

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI  
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



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

Nr 3(38)

W a r s z a w a 2 0 0 9

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

Dariusz JANKOWSKI, Bronisław KACHNIKIEWICZ, Hanna KARASZEWSKA, Kazimierz KOWALSKI, Jan ŁOZIŃSKI, Anna NIEWIADOMSKA, Izabela NOWICKA, 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 BIURO PRAWNE KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE  
ZAM. NR 106/2009; NAKŁAD 1300 EGZ.

**ISSN 1506-5170**

## *SPIS TREŚCI*

<b>R. LEWANDOWSKI</b> , <i>Prawne aspekty udziału Policji w przedsięwzięciach artystycznych</i> .....	5
<b>M. SŁAWIŃSKI</b> , <i>Klauzula tajności czynności związanych z ochroną świadka koronnego (opinia prawna)</i> .....	15
<b>D. TRUŚ</b> , <i>Projekt porozumienia pomiędzy PKP Intercity S.A. a Komendantem Głównym Policji w sprawie pokrywania kosztów przejazdu pociągami Spółki „PKP Intercity” nieumundurowanych funkcjonariuszy Policji w związku z wykonywaniem zadań operacyjnych dotyczących bezpieczeństwa podróżnych i rzeczy (opinia prawna)</i> .....	19
<b>A. PAŁAFIJ</b> , <i>Legalność wydawania zarządzeń przez komendantów straży gminnych (stanowisko prawne)</i> ...	24
<b>E. GÓRSKA</b> , <i>Zakażenie wirusem zapalenia wątroby typu C (HCV) jako wypadek mający związek z pełnieniem służby w Policji – problem przyczyny zewnętrznej</i> .....	34
<i>Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego</i> .....	38



**Robert LEWANDOWSKI**

radca prawny

Komenda Główna Policji

## ***Prawne aspekty udziału Policji w przedsięwzięciach artystycznych***

W związku z prośbą Rzecznika Prasowego Komendanta Głównego Policji o przedstawienie rozwiązań prawnych umożliwiających Policji udział w przedsięwzięciach artystycznych Dyrektor Biura Prawnego KGP zwrócił się do Dyrektorów Biura Finansów KGP i Biura Logistyki Policji KGP o zajęcie merytorycznych stanowisk w kwestiach poruszonych w pismach – Rzecznika Prasowego Komendanta Głównego Policji z dnia 5 grudnia 2008 r. oraz Dyrektora Biura Prawnego KGP z dnia 16 grudnia 2008 r.

Odpowiadając Zastępca Dyrektora Biura Finansów KGP podzielił pogląd Biura Prawnego KGP „w zakresie braku podstaw prawnych do instytucjonalnego angażowania Policji w przedsięwzięcia o charakterze komercyjnym, w tym w szczególności produkcję filmów lub uczestnictwo w imprezach artystycznych” oraz przedstawił opinię w niniejszej sprawie. Z kolei Dyrektor Biura Logistyki Policji KGP stwierdził, że „w świetle obecnie obowiązujących przepisów brak jest podstaw prawnych i możliwości użyczenia sprzętu i wyposażenia do celów komercyjnych” (z wyjątkiem sprzętu transportowego nieoznakowanego udostępnianego odpłatnie/nieodpłatnie wraz z kierowcą) oraz wyraził opinię o wykorzystywaniu wyposażenia i sprzętu należącego do Policji

w przedsięwzięciach filmowych i artystycznych realizowanych przez podmioty zewnętrzne.

Poniżej przedstawiam moje stanowisko w kwestii prawnych aspektów udziału Policji w przedsięwzięciach artystycznych, uwzględniające poglądy merytoryczne Biura Finansów KGP oraz Biura Logistyki Policji KGP.

## **1. Podstawowe zadania Policji**

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. nr 43, poz. 277, z późn. zm.) Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. W myśl art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy jednym z podstawowych zadań Policji jest inicjowanie i organizowanie działań, mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tej kwestii z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Przepis ten jest ogólną podstawą do podejmowania przez Policję działań prewencyjnych oraz do współpracy z innymi podmiotami, w tym do realizowania z nimi wspólnych przedsięwzięć. Z treści tego przepisu wynika, że do realizacji czynności służbowych z udziałem innych podmiotów muszą być kumulatywnie (łącznie) spełnione zarówno przesłanki podmiotowe (możliwe jest podejmowanie wspólnych działań jedynie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi), jak i przesłanki przedmiotowe (podejmowane wspólnie działania powinny mieć na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym).

Na gruncie art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o Policji należy także wyraźnie odróżnić wspólne przedsięwzięcie Policji z udziałem podmiotów państwowych, samorządowych i spo-

lecznych, służące promocji Policji oraz społeczeństwu, od działań komercyjnych służących przede wszystkim podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą (poszczególnym przedsiębiorcom). Niewątpliwie bowiem w katalogu podstawowych zadań Policji nie mieści się świadczenie usług komercyjnych – tak odpłatnie, jak i nieodpłatnie – poszczególnym podmiotom życia publicznego i gospodarczego.

## **2. Zakaz uczestnictwa w jakiegokolwiek działalności, w tym gospodarczej, jeśli mogłaby prowadzić do wykorzystania autorytetu urzędowego, informacji służbowych lub środków publicznych do celów pozasłużbowych albo w sposób sprzeczny z ich przeznaczeniem**

Z kolei, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra (Dz. U. nr 106, poz. 491, z późn. zm.) jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Obrony Cywilnej, związki zawodowe oraz funkcjonariusze i pracownicy tych jednostek nie mogą uczestniczyć w żadnej działalności, w tym gospodarczej, jeśli mogłaby ona prowadzić do wykorzystania autorytetu urzędowego, informacji służbowych lub środków publicznych do celów pozasłużbowych albo w sposób sprzeczny z ich przeznaczeniem. Przepis ten ma zastosowanie do wszelkiej działalności zarówno jednostek organizacyjnych Policji, jak i funkcjonariuszy oraz pracowników tych jednostek, podejmowanej w ramach czynności służbowych i czynności oraz zajęć pozasłużbowych.

Powyższy przepis współgra z art. 62 ust. 1 ustawy o Policji, zgodnie z którym policjant nie może podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy bądź podważających zaufanie do Policji.

### **3. Jednostki organizacyjne Policji jako państwowe jednostki budżetowe**

Jednostki organizacyjne Policji należą do sektora finansów publicznych, będąc państwowymi jednostkami budżetowymi. Zgodnie zaś z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Jak trafnie zauważył Zastępca Dyrektora Biura Finansów KGP w swoim piśmie, cytowany wyżej przepis ma fundamentalne, wręcz ustrojowe znaczenie dla istoty funkcjonowania instytucji finansowych jednostek sektora finansów publicznych. Zgodnie z nim jednostki te, jeżeli osiągają określone wpływy i dochody, nie mogą ich generalnie przeznaczać na własne potrzeby, lecz odprowadzają je na dochody budżetu państwa; ten z kolei jest źródłem zasilania planów finansowych tych jednostek, w obrębie których są realizowane ich wydatki. W związku z tym poniesione przez Policję koszty ewentualnego uczestnictwa w przedsięwzięciach filmowych i artystycznych realizowanych przez podmioty zewnętrzne nie zostałyby jej zrekompensowane, nawet mimo odpłatnego charakteru tychże przedsięwzięć. W tej sytuacji



jedynym beneficjentem pobieranych opłat byłby generalnie budżet państwa, a nie bezpośrednio Policja. Ponadto realizacja tych przedsięwzięć wiązałaby się również w warstwie organizacyjnej z dodatkowymi obciążeniami służb finansowych, zapewniających obsługę kasowo-księgową tych działań (konieczność wniesienia przez organizatora przedsięwzięcia opłaty oraz dochodzenie przedmiotowych należności).

Należy zatem podzielić stanowisko Zastępcy Dyrektora Biura Finansów KGP, że Policja jako formacja powołana do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego nie powinna być jednocześnie instytucją nastawioną na generowanie dochodów budżetu państwa i ich dochodzenie, zwłaszcza w sytuacji zmniejszenia budżetu Policji, a także w obliczu priorytetów w działalności policyjnej oraz konieczności zaangażowania organizacyjno-kadrowego jej służb. Ponadto, zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, środki publiczne powinny być wydatkowane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Jak trafnie zauważyła Ludmiła Lipiec w „*Komentarzu do art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*” (LEX 2008), „Pod pojęciem celowości wydatkowania środków publicznych należy rozumieć zapewnienie zgodności działań jednostki w zakresie dokonywania wydatków z jej celami statutowymi, optymalizację zastosowanych metod i środków, ich adekwatności dla osiągnięcia założonych celów oraz przyjętych kryteriów oceny realizacji celów i zadań. Jest to wybór przez dysponenta środków publicznych takiego sposobu finansowania zadań, który prowadzi do najbardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi”. Z kolei Cezary Kosikowski w „*Sektorze finansów publicznych w Polsce*” (Warszawa 2006), zwraca uwagę, że „Celowość oznacza nakaz gromadzenia i wydatko-

wania publicznych środków pieniężnych jedynie dla osiągnięcia wytyczonego celu społecznego, gospodarczego lub politycznego państwa. Z zasady tej wynika zatem jednocześnie zakaz wprowadzania takich ciężarów publicznych i wydatków publicznych, które nie są związane z powinnościami państwa”.

