

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI  
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



*B i u l e t y n   p r a w n y*

Nr 17

W a r s z a w a   2 0 0 3

**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 R. 86/2003; NAKŁAD 1300 EGZ.

**ISSN 1506-5170**

## ***SPIS TREŚCI***

<b>B. ŚWIĄTKIEWICZ</b> , <i>Wyplacenie nagrody jubileuszowej byłemu policjantowi KGP, który po przejściu na zaopatrzenie emerytalne podjął pracę w Komendzie Głównej Policji (opinia prawna) .....</i>	5
<b>I. DANIEL</b> , <i>Analiza przepisów związanych z obowiązkiem policjanta poddania się szczególnym badaniom i oględzinom ciała (opinia prawna) .....</i>	8
<b>K. JANKOWSKI</b> , <i>Urlopy policjantów .....</i>	12
<b>K. JANKOWSKI</b> , <i>Od Nowego Roku okresowe opinio- wanie policjantów po nowemu .....</i>	25
<b>Z. CZAJOR</b> , <i>Uprawnienie organów powiatu oraz sta- rosty powiatu do kontrolowania powiatowych ko- mend Policji .....</i>	42
<i>Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego .....</i>	50
<i>Stanowisko Ministra Sprawiedliwości w sprawie zwro- tu równowartości świadczeń z tytułu uszczerbku na zdrowiu lub śmierci policjanta w związku ze służbą .....</i>	56



**Barbara ŚWIĄTKIEWICZ**

***Wyplacenie nagrody jubileuszowej byłemu  
policjantowi KGP, który po przejściu  
na zaopatrzenie emerytalne podjął pracę  
w Komendzie Głównej Policji  
(opinia prawna)***

Policjant pełniący służbę w Komendzie Głównej Policji, po 30 latach służby w rozumieniu przepisów ówczesnie obowiązującego zarządzenia nr 67 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 września 1996 r. w sprawie okresów wliczanych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej oraz zasad jej obliczania i wypłacania funkcjonariuszom Policji, Urzędowi Ochrony Państwa i Straży Granicznej nabył prawo do nagrody jubileuszowej i została ona mu wypłacona. Po otrzymaniu nagrody zwolnił się ze służby i podjął pracę w Komendzie Głównej Policji. Po przepracowaniu kolejnych lat powstała wątpliwość, czy należy mu się nagroda jubileuszowa z tytułu 30 lat pracy. Wątpliwość wiąże się z różnymi uregulowaniami dotyczącymi stażu służby i pracy, od którego zależy prawo do nagrody jubileuszowej policjantów i członków korpusu służby cywilnej. Przepisy powoływanego zarządzenia z dnia 4 września 1996 r., jak również obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie okresów wliczanych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej, oraz trybu jej obliczania i wypłacania policjantom zaliczają do tego okresu czas studiów w szkole wyższej (Dz. U. nr 100, poz. 913) – maksymalnie 5 lat, natomiast przepisy

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 października 1999 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. nr 89, poz. 996 ze zm.) okresu studiów nie wliczają do okresów uprawniających do nabycia nagrody rocznej.

Z ostrożności procesowej należy pamiętać także o różnicy w zaliczaniu do stażu pracy do nagrody jubileuszowej okresów pełnienia służby w organach bezpieczeństwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (t.j. Dz. U. z 1999 r. nr 42, poz. 428 ze zm.). Takiego okresu służby nie zalicza się do okresu pracy uprawniającego do nagrody jubileuszowej w rozumieniu przepisów o służbie cywilnej.

Za wypłaceniem nagrody jubileuszowej z tytułu 30 lat pracy (pod warunkiem, że w okresie służby nie było służby w organach bezpieczeństwa) przemawia wykładnia przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. nr 49, poz. 483 ze zm.) i powoływanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Według ww. przepisów do okresów pracy zalicza się zakończone okresy pracy (służby). Ograniczenie dotyczy jedynie tzw. pracy równoległej oraz okresów służby w organach bezpieczeństwa. Argumentem „za” jest także fakt przepracowania kolejnych lat. Nie jest więc roszczenie o wypłatę nagrody jubileuszowej sprzeczne z zasadami współzycia społecznego.

Przeciwko wypłaceniu nagrody przemawia fakt, że od tego samego podmiotu – Komendanta Głównego Policji – nagrodę taką pracownik otrzymał z tego samego tytułu – 30 lat pracy. Można by więc przyjąć, że świadczenie to ma charakter świadczenia nienależnego, ponieważ już raz pra-

ownik je otrzymał. W doktrynie i orzecznictwie powszechnie jest wyrażany pogląd o niepowtarzalności takich świadczeń jak nagroda jubileuszowa, odprawa emerytalna lub rentowa. Nie opublikowano jak dotąd orzeczenia odpowiadającego przedmiotowej sytuacji.

