

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



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

Nr 24

W a r s z a w a 2 0 0 5

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 BIURO PRAWNE KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE
ZAM. NR 58/2005; NAKŁAD 1300 EGZ.

ISSN 1506-5170

SPIS TREŚCI

M. SŁAWIŃSKI , <i>Projekt nowej ustawy o Policji</i>	5
K. ROGALSKA , <i>Oddelegowanie policjantów do pełnienia zadań służbowych poza Policją (opinia prawna)</i>	27
R. LEWANDOWSKI , <i>Kwalifikowanie dyskotek jako impres masowych (opinia prawna)</i>	31
J. ŁOZIŃSKI , <i>Opinia prawna w sprawie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu</i>	36
Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu	49

Maciej S Ł A W I Ń S K I

Projekt nowej ustawy o Policji

Projekt nowej ustawy o Policji ma długą historię. W 1993 r. ówczesny Komendant Główny Policji, nadinsp. Zenon Smolarek, powołał zespół legislacyjny pod kierownictwem zastępcy dyrektora Biura Prezydialnego Komendy Głównej Policji, insp. Adama Pałafija. Zespół składający się z przedstawicieli Komendy Głównej Policji i komend wojewódzkich Policji, po kilku miesiącach pracy i po uzgodnieniach z komendantami wojewódzkimi Policji, przedłożył Komendantowi Głównemu Policji projekt ustawy, uzyskując jego akceptację. Niestety, Komendant Główny Policji nie przedłożył projektu Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Drugi projekt nowej ustawy o Policji zainicjował w 1998 r. Komendant Główny Policji, nadinsp. Jan Michna, powołując zespoły legislacyjne pod przewodnictwem najpierw Zastępcy Komendanta Głównego Policji, nadinsp. Ireneusza Wachowskiego, a potem dyrektora Biura Prawnego KGP, insp. Zbigniewa Krasnodębskiego. Ten zespół, składający się z policjantów Komendy Głównej Policji, komend wojewódzkich Policji i szkół policyjnych, po wielu miesiącach pracy i po dokonaniu uzgodnień wewnątrzpolicyjnych przedstawił Komendantowi Głównemu Policji projekt ustawy. Mimo jednak wcześniejszej zgody Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na opracowanie projektu ustawy ostatecznie zabrakło woli politycznej do kontynuowania prac legislacyjnych poza Policją.

Czwarty zespół legislacyjny do opracowania projektu nowej ustawy o Policji powołał w 2002 r. Komendant Główny

Policji, nadinsp. Antoni Kowalczyk. Grupą, składającą się z policjantów Komendy Głównej Policji, komend wojewódzkich Policji, szkół policyjnych oraz NSZZ Policjantów, kierował zastępca dyrektora Biura Prawnego KGP, insp. Maciej Sławiński. Tym razem, opracowane przez zespół założenia do projektu ustawy akceptował Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Po czterech miesiącach pracy zespół przedstawił Komendantowi Głównemu Policji projekt ustawy, jednak Komendant Główny polecił Biuru Kadr i Szkolenia KGP opracować na nowo część pragmatyki służbowej w kwestii stosunku służbowego policjanta. W 2003 r., po zmianie na stanowisku Komendanta Głównego Policji, a potem na stanowisku Sekretarza Stanu w MSWiA, została podjęta decyzja o rozdzieleniu projektu ustawy na dwa projekty – tzw. część zadaniową i tzw. część pragmatyczną. W tym celu Komendant Główny Policji, gen. insp. Leszek Szreder, powołał zespół do opracowania projektu ustawy o Policji pod kierownictwem p.o. dyrektora Biura Prawnego KGP, mł. insp. Marka Enerlicha, oraz zespół do opracowania projektu ustawy o służbie w Policji pod kierownictwem insp. M. Sławińskiego. Kiedy w 2004 r. oba zespoły przygotowały i uzgodniły w Policji projekty ustaw, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zapadła decyzja o połączeniu obu projektów. Dokonał tego nieformalnie połączony już zespół pod kierownictwem insp. M. Sławińskiego i po konsultacjach wewnątrzpolicyjnych, w grudniu 2004 r. przedstawił projekt ustawy Komendantowi Głównemu Policji. W Kierownictwie Policji trwają uzgodnienia odnośnie proponowanych rozwiązań prawnych zawartych w projekcie. Po zaakceptowaniu ostatecznej wersji projektu ustawy przez Kierownictwo Policji zostanie on poddany uzgodnieniom wewnątrzresortowym, a także konsultacjom społecznym. Projekt zostanie opublikowany na stronach internetowych Policji, co umożliwi udział w dyskusji organizacjom i instytucjom społecznym, a także obywatelom.

Warto przedstawić Czytelnikom informację o podstawo-

wych regulacjach projektu ustawy o Policji, ze szczególnym uwzględnieniem najważniejszych zmian w stosunku do obowiązującego stanu prawnego, po pierwsze dlatego, aby zainteresować policjantów i pracowników Policji nowymi rozwiązaniami prawnymi, po drugie, żeby wyrazić symboliczne uznanie bardzo wielu osobom pracującym w zespołach i opiniującym wyniki pracy zespołów, niezależnie od wykonywania bieżących obowiązków służbowych. Ten projekt jest przecież w obecnej chwili ostatecznym wynikiem Ich rzetelnego wkładu w doskonalenie podstaw prawnych funkcjonowania Policji.

Informacja zawiera, dostosowane redakcyjnie do potrzeb „Biuletynu Prawnego Komendy Głównej Policji”, najistotniejsze fragmenty uzasadnienia projektu ustawy.

* *
*

U Z A S A D N I E N I E

Projekt ustawy o Policji określa zasady funkcjonowania Policji i podstawowe metody policyjnej ochrony porządku publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, a także zasady przebiegu służby w Policji i wszystkie związane z tym indywidualne obowiązki i uprawnienia policjantów.

Obowiązującą ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji dotychczas nowelizowano ponad czterdzieści razy, dodając 66 nowych artykułów i jednocześnie skreślając 22. W kilku przypadkach zakres zmian był stosunkowo rozległy i merytorycznie radykalny. Niezamierzonym skutkiem tak częstych nowelizacji okazało się pogorszenie spójności i komunikatywności ustawy. Nowelizacje – chociaż wielokrotne – nie objęły wszystkich już ujawnionych luk regulacyjnych oraz spraw wymagających innego ujęcia prawnego. Znaczna liczba nowe-

lizacji nie wynikała jedynie ze zmian realiów funkcjonowania Policji; była także rezultatem niedoskonałości legislacyjnej ustawy o Policji z 1990 r., co poniekąd zdeterminowały szczególne okoliczności, w jakich ta ustawa powstawała. Policja była organizowana w czasie wprowadzania zmian zasad funkcjonowania państwa, określanych jako transformacja ustrojowa.

Czternastoletni okres stosowania ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. pozwolił na uzyskanie dokładnego rozeznania co do trafności i praktycznej skuteczności poszczególnych przepisów. W rezultacie stwierdzono, iż osiągnięcie istotnych postępów – zwłaszcza jakościowych – w realizacji ustawowych zadań Policji wymaga wielu zmian prawnych.

Projekt ustawy o Policji powstał w wyniku narastającej i obecnie już pilnej potrzeby kompleksowego i wybiegającego w przewidywalną przyszłość, a nie fragmentarycznego i koniunkturalnego, dostosowania do realiów zwalczania przestępczości i ochrony porządku publicznego uregulowań prawnych ustalających zasady funkcjonowania Policji. Liczba i zakres zmian, jakich trzeba dokonać w ustawie o Policji, nie pozostawiają wątpliwości co do słuszności rezygnacji z ich wprowadzania metodą kolejnych nowelizacji. Pozostanie przy tej metodzie mogłoby zahamować rozwój nowoczesnej służby policyjnej w Polsce.

Przy projektowaniu norm ustawy o Policji uwzględniono postanowienia zawarte w Europejskim Kodeksie Etyki Policyjnej, przyjętym z udziałem przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej przez Komitet Ministrów Rady Europy 19 września 2001 r. i będącym prawnym instrumentem Rady Europy o randze rekomendacji.

Projekt został opracowany po konsultacjach we wszystkich jednostkach Policji. Nie jest więc rezultatem arbitralnego bądź doktrynalnego wyboru dokonanego przez ośrodki władzy publicznej, lecz stanowi sumę wszechstronnych doświadczeń służby policyjnej na każdym szczeblu wykonawczym i zarzą-

dzającym. Korzystano także z opinii autorytetów prawa, socjologii i mediów publicznych skupionych w Komitecie Opiniodawczo-Doradczym Komendanta Głównego Policji.

Przepisy ogólne

Zgodnie z Deklaracją o Policji, przyjętą w 1979 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy jako Rezolucja nr 690, Policję określono jako służbę publiczną – w miejsce obecnej nazwy „uzbrojona formacja”, co odpowiada prawdziwej funkcji Policji wobec obywateli i jej roli oraz usytuowaniu w systemie organów państwa demokratycznego. W głównym polu odpowiedzialności Policji umieszczono bezpieczeństwo powszechne, a nie – jak obecnie – „bezpieczeństwo publiczne”. Zmiana ta ma charakter uściślający. Bezpieczeństwo publiczne ma gwarantować nie tylko Policja, lecz także cały system organów, instytucji i służb państwowych oraz obywatelskiej samoobrony. Policja to tylko jeden z elementów tego systemu, aczkolwiek najważniejszy i o największym potencjale, ponoszący główną odpowiedzialność przede wszystkim za porządek publiczny będący podstawową przesłanką bezpieczeństwa publicznego. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo powszechne wysuwa na plan pierwszy ochronę ludzi oraz równy poziom ochrony policyjnej w każdym miejscu. Nadmienia się, że terminu „bezpieczeństwo publiczne” nie użyto w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w art. 31 ust. 3 jest sformułowanie „dla bezpieczeństwa państwa...”, a w art. 146 pkt 7 „bezpieczeństwo wewnętrzne”.

