się).
- Policja pobiera od cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, wobec których wydano decyzję o wydaleniu, i od cudzoziemców korzystających z ochrony czasowej odciski linii papilarnych oraz sporządza ich fotografie (art. 38 ust. 1 pkt 1, art. 51 c i art. 56, art. 67 ust. 1 pkt 8, art. 87 ust. 2).
- Policja wykonuje obowiązek niezwłocznego odstawienia do granicy cudzoziemca, wobec którego wydano decyzję o wydaleniu (art. 57 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 3).
- Policja stosuje zatrzymanie cudzoziemca (art. 59 w zw. z art. 88 ust. 1) oraz wnioskuje o umieszczenie cudzoziemca w areszcie w celu wydalenia lub w strzeżonym ośrodku (art. 59 ust. 1 i 2 w zw. z art. 88 ust. 2).
- Koszty związane z wydaleniem podlegają egzekucji administracyjnej. Do wystawienia tytułu wykonawczego jest uprawniony organ wydający decyzję o wydaleniu. Jeżeli środki pieniężne cudzoziemca znajdują się w depozycie jednostki Policji, jest ona organem uprawnionym do egzekucji (art. 62 ust. 4 i 5).
- Komendant Główny Policji jest organem uprawnionym do otrzymania, na swój wniosek, informacji o danych umiesz-

czonych w wykazie cudzoziemców niepożądanych (art. 65 ust. 1).

- Komendant Główny Policji prowadzi rejestr odcisków linii papilarnych, o których mowa w art. 38 ust. 1 pkt 1, art. 51 c i art. 56, przy czym rejestr ten jest prowadzony oddzielnie od zbiorów i rejestrów przechowywanych w innych celach (art. 67 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 91 ust. 2 i 3).
- Komendanci wojewódzcy Policji prowadzą rejestry osób zobowiązanych do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wydanych w tych sprawach decyzji (art. 67 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 91 ust. 1).
- Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki Policji mogą złożyć wniosek do właściwego wojewody o wydalenie cudzoziemca (art. 87 ust. 1).
- Komendantowi wojewódzkiemu Policji może podlegać strzeżony ośrodek dla cudzoziemców, tworzony i likwidowany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 89 ust. 1).
- Komendant Główny Policji może wносить o wpis do wykazu cudzoziemców niepożądanych prowadzonego przez Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców (art. 90 ust. 2 pkt 1).

Należy zwrócić uwagę na mające znaczenie dla praktyki policyjnej akty wykonawcze wydane na mocy znowelizowanej ustawy. I tak, minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych wyda rozporządzenie określające:

- 1) szczegółowe zasady i tryb postępowania w sprawach zobowiązania do opuszczenia i wydalenia cudzoziemców z terytorium RP oraz prowadzenia rejestrów i ewidencji,
- 2) wzory ewidencji zaproszeń, wykazu oraz rejestrów prowadzonych m.in. przez Policję.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych wyda także rozporządzenie określające szczegółowe warunki przeprowa-

dzania m.in. przez Policję kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP.

Dla praktyki policyjnej w sprawach cudzoziemców istotne znaczenie mają przepisy przejściowe (art. 12 – 18 ustawy zmieniającej), określające m.in. ważność dotychczasowych dokumentów, legalność zawisłych postępowań administracyjnych oraz zakres obowiązywania dotychczasowych aktów wykonawczych.

sierpień 2001 r.

***Status prawny policjantów oddelegowanych
do grup operacyjno-śledczych***

Z dokumentów, zwłaszcza zaś z decyzji nr 246 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 października 2000 r. o powołaniu grupy operacyjno-śledczej wynika, że mł. asp. T. M. – starszy asystent Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego KPP w M. od 27 października 2000 r. jest członkiem Międzywojewódzkiej Grupy Operacyjno-Śledczej, usytuowanej w pomieszczeniach Komendy Miejskiej Policji w S. W tej decyzji Komendant Główny Policji określił skład osobowy grupy i zakres założonych zadań służbowych do wykonania, nie postanowił zaś o zmianie dotychczasowego miejsca pełnienia służby, zmianie stosunku służbowego wytypowanych do grupy policjantów, a konkretnie o delegowaniu policjantów do czasowego pełnienia służby w innej miejscowości w trybie art. 36 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późn. zm.). Tym samym decyzja nr 246 nie jest decyzją personalną, lecz aktem kierowania wewnętrznego. Dokument ten jest poleceniem służbowym, wydanym przez Komendanta Głównego Policji jako przełożonego wszystkich funkcjonariuszy Policji na podstawie dyspozycji art. 6 g w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o Policji. Stanowi podstawę do wydania przez bezpośredniego lub wyższego przełożonego policjanta polecenia wyjazdu służbowego i wypłaty należności pieniężnych przysługujących z tytułu podróży służbowej (delegacji).

Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrz-

nych i Administracji z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom należności za podróże służbowe i przeniesienia (Dz. U. nr 62, poz. 733) – podróżą służbową jest wykonywanie przez policjanta czynności służbowych poza miejscowością, stanowiącą siedzibę jednostki organizacyjnej Policji, w której policjant pełni służbę, zwaną „stałym miejscem pełnienia służby”, w terminie i miejscu na terenie kraju, określonych w poleceniu wyjazdu służbowego.

W tym stanie faktycznym i prawnym, skoro Komendant Główny Policji nie podjął formalnej decyzji oddelegowania policjanta do czasowego pełnienia służby w innej miejscowości, to znaczy, że mł. asp. T. M., funkcjonariusz KPP w M. otrzymał polecenie służbowe wykonania zadań określonych w decyzji Komendanta Głównego Policji poza miejscowością, w której znajduje się stałe miejsce pełnienia służby (jednostka macierzysta policjanta), w ramach delegacji służbowej.

Należy przy okazji przypomnieć o respektowaniu postanowień § 23 zarządzenia nr 14 Komendanta Głównego Policji z dnia 9 września 1999 r. w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji, pomocy prawnej i informacji prawnej, w myśl którego komendom powiatowym (miejskim) Policji pomocy prawnej udzielają zespoły prawne właściwych komend wojewódzkich Policji.

***Podmioty właściwe do ponoszenia kosztów
za holowanie i parkowanie pojazdów
(opinia prawna)***

Na wielu parkingach są przechowywane pojazdy, które pomimo upływu długiego okresu od wydania przez Policję dyspozycji ich przemieszczenia nie zostały odebrane przez osoby uprawnione. Taki stan niejednokrotnie jest podstawą do kierowania przez właścicieli parkingów do Policji roszczeń o zapłatę należności wynikających z kosztów holowania i parkowania pojazdów. W związku z tym zrodziła się konieczność prawnego rozważenia kwestii podmiotów zobowiązanych do ponoszenia tych kosztów.

Pojazdy przechowywane na parkingach znalazły się tam na podstawie różnych zdarzeń prawnych, które stanowią kryterium podziału.

Pierwszą grupą są pojazdy znalezione i porzucone, drugą – dowody rzeczowe i przedmioty zatrzymane, trzecią – pojazdy usuwane i parkowane w celu zapewnienia sprawności ruchu i usuwane w celu umożliwienia akcji ratowniczych.

I. Pojazdy znalezione i porzucone

Postępowanie w sprawach rzeczy znalezionych, a także z mocy art. 183 § 2 k.c. – porzuconych reguluje wydane na podstawie art. 185 k.c. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie rzeczy znalezionych (Dz. U. nr 22, poz. 141 z późn. zm.), dekret z dnia 18 wrze-

śnia 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. nr 41, poz. 184 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie zbywania niektórych ruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub podlegających sprzedaży przez organy administracji rządowej na podstawie przepisów szczególnych (Dz. U. nr 28, poz. 258).