Można oczywiście podjąć próbę ustalenia tego uprawnienia na drodze sądowej, przedstawiając argument świadczenia nienależnego. Jest to jednak bardzo wątpliwa linia obrony. Wychodząc z idei nagrody jubileuszowej należy zauważyć, że jest ona uprawnieniem zarówno policjanta, jak i członka korpusu służby cywilnej, przysługującym im co 5 lat w coraz większej wysokości. Wyplacenie nagrody np. za 20 lat nie konsumuje tego 20-letniego okresu; do niego dodaje się kolejne 5 lat, po których nabywa się prawa do nagrody z tytułu 25 lat służby (pracy). W omawianej sytuacji członek korpusu służby cywilnej przepracował kolejny okres uprawniający go do następnej nagrody jubileuszowej. Na podstawie przepisów o służbie cywilnej nie można zaliczyć do okresu uprawniającego do nagrody jubileuszowej okresu studiów i tylko z tego powodu nabywa podwójnego prawa do nagrody jubileuszowej z tytułu 30-letniego stażu. Nie jest to podwójna nagroda, tylko nazwa tych nagród jest taka sama, dlatego myląca. Gdyby prawo to powstało w okresie do 12 miesięcy od otrzymania pierwszej nagrody, to można by bronić poglądu, że podmiot ma prawo do wypłacenia tylko różnicy między tymi dwoma nagrodami, mimo różnych podstaw prawnych uprawniających zainteresowanego do nagrody jubileuszowej. Przy okresie 4-, 5-letnim takiej przesłanki nie można powołać.

Reasumując co do zasady prawo do nagrody jubileuszowej w przedmiotowej sytuacji powstaje, należy jednak sprawdzić czy nie zachodzi przypadek wyłączenia okresów służby w organach bezpieczeństwa.

Październik 2002 r.

Izabela DANIEL

***Analiza przepisów związanych z obowiązkiem  
policjanta poddania się szczególnym  
badaniom i oględzinom ciała  
(opinia prawna)***

Przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy państwowe mogą podejmować tylko takie działania, na które zezwala im prawo. Określa również zakres obowiązków policjantów, w tym obowiązek poddania się badaniom na zawartość narkotyków w organizmie.

W rozdziale II Konstytucja wskazuje także zasady respektowania praw i wolności człowieka i obywatela. Zatwierdzenie ograniczeń tych praw jest możliwe tylko w formie ustawy przy uwzględnieniu ram i zasad formalnych i materialnych wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który przewiduje, że ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W art. 41 Konstytucja gwarantuje każdemu nietykalność osobistą i wolność osobistą, w art. 47 zaś zapewnia ochronę prawną życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz prawo do decydowania o swoim życiu osobistym.

Podjęcie służby w Policji nie pozbawia policjanta praw i



wolności zagwarantowanych Konstytucją. Szczególny charakter stosunku służbowego policjanta powoduje pewne ograniczenia korzystania z praw i wolności konstytucyjnych, lecz tylko w zakresie, jaki wynika z ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity Dz. U. nr 7 z 2002 r., poz. 58, ze zm.). Na podstawie art. 26 cyt. ustawy zdolność fizyczną i psychiczną do służby ustalają komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Zgodnie zaś z art. 40 tej ustawy policjant może być skierowany, z urzędu lub na własną prośbę, do komisji lekarskiej, podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, w celu określenia stanu zdrowia oraz ustalenia zdolności fizycznej i psychicznej do służby, jak również związku poszczególnych schorzeń ze służbą.

Na podstawie § 73 załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. nr 79, poz. 349 ze zm.) nadużywanie alkoholu i środków odurzających uzasadnia wydawanie przez komisje lekarskie orzeczeń o stanie zdrowia i stopniu zdolności policjantów do służby.

Policjant skierowany do komisji lekarskiej, podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, w celu określenia stanu zdrowia oraz ustalenia zdolności fizycznej i psychicznej do służby jest obowiązany bez zbędnej zwłoki poddać się badaniom lekarskim zleconym przez tę komisję – § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczególnych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. nr 151, poz. 1261). Ponadto, w trybie art. 74 § 2 k.p.k., do poddania się obowiązkowym oględzinom zewnętrznym ciała oraz innym badaniom nie połączonym z naruszeniem integralności ciała, jest obowiązany oskarżony i podejrzany. Zachowując warunki określone w art. 74 § 2

k.p.k., od oskarżonego można pobrać również krew i wydzieliny organizmu, od podejrzanego zaś można je pobrać tylko za jego zgodą.

Dla organów prowadzących czynności jeszcze przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia wskazówką postępowania jest art. 308 k.p.k. W razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa można przeprowadzić czynności procesowe w niezbędnym zakresie, w wypadkach nie cierpiących zwłoki, jeszcze przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia, w celu zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa przed ich utratą, zniekształceniem, zatarciem lub zniszczeniem.

Szczególną podstawę do przeprowadzenia odpowiednich badań stanowi § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. nr 4 z 1998 r. poz. 14). Prowadzący w tym trybie postępowanie dyscyplinarne może zbierać materiał dowodowy i podejmować czynności niezbędne do wyjaśnienia sprawy, a zwłaszcza może zlecać przeprowadzenie odpowiednich badań w stopniu niezbędnym do wyjaśnienia okoliczności i przyczyn popełnienia przewinienia lub naruszenia dyscypliny służbowej przez policjanta.

Czuwając nad bezpieczeństwem i porządkiem w ruchu drogowym oraz kontrolując ten ruch, policjanci mają prawo żądać od pewnych osób poddania się badaniom w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu i środka działającego podobnie. Metody i sposoby ustalania w organizmie obecności środka działającego podobnie do alkoholu zostały określone w art. 127 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. nr 98, poz. 602 ze zm.). Dotychczas nie zostały wydane przepisy wykonawcze dotyczące tej materii.