W świetle cytowanych komentarzy do ustawy o finansach publicznych oraz stanowiska Zastępcy Dyrektora Biura Finansów KGP nie wydaje się, aby ewentualne uczestnictwo Policji w przedsięwzięciach filmowych i artystycznych realizowanych przez podmioty zewnętrzne można było uznać za wydatkowanie środków publicznych w sposób celowy i oszczędny.

#### **4. Koszty związane z funkcjonowaniem Policji**

Stosownie do treści art. 13 ust. 1 ustawy o Policji koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa. Zgodnie zaś z jej art. 13 ust. 3 jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, stowarzyszenia, fundacje, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także kosztów zakupu niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług.

Z treści cytowanych przepisów wynika, iż zasadą jest pokrywanie kosztów związanych z funkcjonowaniem Policji z budżetu państwa, a norma prawna zawarta w art. 13 ust. 3 ustawy o Policji jest wyjątkiem, który polega na możliwości uczestniczenia wymienionych w nim enumeratywnie podmiotów w pokrywaniu określonych wydatków, kosztów i zakupów Policji. Zawarte w tym przepisie katalogi, zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy, mają charakter zamknięty

i nie mogą być rozszerzane na niewymienione w nim wyrażnie inne podmioty bądź inne wydatki, koszty czy też zakupy. W omawianym wypadku ma bowiem zastosowanie ogólna reguła interpretacji norm prawnych, zgodnie z którą wyjątki od zasady, w tym zwłaszcza przepisy o charakterze finansowym, interpretuje się w sposób ścisły.

## **5. Obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa**

Należy także zwrócić uwagę na wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten zawiera normę nakazującą, aby wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej, tym samym zakazuje domniemywania jego kompetencji. Organ władzy publicznej nie może poprzestać na stwierdzeniu braku zakazu podejmowanych przez niego działań; musi wskazać istnienie szczególnej normy uprawniającej go do konkretnego działania. O ile zatem osoba fizyczna ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, o tyle organy władzy publicznej mogą działać tylko wówczas, gdy prawo je do tego upoważnia. Taka interpretacja art. 7 Konstytucji RP znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego.

Z kolei w art. 216 ust. 1 Konstytucji RP jednoznacznie stwierdzono, że środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Zgodnie zaś z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114, z późn. zm.), naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie

wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Tak więc wydatku ze środków publicznych można dokonywać jedynie na podstawie upoważnienia, które wynika z przepisów prawa rangi ustawowej. Również w utrwalonym orzecznictwie oraz doktrynie zgodnie przyjmuje się, że w ramach gospodarki finansowej jednostkom organizacyjnym sektora finansów publicznych wolno tylko to, na co zezwalają ustawy.

Na przykład w myśl orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z dnia 27 września 2007 r. DF/GKO-4900-21/24/07/1276 (Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych 2008, nr 1, poz. 5), „Dla prawidłowego przypisania naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1, konieczne staje się nie tylko ustalenie, czy wydatek został dokonany (doszło do uszczuplenia środków publicznych – poprzez obciążenie rachunku bankowego lub wypłatę z kasy znaków pieniężnych), lecz również jednoznaczne ustalenie zakresu upoważnienia Obwinionego, to jest wskazanie prawnej podstawy upoważnienia do dysponowania środkami publicznymi. Brak stosownej podstawy prawnej pozwala uznać, iż wydatek został dokonany bez upoważnienia, natomiast identyfikacja podstawy prawnej pozwala na ustalenie, czy wydatek mieścił się w zakresie upoważnienia, czy też dokonano go z przekroczeniem stosownego upoważnienia”.

## **6. Uwagi końcowe**

Przedstawione uwarunkowania formalnoprawne wynikające z przepisów ustawowych powszechnie obowiązujących uniemożliwiają, moim zdaniem, instytucjonalne angażowanie się Policji w przedsięwzięcia o charakterze komercyjnym, w tym zwłaszcza w produkcję filmów lub uczestnictwo w imprezach artystycznych o takim charakterze.

Uważam, iż mało realne jest także dokonanie takich zmian w powołanych przepisach, które w przyszłości dopuszczałyby instytucjonalne angażowanie się Policji w przedsięwzięcia o charakterze komercyjnym. Przepisy te mają bowiem charakter fundamentalny, ustrojowy oraz łącznie stanowią uzupełniającą się i spójną całość. Ich część ma zaś zastosowanie nie tylko do Policji, lecz także do innych formacji resortu spraw wewnętrznych (ustawa o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra), bądź wręcz wykracza zakresem swojej regulacji poza resort spraw wewnętrznych (ustawa o finansach publicznych).

W tym miejscu należy wyraźnie zaznaczyć, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie ma przeszkód formalnoprawnych do uczestniczenia Policji w przedsięwzięciach o charakterze społecznym (niekomercyjnym). Udział Policji w organizowanych przez organy państwowe i samorządowe oraz organizacje społeczne różnego rodzaju festynach i uroczystościach (np. podczas świąt państwowych) jest działaniem prospołecznym (np. demonstrowanie nowoczesnego sprzętu wykorzystywanego przez Policję w walce z przestępczością oraz pokaz sprawności policjantów). Właściwie przeprowadzona autoprezentacja wpływa zaś na poprawę wizerunku Policji w społeczeństwie, co z kolei przyczynia się do wzmocnienia zaufania do naszej formacji, a pośrednio również do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa i utrzymania porządku publicznego. Z kolei, zapraszanie Policji do udziału w tego typu przedsięwzięciach świadczy o wysokiej społecznej ocenie formacji; jest też potwierdzeniem stałego zainteresowania zawodem policjanta, co niewątpliwie korzystnie wpływa na sytuację kadrową w Policji.

Jak trafnie zauważył Zastępca Dyrektora Biura Finansów KGP, w opisanych przypadkach trudno oczekiwać od podmiotów umożliwiających promocję Policji, aby ponosiły koszty finansowe takiej działalności. Odmianą kwestią jest dobór przedsięwzięć, w których Policja powinna brać udział.

Opiniowanie scenariuszy przedsięwzięć artystycznych, których producenci zwracają się do Policji o udzielanie pomocy w ich realizacji, gdy pomoc ta wykracza poza ustawowe obowiązki Policji, a także wydawanie opinii w tej kwestii należy do zadań Rzecznika Prasowego Komendanta Głównego Policji. Uzyskanie przez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji lub Komendanta Stołecznego Policji pozytywnej opinii w tym trybie wydaje się wystarczającą podstawą do wyrażania przez nich zgody na udział podległych im policjantów w danym przedsięwzięciu, czyli na podjęcie przez policjantów zajęcia zarobkowego poza służbą (art. 62 ust. 1 ustawy o Policji).

Luty 2009 r.

**Maciej S Ł A W I Ń S K I**

radca prawny

Komenda Główna Policji

***Klauzula tajności czynności związanych  
z ochroną świadka koronnego  
(opinia prawna)***

W związku ze stosowaniem przepisów o ochronie świadka koronnego, zwłaszcza dotyczących wydawania mu tzw. dokumentów legalizacyjnych na podstawie art. 14 ust. 1 i art. 18a ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (Dz. U. z 2007 r. nr 36, poz. 232) Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji skierowało do Biura Ochrony Informacji Niejawnych KGP następujące pytania:

- 1) Czy w razie konieczności współdziałania z kierownikami jednostek samorządu terytorialnego (w kwestii wydawania dokumentów legalizacyjnych – przyp. aut.), z których wielu nie ma poświadczeń bezpieczeństwa dopuszczających do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, jest możliwe ujawnienie takich informacji na podstawie decyzji Komendanta Głównego Policji wydanej w trybie art. 49 ustawy o ochronie informacji niejawnych?
- 2) Czy korespondencja zawierająca wyłącznie informacje o danych przyporządkowanych do tożsamości legalizacyjnej ze wskazaniem, że zostały one wygenerowane w celu umożliwienia osobie chronionej używania innych niż własne danych osobowych, może być opatrzona klauzulą „poufne”, co (pod warunkiem posiadania przez kierownika jednostki samorządu terytorialnego poświadczenia bezpie-

czeństwa do tej klauzuli – przyp. aut.) dawałoby możliwość wykonywania czynności bez konieczności stosowania wspomnianego art. 49 ustawy o ochronie informacji niejawnych?