Zgodnie art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872) do kompetencji organów samorządu powiatowego przeszły jako zadania z zakresu administracji rządowej określone w przepisach zadania urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej oraz zadania i kompetencje kierowników tych urzędów. Tak więc wykonywanie zadań dotyczących rzeczy znalezionych przeszło do kompetencji organów samorządowych.

W myśl przepisów o rzeczach znalezionych starosta jako organ właściwy do prowadzenia postępowania w tej kwestii, odbiera zawiadomienie o znalezieniu rzeczy (zawiadamiającym może być Policja), przechowuje rzecz przez czas trwania postępowania i poszukuje osoby uprawnionej do odbioru rzeczy. Koszty przechowywania rzeczy, poszukiwania uprawnionego do odbioru, znaleźne dla znalazcy oraz wszelkie pozostałe koszty związane z tym postępowaniem, w tym koszty holowania w wypadku pojazdów, ponosi starostwo. Jeżeli poszukiwania uprawnionego nie dadzą rezultatu, a rzecz nie przejdzie na własność znalazcy, to organ przechowujący ma przesłanki do orzeczenia na podstawie przepisów dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. nr 41, poz. 184 z późn. zm.) oraz w trybie określonym w rozporządzeniu z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz. U. nr 7, poz. 78 z późn. zm.) o przejściu rzeczy na własność Skarbu Państwa.

Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia definicja „depozytu” zawarta w art. 2 dekretu, który za depozyt uznaje m.in. rzeczy znalezione i inne cudze rzeczy pozostające we władaniu instytucji.

Ruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa na skutek ich niepodjęcia przez osobę uprawnioną, podlegają zbyciu na zasadach i w trybie egzekucji administracyjnej. Rzecz zostaje przejęta przez Urząd Skarbowy, który jako organ likwidacyjny staje się z tą chwilą właściwy do dozoru, szacowania i zbywania ruchomości. Wszystkie koszty powinny być pokryte przez organ likwidacyjny ze środków uzyskanych ze sprzedaży rzeczy. Jednak do czasu wydania decyzji o przejściu rzeczy na Skarb Państwa to starostwo ma obowiązek ponieść wszelkie wydatki związane z rzeczą ze środków otrzymanych z budżetu państwa z przeznaczeniem na realizację ustawowo zleconych zadań.

Podmiotem zobowiązanym do pokrywania kosztów holowania i parkowania pojazdów znalezionych i porzuconych jest zatem starostwo, ewentualnie Urząd Skarbowy, który dokonał likwidacji depozytu, a koszty nie zostały wcześniej uiszczone przez organ administracji samorządowej.

II. Dowody rzeczowe i przedmioty zatrzymane w postępowaniu karnym

Postępowanie w tych sprawach regulują przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555), dekret z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. nr 41, poz. 184) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz. U. nr 7, poz. 78). Zgodnie z treścią art. 619 § 1 k.p.k. wydatki ponoszone w toku postępowania karnego obciążają tymczasowo Skarb Państwa. Natomiast w orzeczeniu kończącym postępowanie sąd określa, kto, w jakiej części i zakresie ponosi koszty pro-

cesu (art. 626 § 1 k.p.k.).

Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych jest reprezentowany przez jednostki organizacyjne, którymi mogą być sąd, prokuratura czy Policja. Na tym etapie rozważań należy wskazać, w jakich przypadkach jednostki organizacyjne Policji będą tymczasowo ponosiły wydatki poczynione w toku postępowania karnego. Kwestie te regulują „Zasady ponoszenia przez Prokuraturę i Policję wydatków w postępowaniu przygotowawczym” uzgodnione w styczniu 2000 r. pomiędzy Prokuraturą Krajową Ministerstwa Sprawiedliwości a Komendą Główną Policji. Zgodnie z tymi zasadami Policja ponosi wydatki:

- 1) w śledztwach i dochodzeniach wszczętych przez prokuratora i powierzonych do prowadzenia Policji w całości albo w określonym zakresie, z wyjątkiem wydatków wynikających z wykonania wydanych przez prokuratora postanowień i związanych z ich realizacją zarządzeń;
- 2) w dochodzeniach wszczętych przez Policję, z wyjątkiem wydatków wynikających z wykonania wydanych przez prokuratora postanowień i związanych z ich realizacją zarządzeń;
- 3) w dochodzeniach wszczętych przez inny organ i powierzonych przez prokuratora do dalszego prowadzenia Policji od dnia wydania zarządzenia o powierzeniu, z wyjątkiem wydatków ponoszonych przy wykonywaniu wydanych przez prokuratora postanowień i związanych z ich realizacją zarządzeń;
- 4) w sprawach realizowanych w ramach dochodzenia w niezbędnym zakresie, z wyjątkiem wydatków związanych z czynnościami dokonywanymi osobiście lub kierowanymi przez prokuratora albo wykonywanymi przez Policję na podstawie jego postanowień lub zarządzeń;
- 5) od dnia wpływu do jednostki Policji akt postępowania zwróconych przez Policję w celu uzupełnienia braków po-

stępowania przygotowawczego, mimo wniosku Policji o wydanie lub zatwierdzenie przez prokuratora decyzji kończącej postępowanie do dnia przekazania akt prokuratorowi po wykonaniu zleconych czynności, z wyjątkiem wydatków związanych z realizacją postanowień wydanych w tym okresie przez prokuratora. Na tych samych zasadach są ponoszone koszty wydatków w okresie zawieszenia postępowania przygotowawczego, a także wynikające z przeprowadzenia zleconych Policji przez prokuratora czynności dowodowych mających na celu sprawdzenie okoliczności uzasadniających wydanie postanowienia o podjęciu lub wznowieniu postępowania przygotowawczego.

Policja ponosi koszty przechowywania dowodów rzeczowych jeszcze przez 14 dni, a w sprawach aresztowych przez 7 dni od daty przesłania prokuratorowi akt sprawy z wnioskiem o wydanie lub zatwierdzenie decyzji kończącej postępowanie. Razem z wnioskiem należy przekazać dowody rzeczowe, także te, których przechowywanie pociąga za sobą wydatki, a jeżeli nie jest to możliwe, należy prokuratora powiadomić o dowodach rzeczowych i poinformować w piśmie przesyłającym akta sprawy o rodzaju dowodów rzeczowych, miejscu ich przechowywania i stawce ponoszonych wydatków. Policja powiadamia także pisemnie przechowującego dowody rzeczowe, że z dniem, w którym upłynął termin, następuje zmiana płatnika z Policji na prokuraturę.

W sprawie będącej przedmiotem opinii należy zatem ustalić, w jakich formach były prowadzone postępowania przygotowawcze i kiedy Policja przekazała prokuratorowi akta postępowań z wnioskiem o wydanie lub zatwierdzenie decyzji kończącej na tym etapie postępowanie.

W wypadku pojazdów, które stanowiły dowód rzeczowy w sprawie, a także tych, które zostały zatrzymane, a nie wydano postanowienia o uznaniu za dowód rzeczowy, nale-

ży kierować się regulacjami zawartymi w dekreście o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy. Na mocy art. 2 depozytem są m.in. dowody rzeczowe i przedmioty zatrzymane, co do których zapadło prawomocne orzeczenie o wydaniu ich uprawnionemu. Instytucje, w których znajdują się nie podjęte depozyty (sąd, prokuratura czy Policja), są obowiązane wezwać osoby uprawnione do odbioru depozytu oraz wskazać skutki niepodjęcia depozytów w postaci orzeczenia o przejściu depozytu na własność Państwa. Termin do podjęcia depozytu wynosi dwa lata od chwili doręczenia wezwania, a w wypadku niemożności doręczenia – od dnia zwrotu wezwania bądź stwierdzenia niemożności doręczenia. Jeśli chodzi o samochody przechowywane na parkingach – ponieważ koszty przechowywania byłyby niewspółmiernie wysokie w stosunku do ich wartości, termin ten ulega skróceniu do 30 dni. Zgodnie bowiem z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność państwa decyzja o sprzedaży w wypadku wskazanym wyżej może być wydana już po upływie 30 dni od dnia wezwania do odbioru przedmiotu lub zwrotu wezwania, albo stwierdzenia niemożności doręczenia.