W świetle uregulowań ustawy z dnia 24 czerwca 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. nr 75, poz. 468 ze zm.) używanie narkotyków i podobnie działających środków odurzających nie jest objęte penalizacją. Ustawa reguluje dopiero sposób postępowania z osobami uzależnionymi, polegający na dobrowolnym poddaniu się leczeniu, rehabilitacji lub readaptacji. Cytowana ustawa oraz przepisy wykonawcze nie upoważniają do poddania badaniom, nawet dobrowolnym, osób używających narkotyki i podobnie działające środki. Nie ma również delegacji do stosowania w tej kwestii odpowiednio przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity – Dz. U. z 2002 r. nr 147, poz. 1231).

Analiza powołanych aktów prawnych prowadzi do wniosku, że obecnie nie ma podstaw do skierowania policjanta na badania tylko w celu stwierdzenia obecności w jego organizmie narkotyków i podobnie działających środków odurzających. Niedopuszczalne jest również uzyskiwanie zgody policjanta na takie badania przez wprowadzenie dla osób wstępujących do Policji obowiązku składania oświadczeń tej treści.

Obowiązek policjanta poddania się szczególnym badaniom i oględzinom ciała może być wprowadzony tylko za pomocą odpowiednich zmian w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

## *Urlopy policjantów*

Policjantowi przysługuje prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 26 dni roboczych. Prawo do pierwszego urlopu w wymiarze połowy urlopu przysługującego po roku służby policjant uzyskuje po upływie 6 miesięcy służby, z tym że prawo do pełnego urlopu nabywa po roku służby. O prawie do urlopu wypoczynkowego oraz jego długości stanowi art. 82 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. nr 7, poz. 58 ze zm.).

Jednocześnie art. 84 ustawy o Policji przewiduje możliwość wprowadzenia rozporządzeniem przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych płatnych urlopów dodatkowych w wymiarze do 13 dni roboczych rocznie dla policjantów, którzy pełnią służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia albo osiągnęli określony wiek lub staż służby, albo gdy jest to uzasadnione szczególnymi właściwościami służby. Poza tym, zgodnie z art. 85 ustawy o Policji policjantowi można udzielić płatnego urlopu zdrowotnego lub okolicznościowego, a także urlopu bezpłatnego z ważnych przyczyn.

W czerwcu 2002 r. zostały opublikowane dwa rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r. dotyczące urlopów policjantów – pierwsze w sprawie wprowadzenia płatnych urlopów dodatkowych dla policjantów, drugie w sprawie urlopów policjantów (Dz. U. nr 81, poz. 740 i 741). Rozporządzenia weszły w życie 6 lipca 2002 r. Oba w znacznej części powtarzają roz-

wiązania dotyczące urlopów policjantów, zawarte w rozdziale V – „Prawa funkcjonariuszy” zarządzenia nr 29 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 czerwca 1997 r. w sprawie przebiegu służby, praw i obowiązków policjantów, zawieszania w czynnościach służbowych oraz zaliczania okresów służby i pracy do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego (Dz. Urz. MSWiA nr 5, poz. 49).

Rozporządzenie w sprawie wprowadzenia dodatkowych urlopów dla policjantów jest wykonaniem upoważnienia zawartego w art. 84 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 100, poz. 1084), która weszła w życie z dniem 19 października 2001 r. Zgodnie z rozporządzeniem policjantom przysługują urlopy dodatkowe z tytułu:

- pełnienia służby w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia (szczegółowo określa je § 1 ust. 2),
- osiągnięcia wieku 40, 45 lub 55 lat życia przy jednoczesnym stażu służby wynoszącym 10 lat,
- stażu służby 15, 20 lub 25 lat.

Takie ujęcie prawa do urlopu dodatkowego z tytułu wieku lub stażu służby powtarza wcześniejsze rozwiązania biorące pod uwagę fakt, że urlop dodatkowy z obu tytułów realizuje zbliżony cel.

W przypadku urlopu dodatkowego z tytułu pełnienia służby w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia prawie w całości powtórzono katalog warunków pełnienia służby zawarty w cytowanym zarządzeniu. W niektórych przypadkach ustalono nową redakcję warunków pełnienia służby, np. w przypadku wykonywania służby w po-

mieszczeniach pozbawionych stałego naturalnego oświetlenia lub w pomieszczeniach, w których ze względów technologicznych lub ze względu na rodzaj wykonywanej służby stosowane jest wyłącznie sztuczne oświetlenie, czy w warunkach ręcznego kierowania ruchem na skrzyżowaniach i ciągach komunikacyjnych o dużym jego natężeniu, jak też podczas prowadzenia badań materiałów czynnych biologicznie.

Odstępstwem od dotychczasowych rozwiązań jest rezygnacja z urlopu dodatkowego z tytułu służby przy uzyskiwaniu, zabezpieczeniu i badaniu rzeczowych środków dowodowych, w warunkach dużego napięcia psychicznego oraz koncentracji, a także wpływu zmiennych warunków atmosferycznych przy prowadzeniu tajnej obserwacji zewnętrznej, czy też przy obsłudze elektronicznych monitorów ekranowych. Rezygnacja z urlopu z tytułu służby przy obsłudze elektronicznych monitorów ekranowych wynika z poprawy bezpieczeństwa pracy przy tych monitorach.