Rozwinięciem tak rozumianej funkcji Policji jest zaliczenie do jej głównych zadań udzielania ludziom pomocy w każdej niebezpiecznej sytuacji oraz udziału w ochronie konstytucyjnych praw obywatelskich (art. 3 pkt 1 i 8). Jest to ważne uzupełnienie opisu sedna zadań policyjnych, polegającego na ochronie istoty ludzkiej i życiowego dorobku człowieka oraz gwarantowaniu porządku w miejscach publicznych. Należy

podkreślić, że beczynność policjanta w sytuacji wymagającej udzielenia pomocy (nie tylko podjęcia interwencji) będzie karana jako ewidentne przewinienie dyscyplinarne. Relacje między Policją a obywatelami w wypadku głównego celu działalności policyjnej polegają na zapewnieniu przestrzegania reguł postępowania określonych w obowiązującym systemie prawnym. Najważniejsze z tych reguł konstytuują właśnie prawa obywatelskie. Zmodyfikowanie zadań Policji zgodnie z projektem pozwoli na bardziej miarodajne niż obecnie wartościowanie i ocenę, czy Policja funkcjonuje w sposób odpowiedni dla państwa demokratycznego.

Poprzez zaliczenie do podstawowych zadań Policji, i tym samym do głównych powinności policjantów, udzielania pomocy wszystkim ludziom, którzy znaleźli się w sytuacji niebezpieczeństwa osobistego, będzie ona spełniać funkcję substytucyjną wobec specjalistycznych służb ratowniczych wtedy, gdy ze względu na okoliczności danego zdarzenia służby te nie będą natychmiast osiągalne. Należy tutaj podkreślić, iż do ustawowych zadań Policji dodaje się udział w krajowym systemie ratowniczym (art. 3 pkt 12).

W projektowanym katalogu ustawowych zadań Policji znajduje się m.in. „prowadzenie działalności naukowo-badawczej i dydaktycznej w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa powszechnego oraz zwalczania przestępczości”. Takie uzupełnienie jest niezbędne dla zapewnienia odpowiedniego poziomu legalizmu i profesjonalizmu nie tylko Policji, lecz także komercyjnej ochrony osób i mienia oraz obywatelskiej samoobrony, a w zakresie działalności naukowo-badawczej – dla zapewnienia dynamicznego i nowoczesnego przekształcania Policji, adekwatnie do realiów społecznego i gospodarczego otoczenia i możliwości, jakie stwarza postęp cywilizacyjny.

Projekt nie zmienia relacji między Policją a innymi organami administracji rządowej oraz organami administracji samorządowej. W szczególności utrzymywane jest zwierzch-

nictwo tych organów nad działalnością Policji, oczywiście z wyłączeniem sfery zwalczania przestępczości, w której nadzór nad Policją sprawują organy wymiaru sprawiedliwości.

W projekcie ustawy określono procedury przekazywania środków budżetowych przeznaczonych na działalność Policji, zasady pozabudżetowego wsparcia finansowego, jakie może być udzielane Policji, oraz pozyskiwania środków finansowych z tytułu sprzedaży przez Policję rzeczowych składników majątkowych, z tytułu najmu lub dzierżawy nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie jednostek Policji, z tytułu nakładanych przez Policję kar i mandatów, a także sposób gospodarowania tymi środkami finansowymi. Możliwości wsparcia Policji będą miały tylko instytucje cieszące się dużym zaufaniem publicznym, co ma na celu prewencyjne ograniczenie wpływu podmiotów niepaństwowych na działalność Policji. Najwyższy w finansowaniu Policji z własnych lokalnych budżetów może być udział władz samorządowych – liczba etatów Policji na terenie powiatu lub gminy może ulec zwiększeniu, jeżeli właściwe miejscowo organy samorządowe zapewnią pokrywanie kosztów utrzymania etatów Policji przez co najmniej 5 lat. Podobnie rada powiatu lub rada gminy może przekazywać Policji środki finansowe stanowiące dochody własne powiatu lub gminy, z przeznaczeniem na dodatkowe wynagrodzenie policjantów za czas służby przekraczający określone normy i nagrody za osiągnięcia w służbie oraz zatrudnienie dodatkowych pracowników. W dziedzinie finansowania Policji proponuje się w art. 12, aby 50% środków uzyskanych w wyniku odebranego przestępcom przez Policję nielegalnie zgromadzonego majątku bezpośrednio zasilalo budżet Policji, a także by 20% wpływów z mandatów nałożonych przez policjantów było przekazywane Policji w inny sposób niż przewidziany zwyczajną procedurą rozdziału finansów publicznych. Uzasadnione jest to czynnikami o charakterze obiektywnym, jeśli bowiem wzrasta liczba skutecznych interwencji policyjnych, rosną koszty ponoszone przez Policję. Brak niezbędnych

środków finansowych na działalność Policji może doprowadzić do ograniczania i pogarszania nadzoru policyjnego nad bezpieczeństwem powszechnym i porządkiem publicznym. W projekcie uwzględniono nowe rozwiązania wprowadzone w dziedzinie finansów publicznych ustawą z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 273, poz. 2703).

Organizacja Policji

W rozdziale tym zawarto przepisy określające istotę zorganizowania Policji. Przedstawione rozwiązania różnią się od dotychczasowych. Do nowych rozwiązań dotyczących organizacji Policji należy zaliczyć:

- 1) określenie, że Policja jest zorganizowana w systemie hierarchicznego podporządkowania z podziałem na jednostki Policji (art. 16);
- 2) określenie, na czym polega funkcjonowanie Policji w systemie hierarchicznego podporządkowania (art. 17), oraz upoważnienie Komendanta Głównego Policji do ustalenia zarządzeniem szczegółowych zasad funkcjonowania Policji w systemie hierarchicznego podporządkowania;
- 3) rezygnację z ustawowego wyodrębniania rodzajów służb Policji (kryminalnej, prewencyjnej i wspomagającej), gdyż takie wyodrębnienie nie miało istotnego znaczenia praktycznego;
- 4) zdefiniowanie katalogu jednostek organizacyjnych Policji, w tym nowych, nietworzonych do tej pory specjalistycznych jednostek Policji (art. 18 ust. 1 pkt 11), oraz upoważnienie Komendanta Głównego Policji do określenia zarządzeniem trybu tworzenia i likwidacji, ogólnych zasad organizacji i zakresów działania jednostek Policji (art. 18 ust. 3), a także zasad i kryteriów rozdziału etatów Policji na jednostki Policji oraz organów właściwych do przydzielania tych etatów (art. 8 ust. 3);

- 5) określenie kompetencji organów Policji do tworzenia i likwidowania jednostek Policji (art. 19);
- 6) możliwość tworzenia komisariatów specjalistycznych Policji działających na obszarze znajdującym się na terytoriach różnych województw (art. 19 ust. 2);
- 7) ustalanie regulaminu organizacyjnego jednostki Policji bez konieczności uzgadniania z wyższym przełożonym, ale w sposób ujednolicony regulaminem ramowym zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji (art. 18 ust. 2); z formalnego wymogu uzgadniania regulaminu jednostki Policji z wyższym przełożonym zrezygnowano ze względu na potrzebę zwiększenia samodzielności kierowników jednostek Policji, zwłaszcza że nadzór wyższych przełożonych nad wszelkimi sprawami organizacyjnymi wynika z istoty organizacji hierarchicznej;
- 8) przyjęcie, że zadania wspomagające funkcjonowanie Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym oraz inne czynności niewymagające posiadania uprawnień ustawowo przewidzianych dla policjantów mogą być wykonywane na stanowiskach pracowniczych (art. 20); wynika to ze strategii dalszego przekształcania organizacji Policji, która przewiduje sukcesywne przejmowanie przez pracowników wykonywanych do tej pory przez policjantów zadań wspomagających funkcjonowanie Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. Pozyskiwane w ten sposób etaty policyjne będą wykorzystywane do realizacji podstawowych zadań Policji.

Organy Policji

Wyeksponowano tu odpowiedzialność organów Policji za realizację zadań Policji. Organy Policji wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy podległej komendy lub komisariatu oraz podległych kierowników jednostek Policji. Podejmują także decyzje o koncentracji sił i środków z obszaru wła-

ściwości terytorialnej więcej niż jednego podległego organu i o kierowaniu tymi siłami. Poza tym każdy organ Policji jest zwierzchnim przełożonym policjantów pełniących służbę we wszystkich jednostkach Policji, których kierownicy są mu podlegli, z wyjątkiem Komendanta Głównego Policji, który jest zwierzchnim przełożonym wszystkich policjantów.

Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony ludzi, mienia, porządku publicznego i bezpieczeństwa powszechnego. Do zadań i kompetencji Komendanta Głównego Policji należy m.in. sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem wszystkich jednostek Policji, w tym analiza informacji o wykonywaniu zadań policyjnych oraz działalność legislacyjna, inspekcyjna i szkoleniowa. Do kompetencji zaś należy m.in. określanie metod i form wykonywania zadań Policji i czynności policyjnych, zasad etyki zawodowej policjanta, norm oraz zasad użytkowania wyposażenia służbowego jednostek Policji, policjantów i pracowników, systemów i metod oraz programów szkolenia i doskonalenia zawodowego policjantów i pracowników.

Organy Policji niższych szczebli realizują zadania określone w ustawie na obszarze swojej właściwości terytorialnej.

Określone zostały organy Policji wykonujące w jednostkach Policji zadania dyrektora generalnego przewidziane w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. nr 49, poz. 483 z późn. zm.). Przepis ten wypełnia lukę prawną, jaka istnieje w obecnie obowiązującym prawie policyjnym.