W zależności od przedmiotu depozytu należy wyodrębnić dwa tryby postępowania. W trybie zwykłym po upływie 2 lat organ lub instytucja, do której dyspozycji przedmiot przechowywano (sądy, prokuratury, Policja), orzekają w trybie decyzji administracyjnej o przejściu depozytu na własność państwa, a następnie depozyty przekazuje się właściwemu organowi administracji skarbowej. Tryb szczególnie jest przewidziany dla przedmiotów, których przechowywanie pociąga za sobą niewspółmierne koszty w stosunku do ich wartości. W takich przypadkach te same organy mogą wydać po upływie 30 dni od wezwania decyzję o sprzedaży depozytu. Po uprawomocnieniu się orzeczenia należy je

skierować do właściwego ze względu na miejsce położenia ruchomości (miejsce przechowywania samochodu) urzędu skarbowego do wykonania. Suma uzyskana ze sprzedaży, po potrąceniu kosztów, m.in. opłat za holowanie i parkowanie, wchodzi w miejsce depozytu. Suma ta pozostaje na koncie depozytowym przez dwa lata od dnia wezwania uprawnionego do odbioru depozytu. Po bezskutecznym upływie tego terminu ten sam organ wydaje decyzję o przejściu sumy depozytu na własność państwa.

III. Pojazdy usuwane i parkowane w celu zapewnienia sprawności ruchu i usuwane w celu umożliwienia akcji ratowniczych

W przedmiocie usuwania i parkowania pojazdów, by zapewnić sprawność ruchu, i usuwania pojazdów, by umożliwić akcje ratownicze, mają zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie usuwania pojazdów i blokowania ich kół (Dz. U. z 2000 r. nr 5, poz. 64) wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 129 ust. 5 pkt 1, 2, 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. nr 98, poz. 602 z późn. zm.). Zgodnie z regulacją zawartą w rozporządzeniu właściciel pojazdu:

- a) pozostawionego w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub zagraża bezpieczeństwu,
- b) kierowanego przez osobę znajdującą się w stanie nietrzeźwości lub stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu, jeżeli nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu w inny sposób,
- c) kierowanego przez osobę nie posiadającą przy sobie wymaganych dokumentów uprawniających do kierowania i używania pojazdu, jeżeli nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu w inny sposób,
- d) zarejestrowanego lub czasowo dopuszczonego do ruchu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo zarejestro-

wanego za granicą, jeżeli kierujący nie okazał dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub stwierdzającego opłacenie składki tego ubezpieczenia,

- e) którego stan techniczny zagraża bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego, powoduje uszkodzenie drogi albo narusza wymagania ochrony środowiska, jeżeli nie można zabezpieczyć pojazdu w inny sposób,
- f) którego stan techniczny wskazuje na to, że nie jest używany

pokrywa koszty holowania i parkowania z zastrzeżeniem, że w wypadku istnienia możliwości zabezpieczenia pojazdu kierowanego przez osobę w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu lub przez osobę nie posiadającą przy sobie dokumentów w inny sposób właściciel pojazdu jest obowiązany pokryć koszty poniesione przez podmiot usuwający pojazdy od chwili przyjęcia dyspozycji usunięcia pojazdu.

W wypadku usuwania pojazdów utrudniających prowadzenie akcji ratowniczych koszty usunięcia lub przemieszczenia pojazdu utrudniającego prowadzenie akcji ratowniczej wchodzi w skład kosztów tej akcji. Jednakże właściciel pojazdu poniesie koszty, jeżeli pojazd został pozostawiony w miejscu gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub zagraża bezpieczeństwu. Jeżeli jednak w trakcie akcji ratowniczej przed przewiezieniem lub odholowaniem pojazdu i umieszczeniem go na parkingu strzeżonym przybyła osoba uprawniona do korzystania z niego i okazała dokumenty uprawniające do kierowania i używania pojazdu właściciel pojazdu pokryje tylko koszty poniesione przez podmiot usuwający od chwili przyjęcia dyspozycji usunięcia pojazdu.

W przytoczonych przykładach koszty związane z usuwaniem i parkowaniem pojazdów ponosi właściciel pojazdu

lub organizator akcji ratowniczej, bez względu na fakt, iż najczęściej podmiotem przekazującym dyspozycję usunięcia lub przemieszczenia pojazdu jest Policja. Podobne uregulowania istniały do 13 lutego 2000 r. Obowiązujące wówczas rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 1993 r. w sprawie określenia warunków i trybu oraz jednostek i zasad ich współdziałania z Policją w zakresie usuwania i blokowania pojazdów oraz pilotowania pojazdów nienormatywnych (Dz. U. nr 49, poz. 225 z późn. zm.) stanowiło, że właściciel pojazdu ponosi koszty usuwania i parkowania pojazdu pozostawionego w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu, albo pojazdu prowadzonego przez osobę znajdującą się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo podobnie działającego środka. Podmiotem zlecającym usuwanie pojazdu była Policja. Zgodnie z § 6 rozporządzenia podmiot, który fizycznie dokonał usunięcia pojazdu, był obowiązany wystawić właścicielowi pojazdu rachunek, natomiast sposób przyjęcia i warunki parkowania usuniętego pojazdu oraz sposób jego wydania były uzgodnione przez Policję i podmioty zarządzające parkingami.

Osobnego omówienia wymaga kwestia dotycząca postępowania z pojazdami usuniętymi z powodu nieokazania przez kierującego dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub stwierdzającego opłacenie składki tego ubezpieczenia stanowiącej wypełnianie dyspozycji § 1 pkt 1 lit. d rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie usuwania pojazdów i blokowania ich kół (Dz. U. nr 5, poz. 64). W tej kwestii współdziałają Policja i przedsiębiorcy wykonujący czynności usuwania lub przemieszczania pojazdów bądź parkowania na parkingach strzeżonych. W tym wypadku Policja wydaje dyspozycje usunięcia lub

przemieszczenia pojazdu i niezwłocznie powiadamia komendę powiatową Policji właściwą ze względu na miejsce, z którego usunięto lub przemieszczono pojazd, o dokonanych czynnościach, ze wskazaniem parkingu strzeżonego, na którym umieszczono pojazd. Ponadto na mocy § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r. w sprawie organów uprawnionych i organów obowiązanych do przeprowadzania kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego oraz trybu ustalania i egzekwowania opłaty za niedopełnienie tego obowiązku (Dz. U. nr 74, poz. 474) Policja ma obowiązek powiadomić Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny o tym, że osoba kontrolowana nie przedstawiła organowi kontrolującemu dokumentu potwierdzającego fakt zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia.

Na tym kończy się rola Policji. Dalej podmioty właściwe postępują zgodnie ze swoimi kompetencjami, tj. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny lub gmina dochodzą roszczeń z tytułu nieuiszczenia opłaty, a właściciel parkingu powiadamia starostę o porzuconym pojeździe.