- 3) Czy możliwe jest ujawnienie tajemnicy w trybie art. 49 ustawy o ochronie informacji niejawnych przedstawicielom innych instytucji i podmiotów, niemających poświadczeń bezpieczeństwa dopuszczających do tajemnicy państwowej i służbowej?

Pytania zostały uzupełnione informacją, że omawiane współdziałanie polega na przekazaniu kierownikowi jednostki samorządowej (prezydentowi/burmistrzowi) informacji na temat planowanego przedsięwzięcia, podstaw prawnych, a także danych personalnych właściwych dla tworzonej, legalizacyjnej tożsamości.

Kluczowa dla rozstrzygnięcia omawianego problemu jest odpowiedź na pytanie, czy przekazane kierownikowi jednostki samorządowej wymienione informacje są tajemnicą państwową. Przepis art. 23 pkt 2 ustawy o świadku koronnym zawiera dyrektywę, że okoliczności dotyczące ochrony lub pomocy, o których mowa w art. 14-20 ustawy, stanowią tajemnicę państwową. Wyrażam pogląd, że przepisu tego nie należy stosować w oderwaniu od materialnej definicji tajemnicy państwowej, zawartej w art. 2 pkt 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych, zgodnie z którym tajemnicą państwową jest informacja określona w wykazie rodzajów informacji, będącym załącznikiem nr 1; jej nieuprawnione ujawnienie może spowodować istotne zagrożenie podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczących porządku publicznego, obronności, bezpieczeństwa, stosunków międzynarodowych lub gospodarczych państwa. Odnoszący się do świadka koronnego pierwszy element tej definicji zawarty w pkt 20 części I załącznika nr 1 do ustawy



zaleca, aby dane identyfikujące lub mogące doprowadzić do identyfikacji świadków koronnych i osób im najbliższych były oznaczane klauzulą „ściśle tajne”. Użyłem wyrazu „zaleca”, albowiem ustawodawca, mając na względzie określone w art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych wyłączne prawo wytwórcy dokumentu do nadawania klauzuli tajności, pierwsze zdanie części I załącznika nr 1 sformułował fakultatywnie, używając wyrazu „mogą”. A zatem, czynnikiem decydującym o nadaniu klauzuli „ściśle tajne” stało się **doprowadzenie bądź możliwość doprowadzenia do identyfikacji świadka koronnego lub osób mu najbliższych**.

Drugi element definicji tajemnicy państwowej operuje pojęciem „istotnego zagrożenia dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących (w interesującym nas zakresie – przyp. aut.) porządku publicznego”. Oceniając wskazany przez CBS KGP zakres informacji, jakie w praktyce są niezbędne do przekazania osobom spoza Policji władnym wydać polecenie sporządzenia dokumentów legalizacyjnych, należy stwierdzić, że informacje te nie muszą spełniać opisanych wyżej kryteriów kwalifikujących je do tajemnicy państwowej. Po pierwsze, informacja o planowanym przedsięwzięciu i jego podstawach prawnych może ograniczyć się do lapidarnego określenia celu czynności i powołania się na stosowne przepisy ustawy o świadku koronnym, które – jak wiadomo – są powszechnie dostępne. Po drugie, wskazanie danych personalnych właściwych dla tworzonej legalizacyjnej tożsamości, oczywiście bez podania autentycznych danych osobowych świadka koronnego, nie stanowi zagrożenia identyfikacji tej osoby i jej najbliższych. O istotnym zagrożeniu podstawowych interesów RP w sferze porządku publicznego można byłoby mówić w razie prowadzenia śledztwa o przestępstwa określone w rozdziałach XVI-XVIII Kodeksu karnego, które zwykle nie są prowadzo-

ne przez Policję. W przypadku przestępstw tzw. pospolitych omawiane informacje dotyczące ochrony świadka koronnego mogą stanowić tajemnicę służbową (być opatrzone klauzulą „poufne” lub „zastrzeżone”), jeżeli ich ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes publiczny (dobro wymiaru sprawiedliwości) lub prawnie chroniony interes obywateli (świadka koronnego lub jego najbliższych), zgodnie z zapisami zawartymi w art. 2 pkt 2 i art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych, oczywiście w przypadku co najmniej narażenia na identyfikację tych osób.

**Powyższy wywód jest odpowiedzią twierdzącą na pytanie drugie.**

**Odpowiadając na pytanie pierwsze i trzecie, wyrażam pogląd, że nie ma przeszkód prawnych, aby Komendant Główny Policji jako kierownik urzędu centralnego, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych w odniesieniu do tajemnicy państwowej i jako kierownik jednostki organizacyjnej, o którym mowa w art. 49 ust. 2 ustawy w odniesieniu do tajemnicy służbowej, mógł na podstawie art. 49 ust. 3 ustawy wyrazić pisemną zgodę na jednorazowe udostępnienie omawianych informacji niejawnych kierownikowi jednostki samorządowej lub innej jednostki, o których mowa w art. 18a ust. 1 i 2 ustawy o świadku koronnym, jeśli nie posiadają odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa, a sytuacja będąca przedmiotem opinii niewątpliwie może być zakwalifikowana do ustawowego (art. 49 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych) warunku w postaci „wyjątkowego, szczególnie uzasadnionego przypadku”.**

Styczeń 2009 r.

**Danuta T R U Ś**  
radca prawny  
Komenda Główna Policji

***Projekt porozumienia pomiędzy PKP Intercity  
S.A. a Komendantem Głównym Policji  
w sprawie pokrywania kosztów przejazdu  
pociągami Spółki „PKP Intercity”  
nieumundurowanych funkcjonariuszy Policji  
w związku z wykonywaniem zadań  
operacyjnych dotyczących bezpieczeństwa  
podróżnych i rzeczy  
(opinia prawna)***

Dnia 3 marca 2009 r. Prezes Zarządu Spółki Akcyjnej PKP Intercity wystąpił do Komendanta Głównego Policji z wnioskiem o podpisanie porozumienia pomiędzy PKP Intercity S.A. a Komendantem Głównym Policji w sprawie pokrywania kosztów przejazdu pociągami „Spółki „PKP Intercity” nieumundurowanych funkcjonariuszy Policji w związku z wykonywaniem zadań operacyjnych dotyczących bezpieczeństwa podróżnych i rzeczy, przedkładając projekt takiego porozumienia. Z analogiczną propozycją skierowaną do Komendanta Głównego Policji występowała w 2007 r. Spółka PKP Intercity, działająca wówczas jako spółka z o.o. Propozycja dotyczyła zawarcia porozumienia pomiędzy Komendantem Głównym Policji a PKP Intercity spółka z o.o. w sprawie pokrywania kosztów przejazdów odbywanych w pociągach komunikacji krajowej „PKP Intercity” nieumun-

durowanych policjantów w związku z wykonywaniem zadań operacyjnych dotyczących bezpieczeństwa podróży i rzeczy.

Wystąpienie PKP Intercity Spółki z o.o. wraz z projektem porozumienia Biuro Prawne Komendy Głównej Policji przekazało do Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji. **W wyrażonej wówczas opinii Biuro Prawne uznało, że zawieranie porozumienia z PKP Intercity nie ma uzasadnienia prawnego.** Nie przewidują tego zarówno przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. nr 43, poz. 277, z późn. zm.), jak również przepisy ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. z późn. zm.). Zgodnie z przepisami art. 5 ust. 5 i art. 58 ust. 3 te same ustawy do zapewnienia porządku na obszarze kolejowym oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych zobowiązani są zarządcy i przewoźnicy kolejowi. Stosownie do treści art. 60 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym należy do zadań straży ochrony kolei. Realizując ustawowe zadania, jest ona zobowiązana do współdziałania m.in. z Policją. Szczegółowe formy współdziałania straży ochrony kolei z Policją, sprawy wymagające współdziałania i zasady koordynacji wspólnych przedsięwzięć normuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 września 2004 r. (Dz. U. nr 223, poz. 2262). Policja z kolei podejmuje działania na zasadach i w formie, które przewidziano w przepisach powoływanego rozporządzenia i – niezależnie – wykonuje czynności w ramach zadań ustawowych uregulowanych w przepisach art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o Policji.