Uprawnienia Policji

Sprecyzowano i jednocześnie uzupełniono rodzajowy katalog czynności policyjnych. Zrezygnowano przy tym z dwuczłonowych określeń (czynności operacyjno-rozpoznawcze, czynności dochodzeniowo-śledcze) będących nie tylko nowo-

tworami językowymi, lecz także wadliwie odzwierciedlających istotę wymienionych czynności. Zmiany terminologiczne proponuje się również w odniesieniu do czynności obecnie regulowanych w art. 19a i 19b ustawy o Policji z 1990 r., użyte bowiem w tych przepisach określenia nie są znaczeniowo adekwatne i brzmią jak eufemizmy. Podobna zmiana została już wcześniej wprowadzona w stosunku do czynności regulowanych art. 19 ustawy o Policji z 1990 r.

Projekt określa rodzaje czynności policyjnych – prewencyjne, interwencyjne, porządkowe, ratownicze, operacyjne, dochodzeniowe oraz administracyjne.

Określane obecnie jako „operacyjno-rozpoznawcze” i „dochodzeniowo-śledcze” czynności wykonywane w celu zwalczania przestępczości nie były dotychczas należycie zdefiniowane. W przypadku czynności dochodzeniowo-śledczych niewystarczające jest stwierdzenie, iż szczegółowa ich interpretacja wynika z przepisów procedury karnej. Do czynności dochodzeniowo-śledczych należy np. zaliczyć doprowadzanie do jednostek Policji lub siedzib organów prokuratury osób zatrzymanych z powodu podejrzenia o popełnienie przestępstwa, z ewentualnym użyciem środków przymusu bezpośredniego, a nie wymienia się tego rodzaju działań wśród czynności procesowych. Realizowana w związku z prowadzonymi przez Policję śledztwami i dochodzeniami oraz ważna dla bezpieczeństwa osobistego policjantów i innych uczestników postępowania karnego, wstępna lustracja bądź penetracja miejsca wykonywania czynności procesowych także nie znajduje wyraźnego oparcia w normach procedury karnej. W przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych obowiązująca ustawa o Policji ogranicza się do – niekiedy zbyt ogólnikowych – regulacji dotyczących korzystania z pomocy informatorów, stosowania tzw. tajnych technicznych środków inwigilacyjnych, niejawnego nadzoru nad przemieszczaniem lub obrotem przedmiotami przestępstwa oraz dokonywania tzw. zakupu kontrolowanego. Wprawdzie obecnie Komendant

Główny Policji jest uprawniony (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji z 1990 r.) do określania metod i form wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne, ale do uzyskania gwarancji zachowania niezbędnego standardu w tym względzie pożądane jest ustawowe zamknięcie ram dopuszczalności.

Projekt objaśnia, na czym mają polegać poszczególne rodzaje czynności policyjnych. W ten sposób działalność Policji staje się dla obywateli w pełni przejrzysta. Przepisy te informują obywateli o tym, czego mogą się po Policji spodziewać i czego mogą od Policji wymagać.

Wprowadzono, po części wzorowany na prawie policyjnym II Rzeczypospolitej, ogólny kontratyp obejmujący skutki działania policjanta w ramach przewidzianych prawem uprawnień i obowiązków. Taki kontratyp jest niezbędny, jeśli zważyć, że policjanci, egzekwując prawo, muszą stosować różne środki (nie tylko przymusu) jako niezbędny instrument skuteczności ochrony policyjnej. Zastosowanie tych środków w wielu przypadkach jest od strony przedmiotowej zbieżne z niedozwoloną generalnie przemocą wobec osób lub naruszeniem innych ich dóbr chronionych prawem. Zdefiniowanie omawianego kontrotypu pozwoli na odróżnienie, kiedy przemoc służy prawu i jest elementem prawa, kiedy zaś stanowi naruszenie prawa.

Podobny kontratyp, to posiadanie lub przechowywanie przez policjanta przedmiotów uzyskanych w wyniku czynności służbowych, których posiadanie jest zabronione, jeżeli jest to niezbędne do realizacji czynności służbowych.

Do zakresu dotychczasowych uprawnień Policji dodano ponadto m.in.:

- uprawnienie niezbędne do wywiązania się Policji z zadania polegającego na udzielaniu pomocy ludziom znajdującym się w sytuacji osobistego niebezpieczeństwa (uprawnienie nazywane w przepisach policyjnych innych państw „zastrzymaniem opiekuńczym”),

- uprawnienie do pobierania od osób wymazu ze śluzówki policzków oraz pobierania materiału biologicznego ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości,
- stosowanie kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego oraz nadzoru nad przesyłką; nie są to nowe uprawnienia, ale wymienia się je w tym miejscu ustawy w celu kompletności i na podstawie jednolitej terminologii.

Określono zasady postępowania wobec osób udzielających pomocy Policji. Należy podkreślić, iż zasady te pozostają w obrębie powszechnie obowiązujących przepisów regulujących odpowiedzialność za popełnione przestępstwa lub wykroczenia. Policja musi korzystać z pomocy osób przebywających w środowiskach przestępczych czy kryminogennych, aby skutecznie dezintegrować te środowiska i osiągać społecznie pożądane efekty prewencyjne. Penetracja środowisk przestępczych warunkująca efektywne wykorzystanie jednej z dwóch podstawowych metod wykrywczych „od przestępcy do przestępstwa” praktycznie jest możliwa jedynie przy udziale osobowych źródeł informacji umiejscowionych w tych środowiskach. Wszystkie inne metodyczne i techniczne środki operacyjne, jakich Policja może użyć, odgrywają tylko rolę pomocniczą i przynoszą efekty wtedy, gdy jednocześnie jest zapewniony dopływ informacji z wymienionych źródeł.

Osoby udzielające pomocy Policji są jednocześnie kontrolowane przez Policję i jakkolwiek jest to nadzór specyficzny, to w znacznej mierze pozwala na powstrzymanie tych osób przed dalszymi naruszeniami prawa. Szkodliwość społeczna czynu sprawcy, który potem udziela pomocy w zwalczaniu innych przestępstw i może być skutecznie dozorowany, czy sam nadal narusza prawo – nie może być oceniana jako istotna i w tym stanie rzeczy interes publiczny nie uzasadnia ponoszenia proceduralnych kosztów postępowania karnego.

Zasady użycia przez Policję środków przymusu bezpośredniego i broni palnej

Modyfikację obecnych ustawowych zasad użycia przez policjantów broni palnej i środków przymusu bezpośredniego przeprowadzono w stopniu koniecznym do podwyższenia poziomu bezpieczeństwa osobistego zarówno policjantów i postronnych obywateli, jak też osób, wobec których zachodzi konieczność interweniowania.

Do przesłanek użycia środków przymusu bezpośredniego dodano sytuację obrony koniecznej oraz stan wyższej konieczności. W ten sposób środki przymusu bezpośredniego otrzymują podwójne przeznaczenie: wymuszają posłuszeństwo osób objętych interwencjami policyjnymi oraz chronią życie i zdrowie policjantów.

Do katalogu środków przymusu bezpośredniego dodano techniczne i chemiczne środki oraz urządzenia przeznaczone do powstrzymywania lub znakowania osób albo do usuwania lub unieruchamiania pojazdów (dotychczas była mowa tylko o środkach służących do obezwładniania bądź konwojowania osób oraz o urządzeniach do zatrzymywania pojazdów), a także środki przeznaczone do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód (w tym materiały i urządzenia wybuchowe). W przypadku środków do powstrzymywania lub znakowania osób – wystarczy nadmienić, iż są to środki łagodniejsze (mniej uciążliwe) niż przeznaczone do obezwładniania osób, a pozwalające niekiedy osiągnąć podobny skutek.

Stosowanie urządzeń przeznaczonych do pokonywania zamknięć i innych przeszkód jest środkiem akcesoryjnym, którego zastosowanie w wielu sytuacjach warunkuje możliwość użycia innych środków przymusu bezpośredniego. W praktyce policjanci coraz częściej natrafiają na konieczność błyskawicznego pokonywania różnych zamknięć i przeszkód, co warunkuje ich osobiste bezpieczeństwo oraz bezpieczeństwo osób narażonych przez przestępców. Do tego celu konieczna

jest dopuszczalność użycia nawet materiałów wybuchowych, gdy inne dostępne urządzenia techniczne nie gwarantują natychmiastowego wejścia do obiektu będącego przedmiotem działań policyjnych. Należy zaznaczyć, że takimi uprawnieniami dysponują policjanci w innych krajach, np. w § 23 czeskiej ustawy policyjnej stwierdza się, że: „Policjant jest uprawniony w ramach działań mających na celu ochronę życia i zdrowia osób, jak również ich majątku, zwłaszcza podczas likwidacji samodiałowych ładunków wybuchowych, niszczenia znalezionej amunicji, a także w działaniach antyterrorystycznych, używać materiałów wybuchowych i przedmiotów wybuchowych”. Brandenburska ustawa o zadaniach i uprawnieniach policji z marca 1996 r. w § 61 ust. 2 uprawnia policję do stosowania „materiałów wybuchowych przeznaczonych do wysadzania” (np. materiały te są klasyfikowane jako tzw. środki pomocnicze siły fizycznej). W §§ 17 i 27 wydanej w 1995 r. fińskiej ustawy policyjnej przewiduje się prawo do wejścia do pomieszczeń lub obiektów „przy użyciu siły” i z zastosowaniem środków przymusu, „które mogą być uznane za uzasadnione dla usunięcia przeszkody”, przy czym rodzaje i właściwości techniczne wszelkich środków przymusu bezpośredniego są określane wewnętrznymi przepisami policyjnymi.

Zmieniono nieprecyzyjne określenie „wodne środki obezwładniające”, ponieważ funkcja przymusu jest w tym wypadku realizowana nie z powodu użycia wody, lecz poprzez oddziaływanie energii kinetycznej nadanej strumieniowi wody jako nośnikowi tej energii. Uwzględniono możliwość miotania pocisków niepenetracyjnych (gumowych, z tworzyw sztucznych, ogłuszających, olśniewających, proszkowych) nie tylko z broni palnej, lecz także z wyrzutni o specjalnej konstrukcji.