***Wykup lokali mieszkalnych pozostających
w trwałym zarządzie jednostek
organizacyjnych Policji***

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz. U. z 2001 r., nr 4, poz. 24) wprowadza możliwość wykupu lokali mieszkalnych przez **osoby uprawnione**. Osobami tymi – zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy – są:

- 1) pracownicy lub byli pracownicy zbywcy, zajmujący mieszkanie na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony lub decyzji administracyjnej o przydziale,
- 2) osoba bliska pracownikowi lub byłemu pracownikowi, której przysługuje wstąpienie w stosunek najmu mieszkania na podstawie przepisów ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (j.t. Dz. U. z 1998 r. nr 120, poz. 787 z późn. zm.).

Pracownikiem – w myśl art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (j.t. Dz. U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 z późn. zm.) – jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Osobami uprawnionymi w rozumieniu ustawy nie są zatem policjanci i inne osoby pozostające w stosunku służby, z wyjątkiem żołnierzy zawodowych, których uprawnienia w zakresie warunków nabywania osob-

nych kwater stałych regulują odrębne przepisy, t.j. ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 86, poz. 433 z późn. zm.).

W trybie przepisów cytowanej ustawy z dnia 15 grudnia 2001 r. osoby uprawnione mogą nabywać lokale mieszkalne od zbywców, którymi – w myśl art. 2 pkt. 1 – są: przedsiębiorstwa państwowe (z wyjątkiem PKP); spółki handlowe, w których Skarb Państwa jest podmiotem dominującym; inne państwowe osoby prawne (z wyjątkiem Wojskowej Agencji Mieszkaniowej). W tej grupie nie mieszczą się więc jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, którym powierzono trwałe zarząd mieszkaniami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, np. organom administracji rządowej, którymi są również komendanci Policji.

Odrębną kategorię zbywców wymienia art. 10 cytowanej ustawy, stanowiąc, iż mieszkania będące własnością Skarbu Państwa, pozostające w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej mogą być zbyte osobom uprawnionym na ich wniosek po cenie pomniejszonej stosownie do art. 6 tej ustawy. I ten właśnie przepis ma zastosowanie do lokali mieszkalnych pozostających w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych Policji. W kontekście przytoczonych przepisów wykup mieszkań dotyczy tylko osób uprawnionych z art. 2 pkt 2 ustawy, a więc wyłącza osoby pozostające w stosunku służby, jak również emerytów i rencistów policyjnych, gdyż osoby te nie są (nie byli) pracownikami w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Mieszkania te **mogą** być sprzedawane osobom uprawnionym, jeżeli w terminie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od dnia 7 lutego 2001 r. złożą wniosek o wykup do organu reprezentującego Skarb Państwa. W odniesieniu do nieruchomości organem tym jest starosta. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. nr 46, poz. 543) starosta

jest uprawniony – po uzyskaniu zgody wojewody – do zbycia nieruchomości. Uprawnienie do zbywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa nie przysługuje bowiem jednostkom organizacyjnym, którym powierzono trwałą zarząd – art. 43 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 2 powołanej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.

W stosunku do lokali mieszkalnych będących w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych Policji przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. mają zatem bardzo ograniczone działanie i mogą mieć zastosowanie do niewielkiej grupy osób uprawnionych, które otrzymały tego rodzaju lokale mieszkalne na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2000 r. nr 101, poz. 1092).

Tak przedstawiony pogląd wywołał kontrowersje w środowisku policyjnym. W związku z tym Biuro Prawne KGP wystąpiło w marcu 2001 r. do Departamentu Prawnego MSWiA o zajęcie stanowiska co do możliwości stosowania przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. do policjantów zajmujących lokale mieszkalne w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, a pozostających w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych Policji. W piśmie z maja 2001 r. Departament Prawny MSWiA stwierdził, że „... zasadnym wydaje się zastosowanie wykładni funkcjonalnej (celowościowej) przepisów art. 2 pkt 2 lit. a i art. 10 przedmiotowej ustawy i uznanie, że potraktowanie funkcjonariuszy Policji i innych służb jako nieuprawnionych do nabycia mieszkań na zasadach określonych w ustawie jest **niezgodne z intencjami ustawodawcy**, oraz pozostawałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i zasadami sprawiedliwości społecznej obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym ...”. Tak przedstawiona interpretacja jest zbyt rozległa. Skoro bowiem odwołano się do woli ustawodawcy, to należałoby sięgnąć do uzasad-

nienia przedmiotowej ustawy. Z uzasadnienia jednak wynika, iż ustawa „... ma na celu regulację sprzedaży najemcom mieszkań zakładowych ... Jest jednocześnie wyjściem naprzeciw oczekiwaniom społecznym, związanym z warunkami formalnoprawnymi i finansowaniem budowy mieszkań zakładowych oraz dotychczasową – budzącą powszechne protesty – praktyką sprzedaży niektórych pojedynczych bloków mieszkalnych lub całych osiedli mieszkań zakładowych wraz z lokatorami jednemu nabywcy za bardzo niską cenę ...”

Generalnie zatem ustawa miała na celu uregulowanie kwestii nabycia przez najemców mieszkań zakładowych, będących własnością przedsiębiorstw państwowych, spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, które to podmioty – w związku z przeobrażeniami własnościowymi – odmawiały najemcom sprzedaży lokali bądź – jako majątek zakładu – stawały się własnością innego nabywcy. Z istoty swojej problem ten nie dotyczy więc lokali mieszkalnych będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych Policji, gdyż nie podlegają one tym procesom. Ponadto, stosując zasadę, iż organy administracji działają na podstawie i w granicach ustawy, rozszerzenie zakresu jej stosowania do osób w niej nie wymienionych nie znajduje umocowania prawnego; mogłoby również być ocenione jako działanie na szkodę Skarbu Państwa. Do czasu zatem odmiennego uregulowania przedstawionej kwestii bądź stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, iż art. 2 ustawy narusza zasadę równości wobec prawa (wniosek w tej kwestii został bowiem złożony przez związek zawodowy policjantów), brak jest podstawy prawnej do stosowania przepisów ustawy do policjantów zajmujących lokale mieszkalne w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, a pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji.

Stan prawny sprzed 19 października 2001 r.

*Wszczęcie postępowania o przestępstwo
skarbowe przeciwko policjantowi,
a zawieszenie go w czynnościach służbowych
(opinia prawna)*

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny skarbowy (Dz. U. nr 83, poz. 931) nie wniosła żadnych zmian w ustawie o Policji. W związku z tym powstała wątpliwość, czy wszczęcie postępowania w sprawach o umyślne przestępstwo skarbowe przeciwko policjantowi stanowi podstawę do obligatoryjnego zawieszenia go w czynnościach służbowych na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2000 r. nr 101, poz. 1092). Przepis ten mówi, że policjanta zawiesza się w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne z oskarżenia publicznego – na czas nie dłuższy niż trzy miesiące.

Bezsporne w sprawie jest to, że każde przestępstwo skarbowe jest ścigane z oskarżenia publicznego. Wątpliwości dotyczą tego, w jakiej relacji pozostają do siebie pojęcia „przestępstwo” i „przestępstwo skarbowe”, które jest odrębną kategorią czynów zabronionych pod groźbą kary określonej w ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy. Kodeks karny nie zawiera definicji przestępstwa, jedynie pośrednio wskazuje na pewne jej elementy. W rozdziale XIV. **Objaśnienie wyrażeń ustawowych**, w art. 115 § 1 k.k. zdefiniowano czyn zabroniony jako zachowanie

o znamionach określonych w ustawie karnej. Kodeks karny skarbowy w rozdziale 5 w art. 53 § 2 zawiera definicję przestępstwa skarbowego jako czynu zabronionego przez kodeks pod groźbą kary grzywny w stawkach dziennych, kary ograniczenia wolności lub kary pozbawienia wolności. Definicja czynu zabronionego z art. 53 § 1 k.k.s. odnosi się zarówno do przestępstw skarbowych, jak i wykroczeń skarbowych co oznacza, że nie odnosi się do przestępstwa pospolitego.