W piśmie z 2007 r. Biuro Prawne KGP wyraziło pogląd, że rozwiązanie tego problemu należy poszukiwać przede wszystkim w przepisach ustawy o Policji. Stosownie do treści art. 1 ust. 2 pkt 2 tej ustawy **ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju**

w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania – należy do podstawowych zadań Policji. Koszty funkcjonowania Policji, zgodnie z przepisami art. 13 ust. 1 ustawy o Policji, są pokrywane z budżetu państwa. Zgodnie z art. 22 ust. 2a koszty podejmowanych przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, do których (ze względu na ochronę, o której mowa w art. 20 ust. 1-3) nie mogą być stosowane przepisy o finansach publicznych i rachunkowości, są pokrywane z tworzonego na ten cel funduszu operacyjnego. W tak przedstawionym stanie prawnym zawarcie porozumienia z PKP Intercity spółką z o.o. byłoby przekroczeniem uprawnień przez Komendanta Głównego Policji.

Biuro Prawne KGP podkreśliło, że zawarcie porozumienia przez Komendanta Głównego Policji ze Spółką PKP Intercity nie znajduje oparcia w przepisach art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o Policji. Zgodnie z nim inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń o charakterze kryminogennym i współdziałanie w tej kwestii z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi należy do zadań Policji. Spółka PKP Intercity nie ma przymiotu organu państwowego, samorządowego ani organizacji społecznej. PKP Intercity jest spółką prawa handlowego, przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą o charakterze typowo komercyjnym, co uniemożliwia Policji współdziałanie z tą spółką.

W przedstawionym stanie faktycznym i prawnym – zdaniem Biura Prawnego – nie ma podstaw prawnych do przyjęcia ponownie złożonej propozycji podpisania

**porozumienia pomiędzy Spółką Akcyjną PKP Intercity a Komendantem Głównym Policji w sprawie pokrywania kosztów przejazdu pociągami Spółki „PKP Intercity” nieumundurowanych funkcjonariuszy Policji w związku z wykonywaniem zadań operacyjnych dotyczących bezpieczeństwa podróżnych i rzeczy.** Wykluczają to przepisy art. 1 ust. 2 pkt 3, art. 13 ust. 1 i 3 oraz art. 22 ust. 2a ustawy o Policji. W art. 13 ust. 3 ustawy przewiduje się uczestniczenie w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu na ich potrzeby towarów i usług przez jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, stowarzyszenia, fundacje, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe. Przepisy te nie dopuszczają możliwości uczestniczenia przewoźników kolejowych w pokrywaniu kosztów przejazdu policjantów, wykonujących zadania operacyjne dotyczące bezpieczeństwa podróżnych i rzeczy. Należy dodać, że pokrywania kosztów przejazdu policjantów środkami publicznego transportu wykonywanego przez przewoźników kolejowych nie przewidują również przepisy specjalnej ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. nr 175, poz. 1440, z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy uprawnienie do ulgi 100% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego przysługuje umundurowanym funkcjonariuszom Policji w czasie konwojowania osób zatrzymanych lub chronionego mienia, przewożenia poczty specjalnej, pełnienia służby patrolowej oraz udzielania pomocy lub asystowania przy czynnościach organów egzekucyjnych. Koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub

ulgowych przejazdów są pokrywane z budżetu państwa (art. 8a ust. 1a cyt. ustawy).

A zatem koszty podejmowanych przez Policję czynności operacyjnych, a do takich należą koszty przejazdu środkami publicznego transportu wykonywanego przez przewoźników kolejowych – są pokrywane z funduszu operacyjnego.

Gwoli informacji należy dodać, że:

- 1) w dniu 8 grudnia 2003 r. Komendant Główny Policji podpisał porozumienie ze Spółką PKP Intercity sp. z o.o. w sprawie pokrywania kosztów przejazdu pociągami „PKP Intercity” nieumundurowanych policjantów w związku z wykonywaniem zadań operacyjnych dotyczących bezpieczeństwa przewozu podróżnych i rzeczy, które obowiązywało tylko do dnia 31 grudnia 2004 r.,
- 2) w dniu 6 lipca 2004 r. pomiędzy: Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej a Spółką Akcyjną „Polskie Koleje Państwowe” zostało podpisane porozumienie na czas nieokreślony o współdziałaniu w zakresie strategii zmierzającej do poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych.

Wrzesień 2009 r.

**Adam PAŁAFIJ**  
główny specjalista ds. legislacji  
Komenda Główna Policji

***Legalność wydawania zarządzeń  
przez komendantów straży gminnych  
(stanowisko prawne)***

**I. Stan faktyczny będący powodem opracowania objaśnień**

W dniu 21 sierpnia 2009 r. Departament Prawny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazał Biuru Prawnemu Komendy Głównej Policji wniosek Straży Miejskiej w Rybniku (nr SMR.AF-0911/002/08 z 14 sierpnia 2009 r.) o wydanie opinii, czy Komendant tej Straży ma prawo wydawać zarządzenia jako akty kierowania wewnętrznego. Złożono go w związku z zakwestionowaniem takiego prawa podczas kontroli przeprowadzonej przez specjalistów z Wydziału Kontroli i Wydziału Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach w okresie od 17 grudnia 2008 r. do 5 lutego 2009 r.

W protokole z kontroli sporządzonym 12 marca 2009 r. zakwestionowano wydanie przez Komendanta Straży Miejskiej w dniu 17 listopada 2008 r. zarządzenia nr 21 *w sprawie wprowadzenia regulaminu metodyki pracy nowo przyjętych strażników Straży Miejskiej w Rybniku*. Uznano, że komendant straży miejskiej nie może wydawać zarządzeń, ponieważ nie jest do tego uprawniony delegacją ustawową, a „na zasadzie art. 93 ust. 2 Konstytucji zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustaw”. Należy zaznaczyć, iż



Prezydent Miasta Rybnika nie zgłosił zastrzeżeń do protokołu z kontroli, który podpisał 26 marca 2009 r.

## II. Stan prawny

1. System prawny tworzą normy ogólne i indywidualne. Funkcje norm ogólnych i norm indywidualnych (jednostkowych i konkretnych) są różne; pierwsze kierują zachowaniem się całej klasy adresatów w pewnych sytuacjach typowych, drugie ustalają konkretne prawa i obowiązki konkretnej osoby w wyznaczonej sytuacji. Odmienne są też procedury tworzenia norm generalnych i indywidualnych – te pierwsze tworzą organy prawodawcze, te drugie organy określane jako organy stosowania prawa. Rola zawierających normy ogólne aktów normatywnych Rady Ministrów i ministrów, wydawanych bez szczegółowej (konkretnej) podstawy ustawowej była w przeszłości sporna. Początkowo nawet uznawano, że tzw. samoistne uchwały Rady Ministrów i zarządzenia ministrów wydawane na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych są aktami powszechnie obowiązującymi. Pogląd ten stał się przedmiotem rozległej krytyki i w końcu uznano, że takie uchwały i zarządzenia nie mogą być traktowane jako przepisy powszechnie obowiązujące. Akty normatywne administracji wydane bez konkretnej podstawy ustawowej, na mocy ogólnych norm kompetencyjnych, zobowiązujące do kierowania określonymi sprawami, nie mogą zatem zawierać przepisów powszechnie obowiązujących. Są one jedynie aktami wewnętrznego kierownictwa, ich moc obowiązująca ogranicza się do podmiotów organizacyjnie podległych. Jednakże taka interpretacja początkowo była bardziej postulatem doktryny prawniczej niż odzwierciedleniem rzeczywistości prawnej, a to ze względu

na istniejącą praktykę wydawania tego rodzaju „samoistnych” aktów normatywnych adresowanych do podmiotów spoza sfery wewnętrznej podległości organizacyjnej. Istotny przełom nastąpił po utworzeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, który już na początku swojej działalności w jednym z orzeczeń uznał, że tzw. samoistne uchwały Rady Ministrów stanowią akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego i mogą wiązać tylko tych adresatów, którzy są organizacyjnie podporządkowani organowi wydającemu dany akt (orzeczenie sygn. SA 819/81).