W zakresie zasad użycia broni palnej wyeksponowano obronę istoty ludzkiej bez wyszczególniania, że chodzi także o policjanta, bo funkcjonujące dotąd takie wyszczególnienie było tylko niefortunnym powodem do dywagacji semantycznych –

policjant albo człowiek. Zmieniono sformułowanie, dopuszczając użycie broni palnej w sytuacji gdy wiadomo, że znajdujący się w kryjówce przestępca dysponuje bronią palną. Obecne przepisy wymagają, aby z okoliczności towarzyszących wynikało, iż broń przestępcy może być użyta. Jest oczywiste, iż ten, kto dysponuje bronią palną, może jej użyć. Zmieniono obecne eufemistyczne określenie sytuacji decyzyjnej, w jakiej znajduje się policjant, na rzeczowy opis (broń palna powinna być użyta w sposób wyrządzający jak najmniejszą szkodę człowiekowi, na ile tylko jest to możliwe w istniejących okolicznościach). Dodaje się nowy przepis ustalający, że policjantowi wolno jednak przewidywać możliwość śmiertelnego skutku użycia broni palnej, jeżeli jest to jedyny skuteczny sposób odparcia zamachu stanowiącego bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzkiego. Przepis ten rozstrzyga dylemat, jakiego wyboru powinien dokonać policjant postawiony przez okoliczności zdarzenia przed alternatywą – życie napastnika czy życie ofiary. Obecnie obowiązujące przepisy nie dają w tym względzie jasnej odpowiedzi, a prawo nie może „przerzucać” takich rozstrzygnięć na policjantów, bo ceną braku pewności co do sposobu działania może być śmierć ofiary przestępstwa lub interweniującego policjanta. Zamach ekstremalnie zagrażający życiu ludzkiemu może być skutecznie odparty tylko działaniem równoważnym.

Użycie przez policjanta broni palnej w warunkach obrony koniecznej i w sposób dopuszczający możliwość śmiertelnego skutku dla sprawcy zamachu, ze względu na brak alternatywnej możliwości powstrzymania zamachu, nie koliduje z międzynarodowymi standardami ochronnymi. W art. 2 ust. 2 lit. a ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stwierdza się, że pozbawienie człowieka życia jest dopuszczalne, „jeżeli nastąpi w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą lub w celu wykonania zgodnego z prawem zatrzymania lub uniemożli-

wienia ucieczki osobie pozbawionej wolności zgodnie z prawem”.

Można wręcz powiedzieć, że obecnie obowiązujący przepis art. 17 ust. 3 ustawy o Policji jest sprzeczny z cytowaną normą konwencyjną, uprawnienia policjanta bowiem są mniejsze niż innych osób działających w obronie koniecznej i zachowujących wymóg proporcjonalności obrony do ataku.

Wspomniana już brandenburska ustawa policyjna zawiera w § 66 ust. 2 przepis stwierdzający, iż broni palnej wobec osób wolno używać tylko w takim celu, żeby uczynić je niezdolnymi do ataku lub ucieczki, ale ta zasada jest objaśniana następująco: „(...) Ust. 2 dopuszcza jednakowoż w skrajnie wyjątkowych sytuacjach, że dla odwzajemnienia niedającego się inaczej odeprzeć ataku na życie lub nietykalność fizyczną ofiary można oddać do sprawcy jeden wycelowany – z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością – śmiertelny strzał. Ta najbardziej ekstremalna forma spowodowania niezdolności do ataku jest jednak dopuszczalna jako ostatni środek jedynie wtedy, gdy dla ratowania ofiary nie dysponuje się żadnym innym środkiem. Pod tymi warunkami nie stoi temu ostatecznie na przeszkodzie nawet nakazana konstytucyjne ochrona życia ludzkiego, ponieważ w takiej ekstremalnej sytuacji władza państwowa właśnie poprzez wycelowany strzał ratunkowy spełnia swoje – przecież priorytetowe – zadanie ochrony wobec ofiary (...)”.

Śmiertelne zagrożenie policjantów podejmujących interwencje w celu przeciwdziałania przestępczości staje się coraz bardziej realne i jest dokumentowane kolejnymi ofiarami.

Warto przypomnieć, że w okresie II Rzeczypospolitej policjanci mogli w szerszym zakresie używać broni palnej. Jak wynika z przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lutego 1928 r. o użyciu broni przez organa bezpieczeństwa publicznego i ochrony granic (Dz. U. R.P. nr 27, poz. 243) – broni palnej można było użyć już w celu przeciwdziałania **przedsięwzięciu** czynności zmierzających do za-

machu na życie człowieka. Obecnie jest mowa tylko o przeciwdziałaniu takim czynnościom (czyli **już podjętym**). W wypadku ochrony mienia policjant może użyć broni do **odparcia** zamachu, ale nie wcześniej, gdy napastnik podjął niebudzące wątpliwości przygotowania do zamachu (a tak było w przeszłych unormowaniach). W pościgu użycie broni było dawniej dopuszczalne, gdy ścigany zajął **jakikolwiek** stanowisko obronne. Obecnie musi to być dodatkowo miejsce **trudno dostępne** i ponadto policjant powinien mieć dane, że ścigany jest uzbrojony.

W projekcie ustawy zostały również zawarte nowe rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o Policji oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 277, poz. 2742) dotyczące użycia uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów Policji oraz oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie: niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach, bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa, obronności i gospodarki państwa albo ze względu na ich użyteczność publiczną (np. siedziby naczelnych organów władzy oraz naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, obiekty wymiaru sprawiedliwości, gospodarki lub kultury narodowej, przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych albo organizacji międzynarodowych), a także w przypadku zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa bądź mogących skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego.

Zasady stosowania kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego i nadzoru nad przesyłką

Odpowiedniki przepisów art. 19 – 19b obecnej ustawy o Policji wydzielono w odrębny rozdział ze względu na to, iż dotyczą uprawnień Policji o charakterze szczególnym i wyjątkowym. Do celów kontroli operacyjnej dodano poszukiwanie sprawców przestępstw. W istocie nie jest to rozszerzenie zakresu kontroli operacyjnej, ale logiczne uzupełnienie jednego z dotychczas dozwolonych celów, jakim może być wykrycie (ustalenie) sprawy przestępstwa o znacznej szkodliwości.

Projekt zawiera dokładne unormowanie wszelkich szczegółowych aspektów kontroli operacyjnej (m.in. określenie jej zakresu – kontrolowanie treści korespondencji, kontrolowanie zawartości przesyłek, kontrolowanie treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych lub innych urządzeń technicznych, a także bez użycia takich urządzeń, przechwytywanie lub uniemożliwianie przesyłania informacji, instalowanie i stosowanie środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie informacji i dowodów oraz utrwalanie, w tym w szczególności obrazu i dźwięku w kontrolowanych obiektach).

Praktyka stosowania przepisów o kontroli operacyjnej ujawniła niedoskonałości rozwiązań przyjętych precedensowo kilka lat temu, zmniejszające skuteczność działań zapobiegawczych i wykrywczych Policji, a w niektórych sytuacjach wręcz uniemożliwiające zastosowanie środków technicznych w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych w odpowiednim czasie, pomimo występowania wszelkich formalnych przesłanek dopuszczalności. Czasochłonny tryb zarządzania tych czynności oraz znaczna liczba podmiotów uczestniczących w procesie decyzyjnym powodują istotne opóźnienie reakcji Policji na pierwsze informacje o zdarzeniach kryminalnych, a tym samym bezpowrotną utratę możliwości szybkiej identyfikacji przestępców oraz przejęcia dowodów stanowiących niekiedy

jedyną szansę na wdrożenie odpowiedzialności karnej. Obieg dokumentów od uprawnionego organu Policji do sądu jest wydłużany w czasie z powodu konieczności uzyskiwania zgody prokuratora, chociaż sąd jest wyłącznym i niezależnym od Policji podmiotem decyzyjnym. Proponuje się zatem odstąpienie od pośrednictwa prokuratora przy rozpatrywaniu przez sąd policyjnych wniosków o zastosowanie kontroli operacyjnej. Projekt uregulowań dotyczących zakupu kontrolowanego i nadzoru nad przesyłką nie zawiera istotnych zmian w stosunku do obecnego stanu prawnego.

Zasady uzyskiwania i przetwarzania informacji przez Policję

Rozdział ten został wyodrębniony głównie z przyczyn techniczno-legislacyjnych. Zmiany merytoryczne w stosunku do odpowiednich przepisów ustawy o Policji z 1990 r. są nieznaczne.

Konsekwencją obecnie obowiązującego art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy o Policji jest szczegółowa regulacja dotycząca prowadzenia przez Komendanta Głównego Policji bazy danych o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA). Uwzględniono więc w projekcie rozwiązania prawne zawarte w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o Policji oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 10, poz. 70).

Policja będzie mogła także gromadzić wzorce amunicji i materiałów wybuchowych, środków odurzających i substancji psychotropowych oraz ich prekursorów, w tym również wzorce przedmiotów związanych z popełnianiem przestępstw (art. 55).

Dostosowano także projekt ustawy o Policji do rozwiązań prawnych zawartych w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. nr 171, poz. 1800 z późn. zm.) mających na celu usprawnienie procedury

poprzedzającej udostępnienie Policji przez podmioty wykonujące działalność telekomunikacyjną danych identyfikujących abonenta sieci telekomunikacyjnej lub użytkownika zakończenia sieci, między którymi wykonywano połączenie (lub między którymi dokonano wymiany danych), jak również danych dotyczących bieżącej identyfikacji oraz lokalizacji zakończeń sieci, między którymi wykonano połączenie lub między którymi dokonano wymiany danych.