Z kolei drugie rozporządzenie w sprawie urlopów policjantów jest wykonaniem upoważnienia zawartego w art. 86 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w brzmieniu nadanym przez ustawę 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),

która weszła w życie 8 listopada 2001 r. Ustawa ta dostosowała upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych do wymogów art. 92 Konstytucji RP. Rozporządzenie określa szczegółowe zasady przyznawania policjantom urlopów oraz tryb postępowania w tych sprawach, wymiar płatnych urlopów dodatkowych dla policjantów, którzy pełnią służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia albo osiągnęli określony wiek lub staż służby, albo gdy jest to uzasadnione szczególnymi właściwościami służby, wymiar płatnego urlopu zdrowotnego oraz okolicznościowego, a także urlopu bezpłatnego z ważnych przyczyn.

### **Urlop wypoczynkowy**

W przepisach ogólnych rozporządzenia określono szczegółowe zasady przyznawania urlopów wypoczynkowych. Zawarte tu rozwiązania uwzględniają zmianę wymiaru tego urlopu (przejście z 30 dni kalendarzowych na 26 dni roboczych), wprowadzenie 40-godzinnego tygodnia służby, jak też niezdefiniowanie w ustawie o Policji dni roboczych oraz dni wolnych od służby. Przyjęte rozwiązania częściowo wzorują się na Kodeksie pracy.

Zgodnie ze szczegółowymi zasadami przyznawania urlopów do okresu służby, od którego zależy prawo do pierwszego urlopu wypoczynkowego, wlicza się okresy poprzedniego zatrudnienia, a także inne okresy, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią. Jednocześnie policjantowi, który przed przyjęciem do służby w Policji wykorzystał urlop wypoczynkowy za dany rok w części lub w wymiarze niższym niż przysługujący w Policji albo otrzymał ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy przysługujący w wymiarze niższym niż przysługujący w Policji, przysługuje w roku przyjęcia do służby urlop uzupełniający. W takich przypadkach urlopu wypoczynkowego udziela się nie wcześniej niż po upływie trzech miesięcy służby w Policji.

Za zasadę przyjęto, że urlop wypoczynkowy nie może

rozpocząć się ani kończyć w dniu wolnym od służby. Nie dotyczy ona jednak policjantów pełniących służbę w zmianowym rozkładzie czasu służby, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (Dz. U. nr 131, poz. 1471). W takim przypadku terminem rozpoczęcia urlopu wypoczynkowego jest najbliższy dzień planowanej służby. Jednocześnie przyjęto, że dni wolnych od służby, wynikających z podstawowego rozkładu czasu służby policjantów, nie wlicza się do urlopu wypoczynkowego. Oznacza to niewliczanie sobót, niedziel i dni świątecznych do urlopu wypoczynkowego policjanta niezależnie od tego, w jakim rozkładzie czasu pełni on służbę.

Urlop wypoczynkowy powinien być udzielony zgodnie z planem urlopów, który ustala kierownik jednostki organizacyjnej Policji (np. Komendant Główny Policji, komendant wojewódzki lub stołeczny Policji, komendant powiatowy lub miejski Policji, komendant komisariatu Policji czy kierownik ośrodka szkolenia) lub upoważniony przez niego kierownik komórki organizacyjnej (np. dyrektor biura, naczelnik wydziału lub naczelnik sekcji) w uzgodnieniu z właściwą organizacją związku zawodowego policjantów, biorąc pod uwagę wnioski policjantów i konieczność zapewnienia normalnego toku służby. Plan urlopów należy sporządzić do końca roku poprzedzającego rok objęty tym planem i podać niezwłocznie do wiadomości policjantów w sposób przyjęty w jednostce organizacyjnej Policji.

Na wniosek policjanta urlop wypoczynkowy można podzielić na części, z tym że co najmniej jedna część urlopu powinna obejmować nie mniej niż 14 kolejnych dni kalendarzowych.

Wspomniane przepisy stanowią także, iż policjantowi nie udziela się urlopu wypoczynkowego w okresie:

- czasowej niezdolności do służby wskutek choroby,



- zwolnienia od zajęć służbowych,
- zawieszenia w czynnościach służbowych.

Poza tym w pewnych przypadkach termin rozpoczęcia urlopu wypoczynkowego należy przesunąć na inny termin. Może to nastąpić m.in. z powodu czasowej niezdolności do służby wskutek choroby, urlopu zdrowotnego czy urlopu macierzyńskiego. Ponadto części urlopu wypoczynkowego, której nie wykorzystano z powodu czasowej niezdolności do służby wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną, udziela się w późniejszym terminie.

### **Urlopy dodatkowe**

Wymiar corocznych płatnych urlopów dodatkowych, określony w dniach roboczych, jest równoważny dotychczasowym urlopom dodatkowym określonym w dniach kalendarzowych (obecnie 5, 9 lub 13 dni roboczych, wcześniej 5, 10 lub 15 dni kalendarzowych). Uwzględniono tu sposób przeliczenia niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub urlopu dodatkowego przysługującego w dniach kalendarzowych na urlop w dniach roboczych na podstawie art. 8 cytowanej na wstępie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej ... (Dz. U. nr 100, poz. 1084).