2. Owszem, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 93 ust. 2 przewiduje wydawanie niektórych aktów prawa wewnętrznego „tylko na podstawie ustawy”. Tak określona podstawa ustawowa nie jest jednak tożsama ze „szczegółowym upoważnieniem”, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do rozporządzeń. Norma art. 93 ust. 2 Konstytucji zezwala na posługiwanie się dalszymi (podstawowymi) wewnętrznymi legislacyjnymi środkami konkretyzacji i interpretacji ustawy, a ich ustawową podstawą – właśnie tą szczegółowo niesformułowaną – może być zarówno ogólna norma kompetencyjna, nakazująca danemu podmiotowi „kierować” lub „zarządzać” czy też w inny sposób określać sens przewidzianych w ustawie działań, jak i zbiór norm, z których wynika konieczność wykonania określonych zadań, do czego dany podmiot jest powołany (takim zbiorem jest więc cała ustawa o strażach gminnych).
3. Komendanci straży gminnych są **ustawowo** uprawnieni do kierowania strażami na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>1</sup>. Ponadto,

---

<sup>1</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. nr 23, poz. 220, nr 62, poz. 558, nr 113, poz. 984,

Komendant Straży Miejskiej w Rybniku od 2 października 2007 r. był pisemnie upoważniony do dokonywania czynności zwykłego zarządu w zakresie działalności straży jako jednostki organizacyjnej miasta (na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>2</sup> – w kwestii podejmowania decyzji dotyczących użytkowanego przez straż mienia komunalnego).

4. W wyroku z dnia 1 grudnia 1998 r. wydanym w sprawie o sygn. K 21/98 Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 93 Konstytucji nie zawiera wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji z 1997 r., a więc nie zamyka katalogu aktów prawa wewnętrznego co do ich formy i rodzaju podmiotów uprawnionych do wydawania. Uzupełnianie tego otwartego konstytucyjnego katalogu aktów wewnętrznych może następować zarówno z mocy wyrażonych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które niejako pośrednio mogą upoważniać do wydawania takich aktów w stosunku do adresatów aktu podległych organizacyjnie w systemie organów państwowych podmiotowi go wydającemu. Tylko taka wykładnia odpowiada, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego. Uznanie, że akty

---

nr 153, poz. 1271 i nr 214, poz. 1806, z 2003 r. nr 80, poz. 717 i nr 162, poz. 1568, z 2004 r. nr 102, poz. 1055, nr 116, poz. 1203 i nr 167, poz. 1759, z 2005 r. nr 172, poz. 1441 i nr 175, poz. 1457, z 2006 r. nr 17, poz. 128 i nr 181, poz. 1337, z 2007 r. nr 48, poz. 327, nr 138, poz. 974 i nr 173, poz. 1218, z 2008 r. nr 180, poz. 1111 i nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. nr 52, poz. 420.

<sup>2</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. nr 113, poz. 984, z 2003 r. nr 130, poz. 1190 oraz z 2008 r. nr 223, poz. 1458.

wewnętrzne mogą być wydawane tylko w formach przewidzianych w art. 93 Konstytucji i tylko przez podmioty wymienione w tym artykule oznaczałoby pozbawienie pozostałych organów państwowych możliwości wydawania jakichkolwiek regulacji prawnych, nawet odnoszących się tylko do jednostek organizacyjnych podległych tym organom. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny przyjął, że system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym.

5. Z kolei w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. K. 25/99) Trybunał Konstytucyjny analizował kryterium „organizacyjnej podległości”, o którym mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji, odwołując się przy tym do pojęcia „hierarchicznego podporządkowania” w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym. Przypomniawszy, że pojęcie „hierarchicznego podporządkowania” wyraża jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Na tę zależność składają się dwa elementy – zależność osobowa i zależność służbowa. Zależność osobowa rozpoczyna się z chwilą nawiązania stosunku pracy osoby pełniącej funkcje organu, a kończy w momencie jego ustania. Jej treścią jest regulowanie stosunków osobowych w czasie trwania stosunku pracy (awansowanie, nagradzanie, przeniesienie na inne stanowisko, odpowiedzialność służbowa, porządkowa, odpowiedzialność dyscyplinarna). Niekiedy rozszerza się pojęcie zależności osobowej przez włączenie do niej dyspozycyjności pracownika. Zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową. Podległość służbowa w systemie hierarchicznego podpo-

rządowania wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu. Kierowanie organem niższym w obrębie zależności służbowej odbywa się za pomocą aktów dwojakiego rodzaju – aktów generalnych (okólników, wytycznych, instrukcji, zarządzeń) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych).

6. Realizacja nadzoru nad działalnością gminną oparta jest na zasadzie legalizmu, co wynika wprost z art. 87 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu wszelka ingerencja organu nadzoru w działalność gminną musi mieć wyraźne umocowanie w przepisach ustawowych albo przynajmniej w przepisach aktów wykonawczych do ustaw. Użyty w art. 87 ustawy o samorządzie gminnym zwrot „przypadki określone ustawami” należy rozumieć w ten sposób, iż ingerencja nadzorcza zależy od istnienia przepisu ustawowego, który wyznacza zarówno obszar działań organu nadzoru, jak i ich formę (rodzaj środków nadzoru). Jedynie taka interpretacja jest zgodna z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 1985 r. (ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. – Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607), która zawiera m.in. unormowanie stwierdzające, że nadzór nad komunalnymi korporacjami terytorialnymi może być realizowany tylko w sposób ustalony w konstytucji lub ustawach zwykłych i w przypadkach tam przewidzianych.
7. Należy zaznaczyć, że w nadanym, zgodnie z wymogiem ustawowym, regulaminie organizacyjnym Straży Miejskiej w Rybniku (*uchwała nr 205/XIV/2007 Rady Miasta Rybnika z dnia 29 sierpnia 2007 r.*), w § 9 ust. 1 i 2 oraz w § 10

ust. 5 określono następujące kompetencje Komendanta Straży:

- opracowywanie i wprowadzanie **zarządzeniem** regulaminów oraz instrukcji niezbędnych dla właściwego i sprawnego funkcjonowania Straży,
- tworzenie i likwidowanie **zarządzeniem** stanowisk utworzonych zgodnie z regulaminem w granicach przydzielonych limitów etatów,
- zatwierdzanie procedur i schematów postępowań w prowadzonych sprawach, poprawiających skuteczność funkcjonowania Straży.

Tak więc Komendant Straży został regulaminowo zobligowany do wydawania zarządzeń! Uprawnienie to przeszło test legalności, gdyż Wojewoda Śląski zaakceptował uchwałę w sprawie nadania straży regulaminu.

### III. Konkluzje

1. Nadzór fachowy, do jakiego uprawniona jest Policja, nie obejmuje oceny legalności zarządzeń wydawanych przez komendantów straży gminnych. Według art. 85 i 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do nadzoru nad działalnością gminną (straże gminne są jednostkami organizacyjnymi gmin) na podstawie kryterium **zgodności z prawem** są uprawnieni Prezes Rady Ministrów i wojewoda (a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa). W myśl art. 15 tej ustawy zaś ogólnym organem kontrolnym w gminie jest rada gminy (rada miasta). Nadzorcze uprawnienia wojewody są unormowane także w art. 3 ust. 1 pkt 4 i art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31, poz. 206), gdzie stwierdza się, że wojewoda jest „organem nadzoru nad

działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności” i sprawuje ten nadzór na zasadach określonych w ustawach.

Należy uświadomić sobie to, że Konstytucja w art. 16 gwarantuje samorządowi terytorialnemu samodzielność, która podlega nawet ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji). Z tej samodzielności wynika taka, a nie inna konstrukcja prawna nadzoru nad działalnością gmin, której zasady też są unormowane w Konstytucji (według art. 171 Konstytucji działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie).

2. Błędny jest pogląd, iż wydawanie **jakichkolwiek** zarządzeń tylko wówczas pozostaje legalne w świetle art. 93 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli organ wydający zarządzenie jest uprawniony delegacją ustawową do wydawania tego typu aktów prawa wewnętrznego. Konstytucja jedynie w ograniczonym stopniu określa cechy prawne aktów uznanych za „prawo wewnętrzne”. Wynika to z faktu, że godząc się z ich różnorodnością skupia się na ograniczeniu ich skuteczności – obowiązują one bowiem tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. To, jak dalece obowiązują one te jednostki i w jaki sposób, zależy od zasad funkcjonowania określonego układu organizacyjnego, które mogą być różne, co wynika ze zróżnicowania prawnych zasad organizacji poszczególnych instytucji (służb) administracji publicznej. Ustawową podstawą prawną do wydawania przez komendantów straży gminnych aktów „kierownictwa wewnętrznego”, których forma nie jest prawnie określona, jest art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, ustalający kompetencje komendan-

tów do kierowania strażami. Jak powszechnie wiadomo, kierowanie jest działaniem decydującym o zachowaniu się podwładnych. Z istoty funkcji kierowania wynika, iż musi polegać na stosowaniu środków dyrektywnych.