Służba w Policji

W zakresie pragmatyki służbowej wprowadzono do ustawy wiele regulacji zawartych dotychczas w rozporządzeniach – w celu lepszej gwarancji praw policjantów – zgodnie z Konstytucją, orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. Dotyczy to zwłaszcza mieszkań służbowych oraz uposażenia i świadczeń pieniężnych.

Doprecyzowano przepisy prawne dotyczące przebiegu służby. Uregulowano m.in. pełnienie służby w dyspozycji przełożonego, zdefiniowano warunki przeniesienia i delegowania do służby, zdefiniowano warunki pełnienia służby w systemie skoszarowanym. Uzupełniono obligatoryjne i fakultatywne podstawy zwolnienia policjanta ze służby. Określono warunki zezwolenia przełożonego na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą. Wprowadzono obowiązek składania przez policjanta oświadczenia majątkowego. Ustawowo określono rodzaje i wymiar urlopów oraz zwolnień z zajęć służbowych. Do korpusów i stopni policyjnych zaproponowano zmianę nazewnictwa stopni „nadinspektor” i „generalny inspektor” odpowiednio na „general Policji” i „naczelnny general Policji” oraz dodanie w korpusie podoficerów Policji stopnia kaprała jako pierwszego, najniższego stopnia w tym korpusie.

W przypadku nieznacznego przewinienia dyscyplinarne go uzasadniającego zastosowanie wobec policjanta dolegliwo-

ści w postaci rozmowy dyscyplinarnej, środka dyscyplinarnego lub jednej z dwu najłagodniejszych kar dyscyplinarnych przesłanką ewentualnego odstąpienia od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego jest również złożenie przez policjanta raportu o przeniesienie na niższe stanowisko służbowe lub odwołanie ze stanowiska służbowego albo niezwłoczne wystąpienie ze służby, jeżeli przełożony dyscyplinarny uzna to za wystarczającą dolegliwość dla policjanta w związku z popełnionym przez niego przewinieniem dyscyplinarnym; analogiczne przesłanki legły u podstaw odstąpienia od wymierzenia kary.

***Oddelegowanie policjantów do pełnienia
zadań służbowych poza Policją
(opinia prawna)***

Powstał problem związany z oddelegowaniem policjantów do pełnienia zadań służbowych poza Policją. Zdaniem Wydziału Kadr Biura Gabinet Komendanta Głównego Policji, w przypadku zatrudnienia policjanta na czas określony za wynagrodzeniem w Europejskim Urzędzie Policji jednostka organizacyjna Policji dotychczas zatrudniająca policjanta udziela mu na okres pracy w wymienionym Urzędzie urlopu bezpłatnego. Stanowisko to – według mojej oceny – nie zasługuje na aprobatę.

Przepis art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. nr 7, poz. 58 z późn. zm.) przewiduje bowiem możliwość oddelegowania policjanta do pełnienia zadań służbowych poza Policją tak w kraju, jak i poza granicą, na czas określony. Wydane na podstawie art. 36 ust. 4 rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2001 r. w sprawie oddelegowania policjantów do pełnienia zadań służbowych poza Policją wprowadziło w niepełnym zakresie, ale reguluje także kwestie oddelegowania do pełnienia służby poza granicami. Tym samym nie można przyjąć, że brak jest jakiegokolwiek wewnętrznej regulacji prawnej normującej wymienioną problematykę. Również okoliczność, że obecny przepis delegacyjny został zawarty w ust. 5 art. 34 ustawy, nie skutkuje utratą mocy obowiązującej powoływanego rozporządzenia. Stanowi o tym art. 15 ustawy

z dnia 6 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej, ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o uposażeniu żołnierzy, ustawy o Policji, ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o kontroli skarbowej, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o Służbie Więziennej oraz Ustawy o Inspekcji Celnej (Dz. U. nr 81, poz. 877) – akty wydane na podstawie upoważnień ustawowych zmienionych niniejszą ustawą zachowują moc obowiązującą do czasu ich zastąpienia przez akty wydane na podstawie niniejszej ustawy.

Na potrzeby ustalenia zasadności oddelegowania policjanta poza granice kraju należałoby stosować § 3 pkt 1 cytowanego rozporządzenia. Zgodnie z jego brzmieniem przez pełnienie zadań służbowych poza Policją przez oddelegowanego policjanta należy rozumieć wykonywanie obowiązków w granicach zadań Policji, określonych w ustawie o Policji. Podstawowe zadania Policji wymienia art. 1 ust. 2 i ust. 3 ustawy o Policji. To czy zatrudnienie w Europejskim Urzędzie Policji mieści się w granicach zadań Policji, wynika z przepisów Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu) oraz Protokołu sporządzonego na podstawie artykułu K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 41 ustęp 3 Konwencji o Europolu w sprawie przywilejów i immunitetów Europolu, członków jego organów, zastępców dyrektora i pracowników Europolu.

Zadania Europejskiego Urzędu Policji określone w artykule 2 i artykule 3 Konwencji o Europolu niewątpliwie mieszczą się w granicach zadań określonych ustawą o Policji. Są one realizowane przez personel Europolu, który stanowią osoby wymienione w art. 30 powołanej Konwencji, zatrudniane przez Dyrektora Europolu – ust. 2 artykułu 30. „Personel Europolu” szczegółowo definiuje artykuł 1 Protokołu, wymieniając dyrektora, jego zastępców oraz funkcjonariuszy Europolu, z wykluczeniem lokalnego personelu pracowniczego. Jeśli zatem policjant jest zatrudniany na stanowisku personelu Europolu w rozumieniu powołanych przepisów, brak jest uzasadnienia do twierdzenia, że wykonywane przez niego obowiązki nie mieszczą się w zakresie zadań Policji.

W przedmiocie prawa do uposażenia – kwestię tę normuje § 11 ust. 4 cytowanego rozporządzenia, wyłączający prawo do uposażenia, gdy w czasie oddelegowania policjant otrzymuje wynagrodzenie w walutach obcych.

Niezależnie od tego należy wskazać, że Konwencja o Europolu statuuje Europejski Urząd Policji jako europejski organ ścigania przestępczości, skupiający służby policyjne wszystkich państw członkowskich, którego zadaniem jest zwiększenie efektywności i usprawnienie współpracy kompetentnych organów w państwach członkowskich Unii w dziedzinie prewencji i zwalczania terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami oraz innych poważnych postaci międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, także w formie bezpośredniego udziału personelu Europolu w pracach zespołów śledczych powoływanych przez co najmniej dwa państwa członkowskie. Po ratyfikacji Konwencji oraz Protokołów wymienione akty stanowią integralną część obowiązującego porządku prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego względu organy władzy powinny zapewnić wszelkie niezbędne warunki zmierzające do realizacji postanowień Konwencji i Protokołów, umożliwiając – w ramach uregulowań wewnętrznych – by reprezentujący polską Policję funkcjonariusze nie ponosili negatywnych skut-

ków urlopu bezpłatnego udzielanego na czas zatrudnienia w Europejskim Urzędzie Policji.

Obowiązujące rozporządzenie z dnia 6 kwietnia 2001 r. – z przyczyn wskazanych wyżej – daje podstawę do oddelegowania policjanta do pracy w Europolu, jeżeli zatrudniany policjant wchodzi w skład personelu Europolu. Nie wszystkie postanowienia wymienionego rozporządzenia dadzą się zastosować do sytuacji wynikającej z oddelegowania, zwłaszcza w kwestii składania wniosku do Komendanta Głównego Policji. Ponieważ przepisy Konwencji i Protokołów nie przewidują formy wystąpienia z wnioskiem przez Dyrektora Europolu, przepisy rozporządzenia w tym zakresie nie mają zastosowania.

Luty 2005 r.

Robert LEWANDOWSKI

***Kwalifikowanie dyskotek
jako imprez masowych***
(opinia prawna)

W lipcu 2004 r. wpłynęło pismo w sprawie wydania opinii prawnej w przedmiocie kwalifikowania dyskotek jako imprez masowych w rozumieniu ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2001 r. nr 120, poz. 1298 z późn. zm.). Do pisma dołączono wzajemnie sprzeczne stanowiska dotyczące przedmiotowego zagadnienia. Zespół Prawny KWP w Krakowie uznał, że dyskoteka jest imprezą masową, w ocenie Policyjnego Centrum Informacyjnego Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie zaś dyskoteki, jako imprezy rekreacyjne, wyłączone są spod przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Definicję legalną pojęcia „impreza masowa” zawiera § 3 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy, zgodnie z którym jest to impreza sportowa, artystyczna lub rozrywkowa, na której liczba miejsc dla osób na stadionie, w innym obiekcie niebędącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej wynosi nie mniej niż 1000 osób, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy – nie mniej niż 300. Przepis ten formułuje dwie przesłanki, które muszą wystąpić kumulatywnie (łącznie), aby daną imprezę uznać za imprezę masową w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Mianowicie musi być to impreza o określonym charakterze (sportowa, artystyczna lub rozrywkowa) oraz musi być spełniony wymóg danej liczby miejsc dla osób w niej uczestniczących.

Aby jednak zakwalifikować daną imprezę jako imprezę masową w rozumieniu omawianej ustawy, musi być dodatkowo spełniony jeszcze trzeci warunek, czyli nie może zachodzić żadne z wyłączeń wymienionych enumeratywnie w jej art. 3a. Przepis ten stanowi, że imprezami masowymi w rozumieniu ustawy nie są imprezy odbywające się w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki, a także imprezy organizowane w placówkach oświatowych, imprezy sportowe organizowane wyłącznie dla sportowców niepełnosprawnych, imprezy organizowane w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży oraz imprezy rekreacyjne.