Przestępstwem skarbowym może być tylko czyn zabroniony określony w k.k.s., którego znamiona określa się przez analizę norm prawa:

- 1) podatkowego i rozliczeń z tytułu dotacji lub subwencji,
- 2) celnego oraz zasad obrotu z zagranicą towarami i usługami,
- 3) dewizowego,
- 4) organizacji gier losowych i zakładów wzajemnych,
- 5) prywatyzacji mienia Skarbu Państwa.

Konstatację, że w art. 1 k.k.s. mieszczą się przestępstwa pospolite i że definicje pojęć „przestępstwo” i „przestępstwo skarbowe” są tożsame, uważam za chybioną. Potwierdzeniem tego stanowiska może być też art. 8 § 1 k.k.s., który wyraźnie odróżnia przestępstwo skarbowe od czynu wyczerpującego znamiona przestępstwa określonego w przepisach karnych innej ustawy.

Kodeks karny skarbowy nie jest również inną ustawą dodatkową w rozumieniu art. 116 k.k., który odnosi się do ustaw tworzących prawo karne powszechne. Kodeks karny skarbowy wraz z ustawami związkowymi stanowi dziedzinę autonomiczną.

Przestępstwa pospolite występują w k.k. i w ustawach dodatkowych, stanowiących prawo karne materialne, zwane powszechnym. W stosunku do ustaw dodatkowych mają zastosowanie przepisy zawarte w części ogólnej k.k., chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich zastosowanie. Istotne

znaczenie ma też przepis art. 20 § 1 k.k.s. przyjmujący zasadę, że do przestępstw skarbowych nie mają zastosowania przepisy części ogólnej Kodeksu karnego, w tym art. 1 k.k.

Kodeks karny skarbowy nie tylko zawiera inne uregulowanie definicji przestępstwa, lecz także w rozdziale 3 reguluje odrębnie odnoszące się wyłącznie do przestępstw skarbowych następujące problemy:

- a) odpowiednie stosowanie niektórych przepisów kodeksu karnego (art. 20 § 2 k.k.s.),
- b) odrębne rozwiązania dotyczące usiłowania (art. 21 k.k.s.),
- c) katalog kar, środków karnych i zabezpieczających (art. 22 k.k.s.),
- d) zasady wymiaru grzywny w stawkach dziennych (art. 23 k.k.s.),
- e) odpowiedzialność posiłkowa (art. 24 i 25 k.k.s.),
- f) kara ograniczenia wolności (art. 26 k.k.s.),
- g) dolna granica kary pozbawienia wolności (art. 27 k.k.s.),
- h) granice kary nadzwyczajnie obostrzonej (art. 28 k.k.s.),
- i) postacię przepadku przedmiotów (art. 29 – 31 k.k.s.),
- j) ściągnięcie równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów (art. 32 k.k.s.),
- k) przypadek osiągniętych korzyści (art. 33 k.k.s.),
- l) zakazy (art. 34 k.k.s.),
- ł) podanie wyroku do publicznej wiadomości (art. 35 k.k.s.),
- m) nadzwyczajne złagodzenie kary (art. 36 k.k.s.),
- n) nadzwyczajne obostrzenie kary (art. 37, 38 k.k.s.),
- o) zasady wymiaru kary łącznej (art. 39, 40 k.k.s.),
- p) warunkowe umorzenie postępowania i inne środki związane z podaniem sprawców próbie (art. 41, 42 k.k.s.),
- r) środki zabezpieczające (art. 43 k.k.s.),
- s) przedawnienie karalności przestępstwa skarbowego oraz wykonywania środków karnych (art. 44, 45 k.k.s.).

Powyższe wyliczenie wskazuje, że rozdział 3 zawiera jedynie te przepisy, które są ściśle związane z przestępstwami

skarbowymi. Oto przepis § 1 i 2 art. 20 k.k.s.: „Art. 20 § 1. Do przestępstw skarbowych nie mają zastosowania przepisy części ogólnej Kodeksu karnego, z zastrzeżeniem § 2. § 2. Przepisy art. 18 § 2 i 3, art. 19 – 20, 21 § 2 i 3, art. 22 – 24, 27 § 1, art. 40 § 1, art. 41, 43 § 2, art. 51, 57 – 58 § 1, art. 60 § 1 i 2, art. 62 – 63, 65, 66 § 1 i 2, art. 67 – 70, 72 – 78 § 1 i 2, art. 79 § 1, art. 80 § 1 i 2, art. 81 – 83, 85, 86 § 2 i 3, art. 87, 89 § 1 i 2, art. 90, 92 – 98, 103 § 1, art. 104 § 1 zdanie pierwsze, art. 106 – 107 § 1, 2, 4 i 5, art. 108 oraz 114, a także wskazane w innych przepisach niniejszego rozdziału, przepisy części ogólnej kodeksu karnego stosuje się odpowiednio do przestępstw skarbowych”.

W art. 20 § 2 k.k.s. zawarto ogólną klauzulę, o której mowa w art. 20 § 1 k.k.s. Sformułowanie zawarte w art. 20 § 2 k.k.s. o odpowiednim zastosowaniu innych przepisów kodeksu karnego wskazano w przepisach rozdziału 3. Wymienione w art. 20 § 2 k.k.s. przepisy części ogólnej kodeksu karnego dotyczą:

- podżegania i pomocnictwa (art. 18 § 2 i 3, art. 19, 22),
- zasad odpowiedzialności karnej osoby współdziałającej (art. 20, 21, 23),
- dopuszczalnego ryzyka (art. 27 § 1), która to instytucja w wypadku przestępstw skarbowych ma bardzo ograniczone znaczenie,
- pozbawienia praw publicznych (art. 40),
- zakazów: zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu i prowadzenia określonej działalności gospodarczej (art. 41, 43 § 2),
- pozbawienia lub ograniczenia praw rodzicielskich (art. 51),
- zasad wymiaru kary (art. 57 – 58 § 1),
- nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 60 § 1 i 2),
- sposobu wykonania kary pozbawienia wolności (art. 62),
- sposobu zaliczania okresu rzeczywistego stosowania kar i środków (art. 63),

- powrotu do przestępstwa (art. 65),
- warunkowego umorzenia postępowania (art. 66 § 1 i 2, art. 67 – 68),
- warunkowego zawieszenia wykonywania kary (art. 69 – 70, 72, 76),
- warunkowego zwolnienia (art. 77 – 78 § 1 i 2, art. 79 § 1, art. 80 § 1 i 2, art. 81 – 83),
- kary łącznej (art. 85, 86 § 2 i 3, art. 87, art. 89 § 1 i 3, art. 90, 92),
- środków zabezpieczających (art. 92 – 98),
- przedawnienia wykonania kary (art. 103 § 1, art. 104 § 1 zdanie pierwsze),
- zatarcia skazania (art. 106 – 107 § 1 i 2, 4 i 5, art. 108),
- odpowiedzialności za przestępstwa popełnione za granicą (art. 114).

Przepis art. 20 ust. 2 k.k.s. nie odsyła do art. 116 k.k., ani do art. 115 § 1 k.k. Wyklucza więc jego stosowanie w analizie pojęcia przestępstwa skarbowego. Ustawodawca wyraźnie odróżnia pojęcie „przestępstwo” od „przestępstwa skarbowego”. Jeżeli chce objąć normą prawną również przestępstwo skarbowe to wyraźnie to precyzuje (por. art. 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Przepisy wprowadzające Kodeks karny skarbowy, Dz. U. nr 83, poz. 931), posługując się formułą: „przestępstwa, w tym i przestępstwa skarbowego”. Pominięcie tej formuły w art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o Policji oznacza, że wszczęcie postępowania przeciwko policjantowi o przestępstwo skarbowe nie może stanowić podstawy do zawieszenia w czynnościach służbowych. Przemawia za tym postulat określoności normy prawnej restrykcyjnej. Instytucja wszczęcia postępowania o przestępstwo skarbowe ma charakter mieszany, procesowo – materialny.