3. Zakres przeprowadzonej przez Komendę Wojewódzką Policji w Katowicach kontroli działalności Straży Miejskiej w Rybniku obejmował znajomość przepisów dotyczących użycia i przechowywania broni palnej i środków przymusu bezpośredniego, zgodność czynności administracyjno-porządkowych strażników z prawem oraz prowadzenie ewidencji strażników, wyposażenia i wyników działalności. Ocena legalności jednego z zarządzeń Komendanta Straży wykroczała więc poza zakres kontroli, a także poza określony w przepisach powszechnie obowiązujących zakres nadzoru Policji nad działalnością straży gminnych<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych nadzór nad działalnością straży miejskiej jest rozdzielony między prezydenta miasta a Policję, przy czym do kompetencji Policji należy jedynie nadzór „w zakresie fachowym”. Szczegółowy zakres policyjnego nadzoru fachowego został ustalony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2004 r. *w sprawie zakresu i sposobu współpracy Policji ze strażami gminnymi (miejskimi) oraz zakresu sprawowania przez Komendanta Głównego Policji nadzoru nad działalnością straży* (Dz. U. nr 187, poz. 1943). Według § 5 ust. 1 tego rozporządzenia ma to być nadzór w zakresie:

- 1) znajomości przez strażników przepisów prawa dotyczących użycia broni palnej bojowej oraz środków przymusu bezpośredniego i praktycznych umiejętności ich stosowania;

- 2) stosowania przepisów dotyczących przydziału, przechowywania i ewidencjonowania broni palnej bojowej oraz środków przymusu bezpośredniego;

- 3) wykonywania przez strażników określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych czynności pod względem ich zgodności z przepisami prawa;



Nadzór fachowy Policji oparty na kryterium zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa (pod względem legalności działania) ma dotyczyć wyłącznie wykonywania przez strażników gminnych czynności administracyjno-porządkowych, nie zaś sposobu (metod) kierowania strażą przez jej komendanta. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu uchwały z dnia 5 października 1994 r. sygn. W 1/94 stwierdził, że przez nadzór należy rozumieć określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego. Jednak Policja nie ma tego prawa w zakresie legalności aktów kierownictwa wewnętrznego komendantów straży.

O stwierdzonych podczas kontroli straży gminnych nieprawidłowościach dotyczących spraw spoza zakresu policyjnego nadzoru fachowego należy powiadamiać w trybie sygnalizacji organy rzeczowo właściwe, nie opisując tych nieprawidłowości w protokołach z kontroli.

Wrzesień 2009 r.

---

4) prowadzenia przez strażę ewidencji etatów, wyposażenia w środki przymusu bezpośredniego oraz wyników działań straży.

**Ewa G Ó R S K A**

radca prawny

Komenda Wojewódzka Policji

w Łodzi

***Zakażenie wirusem zapalenia wątroby  
typu C (HCV) jako wypadek mający związek  
z pełnieniem służby w Policji  
– problem przyczyny zewnętrznej***

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadku i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz. U. nr 53, poz. 345 ze zm.) za wypadek pozostający w związku z pełnieniem służby w Policji uważa się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które zaszło podczas m.in. wykonywania obowiązków służbowych lub w związku z nimi. Z cytowanego przepisu wynika zatem, że aby zdarzenie było wypadkiem w rozumieniu ustawy, muszą zostać spełnione trzy przesłanki: nagłość zdarzenia, zewnętrzność przyczyny je powodującej oraz związek zdarzenia ze służbą. Czy w świetle obowiązujących przepisów zakażenie wirusem HCV przez kontakt z krwią osoby zakażonej można uznać za wypadek pozostający w związku z pełnieniem służby w Policji?

Do zakażenia wirusem zapalenia wątroby typu C (HCV) dochodzi w większości przypadków pozajelitowo:

- 1) przez uszkodzenie ciągłości tkanek, najczęściej w wyniku procedur medycznych, takich jak zabiegi operacyjne, prze-

taczanie krwi i preparatów krwiopochodnych oraz dożylnych i domięśniowych iniekcji leków;

- 2) przez kontakt w środowisku domowym z wydzielinami lub krwią nosiciela wirusa w wyniku korzystania z przedmiotów codziennego użytku;
- 3) przez kontakty seksualne;
- 4) podczas porodu od zakażonej matki.

Pytanie o możliwość uznania zakażenia wirusem HCV za wypadek pozostający w związku z pełnieniem służby w Policji zrodziło się na skutek zdarzenia zaistniałego w trakcie odbywania służby kandydackiej przez jednego z funkcjonariuszy. Starszy post. P. B. w okresie od 1 października 2005 r. do 26 września 2006 r. odbywał służbę kandydacką w systemie skoszarowanym w Oddziale Prewencji Policji w (...). Był zakwaterowany w ośmioosobowym pokoju. Jeden ze współlokatorów był zakażony HCV.

Z poczynionych w postępowaniu powypadkowym ustaleń wynika, że skoszarowani w OPP funkcjonariusze zostali wyposażeni w takie same maszynki do golenia oraz podobne szczoteczki do zębów, różniące się jedynie kolorami. Nie można wykluczyć, że dochodziło do zamiany wymienionych przyborów toaletowych. Mogła temu sprzyjać zwłaszcza tzw. unitarka, czyli działania dyscyplinujące, takie jak wywracanie przez przełożonych źle zaślanej pościeli oraz rozrzucanie niepokładanych rzeczy osobistych funkcjonariuszy, w tym przyborów toaletowych. Konieczność szybkiego ogolenia się przez stojących do apelu funkcjonariuszy mogła powodować omyłkowe użycie nie swoich przyborów oraz możliwość zranienia się podczas pośpiesznej toalety. Świadkowie wyjawili także, iż byli strzyżeni jedną lub dwiema elektrycznymi maszynkami, które między kolejnymi zabiegami nie były zmieniane ani czyszczone. Poszkodowany w swoim zeznaniu podkreślił, że podczas zarządzanych ćwiczeń (nocnych alar-

mów) dochodziło do zamiany butów przez funkcjonariuszy, a wielu z nich miało otarcia skóry i odparzenia stóp.

Podczas wykonywania badań profilaktycznych w dniu 6 września 2007 r. u P. B. stwierdzono podwyższone próby wątrobowe; dalsza diagnostyka mająca na celu znalezienie przyczyny wzrostu aktywności transaminaz doprowadziła do wykrycia zakażenia wirusem C zapalenia wątroby (HCV). Z tego powodu poszkodowany doznał trwałego następstwa organicznego pod postacią przewlekłego zapalenia wątroby typu C i jest obecnie w trakcie skojarzonej kuracji przeciwwirusowej.

Jak wynika z opinii biegłego, st. post. P. B. nie przebył ostrego jawnego zapalenia wątroby typu C, stąd nie można precyzyjnie wskazać czasu ekspozycji oraz miejsca zakażenia. Jednakże, według biegłego, największe ryzyko zakażenia istniało w okolicznościach podanych przez poszkodowanego, zaistniałych w trakcie odbywania służby kandydackiej – w wyniku użycia przyborów toaletowych zakażonego współlokatora. Wcześniejsze kontakty ze służbą zdrowia stanowiły mniejsze ryzyko zakażenia. Ponadto ujemne wyniki badań w kierunku anty-HCV członków najbliższej rodziny i partnerki seksualnej wykluczają zakażenie poszkodowanego w środowisku rodzinnym czy przez kontakty seksualne. Dlatego należy przyjąć, że zostały spełnione przesłanki do uznania zdarzenia (zakażenie HCV) za wypadek mający związek ze służbą w Policji.

Przebieg zdarzenia, podczas którego mogło dojść do zakażenia wirusem HCV, został szczegółowo opisany przez poszkodowanego i świadków. Zeznania tych osób są spójne, konsekwentne i wzajemnie się uzupełniają. Znalazły również potwierdzenie w dokumentach. Z badania wirusologicznego przeprowadzonego w Regionalnym Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w (...) w dniu 29 stycznia 2006 r. wynika, że Ł. S. mieszkający w jednym pokoju z poszkodowanym był zakażony HCV. Orzeczeniem WKL MSWiA w (...) został

uznany za niezdolnego do służby w Policji z powodu przewlekłego zapalenia wątroby typu C.

Przywołana ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. nie zawiera definicji „przyczyny zewnętrznej”, niemniej zagadnienie to było wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego, z którego orzecznictwa można słusznie wnioskować, że w rozpoznawanej sprawie przebywanie P. B. w jednym pokoju z osobą zakażoną HCV i używanie jej przyborów toaletowych były najprawdopodobniej sprawczą przyczyną zewnętrzną zdarzenia.