Wymiar corocznego płatnego urlopu dodatkowego dla policjantów, którzy osiągnęli określony staż służby, wynosi:

- 5 dni roboczych dla mających 15-letni staż służby,
- 9 dni roboczych dla mających 20-letni staż służby,
- 13 dni roboczych dla mających 25-letni staż służby.

Do stażu służby uprawniającego do ww. urlopu dodatkowego zalicza się również okresy służby traktowane jako równorzędne ze służbą w Policji w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Policjant nabywa prawo do pierwszego urlopu z dniem osiągnięcia wymaganego

stażu służby. Wymiar corocznego płatnego urlopu dodatkowego dla policjantów, którzy osiągnęli określony wiek i co najmniej 10-letni staż służby, wynosi:

- 5 dni roboczych po ukończeniu 40 lat życia,
- 9 dni roboczych po ukończeniu 45 lat życia,
- 13 dni roboczych po ukończeniu 55 lat życia.

Policjant nabywa prawo do pierwszego urlopu w dniu wystąpienia łącznie obu warunków, tj. stażu i wieku. Z kolei wymiar corocznego płatnego urlopu dodatkowego dla policjantów, którzy pełnią służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia, przykładowo wynosi:

- 5 dni roboczych, jeżeli służba jest wykonywana w pomieszczeniach pozbawionych stałego naturalnego oświetlenia lub w pomieszczeniach, w których ze względów technologicznych bądź ze względu na rodzaj wykonywanej służby stosowane jest wyłącznie sztuczne oświetlenie, czy też w warunkach narażenia na promieniowanie ultrafioletowe lub podczerwone;
- 9 dni roboczych, jeżeli służba jest wykonywana w warunkach narażenia na hałas czy w warunkach ręcznego kierowania ruchem na skrzyżowaniach i ciągach komunikacyjnych o dużym jego natężeniu;
- 13 dni roboczych, jeżeli służba jest wykonywana przy fizycznym zwalczaniu terroryzmu, przy konserwowaniu, magazynowaniu, transporcie i stosowaniu materiałów wybuchowych, łatwo palnych i samozapalnych, przy prowadzeniu prób broni, amunicji, materiałów wybuchowych oraz prac doświadczalnych z materiałami wybuchowymi, podczas prowadzenia badań materiałów czynnych biologicznie, czy też pod ziemią.

Sposób ustalania warunków służby jest zróżnicowany. W pięciu przypadkach wymienionych w rozporządzeniu (np. w warunkach narażenia na działanie substancji toksycznych niekumulujących się lub kumulujących się w organizmie, w warunkach narażenia na hałas) za służbę pełnioną w warun-

kach szkodliwych dla zdrowia uważa się wykonywanie służby w miejscu, w którym są przekroczone najwyższe dopuszczalne stężenia i natężenia czynników szkodliwych dla zdrowia, określone w odrębnych przepisach, stwierdzone przez laboratoria Państwowej Inspekcji Sanitarnej i inne laboratoria uprawnione na podstawie Kodeksu pracy do badania i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy. Z kolei w 15 przypadkach wymienionych w rozporządzeniu (np. w warunkach narażenia na promieniowanie ultrafioletowe lub podczerwone, w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące czy pod ziemią) służbę uważa się za pełnioną w warunkach szkodliwych lub uciążliwych dla zdrowia, jeżeli jest ona pełniona co najmniej 80 godzin w miesiącu, a w jednym przypadku przez połowę dopuszczalnego czasu przebywania w strefie zagrożenia (w warunkach narażenia na działanie pól elektromagnetycznych wysokiej częstotliwości w zakresie od 0,1 do 300 000 MHz).

Policjant nabywa prawo do pierwszego urlopu dodatkowego po upływie roku służby w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia. Prawo do kolejnych urlopów dodatkowych z podanych wyżej tytułów nabywa w każdym następnym roku kalendarzowym. Do tej pory prawo do urlopu dodatkowego przysługiwało po upływie każdego kolejnego roku służby w wymienionych warunkach. Policjantowi pełniącemu służbę na stanowisku, na którym występują warunki uciążliwości lub szkodliwości dla zdrowia uprawniające do uzyskania urlopu dodatkowego w różnym wymiarze, przysługuje jeden urlop w wymiarze korzystniejszym. W razie zbiegu uprawnień do urlopu dodatkowego z różnych tytułów policjant ma prawo do jednego urlopu dodatkowego w wymiarze najkorzystniejszym. Ograniczenia tego nie stosuje się w przypadku zbiegu uprawnień do urlopu dodatkowego z tytułu pełnienia służby w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia z uprawnieniami do urlopu dodatkowego z tytułu stażu służby lub osiągnięcia określonego wieku.

W kontekście powyższych przepisów wymiar urlopu dodatkowego policjanta, który osiągnął 20-letni staż służby i pełni na co dzień służbę w warszawskim Metrze, będzie wynosił 22 dni robocze.