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych nie definiuje ani nawet bliżej nie określa, co należy rozumieć pod pojęciami imprezy sportowej, artystycznej czy rozrywkowej oraz pod pojęciami użytymi w jej art. 3a, w tym pod pojęciem imprezy rekreacyjnej. Zastosowanie takiego rozwiązania legislacyjnego powoduje, że nie jest proste wytyczenie jasnej i ostrej granicy pomiędzy imprezą masową a imprezą rekreacyjną. Dokonanie rozróżnienia obu tych pojęć, a zwłaszcza określenie co należy rozumieć pod pojęciem imprezy rekreacyjnej, ma zaś ogromne znaczenie przy rozstrzyganiu zagadnienia kwalifikowania dyskotek jako imprez masowych.

Zwrot „impreza rekreacyjna” pojawia się w ustawie z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2001 r. nr 81, poz. 889 z późn. zm.). Jej art. 50 ust. 2 zawiera upoważnienie ustawowe Rady Ministrów do określenia w rozporządzeniu m.in. warunków bezpieczeństwa imprez rekreacyjnych, które do chwili obecnej nie zostało wykonane. Jednak również ta ustawa nie określa bliżej samego zwrotu „impreza rekreacyjna”. Zawiera ona jedynie w art. 3 pkt 8 definicję legalną tzw. rekreacji ruchowej, która jest formą aktywności fizycznej w celu wypoczynku i odnowy sił psychofizycznych. Ten zwrot może być z kolei pomocny do bliższego sprecyzowania zwrotu „impreza rekreacyjna”. Główny nacisk położono w nim na cel,

któremu służy rekreacja ruchowa. Jest to bowiem tego rodzaju aktywność fizyczna, która ma na celu wypoczynek i odnowę sił psychofizycznych. Różni się tym celem przykładowo od sportu, który – zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy o kulturze fizycznej – ma na celu doskonalenie sił psychofizycznych, indywidualnie lub zbiorowo, według reguł umownych.

Poza wymienionymi wyżej przepisami zagadnienie rekreacji ruchowej reguluje także art. 42 ustawy o kulturze fizycznej. W jego ust. 1 określono podmioty, których obowiązkiem jest organizowanie działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej oraz tworzenie odpowiednich warunków materialno-technicznych do jej rozwoju; jednym z nich są organy jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki organizacyjne utworzone przez podmioty wymienione w powyższym przepisie będą zatem najczęściej organizatorami imprez rekreacyjnych. Wszyscy organizatorzy tego rodzaju imprez muszą zaś spełniać wymagania określone ustawą o kulturze fizycznej oraz rozporządzeniami wykonawczymi ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu. Przykładowo, zgodnie z art. 44 ust. 1 powyższej ustawy, zorganizowane zajęcia rekreacji ruchowej mogą prowadzić tylko osoby posiadające kwalifikacje zawodowe nauczyciela wychowania fizycznego lub uprawnienia w tym zakresie określone odrębnymi przepisami. Bez spełnienia tych wymagań nie będziemy mieli do czynienia z imprezami rekreacyjnymi.

Z kolei wydane na podstawie art. 42 ust. 3 ustawy o kulturze fizycznej rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków prowadzenia działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej (Dz. U. nr 101, poz. 1095) określa w § 1 zakres zorganizowanej działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej. Obejmuje ona zarówno zajęcia, podczas których są prowadzone różne formy rekreacji ruchowej (pkt 1), jak również inne formy aktywnego wypoczynku rekreacyjno-sportowego, a w szczególności: biwaki, obozy, rajdy, zloty, spływy, turnieje,

festyny i zawody amatorskie (pkt 2). Zgodnie zaś z § 2 wyżej wymienionego rozporządzenia, prowadzący działalność w dziedzinie rekreacji ruchowej jest obowiązany m.in. do: opracowania regulaminu zajęć oraz zapoznania z nim uczestników tych zajęć, ubezpieczenia uczestników zajęć od następstw nieszczęśliwych wypadków, zapewnienia uczestnikom rekreacji ruchowej bazy rekreacyjno-sportowej odpowiedniej dla formy prowadzonych zajęć, dopuszczenia do uczestnictwa w zajęciach wyłącznie osób posiadających zaświadczenie lekarskie o braku przeciwwskazań do udziału w tych zajęciach lub które złożą podpisane własnoręcznie, a w przypadku osób niepełnoletnich przez przedstawiciela ustawowego, oświadczenie o zdolności do udziału w zajęciach rekreacyjnych.

Ze względu na brak definicji, czy też jakiegokolwiek bliższego określenia samego zwrotu „ impreza rekreacyjna ” w przepisach prawnych, w których się on pojawia – przy ustalaniu czy konkretna impreza jest imprezą rekreacyjną należy każdorazowo badać, czy spełnia ona wymogi określone ustawą o kulturze fizycznej oraz aktami wykonawczymi do niej ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu. Jeżeli nie spełnia ona tych wymogów i nie podlega regulacjom zawartym w tych przepisach, nie stanowi imprezy rekreacyjnej, o której mowa w art. 3a ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Przepis ten ustanawia bowiem wyjątki od ogólnej zasady, że wszystkie imprezy sportowe, artystyczne lub rozrywkowe (po spełnieniu wymogu określonej liczby miejsc dla osób w niej uczestniczących) są imprezami masowymi w rozumieniu tej ustawy. Zgodnie zaś z jedną z podstawowych reguł dokonywania interpretacji prawnych przepisu stanowiącego wyjątek od zasady nie powinno się interpretować w sposób rozszerzający. Poza tym zwrot „ impreza rekreacyjna ” pojawia się w art. 50 ustawy o kulturze fizycznej, którego ust. 3 wprost odwołuje się do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, odsyłając do jej przepisów odnośnie obowiązków organizatora imprezy masowej w zakresie bezpieczeństwa tej imprezy. Należy za-

tem przyjąć, że konkretne imprezy należy kwalifikować jako imprezy rekreacyjne na podstawie przepisów ustawy o kulturze fizycznej i aktów wykonawczych do niej.

W odniesieniu do dyskotek organizowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej trudno raczej utrzymywać, że stanowią one jedną z form kultury fizycznej. Głównym celem uczestnictwa w nich nie jest bowiem dbałość o prawidłowy rozwój psychofizyczny i zdrowie, które – zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o kulturze fizycznej – są podstawowymi zadaniami kultury fizycznej i sportu. Dyskoteki stanowią typowe imprezy o charakterze rozrywkowym, niepodlegające regulacjom ustawy o kulturze fizycznej oraz aktów wykonawczych ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu. Z zasady zatem będą one imprezami masowymi w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Jednocześnie należy wyraźnie zaznaczyć, że możliwe są także imprezy rekreacyjne, podczas których jako dominujące prowadzone są formy rekreacji ruchowej lub inne formy aktywnego wypoczynku rekreacyjno-sportowego, a taniec stanowi jedynie uboczną formę aktywności jej uczestników. Aby jednak imprezy takie uznać za imprezy rekreacyjne w rozumieniu art. 3a ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, muszą one spełniać wymogi określone ustawą o kulturze fizycznej oraz aktami wykonawczymi do niej.

Październik 2004 r.

***Opinia prawna w sprawie wyroku
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu***

W dniu 5 listopada 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wydał wyrok w sprawie ze skargi Pana A. K. na decyzje nr 16/OD/2003 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu wydaną w dniu 17 listopada 2003 r. W decyzji tej Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu utrzymał w mocy decyzję Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu o odmowie przyznania policjantowi Panu A. K. równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego.

Powyższym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji. Wyrok WSA we Wrocławiu jest nieprawomocny i do dnia 15 grudnia 2004 r. Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu miał prawo wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Ze względu na brak podstaw prawnych do skutecznego wniesienia skargi kasacyjnej wnosilem o zaniechanie korzystania z prawa do jej wniesienia. Postawiony wniosek uzasadniłem następująco:

1. W sprawie występuje niesporny między stroną postępowania administracyjnego a organem administracji publicznej stan faktyczny, z którego wynika, że policjant posiada we Wrocławiu lokal mieszkalny o powierzchni 13 m². Pan A. K. jest osobą samotną.
2. Stosownie do treści art. 88 ustawy o Policji – policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego

w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. Z treści art. 92 ust. 1 ustawy o Policji wynika, że policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub członek jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej.

3. Z treści rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. (Dz. U. nr 131, poz. 1469) wynika, że policjant samotny ma prawo do dwóch norm zaludnienia (§ 2 ust. 1 pkt 2) oraz że jedna norma zaludnienia przysługująca policjantowi wynosi od 7 do 10 m² (§ 3). Stosownie do tych przepisów policjant Pan A. K. ma, w świetle art. 88 ustawy o Policji, prawo do lokalu mieszkalnego we Wrocławiu, bo tu pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej do lokalu mieszkalnego o powierzchni od 14 do 20 m². Pan A. K. nie posiada lokalu mieszkalnego, który spełnia przesłanki określone w art. 88 ustawy o Policji, albowiem posiadany przez niego lokal ma tylko 13 m² powierzchni mieszkalnej.
4. Prawo do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego wynika z treści art. 92 ustawy o Policji, który brzmi: „Policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub członek jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej”. Dosłowne brzmienie tego przepisu nie powtarza sformułowania „z uwzględnieniem liczby członków rodziny”. Powstaje zatem pytanie czy ocena prawa policjanta do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego ma wynikać tylko z dosłownego brzmienia art. 92 ust. 1 ustawy o Policji, czy też ma uwzględniać także zasady wynikające z treści art. 88 ustawy o Policji i uznać, że treść tego przepisu jest naczelną dyrektywą związaną z prawem policjanta do lokalu mieszkalnego i wobec tego jest nierozzerwalną częścią uprawnień pochodnych wynikających z tego prawa. Czy

uznać, że dla oceny prawa do równoważnika istotna jest wyłącznie okoliczność nieposiadania lokalu mieszkalnego o powierzchni odpowiadającej przesłankom zawartym w art. 88 ustawy o Policji, czy też nieposiadanie lokalu mieszkalnego w ogóle, bez kwalifikowania go według przesłanek zawartych w art. 88 ustawy o Policji? Przyjęcie pierwszej metody oceny dawałoby policjantowi prawo do równoważnika pieniężnego wówczas, gdyby w ogóle nie posiadał lokalu mieszkalnego albo gdyby taki lokal posiadał, lecz o powierzchni mniejszej niż wynikająca z norm zaludnienia. Przyjęcie drugiej metody dawałoby policjantowi prawo do równoważnika pieniężnego tylko wówczas, gdyby nie posiadał żadnego lokalu, natomiast posiadanie lokalu mieszkalnego o powierzchni mniejszej niż wynikająca z norm zaludnienia takiego prawa by pozbawiało.

5. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał, że oceny, czy policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny za brak lokalu, nie można dokonywać w oderwaniu od treści art. 88 ustawy o Policji. Sąd stwierdził, że policjant Pan A. K. ma prawo do lokalu mieszkalnego o powierzchni co najmniej 14 m², a skoro posiada lokal mieszkalny o powierzchni 13 m², to ma prawo do lokalu mieszkalnego, które wynika bezpośrednio z treści art. 88 ustawy o Policji. Prawo do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego jest prawem pochodnym do prawa do lokalu mieszkalnego, wobec czego oceny, czy nastąpiło nabycie praw pochodnych, nie można rozpatrywać w oderwaniu od przesłanego nabycia prawa głównego. Sąd przyjął, że policjant nie posiada lokalu mieszkalnego w rozumieniu art. 92 ust. 1 ustawy o Policji, jeżeli posiadany przez niego lokal mieszkalny nie odpowiada przysługującej mu powierzchni mieszkalnej. Mając to na uwadze, sąd uznał, że w tym rozumieniu wydane decyzje administracyjne naruszają prawo i w konsekwencji uchylił te decyzje.
6. Uważam, że wydany wyrok jest słuszny. Podzielam pogląd

sądu, że rozumienia pojęcia „lokal mieszkalny” użytego w art. art. 92 i 94 ustawy o Policji nie można wyklądać inaczej jak „lokalu mieszkalnego” spełniającego cechy lokalu, o którym mowa w art. 88 ust. 1 ustawy o Policji. Przepis art. 88 ust. 1 ustawy o Policji ustala zasadę prawa policjanta do lokalu mieszkalnego o powierzchni odpowiadającej normom zaludnienia. Ustawa przyznaje też prawa pochodne lub zastępcze od tego prawa. Nie ma żadnego uzasadnienia, aby przyjąć, że ustawodawca, który przyznał prawo do lokalu mieszkalnego z uwzględnieniem norm zaludnienia, przyznawał prawo zastępcze lub pochodne od tego prawa bez uwzględnienia nabycia prawa głównego. Za poglądem jednolitego rozumienia „prawa do lokalu mieszkalnego” użytego w art. art. 88, 92 i 94 ustawy o Policji przemawia systematyka ustawy o chronologii przepisów. To też przemawia za tym, że ustawodawca, odwołując się przy konstrukcji prawa pochodnego lub zastępczego od prawa głównego, nie musi za każdym razem powtarzać przesłanek prawa głównego. W innym wypadku ustawodawca rozdzieliłby prawa związane z tym, czy lokal posiada normy zaludnienia, czy też nie – czego nie uczynił. W przepisie art. 94 dającym policjantom prawo do pomocy finansowej za brak lokalu mieszkalnego, przy takiej samej konstrukcji przepisu nie mamy wątpliwości co do tego, że policjantowi posiadającemu już lokal mieszkalny, ale o powierzchni mniejszej niż powierzchnia mieszkalna wynikająca z przysługujących norm zaludnienia – pomoc taka przysługuje. Przepisy rozdziału 8 ustawy o Policji, pojawiające się tam pojęcia muszą być wykładane jednolicie.

Powyższe argumenty przemawiały, moim zdaniem, za brakiem podstaw prawnych do postawienia wydanemu wyrokowi zarzutu naruszenia prawa materialnego, a co za tym idzie do braku podstaw do wniesienia kasacji.

Listopad 2004 r.

Sygn. akt 4 II SA/Wr 2764/03

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

na rozpoznaniu w dniu 5 listopada 2004 r.

na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi A. K.

na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu
z dnia 17 listopada 2003 r.

Nr 16/OD/2003 (C-III-2223-11/03/WL)

w przedmiocie odmowy przyznania równoważnika pieniężnego
za brak lokalu mieszkalnego

- I. uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji;**
- II. zasądza od Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu na rzecz skarżącego kwotę 10 (dziesięć) zł tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania;**
- III. nie orzeka w przedmiocie wykonania zaskarżonej decyzji.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 16 września 2003 r. Nr 189/3476/KMP/03 Komendant Miejski Policji we Wrocławiu wskazując jako podstawę prawną rozstrzygnięcia art. 104 kpa, art. 92 ust. 1 i art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 z późn. zm.) oraz § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 100, poz. 918), odmówił skarżącemu A. K. przyznania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego.

W uzasadnieniu organ I instancji podniósł, że równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego przyznaje się policjantowi w służbie stałej, jeżeli w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej on sam lub członkowie jego rodziny, o których mowa w art. 89 ustawy o Policji, nie posiadają lokalu mieszkalnego przydzielonego na podstawie decyzji administracyjnej, spółdzielczego lokalu mieszkalnego, w tym lokatorskiego lub własnościowego oraz spółdzielczego lokalu mieszkalnego zajmowanego na podstawie umowy najmu.

Komendant Miejski Policji wskazał, iż ze złożonych dokumentów wynika, że skarżący rozpoczął służbę w Policji od dnia 20 sierpnia 1996 r. i z dniem 20 sierpnia 1999 r. został mianowany policjantem w służbie stałej. W dniu 1 października 1995 r. na podstawie przydziału lokalu mieszkalnego nr 96/95 na warunkach spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu uzyskał lokal mieszkalny we Wrocławiu przy ul. (...).

W związku z powyższym organ I instancji uznał, że skarżący posiada lokal mieszkalny, który chociaż nie odpowiada przysługującym normom mieszkaniowym, stanowi jego własność (posiada tytuł prawny) i w którym zamieszkuje, a tym samym przysługuje mu prawo do równoważnika za remont lokalu. Ponadto skarżący ma prawo do ubiegania się o przyznanie pomocy

finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, odpowiadającego przysługującym mu normom powierzchni (min. 14 m²).

Z tych też względów – zdaniem Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu równoważnik za brak lokalu mieszkalnego nie przysługuje.

W odwołaniu od tej decyzji A. K. wniósł o przyznanie mu równoważnika pieniężnego z tytułu braku lokalu mieszkalnego. Podkreślił w szczególności, że posiadany przez niego lokal mieszkalny nie spełnia żadnego z kryteriów „lokalu mieszkalnego”, przewidzianego w aktach prawnych, ponieważ liczy 13,1 m² powierzchni mieszkalnej, a minimalna powierzchnia lokalu mieszkalnego, która mu przysługuje wynosi 14 m².

Decyzją z dnia 17 listopada 2003 r. nr 16/OD/2003 (C-III-2223-11/03/WL) Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu, po rozpatrzeniu powyższego odwołania, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa, art. 92 i art. 97 ustawy o Policji oraz § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

W uzasadnieniu organ odwoławczy, potwierdzając ustalenia faktyczne dokonane przez Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu i przywołując art. 92 ust. 1 ustawy o Policji oraz § 1 ust. 1 pkt 2 wyżej wymienionego rozporządzenia, wywiódł, że ponieważ skarżący posiada lokal mieszkalny o statusie prawa do spółdzielczo-własnościowego lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby, to okoliczność ta na podstawie wyżej powołanych przepisów wyklucza prawo do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego i dlatego decyzję organu I instancji należało utrzymać w mocy.

Na powyższą decyzję A. K. złożył skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji, zarzu-

cając, iż nie podejmuje ona merytorycznej polemiki z argumentami zawartymi w odwołaniu, w 9/10 zawiera „przepisanie” stanu faktycznego sprawy z użyciem zwrotów deprecjonujących skarżącego, takich jak: „jego zdaniem ...”, „uważa on ...”, „uważa dalej ...”, „zadaje pytanie ...” itp., a ponadto zawiera nieprawdę podając, że skarżący posiada lokal mieszkalny o statusie prawa do spółdzielczo-własnościowego lokalu, skoro zajmowany przez niego lokal ma powierzchnię 13 m². Powołał się przy tym na przepisy zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów, określające normy powierzchni mieszkalnej przysługującej policjantom.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie. Podtrzymał zaskarżoną decyzję i argumenty zawarte w jej uzasadnieniu.

Ustosunkowując się do podniesionego w skardze zarzutu używania przez organ zwrotów deprecjonujących skarżącego Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu oświadczył, że posługiwał się jedynie normalnie używanymi zwrotami dla przejrzystości i rozróżnienia, co jest zdaniem skarżącego, a co jest zdaniem organu. Zaznaczył ponadto, że przepisy zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów obecnie już nie obowiązują.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 z późn. zm.)

sprawy, w których skargi zostały wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r. i postępowanie nie zostało zakończone, podlegają rozpoznaniu przez właściwe wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270). Tak więc obecnie właściwym do rozpoznania niniejszej sprawy jest Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Decyzja administracyjna jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Uchylenie decyzji administracyjnej, względnie stwierdzenie jej nieważności przez Sąd następuje tylko w przypadku istnienia istotnych wad w postępowaniu lub naruszenia przepisów prawa materialnego, mającego wpływ na wynik sprawy (art. 145 powołanej wyżej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zatem zasługiwała na uwzględnienie.

Przepis art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 z późn. zm.) stanowi, że policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych.

Z tak określonym prawem do lokalu wiążą się przewidziane ustawą resortowe formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy Policji, takie jak przydział lokalu mieszkalnego (art. 90 ustawy), prawo do równoważnika pie-

niężnego (art. 92 ust. 1 ustawy), prawo do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość (art. 94 ust. 1 ustawy).