Z ugruntowanej judykatury wynika, że przyczyną sprawczą – zewnętrzną wypadku może być każdy czynnik zewnętrzny (niewynikający z wewnętrznych właściwości człowieka), zdolny wywołać w istniejących warunkach szkodliwe skutki (zachowująca aktualność uchwała 7 sędziów SN z dnia 11 lutego 1963 r., III PO 15/62, OSNCP z 1963 r., z. 10, poz. 215). Przy kwalifikacji konkretnej okoliczności jako przyczyny zewnętrznej ważne jest, aby stanowiła ona przyczynę sprawczą zdarzenia, nie musi być zaś przyczyną wyłączną (wyrok SN z dnia 6 stycznia 2000 r., II UKN 282/99, OSNAPiUS z 2001 r. nr 8, poz. 289; wyrok SN z dnia 15 grudnia 1998 r., II UKN 380/98 OSNAPiUS z 2000 r. nr 4, poz. 150).

P. B. cierpi obecnie na przewlekłe zapalenie wątroby typu C. Źródło jego choroby, jak wynika ze zgromadzonego materiału, a w szczególności opinii biegłego – specjalisty w dziedzinie chorób zakaźnych, znajdowało się w środowisku służby.

Reasumując, stwierdzić należy, że opisane zdarzenie było wypadkiem pozostającym w związku z pełnieniem służby w Policji.

Wrzesień 2009 r.

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

Dnia 13 sierpnia 2009 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	sędzia NSA Izabella Kulig-Maciszewska
Sędziowie	sędzia NSA Anna Łukaszevska-Macioch sędzia del. WSA Monika Nowicka (spr.)
Protokolant	Anna Krakowiecka

po rozpoznaniu w dniu 13 sierpnia 2009 r.,  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Komendanta Wojewódzkiego Policji  
w Gdańsku  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku  
z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. akt III SA/Gd 113/08  
w sprawie ze skargi Komendanta Wojewódzkiego Policji  
w Gdańsku  
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku  
z dnia 13 grudnia 2007 r. nr SKO 41/VIII-5526/40/07  
w przedmiocie skierowania na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji  
w związku z przekroczeniem limitu punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego

1. uchyla zaskarżony wyrok oraz decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z dnia 13 grudnia 2007 r. nr SKO 41/VIII-5526/40/07;

2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku na rzecz Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku kwotę 820 (osiemset dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Anna Krakowiecka  
sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. akt III SA/Gd 113/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku oddalił skargę Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z dnia 13 grudnia 2007 r. nr SKO 41/VIII/5526/40/07 wydaną w trybie wznowienia postępowania w sprawie skierowania na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji w związku z przekroczeniem limitu punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego.

Powyższy wyrok zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

W dniu 11 grudnia 2006 r. Starosta Słupski, działając na wniosek Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku, wydał decyzję nr (...) o skierowaniu Edwarda P. na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji do kierowania pojazdami w związku z przekroczeniem limitu punktów karnych za przekroczenie przepisów ruchu drogowego. Decyzja ta stała się ostateczna.

Następnie Edward P., przedstawiając mandat karny za wykroczenie z dnia 23 czerwca 2005 r., wystąpił w dniu 24 kwietnia 2007 r. pismem, w którym m.in. podniósł, że procedura naliczania mu punktów karnych została zainicjowana przez Straż Gminną. Pismo to – z uwagi na treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2007 r. sygn. akt U 1/07 (Dz. U. Nr 53, poz.), w którym stwierdzono brak kompetencji straży miejskich/gminnych do używania urządzeń samoczynnie rejestrujących przekroczenie dozwolonej prędkości, zostało potraktowane jako wniosek o wznowienie ww. postępowania.

Następstwem tego postanowieniem z dnia 15 października 2007 r. nr Km.I.5520.8/07 Starosta Słupski wznowił



postępowanie zakończone wydaniem decyzji w dniu 11 grudnia 2006 r. a po rozpoznaniu sprawy wydał w dniu 7 listopada 2007 r. – w oparciu o art. 151 § 1 pkt 1 w związku z art. 145a k.p.a., art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b i art. 130 ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) oraz § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998 ze zm.) – decyzję nr Km.I.5520.8/07, w której odmówił uchylenia decyzji ostatecznej z dnia 11 grudnia 2006 r.

W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia organ podkreślił, że ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2007 r. nie może mieć bezpośredniego skutku dla orzeczeń kierujących na egzamin sprawdzający kwalifikacje do prowadzenia pojazdów. Decyzje takie są bowiem następstwem wniosku komendanta wojewódzkiego Policji, składanego w razie przekroczenia 24 punktów otrzymanych na podstawie art. 130 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym. Organ wydający decyzję nie jest przy tym uprawniony do oceny zasadności przyznania punktów. Ocena taka może nastąpić wyłącznie w postępowaniu mandatowym.

Podkreślono, iż wpisy o naliczeniu Edwardowi P. punktów karnych za wykroczenia drogowe nie zostały wzruszone, wobec czego organ nie znalazł podstaw do uchylenia swojej decyzji o skierowaniu na egzamin sprawdzający.

Po rozpatrzeniu odwołania strony Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku decyzją z dnia 13 grudnia 2007 r. nr SKO 41/VIII/5526/40/07 uchyliło w całości ww. decyzje Starosty oraz decyzję Starosty Słupskiego z dnia 11 grudnia 2006 r., odmawiając jednocześnie uwzględnienia wniosku Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku z dnia 22 listopada 2006 r. o skierowanie Edwarda P. na kontrolne

sprawdzenie kwalifikacji do kierowania pojazdami samochodowymi w związku z przekroczeniem limitu punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego.

Uzasadniając tego rodzaju rozstrzygnięcie organ odwoławczy podniósł, że wniosek Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 22 listopada 2006 r. obejmował wykroczenie z dnia 23 czerwca 2005 r., stwierdzone przy użyciu fotoradaru przez funkcjonariuszy Straży Gminnej w P., a za jego popełnienie stronie naliczono punkty karne.

Następnie ww. wyrokiem z dnia 22 marca 2007 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że – stanowiący postawę prawną działań straży gminnych przepis § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz ust. 2 w zakresie czynności wskazanych w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego – jest niezgodny z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1977 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Orzeczenie to weszło w życie z dniem 28 marca 2007 r. Wniosek zaś o wznowienie postępowania został złożony w dniu 24 kwietnia 2007 r., zatem w terminie ustawowym.

W ocenie organu odwoławczego rozstrzygnięcie Starosty było wadliwe, gdyż dowód potwierdzający popełnienie wykroczenia, uzyskany w sposób niezgodny z prawem, nie mógł wywołać ujemnych dla sprawcy skutków prawnych. Wprawdzie Kolegium zgodziło się z poglądem, że ani organy administracji, ani też sądy administracyjne nie są uprawnione do oceny zasadności uznania przez, działające w granicach przysługujących im uprawnień, organy kontroli ruchu drogowego faktu, że kierowca przekroczył przepisy ruchu drogowego i do zakwalifikowania wykroczenia oraz zastosowania w związku z popełnieniem wykroczenia ilości punktów karnych, jednak zasada ta ma zastosowanie wyłącznie do

takich działań organów kontroli ruchu drogowego, które podejmowane były w ramach przysługujących tym organom uprawnień. W rozpatrywanej sprawie działania Straży Gminnej nie dawały podstaw do naliczenia punktów karnych. Wykroczenie z dnia 23 czerwca 2005 r. stwierdzone zostało przez organ, którego kompetencje do badania prędkości pojazdów i nakładania mandatów karnych w związku z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, a jego orzeczenie nie może być lekceważone przez żaden organ administracyjny.

Od wyżej przedstawionej decyzji skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wniósł Komentant Wojewódzkiej Policji w Gdańsku podnosząc, że decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku narusza art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b i art. 124 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

W uzasadnieniu skargi twierdzono, że organ odwoławczy nieprawidłowo zinterpretował wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2007 r. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, stanowi podstawę do wznowienia postępowania. Jak wynika przy czym z § 4 ust. 1 powołывanego rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2002 r., wpisu ostatecznego dokonuje się, jeżeli naruszenie zostało stwierdzone prawomocnymi wyrokami sądów, postanowieniami sądów o warunkowym umorzeniu postępowania albo nakazami lub mandatami karnymi. W przypadku jakichkolwiek wątpliwości, co do wydanego prawomocnie wyroku, sąd może przywrócić termin procesowy lub wznowić postępowanie, a w przypadku prawomocnego mandatu, sąd może wydać postanowienie o jego uchyleniu. Punkty karne są zaś integralną

częścią zarówno postępowania mandatowego, jak i postępowania przed sądem, w związku z popełnionym wykroczeniem lub przestępstwem drogowym i nie jest dopuszczalne rozdzielanie obu tych spraw.

Zdaniem skarżącego, Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie było organem upoważnionym do uchylania mandatów karnych i nie mogło więc decydować o usunięciu z ewidencji punktów karnych, przyznanych na podstawie wpisów ostatecznych.