Urlopy dodatkowe z tytułu osiągnięcia właściwego stażu służby lub określonego wieku mogą być dzielone na części z wyjątkiem urlopów dodatkowych, których wymiar wynosi 5 dni. Nie wolno natomiast dzielić urlopu dodatkowego z tytułu pełnienia służby w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia. Taki urlop trzeba wykorzystać w jednej części niezależnie od tego czy wynosi on 5, 9 czy 13 dni roboczych.

### **Urlopy okolicznościowe**

W rozporządzeniu szerzej niż dotychczas określono zakres przedmiotowy urlopu okolicznościowego, uwzględniając w nim niektóre zwolnienia od zajęć służbowych. Policjantowi można udzielić urlopu okolicznościowego z trzech tytułów (do niedawna z jednego):

- przeniesienia służbowego,
- podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego,
- ważnych spraw osobistych.

Policjantowi przeniesionemu służbowo z urzędu, jeżeli z przeniesieniem wiąże się zmiana miejsca zamieszkania, urlop okolicznościowy przysługuje w wymiarze 3 do 5 dni roboczych. Urlop okolicznościowy może być dzielony na części. Udziela go przełożony właściwy w sprawach osobowych, biorąc pod uwagę położenie nowego miejsca zamieszkania policjanta, jego warunki rodzinne oraz inne okoliczności mające bezpośredni wpływ na przeniesienie. Uprawnienia do urlopu okolicznościowego z tytułu podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego zależą od skierowania policjanta przez przełożonego oraz od miejsca podnoszenia tych kwalifikacji. Wydaje się, że przyjęte w tej kwestii rozwiązania przyczynią

się do uporządkowania uprawnień policjanta do urlopu okolicznościowego z tytułu nauki w szkole wyższej. Rozporządzenie przewiduje, że policjantowi podnoszącemu kwalifikacje zawodowe i wykształcenie ogólne poza jednostkami organizacyjnymi Policji, na podstawie skierowania przełożonego właściwego w sprawach osobowych, przysługuje płatny urlop okolicznościowy w wymiarze urlopu szkoleniowego określonego w przepisach prawa pracy (chodzi tu o rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych – Dz. U. nr 103, poz. 472 ze zm.). Urlopu okolicznościowego w takim samym wymiarze można udzielić policjantowi podnoszącemu kwalifikacje zawodowe i wykształcenie ogólne poza jednostkami organizacyjnymi Policji bez skierowania. Przełożony właściwy w sprawach osobowych może udzielić takiego urlopu okolicznościowego, jeżeli przemawia za tym interes służby, a zwłaszcza gdy poziom i kierunek kształcenia jest zbieżny z wymaganiami na zajmowanym lub planowanym do objęcia stanowisku służbowym.

Urlop okolicznościowy nie przysługuje z tytułu odbywania nauki lub szkolenia zawodowego w jednostce szkoleniowej Policji (Wyższej Szkole Policji, szkole policyjnej lub ośrodku szkolenia). Wzięto tu pod uwagę fakt, że policjant odbywający naukę lub szkolenie zawodowe w jednostce szkoleniowej Policji pełni w niej służbę, a program nauki lub szkolenia uwzględnia także czas niezbędny do samokształcenia, przygotowania do egzaminów czy ewentualnego napisania pracy dyplomowej.

W związku z wprowadzeniem nowych rozwiązań odnoszących się do uprawnień studiującego policjanta rozporządzenie przewiduje przepisy przejściowe. Do policjanta skierowanego przed dniem wejścia w życie rozporządzenia na studia zaoczne, wieczorowe lub eksternistyczne w szkole wyższej nadzorowanej przez Ministra Obrony Narodowej, korzystają

cego ze zwolnienia od zajęć służbowych w wymiarze określonym w przepisach dotyczących urlopów żołnierzy zawodowych, do czasu ukończenia nauki stosuje się dotychczasowe przepisy, jeżeli są korzystniejsze. Analogiczne uprawnienie przewidziano dla policjanta korzystającego ze zwolnienia od zajęć służbowych w związku z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego.

Rozporządzenie przewiduje uprawnienia dla policjanta podnoszącego kwalifikacje zawodowe w jednostkach organizacyjnych Policji, zależy to jednak od systemu podnoszenia tych kwalifikacji. Policjantowi skierowanemu na szkolenie zawodowe: podstawowe, specjalistyczne lub dla absolwentów szkół wyższych, w systemie zaocznym, eksternistycznym lub samokształcenia kierowanego, przysługuje urlop okolicznościowy w wymiarze jednego dnia na przygotowanie się do każdego egzaminu. Policjantowi skierowanemu na egzamin na stopień policyjny przysługuje urlop okolicznościowy w wymiarze zależnym od rodzaju korpusu (2, 3 lub 4 dni na przygotowanie się do egzaminu odpowiednio podoficerskiego, aspiranckiego lub oficerskiego). Policjantom powtarzającym szkolenie zawodowe lub ponownie składającym egzamin na stopień policyjny nie udziela się urlopu okolicznościowego w razie przystąpienia do egzaminu poprawkowego.

Policjantowi przysługuje urlop okolicznościowy także w razie:

- zawarcia przez niego związku małżeńskiego, urodzenia się dziecka, zgonu i pogrzebu małżonka, dziecka, ojca, matki, ojczyma lub macochy policjanta – 2 dni,
- zawarcia związku małżeńskiego przez dziecko policjanta, zgonu i pogrzebu siostry, brata, teściowej, teścia, babki, dziadka oraz innej osoby pozostającej na utrzymaniu policjanta albo pod jego bezpośrednią opieką – 1 dzień.