W prawie karnym materialnym, w tym także w wyspecjalizowanych gałęziach prawa obowiązuje zakaz analogii. Z tych względów uważam, że wszczęcie postępowania prze-

ciwko policjantowi wyłącznie o przestępstwo skarbowe nie daje podstaw prawnych do zawieszenia go w czynnościach służbowych.

Stan prawny sprzed 19 października 2001 r.

*Zwolnienie ze służby w Policji
na własną prośbę
(opinia prawna)*

Przedmiotem opinii jest zagadnienie prawne, polegające na związaniu policjanta i Policji jego wnioskiem (raportem) o zwolnienie ze służby w konkretnym dniu w wypadku otrzymania odpowiedzi zawierającej odmowę uwzględnienia tego raportu. Wątpliwości prawne budzi zwłaszcza to, czy w takim stanie faktycznym komendant Policji, który odmówił uwzględnienia raportu w terminie wskazanym przez policjanta, może ten raport uwzględnić w czasie późniejszym, mieszczącym się w terminie trzech miesięcy, o czym mówi art. 41 ust. 3 ustawy o Policji.

W konkretnym stanie faktycznym 23 kwietnia 2001 r. policjant wystąpił z raportem o zwolnienie go ze służby na własną prośbę z dniem 23 kwietnia 2001 r. Na raporcie tym komendant powiatowy Policji w S. uczynił adnotację: „odmownie w podanym terminie. – Kadry: proszę udzielić odpowiedzi negatywnej z uwagi na toczące się postępowanie dyscyplinarne. – zwolnić zgodnie z ustawą”. Następnie policjantowi doręczono pismo z dnia 24 kwietnia 2001 r., zawierające informację, że jego raport o zwolnienie ze służby w Policji został rozpatrzony negatywnie. W dniu 25 czerwca 2001 r. doręczono policjantowi rozkaz personalny z tego samego dnia o zwolnieniu go ze służby w Policji z dniem 30 czerwca 2001 r. W dniu 4 lipca 2001 r. policjant złożył odwołanie od tej decyzji.

Z treści art. 41 ust. 3 ustawy o Policji wynikają następu-

jące skutki prawne: Pisemne zgłoszenie przez policjanta wystąpienia ze służby wiąże zarówno jego, jak i Policję. Taka okoliczność nakazuje zwolnienie policjanta ze służby w Policji i przełożony nie może tego odmówić. Nie wiąże go natomiast termin wskazany w tym wystąpieniu (raporcie). Przełożony może uwzględnić termin wskazany przez policjanta, ale ma prawo zwolnić go w innym czasie, byle tylko mieścił się w terminie zakreślonym w ustawie. Nie można też przyjąć, co do zasady, takiego twierdzenia, że skoro przełożony nie zwolnił policjanta w terminie wskazanym przez niego w jego raporcie, to nie może skorzystać z prawa i obowiązku zwolnienia policjanta w czasie wskazanym w ustawie.

W tej sprawie jednakże zasady ogólne, wynikające z tego przepisu komplikuje stan faktyczny i treść pism, które powodują, że stan prawny przestaje być tak jasny i jednoznaczny. W szczególności chodzi o pismo z dnia 24 kwietnia 2001 r. adresowane do policjanta, będące odpowiedzią na jego raport o wystąpienie ze służby. Adnotacja komendanta powiatowego Policji na tym raporcie jest prawidłowa, jest wyrazem jego woli zgodnej z ustawą o Policji i zawiera dyspozycję skierowaną do komórki kadrowej załatwienia sprawy we wskazany sposób, zgodny zresztą z prawem. Niestety, nie można tego powiedzieć o piśmie z dnia 24 kwietnia 2001 r. doręczonym policjantowi, jako urzędowej odpowiedzi na jego raport. Z niewiadomych przyczyn treść tego pisma jest sprzeczna z adnotacją komendanta na raporcie. Z pisma bowiem wynika, że raport o zwolnienie został załatwiony negatywnie. Należy dodać, że takie przedstawienie sprawy jest niezgodne z ustawą o Policji, ponieważ policjantowi nie udzielono odpowiedzi, że nie jest możliwe zwolnienie go ze służby w żądanym przez niego terminie, ale – że negatywnie załatwia się jego raport o zwolnienie ze służby na własną prośbę. Nie wiadomo z jakich przyczyn komendant pod-

pisał treść pisma stojącą w sprzeczności z jego wcześniejszą dyspozycją. Ponieważ owo pismo jest zewnętrznym przejawem stanowiska komendanta, to ta treść, a nie treść adnotacji na raporcie musi być podstawą do dalszej oceny.

Załatwienie raportu policjanta o zwolnienie go ze służby ma charakter sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej, do której oprócz przepisów prawa materialnego, czyli ustawy o Policji, mają zastosowanie przepisy k.p.a. Decyzja o zwolnieniu ze służby w Policji musi zatem odpowiadać nie tylko przepisom ustawy o Policji, lecz także przepisom k.p.a. Istotne znaczenie ma zachowanie przepisów zawartych w zasadach ogólnych tego kodeksu.

Policjant, który jest stroną w rozumieniu przepisów k.p.a., czyni zarzut, że w toku postępowania naruszono prawo. Chociaż nie nazywa on wprost zasady, którą naruszono, można określić, że w toku postępowania została pogwałcona zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa, sformułowana w art. 8 k.p.a. Można przyjąć, że w następstwie tego splotu niefortunnych sformułowań policjant został wprowadzony w błąd. Mógł przypuszczać, że definitywnie odmawia mu się zwolnienia go na własne żądanie, a nie tylko w określonym przez niego terminie. Nie doszłoby do tego, gdyby treść odpowiedzi komendanta zawierała to co napisał on na raporcie z dnia 23 kwietnia 2001 r. Natomiast policjant miał prawo przypuszczać, że treść odpowiedzi jest zgodna z prawem.

W związku z tym należy się liczyć, w razie skargi do NSA, z zarzutem naruszenia art. 8 k.p.a. Przepis ten zawiera zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa. Jeżeli NSA podzieli pogląd, a jest to bardzo prawdopodobne, że został naruszony art. 8 k.p.a. przez zaskoczenie policjanta takim zmiennym stanowiskiem, to decyzja zarówno komendanta wojewódzkiego Policji w W. o utrzymaniu w mocy rozkazu komendanta powiatowego Policji o

zwolnieniu ze służby w Policji, jak i poprzedzająca ją decyzja komendanta powiatowego Policji, nie mają szans obronienia się przed tym sądem. Naruszenie zasad ogólnych powinno zwykle powodować uchylenie przez organ II instancji decyzji organu I instancji, a jeżeli do tego nie dochodzi w tym trybie, powoduje to uchylenie przez NSA decyzji zapadłych w obu instancjach. W literaturze i orzecznictwie są cytowane takie wyroki.

Uważam więc, że należy uchylić decyzję komendanta powiatowego Policji w S. i umorzyć postępowanie w sprawie zwolnienia ze służby w Policji wszczęte wskutek raportu st. sierż. A. R. Oczywiście nie wstrzymuje to zwolnienia go na innej podstawie prawnej i faktycznej.