Odpowiadając na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku wniosło o jej oddalenie podkreślając, iż nie dokonywało ono oceny zasadności ukarania kierowcy mandatem, a jedynie stwierdziło, że mandat został nałożony z pogwałceniem przepisów ustawy. Naliczone więc – w oparciu o taki dowód – punkty karne nie mogły prowadzić do wydania decyzji o skierowaniu strony na egzamin sprawdzający.

Oddalając skargę – na zasadzie art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdził, że ponieważ wyrokiem z dnia 22 marca 2007 r. sygn. akt U 1/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisów stanowiących podstawę prawną działań straży gminnej wskazując, iż przepis § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz ust. w zakresie czynności wskazanym w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 14 poz. 144 z 2003 r. z późn. zm.) jest niezgodny z art. 131 ust. 1 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 108 poz. 908 z 2005 r. z późn. zmianami) oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej to z tego powodu – zdaniem Sądu – trafny był pogląd Kolegium, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie

może być zlekceważone przez żaden organ. Konsekwencje niekonstytucyjnego przepisu nie mogą też obciążać strony. To czy skarżący podjął starania o wyeliminowanie z obrotu prawnego mandatu za przekroczenie szybkości, wystawionego przez organ nieupoważniony czy nie, nie mogło – wg Sądu Wojewódzkiego – decydować o dalszych niekorzystnych dla niego konsekwencjach, jakimi było sprawdzenie kwalifikacji do prowadzenia pojazdów mechanicznych.

Sąd podkreślił przy tym, że wprowadzenie do rejestru punktów karnych określonych wpisów jest jedynie czynnością materialno-techniczną, którą usunąć z rejestru można poprzez dokonanie stosownej uwagi o orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego.

Konkludując, Sąd Wojewódzki uznał, że skierowanie na kontrolne sprawdzanie kwalifikacji na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o ruchu drogowym, w oparciu o mandaty wydane na podstawie niekonstytucyjnego rozporządzenia było nieuprawnione.

W złożonej od powyższego wyroku skardze kasacyjnej Komendant Wojewódzkiej Policji w Gdańsku, wskazując jako jej podstawy na art. 173 § 1 i art. 174 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zarzucił Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gdańsku naruszenie przepisów prawa materialnego w postaci § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierownikami naruszającymi przepisy ruchu drogowego – i co za tym idzie art. 114 ust. 1 ustawy o ruchu drogowym w związku z art. 98 § 3 i art. 101 § 1 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – poprzez ich błędną wykładnię.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przeka-

zanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania wraz z zasądzeniem na rzecz skarżącego kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej w szczególności zwracano uwagę na okoliczność, że zgodnie z art. 98 § 3 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (zwanego niżej: k.p.w.) mandat karny staje się prawomocny z chwilą pokwitowania jego odbioru przez ukaranego i z tą chwilą wchodzi on do obrotu prawnego. Mandat taki może zostać uchylony jedynie przez sąd i w przypadkach określonych ustawą.

W myśl zaś art. 101 § 2 k.p.w. w sprawach o wykroczenia sądem uprawnionym do uchylecia prawomocnego mandatu karnego jest sąd właściwy do rozpoznania sprawy, na którego obszarze działania grzywna została nałożona.

Do czasu wyeliminowania z obrotu prawnego mandatu karnego winien on wiązać wszystkie organy, wobec których wywołuje on skutki prawne. Organy orzekające zaś o prawach i obowiązkach obywateli nie mogą samodzielnie eliminować z obrotu prawnego zarówno mandatu karnego, jak i innych rozstrzygnięć organów prawem do tego powołanych, w przypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny przepisów prawa, na podstawie których działały te organy, za niekonstytucyjne.

Skarżący kasacyjnie akcentował, że ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2007 r. stanowi podstawę do wzruszenia rozstrzygnięć organów stosujących te przepisy. Zatem w oparciu o ten wyrok strona mogła wystąpić do sądu o uchylenie mandatu karnego z dnia 23 czerwca 2006 r. nałożonego za wykroczenie polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, a stwierdzone przez funkcjonariuszy Straży Gminnej w P. przy użyciu fotoradaru. Ponieważ Edward P. z takim wnioskiem do Sądu nie wystąpił,

to nałożony nań mandat karny pozostaje nadal w obrocie prawnym i przypisane do niego punkty karne muszą być respektowane.

Odpowiedź na skargę kasacyjną nie została wniesiona.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę tylko okoliczności uzasadniające nieważność postępowania, które to okoliczności w niniejszej sprawie nie zachodziły. Tak więc, w tym wypadku postępowanie kasacyjne sprowadzało się wyłącznie do badania zasadności podniesionych w skarżdzie kasacyjnej zarzutów.

Zarzutom tym nie można odmówić słuszności.

Postawą oddalenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z dnia 13 grudnia 2007 r. było uznanie, że skierowanie na kontrolne sprawdzanie kwalifikacji na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, w oparciu o mandaty wydane na podstawie niekonstytucyjnych przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. z 2003 r. Nr 14, poz. 144 ze zm.), było nieuprawnione.

Zwrócić jednak trzeba uwagę, że zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie

w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania.

W myśl natomiast art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Odnosząc powyższe do przedmiotowego stanu faktycznego należy stwierdzić, że o nałożeniu punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego ani o ich wykreśleniu z ewidencji nie decyduje starosta. Zgodnie z art. 130 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego prowadzi Policja (komendant wojewódzki Policji) i w związku z tym to ona dokonuje w tejże ewidencji stosownych wpisów.

Sposób naliczania punktów karnych, które są ujawniane w ewidencji, zawiera załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998), w którym przypisano określonym naruszeniom tychże przepisów odpowiednią liczbę punktów karnych. Przepis zaś § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia stanowi, że wpisu ostatecznego do ewidencji dokonuje się z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, jeżeli naruszenia zostaną stwierdzone prawomocnymi wyrokami sądów, postanowieniami sądu o warunkowym umorzeniu postępowania albo wyrokami nakazowymi lub mandatami karnymi.

Jak z powyższego zatem wynika instytucja punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego jest związana z wydaniem orzeczenia o charakterze karnym. W omawianym przypadku takim orzeczeniem był mandat karny wystawiony przez Straż Gminną. Choć istotnie – w świetle treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca



1997 r. sygn. akt U 1/07 – mandat ten wystawiony został w sposób nieuprawniony, tym niemniej – jak słusznie zauważa skarżący kasacyjnie – wszedł on do obrotu prawnego. Póki zatem orzeczenie to w tym obrocie pozostaje, wywołuje określone skutki prawne. Strona natomiast ma zagwarantowane konstytucyjnie środki do wystąpienia, ale w odpowiednim trybie i przy zastosowaniu odpowiedniej procedury, o wyeliminowanie z obrotu prawnego, wadliwego orzeczenia.

W przypadku mandatu karnego (jeśli nie toczyło się w tej sprawie postępowanie sądowe) środkiem takim jest instytucja uchylenia mandatu, uregulowana w art. 101 § 1 k.p.w. Zgodnie z tym przepisem prawomocny mandat karny podlega uchyleniu, jeżeli grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie.

Wprawdzie uchylenie mandatu, o czym orzeka właściwy sąd, następuje na wniosek ukaranego złożony w terminie zawitym 7 dni od daty uprawomocnienia się mandatu, ale jest możliwe w tym przypadku wydanie także rozstrzygnięcia z urzędu. Ponadto – o czym Sąd w tej sprawie nie rozstrzyga – do rozważenia przez sąd właściwy pozostaje kwestia wystąpienia przez stronę z wnioskiem o przywrócenie terminu, który to wniosek w tym przypadku dopuszcza doktryna (vide: Tomasz Grzegorzczak – *Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, Dom Wydawniczy ABC 2005 r., wyd. III).

Reasumując zatem należy stwierdzić, że organ – jakim jest starosta, wydając na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji, w razie przekroczenia 24 punktów karnych za przekroczenie przepisów ruchu drogowego, decyzję o skierowaniu na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji (art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym), nie ma uprawnienia do badania prawidłowości

orzeczenia, w związku z którym naliczone zostały kierowcy punkty karne.

Biorąc pod uwagę, że skarga kasacyjna miała usprawiedliwione podstawy a naruszenie prawa dotyczyło jedynie przepisów prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny – mocy art. 188 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzekł jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie o kosztach oparto na przepisie art. 203 pkt 1 i art. 200 w zw. z art. 193 ww. ustawy procesowej.

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
Anna Krakowiecka  
sekretarz sądowy