W wymienionych przypadkach urlopu okolicznościowego nie udziela się, jeżeli wskazany przez policjanta termin nie

pozostaje w bezpośrednim związku ze zdarzeniem uzasadniającym jego udzielenie. Jednak urlop taki przysługuje także w razie zbiegu z prawem do urlopu z innego tytułu lub zwolnieniem od zajęć służbowych.

Niezależnie od wymienionych urlopów okolicznościowych kierownik jednostki organizacyjnej lub upoważniony przez niego kierownik komórki organizacyjnej może udzielić policjantowi urlopu okolicznościowego w celu załatwienia ważnych spraw osobistych lub rodzinnych w wymiarze nieprzekraczającym pięciu dni roboczych w ciągu roku kalendarzowego.

### **Urlop zdrowotny i bezpłatny**

Policjantowi w służbie stałej można udzielić płatnego urlopu zdrowotnego w celu przeprowadzenia zaleconego leczenia w wymiarze nieprzekraczającym jednorazowo 6 miesięcy. Łączny wymiar urlopu w okresie całej służby nie może przekroczyć 18 miesięcy. Urlopu zdrowotnego udziela przełożony właściwy w sprawach osobowych na podstawie orzeczenia komisji lekarskiej, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o Policji. Do komisji lekarskiej kieruje przełożony właściwy w sprawach osobowych na wniosek lekarza lub samego policjanta.

Przełożony właściwy w sprawach osobowych może udzielić policjantowi urlopu bezpłatnego z ważnych przyczyn, jeżeli nie zakłóci to toku służby, w wymiarze do 12 miesięcy. Jednak policjantowi wyjeżdżającemu wspólnie z małżonkiem, oddelegowanym do pełnienia zadań służbowych poza Policją poza granicami państwa albo przeniesionym do wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów o służbie zagranicznej, udziela się urlopu bezpłatnego na czas trwania oddelegowania małżonka lub wykonywania przez niego obowiązków służbowych w placówce zagranicznej.

Wspomniany przełożony ma zagwarantowane prawo odwołania policjanta z urlopu bezpłatnego. Może to uczynić w

każdym czasie po uprzednim pisemnym zawiadomieniu na co najmniej 30 dni przed przewidywanym terminem podjęcia służby. Urlop bezpłatny trwający nie dłużej niż jeden miesiąc nie ogranicza uprawnień policjanta do urlopu wypoczynkowego i dodatkowego. W razie korzystania przez policjanta z urlopu bezpłatnego trwającego dłużej niż jeden miesiąc urlopy wypoczynkowy i dodatkowy ulegają skróceniu o 1/12 za każdy miesiąc urlopu bezpłatnego, nie więcej jednak niż za 12 miesięcy. Jeżeli urlopy za dany rok zostały wykorzystane, skróceniu ulegają urlopy za następny rok kalendarzowy. Urlopy wypoczynkowy i dodatkowy nie przysługują za rok kalendarzowy objęty w całości urlopem bezpłatnym.



***Od Nowego Roku okresowe opiniowanie  
policjantów po nowemu***

Zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. nr 7, poz. 58 ze zm.) policjant podlega okresowemu opiniowaniu służbowemu. Od opinii służbowej może on wnieść odwołanie do wyższego przełożonego w terminie 14 dni od dnia zapoznania się z tą opinią. Jednocześnie na mocy ustawy o Policji minister właściwy do spraw wewnętrznych określił w rozporządzeniu szczegółowe zasady i tryb okresowego opiniowania służbowego policjantów oraz wzór formularza opinii służbowej, uwzględniając przesłanki opiniowania i jego częstotliwości, kryteria brane pod uwagę przy opiniowaniu, właściwość przełożonych w zakresie wydawania opinii, tryb zapoznawania funkcjonariuszy z opinią służbową oraz tryb wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii.

Upoważnienie w ww. brzmieniu wprowadziła ustawa 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 funk-

cjonariuszy 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). Wykonując to upoważnienie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji oraz wzoru formularza opinii służbowej (Dz. U. nr 98, poz. 890). Weszło ono w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia – 4 stycznia 2003 r.

Rozwiązania zawarte w rozporządzeniu znacząco odbiegają od dotychczasowych. Nowe rozwiązania dotyczą m.in. wskazania przesłanek opiniowania, sprecyzowania terminów opiniowania, określenia wyrazistych kryteriów branych pod uwagę przy opiniowaniu, sporządzania opinii na podstawie okresowych ocen czy nowej właściwości przełożonych uprawnionych do wydania opinii.

### **Przesłanki opiniowania**

Mając na uwadze postanowienia ustawy o Policji dotyczące stosunku służbowego policjantów oraz sposobu pełnienia przez nich służby, w rozporządzeniu zapisano, że opiniowanie ma w szczególności:

- motywować do sprawnego wykonywania zadań i czynności na zajmowanym stanowisku służbowym,
- ustalać przydatność na zajmowanym stanowisku służbowym oraz przydatność do służby,
- wyłaniać najlepszych kandydatów do mianowania lub powołania na wyższe stanowisko służbowe oraz na wyższy stopień policyjny,
- stanowić podstawę do określenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego.