Odmienne załatwienie odwołania, tzn. utrzymanie w mocy zaskarżonego raportu, każe się liczyć z możliwością skargi w NSA, która może być uwzględniona. To z kolei wiązałoby się z koniecznością ponownego przyjęcia skarżącego do służby w Policji i wypłaty odszkodowania. Spowoduje to też nadszarpnięcie autorytetu służbowego komendantów Policji – zarówno powiatowego, jak i wojewódzkiego.

20 lipca 2001 r.

Udział Policji w postępowaniu egzekucyjnym

Przedmiotem wyjaśnienia jest udział funkcjonariuszy Policji w postępowaniu egzekucyjnym. Problem ów powstał na tle skargi pana A. S., dotyczącej wejścia przez funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w E. na teren nieruchomości, należącej do skarżącego i rozebrania znajdującego się na niej ogrodzenia.

Na podstawie treści przekazanych dokumentów nie można w pełni i rzetelnie ustalić stanu faktycznego sprawy.

Na wniosek prezydenta miasta E. i wójta gminy E. starosta wydał w dniu 14 lutego 2001 r. decyzję nr GN 7014/5/01, zezwalającą na czasowe zajęcie nieruchomości, stanowiącej w 1/8 części własność Pana A. S., nadając wydanej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. Nadanie tego rygoru powoduje, że ustanowiony w decyzji obowiązek jest wymagalny i wierzyciel może wystawić tytuł wykonawczy, dający podstawę do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Stanowi o tym art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1991 r. nr 36, poz. 161 z późn. zm.) stwierdzając, iż organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. Z kolei w myśl art. 31 § 1 tej ustawy czynności egzekucyjne wykonuje organ egzekucyjny lub wyznaczony jego pracownik, zwany egzekutorem, przy czym – zgodnie z treścią art. 32 ustawy – przystępując do czynności egzekucyjnych organ egzekucyjny (lub egzekutor) doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, zaopatrzony w klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do

egzekucji administracyjnej oraz postanowienie o zastosowaniu środka egzekucyjnego.

Z treści skargi pana A. S. wynika, że organ egzekucyjny, przystępując do czynności egzekucyjnych nie doręczył skarżącemu tytułu wykonawczego, a zatem nie wykonał obowiązku określonego w art. 32 § 1 ustawy. Okoliczność ta na podstawie art. 23 § 1 i art. 25 § 2 ustawy powinna stanowić przedmiot kontroli odpowiednio przez organ sprawujący nadzór nad egzekucją administracyjną oraz przez organ prowadzący kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy. Organy te jako właściwe rzeczowo powinny dokonać wnikliwej oceny działań egzekutora i przebiegu czynności egzekucyjnych.

Na podstawie treści załączonych dokumentów nie można jednoznacznie ustalić na jakiej podstawie prawnej i w jakim trybie przystąpili do wykonywania opisanych przez skarżącego czynności funkcjonariusze Komendy Powiatowej Policji w E., zwłaszcza zaś – czy byli uprawnieni do wejścia na teren nieruchomości skarżącego.

Stosownie do brzmienia § 1 ust. 1 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 czerwca 1994 r. w sprawie obowiązków organów Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej przy udzielaniu pomocy bądź asysty organom egzekucyjnym (M.P. nr 37, poz. 321) organy Policji są obowiązane udzielić pomocy organom egzekucyjnym oraz osobom wykonującym czynności egzekucyjne na ich wezwanie w przypadkach określonych m.in. w art. 46 § 1 powołanej ustawy, a zatem w razie natrafienia na opór, który uniemożliwia lub utrudnia przeprowadzenie egzekucji albo jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że na taki opór natrafia. Z kolei w rozumieniu § 2 zarządzenia właściwy ze względu na miejsce prowadzenia egzekucji organ Policji udziela pomocy organowi egzekucyjnemu po otrzymaniu pisemnego wezwania oraz kopii tytułu wykonawczego, na

podstawie którego prowadzona jest egzekucja, a w pilnych przypadkach na wezwanie ustne, przy czym organ Policji, nie wstrzymując udzielania pomocy, powinien żądać okazania tytułu wykonawczego oraz nadesłania potwierdzenia wezwania na piśmie po zakończeniu czynności egzekucyjnych.

Jeżeli więc zostały spełnione przesłanki, określone w powołanych § 1 i § 2 zarządzenia, należy przyjąć, iż istniała podstawa prawna warunkująca przystąpienie przez organ Policji do udzielenia pomocy egzekutorowi, w tym do wejścia na teren nieruchomości skarżącego. Wydanie jednoznacznej oceny zależy od ustalenia stanu faktycznego zdarzenia na podstawie kompletnych i rzetelnych informacji, którymi dysponuje komendant powiatowy Policji w E.

Odrębne zagadnienie stanowi kwestia zakresu obowiązków organów Policji, udzielających pomocy egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych. Jak ustalono wcześniej (art. 31 § 1 i art. 46 § 1 cytowanej ustawy), czynności egzekucyjne wykonuje organ egzekucyjny lub egzekutor, przy czym każdy z tych podmiotów w razie potrzeby może wezwać, w pilnych przypadkach także ustnie, do pomocy organ Policji. Zakres pomocy udzielanej organowi egzekucyjnemu przez organy Policji precyzuje § 3 powołanego zarządzenia, w myśl którego pomoc organu Policji jest realizowana przez wyznaczonego funkcjonariusza tego organu i polega na zapewnieniu porządku w miejscu przeprowadzania egzekucji, osobistego bezpieczeństwa osobie wykonującej czynności egzekucyjne, a także, w razie potrzeby, na jej żądanie – na udzieleniu niezbędnej pomocy w zastosowaniu środków egzekucji administracyjnej. Merytoryczny zakres tej pomocy łączy się ściśle z podstawowymi kompetencjami Policji, do których należy ochrona życia i zdrowia ludzi oraz porządku publicznego. Pozwala to przyjąć, iż czynności funkcjonariuszy Policji, o których mowa w § 3 zarządzenia, mają charakter wyłącznie prewencyjno-

-zabezpieczający, umożliwiający egzekutorowi zastosowanie środków egzekucji administracyjnej. Ponadto organy Policji nie mogą wkraczać w zakres materii zastrzeżonej z mocy prawa dla innego podmiotu – egzekutora, a tym samym wykonywać czynności egzekucyjnych i stosować środków egzekucji administracyjnej. Za taką interpretacją powołanego przepisu przemawia również treść § 4 ust. 2 i § 5 ust. 2 zarządzenia, stanowiących odpowiednio o konieczności ustalenia przez organ Policji uprawnień osoby wykonującej czynności egzekucyjne, a zatem osoby właściwej do przeprowadzenia egzekucji, oraz o obowiązku sporządzenia przez funkcjonariusza Policji notatki służbowej z przebiegu przeprowadzonych czynności, zawierającej m.in. określenie organu egzekucyjnego oraz imię i nazwisko osoby, która wykonywała czynności egzekucyjne.

Oznacza to, iż funkcjonariusze Komendy Powiatowej Policji w E. nie byli uprawnieni do rozebrania ogrodzenia znajdującego się na terenie nieruchomości należącej do skarżącego.

marzec 2001 r.

***Odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów
po zmianach ustawy o Policji, wprowadzonych
ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r. Przepisy
wprowadzające Kodeks postępowania
w sprawach o wykroczenia (Dz. U. nr 106, poz. 1149)
(głos do dyskusji)***

Powołana w tytule ustawa wprowadziła istotne zmiany w przepisach zawartych w rozdziale 10 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2000 r. nr 101, poz. 1092 ze zmianami), które regulują zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów. Podstawowa zmiana dotyczy odpowiedzialności policjantów za wykroczenia. Do 17 października 2001 r. policjanci ponosili za wykroczenia wyłącznie odpowiedzialność dyscyplinarną, a w postępowaniu mandatomowym, jeśli przyjęli mandat – wyłącznie odpowiedzialność w tym trybie. Dopiero odmowa przyjęcia mandatu powodowała wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Podstawą takiej odpowiedzialności był art. 136 ustawy, obecnie skreślony. Skreślony został także art. 137 ustawy, prognozujący wydłużenie okresu przedawnienia karalności dyscyplinarnej do okresu przewidzianego w kodeksie wykroczeń. Ponadto wykreślono w art. 134 ust. 2, będący podstawą do wymierzenia w postępowaniu dyscyplinarnym kary zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych i innych pojazdów, oraz – w wyniku tej zmiany – w art. 134 w ust. 4 wyrazy: „a w sprawach o wykroczenia w ruch drogowym – z zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych i innych pojazdów”. W art. 138 skreślono zdanie drugie w ust. 3 – odsyłające do

art. 136 ust. 5 – co jest konsekwencją skreślenia art. 136. Dodano natomiast do art. 138 ust. 4, który wskazuje na właściwość przełożonego w sprawach dyscyplinarnych – Komendanta Głównego Policji w sprawach dyscyplinarnych o czyny zagrożone karami porządkowymi lub karami grzywny w celu przymuszenia, wszczynanych przeciwko komendantom wojewódzkim Policji i policjantom pełniącym służbę w Komendzie Głównej Policji.

Każda zmiana przepisów ustawy, która była tworzona jako pewna całość, wywołuje określone konsekwencje praktyczne. Pozostawione w mocy przepisy, dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów także nabierają innego niż dotychczasowe znaczenia. Ustawa w art. 132 stanowi, że policjanci ponoszą odpowiedzialność za popełnione przestępstwa i wykroczenia niezależnie od odpowiedzialności karnej. Nic się w tym przepisie nie zmieniło, lecz wykreślenie art. 136 i 137 ustawy zmienia jego znaczenie. Niezależność odpowiedzialności dyscyplinarnej za wykroczenia skutkuje koniecznością prowadzenia postępowania w sprawach zakończonych przyjęciem i zapłaceniem mandatu przez policjanta. Dotychczas przyjęcie mandatu zamykało postępowanie o wykroczenie. Niejednokrotnie obawa przed dodatkową odpowiedzialnością dyscyplinarną powodowała zgodę policjanta na przyjęcie mandatu, co z kolei zmniejszało liczbę postępowań dyscyplinarnych. Obecnie ta motywacja nie istnieje. Można wręcz powiedzieć, że policjantowi, który popełni wykroczenie drogowe, „nie opłaca się” przyjęcie mandatu. Gdyby to zrobił, uznałby swoją winę. Dla prowadzącego postępowanie dyscyplinarne w takiej sprawie ukaranie karą dyscyplinarną staje się tylko formalnością. Okoliczności czynu są jasne, wina też, nie ma czego udowodniać w postępowaniu wyjaśniającym. Wystarczy wymierzyć karę i wszystko. Kara dyscyplinarna to nie tylko utrata określonej mandatem kwoty. Wpływa ona na wysokość nagrody rocznej, na awanse itd.

Policjanci najprawdopodobniej będą obecnie odmawiać przyjęcia mandatu, co będzie skutkowało skierowaniem sprawy do sądu. Będzie oczywiście wszczęte postępowanie dyscyplinarne, ale nie będzie pewności co do zawinienia policjanta. Przy braku „oczywistości” czynu i winy postępowanie dyscyplinarne będzie najprawdopodobniej zawieszane do czasu zakończenia postępowania przed sądem, które będzie trwało dość długo. Przypuszcza się, że nastąpi znaczne wydłużenie czasu rozpoznawania spraw o wykroczenia. Przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. nr 4, poz. 14) nie przewidują regulacji dotyczącej prowadzenia postępowania dyscyplinarnego o wykroczenie, jeśli jednocześnie trwa postępowanie sądowe o ten sam czyn. Wydaje się, że w takiej sytuacji będzie konieczne zastosowanie – przez § 45 rozporządzenia dyscyplinarnego – art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., który obliгуje do zawieszenia postępowania, jeżeli rozpatrzenie sprawy zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Nie będzie można zastosować § 21 rozporządzenia dyscyplinarnego, ponieważ przepis ten wyraźnie odnosi się tylko do postępowania karnego, a wyjątek, kiedy można postępowanie dyscyplinarne prowadzić dotyczy przypadku, w którym popełnienie czynu jest oczywiste i nie ma możliwości pozostawienia policjanta w służbie. Uważam, że zawieszenie postępowania dyscyplinarnego w wypadku odmowy zapłacenia mandatu przez policjanta będzie obliгatoryjne. Dodatkowym argumentem, przemawiającym za odmową przyjęcia mandatu, powstającym w związku z wydłużeniem czasu trwania postępowania przed sądem, jest uniknięcie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Nie wprowadzono w przepisach ustawy o Policji zapisu analogicznego do art. 135 ust. 3 ustawy, a art. 137 skreślono.

Skutkuje to zakazem wymierzenia kary dyscyplinarnej policjantowi po upływie roku od dnia popełnienia czynu. Można wprawdzie brać pod rozwagę zastosowanie przez § 45 cytowanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. art. 103 k.p.a., stanowiącego podstawę do wstrzymania biegu terminów w przypadku zawieszenia postępowania. Wydaje się jednak, że nie ma podstaw do przyjęcia takiej interpretacji. Termin 1 roku od popełnienia czynu został określony w ustawie, ma charakter terminu zawitego i bezwzględnie obowiązującego, wyjątek od jego stosowania musiałby zostać określony w ustawie o Policji, a nie wywnioskowany przy zastosowaniu przepisów rozporządzenia i innej ustawy, która w ogóle nie dotyczy wymierzania kar. Przyjęcie, że po zawieszeniu postępowania dyscyplinarnego nie biegnie termin określony w art. 135 ust. 2 ustawy o Policji i wymierzenie policjantowi kary dyscyplinarnej po upływie roku od daty popełnienia czynu byłoby rażącym naruszeniem prawa i stanowiłoby przesłankę stwierdzenia nieważności orzeczenia. A należy dodać, że ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. nr 100, poz. 1084) został dodany ust. 3 do art. 139, wprowadzający możliwość zaskarżenia orzeczeń dyscyplinarnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Powstaje pytanie, czy zamiarem ustawodawcy było zlikwidowanie wyłączenia z odpowiedzialności dyscyplinarnej czynów, za które policjanci ponieśli odpowiedzialność w trybie mandatowym, czy też jest to efekt niezamierzony. Jeżeli zamierzony, należy postawić drugie pytanie – o cel takiej zmiany?

Trzeba także odnieść się do zmian, które nie wzbudziły wątpliwości. Pozytywnie oceniam zlikwidowanie możliwości wymierzania kary zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych i innych pojazdów. Była to kara zawsze kontrowersyjna, a po zmianie przepisów kodeksu wykroczeń i ko-

deksu postępowania w sprawach o wykroczenia wprowadzonych ustawą z dnia 28 sierpnia 1998 r. (Dz. U. nr 113, poz. 717) wręcz sprzeczna z regulacją zawartą w tych przepisach. Uważam także za zasadną zmianę dopuszczającą możliwość zaskarżania orzeczeń dyscyplinarnych do NSA, choć z pewną obawą oczekuję pierwszych skarg. Obawa ta nie wynika z oceny orzeczeń czy postępowań dyscyplinarnych, lecz z przypuszczenia możliwości uznania niekonstytucyjności przepisów powoływanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r.

listopad 2001 r.