Stosownie do przepisu art. 95 ustawy o Policji lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale nie przydziela się policjantowi, który ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe w sposób określony w tym przepisie.

W przypadku braku uprawnienia do przydziału lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej policjant nie ma również uprawnienia do uzyskania pomocy finansowej, o której mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o Policji, i równoważnika pieniężnego, o którym mowa w art. 92 ust. 1 tejże ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę z dnia 29 marca 1999 r. sygn. akt OPS 1/99 mówiącą, iż „stosownie do przepisu art. 94 ust. 1 w związku z art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) policjantowi nie przysługuje pomoc finansowa na uzyskanie lokalu lub domu, jeżeli policjant nie ma prawa do przydziału lokalu mieszkalnego, ponieważ posiada inny, odpowiedni lokal mieszkalny w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej (art. 95 powołanej ustawy)”. Uchwała ta co do zasady ma również zastosowanie do równoważnika pieniężnego, o którym mowa w art. 92 ust. 1 ustawy o Policji. Posiadaniem przez policjanta odpowiedniego lokalu jest zaś – w myśl art. 95 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy – posiadanie w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej lokalu mieszkalnego, odpowiadającego co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej albo domu jednorodzinnego lub domu mieszkalno-pensjonatowego.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że policjant nie posiada lokalu mieszkalnego w rozumieniu art. 92 ust. 1 ustawy o Policji, jeżeli posiadany przez niego lub jego małżonka lokal nie odpowiada co najmniej przysługującej mu powierzchni

mieszkalnej. Jeżeli zatem policjant posiada lokal mieszkalny o mniejszej niż mu przysługuje norma powierzchni mieszkalnej, to może otrzymać lokal mieszkalny na podstawie decyzji o przydziale, a więc może otrzymać w myśl art. 92 ustawy równoważnik pieniężny za brak posiadania lokalu mieszkalnego odpowiadającego normom powierzchni mieszkalnej.

Identyczne stanowisko prezentowane było w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyroki NSA z dnia 14 marca 2000 r. sygn. akt I SA 658/99 – LEX nr 55283 oraz z dnia 23 lipca 1999 r. sygn. akt I SA 866/98 – LEX nr 48581) i jako trafne ma w pełni zastosowanie również w niniejszej sprawie. Niezgodne zaś z nim stanowisko organów administracyjnych uznać trzeba za naruszenie prawa materialnego, to jest wskazanych wyżej przepisów ustawy o Policji, mające wpływ na wynik sprawy. Słusznie zatem skarżący kwestionował zgodność z prawem przedmiotowych decyzji.

Ustosunkowując się do dalszych podnoszonych w skardze zarzutów stwierdzić jednak trzeba, iż w odniesieniu do zarzutu używania przez organ zwrotów deprecjonujących skarżącego należy zgodzić się z Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu, że w decyzji swojej organ ten posługiwał się jedynie zwrotami normalnie używanymi dla przejrzystości formułowanych zapisów i rozróżnienia, co jest zdaniem skarżącego, a co jest zdaniem organu. W użytych przez organ odwoławczy zwrotach nie ma nic obraźliwego, ani też deprecjonującego lub lekceważącego kogokolwiek. Nie można też określać argumentacji organu II instancji jako zawierającej nieprawdę przez przyjęcie, że skarżący posiada lokal mieszkalny o statusie prawa do spółdzielczo-własnościowego lokalu, skoro zajmowany przez niego lokal ma powierzchnię 13 m². To, że lokal ma mniejszą powierzchnię od 14 m² nie było przecież przez organ odwoławczy kwestionowane. Fakt zaś, że policjant posiada lokal mieszkalny o mniejszej niż mu przysługuje norma powierzchni mieszkalnej i – jak wyżej podkreślono – w tej sytuacji może otrzymać przewidziany w art. 92 ustawy o Poli-

cji równoważnik pieniężny za brak posiadania lokalu mieszkalnego odpowiadającego normom powierzchni mieszkalnej, nie pozbawia posiadanego przez policjanta lokalu charakteru mieszkalnego, chociaż jest to lokal o powierzchni mniejszej niż przewidziana przez odpowiednie przepisy i nie jest to lokal mieszkalny w rozumieniu art. 92 ust. 1 ustawy o Policji (ale w rozumieniu np. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych – t.jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 z późn. zm. tak). Natomiast powoływanie się przez skarżącego na przepisy zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów, które już nie obowiązywały w czasie rozpatrywania tej sprawy, nie ma żadnego merytorycznego znaczenia dla jej rozstrzygnięcia. Zauważyć bowiem wypada, że stosownie do § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1469) lokal mieszkalny przydziela się policjantowi według norm zaludnienia, to jest dla policjanta samotnego – dwie normy zaludnienia, z zastrzeżeniami wskazanymi w rozporządzeniu. W myśl zaś § 3 tego rozporządzenia norma zaludnienia przysługująca policjantowi wynosi od 7 do 10 m² powierzchni mieszkalnej, którą stanowi powierzchnia pokoi znajdujących się w lokalu mieszkalnym. Tak więc w czasie orzekania w niniejszej sprawie przez organy administracyjne skarżącemu niewątpliwie przysługiwał lokal mieszkalny o powierzchni mieszkalnej co najmniej 14 m².

W tym stanie rzeczy – zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a), art. 152 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 97 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy

wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeczono jak w sentencji.

W myśl art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Wojewódzki Sąd Administracyjny jest zobowiązany orzec, w jakim zakresie zaskarżony akt może być wykonany przed uprawomocnieniem się wyroku. W rozpatrywanej sprawie jednak nie zachodziła potrzeba orzekania w tym przedmiocie, ponieważ ani zaskarżona decyzja, ani poprzedzająca ją decyzja organu I instancji nie tworzyły po stronie skarżącego żadnych praw, ani nie nakładały na niego żadnych obowiązków. Nie miały zatem cech wykonalności.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
podpis nieczytelny

Sygn. akt OZ 755/04

P O S T A N O W I E N I E

Dnia 14 grudnia 2004 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:
Sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz

po rozpoznaniu w dniu 14 grudnia 2004 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
zażalenia L. B.

na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we
Wrocławiu

z dnia 23 czerwca 2004 r. sygn. akt IV SA/Wr155/04

o oddaleniu wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia
skargi

na decyzję Komendanta Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu

z dnia 16 grudnia 2003 r. bez numeru

w przedmiocie mianowania na stanowisko

postanawia:

– oddalić zażalenie.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym postanowieniem z dnia 23 czerwca 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odmówił uwzględnienia wniosku L. B. reprezentowanego przez radcę prawnego J. P. o przywrócenie terminu do złożenia skargi na decyzję administracyjną. W uzasadnieniu postanowienia Sąd I instancji wskazał, że skarżący dopuścił się niedbalstwa składając skargę za pośrednictwem organu, zamiast bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W zaskarżonej decyzji, datowanej na dzień 16 grudnia 2003 r., znalazło się bowiem pouczenie, iż służy od niej prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tym samym na podstawie art. 86 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odmówił przywrócenia terminu.

W zażaleniu na to postanowienie podniesiono, że w czasie, kiedy skarżący składał skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, obowiązywała już nowa ustawa – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, która przewiduje, że skargi do sądu I instancji wnosi się w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. Niezależnie od tego organ, działając na podstawie art. 65 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, powinien jako organ niewłaściwy przekazać skargę do Sądu. Gdyby uczynił to bezzwłocznie, to skarga wniesiona byłaby przez stronę w terminie.

Odpowiedź na zażalenie wniósł Komendant Powiatowy w Świdnicy, wnosząc o oddalenie zażalenia. W piśmie z dnia 11 sierpnia 2004 r. podniósł on, że art. 65 § 1 k.p.a. ma zastosowanie wyłącznie przed organami administracji publicznej, zatem nie był on zobligowany do niezwłocznego przekazania skargi. Poza tym skarga L. B. wskazała na

decyzje wydane w I instancji przez Komendanta Powiatowego Policji w Świdnicy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zażalenie nie zasługuje na uwzględnienie. Należy wyjaśnić, że stosownie do art. 86 § 1 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* Sąd postanowi na wniosek strony przywrócenie terminu, jeżeli nie dokonała ona w terminie czynności procesowej bez swojej winy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie do uchybienia terminu doszło wskutek niedochowania należytej staranności przy wnoszeniu skargi do sądu.

Oczywistym jest, iż przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego może być jedynie decyzja wydana w II instancji, która w niniejszej sprawie została wydana przez Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu, a nie decyzja utrzymana w mocy przez ten organ. Jedną kwestią jest, że niezastosowanie się do prawidłowego pouczenia zawartego w zaskarżonej decyzji co do trybu wniesienia skargi nosi cechy niedbalstwa, przez co działanie takie nie zasługuje na ochronę. Niezależnie od tego obowiązująca od dnia 1 stycznia 2004 r. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* w art. 54 § 1 stanowi, że skargę do sądu wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi, tj. organu, który w niniejszej sprawie wydał zaskarżoną decyzję. L. B. skargę wniósł za pośrednictwem Komendanta Powiatowego Policji w Świdnicy działającego w sprawie jako organ I instancji, zaś organem wydającym zaskarżoną decyzję był Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu. Składania skargi na decyzję administracyjną za pośrednictwem organu I instancji nie przewidywały natomiast ani przepisy obowiązujące do dnia 31 grudnia 2003 r. ani przepisy obecnie obowiązujące.

Skoro zatem doszło do uchybienia terminu z przyczyn zawinionych przez stronę (nienależyta staranność w dokonywaniu czynności procesowych), to odmowa przywrócenia

terminu odpowiada prawu.

Z powyższych przyczyn orzeczono jak w sentencji, na podstawie art. 184 w związku z art. 197 § 2 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

Za zgodność z oryginałem

Maria Połownik
starszy sekretarz sądowy