O wymienionych przesłankach należy pamiętać na każdym etapie opiniowania, w tym oceniania okresowego.

Będą one pomocne w rozstrzygnięciu wątpliwości, które mogą pojawić się w trakcie opiniowania. Pomogą zrozumieć główne cele opiniowania okresowego policjantów.

### **Terminy opiniowania**

W porównaniu z zarządzeniem nr 11/92 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 lipca 1992 r. w rozporządzeniu sprecyzowano termin przeprowadzenia okresowego opiniowania służbowego policjantów, zachowując dotychczasową częstotliwość opiniowania. Tak więc przeprowadza się je w terminach:

- 30 dni przed upływem każdego roku służby przygotowawczej oraz przed mianowaniem na stałe,
- 30 dni przed upływem każdego trzech lat służby stałej do osiągnięcia 15 lat służby, a później 30 dni przed upływem każdego 5 lat służby,
- 60 dni przed upływem okresu próbnego w służbie kontraktowej, a później 30 dni przed upływem każdego roku tej służby.

Termin okresowego opiniowania służbowego liczy się od dnia przyjęcia policjanta do służby lub ostatniego opiniowania (chodzi tu o opiniowanie na podstawie dotychczasowych przepisów). Może on ulec przesunięciu o czas: zawieszenia w czynnościach służbowych, odbywania szkolenia zawodowego, urlopu macierzyńskiego, urlopu wychowawczego, urlopu bezpłatnego, choroby, oddelegowania do pełnienia zadań służbowych poza Policją lub pełnienia służby poza granicami państwa.

Niezależnie od wymienionych terminów opiniowanie przeprowadza się obligatoryjnie w następujących przypadkach:

- stwierdzenia nieprzydatności na zajmowanym stanowisku służbowym lub nieprzydatności do służby w okresie służby przygotowawczej albo niewywiązywania się z obowiązków służbowych w okresie

- służby stałej lub służby kontraktowej,
- wniosku o mianowanie lub powołanie na wyższe stanowisko służbowe lub na wyższy stopień policyjny, jeżeli od ostatniej opinii minął co najmniej rok,
- wniosku o przedterminowe zatarcie kary dyscyplinarnej,
- przeniesienia do innej jednostki organizacyjnej Policji lub skierowania na studia do Wyższej Szkoły Policji, jeżeli od ostatniej opinii minęło co najmniej 6 miesięcy,
- ukończenia Wyższej Szkoły Policji,
- polecenia wyższego przełożonego (w stosunku do uprawnionego do wydania opinii),
- wniosku policjanta lub jego bezpośredniego przełożonego w terminie 7 dni od sporządzenia okresowej oceny.

### **Kryteria opiniowania**

Kryteria, które bierze się pod uwagę przy opiniowaniu, są podstawą oceny wywiązywania się policjanta z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności na zajmowanym stanowisku służbowym. Dwanaście kryteriów odnosi się do wszystkich policjantów, kolejne cztery zaś do policjantów na stanowiskach kierowniczych. Ocena wywiązywania się z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności według każdego kryterium następuje w trzech przedziałach – poniżej wymagań, zgodnie z wymaganiami lub powyżej wymagań. Pojęcie „zgodnie z wymaganiami” oznacza, że policjant dobrze realizuje zadania i czynności służbowe na zajmowanym stanowisku służbowym.

Należy zauważyć, że według starych przepisów ocenie podlegały cechy osobowe policjanta wpływające na wykonywanie obowiązków służbowych. Spośród nich szesnaście cech osobowych odnosiło się do każdego policjanta, a sześć cech osobowych do policjanta na stanowisku kierowniczym.

Ocenę każdej z nich przedstawiano w skali punktowej od 2 do 5, tj. od oceny niedostatecznej do bardzo dobrej. Taki sposób opiniowania był niejednokrotnie krytykowany.

Określone w rozporządzeniu nowe kryteria opiniowania odnoszą się do oceny wywiązywania się policjanta z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności.

Przy opiniowaniu wszystkich policjantów stosuje się następujące kryteria:

- **przygotowanie zawodowe** z uwzględnieniem wymagań na zajmowanym stanowisku służbowym (chodzi tu o wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych), kwalifikacji specjalistycznych wynikających z ukończonych aplikacji lub uzyskanych licencji, znajomości języków obcych;
- **znajomość obowiązujących przepisów i procedur oraz umiejętność ich stosowania** z uwzględnieniem zasobu wiadomości i umiejętności pozwalających na wywiązywanie się z obowiązków i realizację zadań i czynności służbowych na zajmowanym stanowisku, umiejętności oceny problemu i formułowania opinii na podstawie właściwych przepisów;
- **rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji** z uwzględnieniem zdolności i skłonności do uczenia się, uzupełniania wiedzy i podnoszenia kwalifikacji oraz umiejętności samodzielnego wyszukiwania i zdobywania niezbędnych informacji;
- **planowanie i organizowanie pracy** z uwzględnieniem zdolności gradacji zadań według ich ważności, sprawnej i terminowej ich realizacji, umiejętności zbierania i porządkowania informacji,

ustalania priorytetów i scenariuszy działań zapewniających realizację założeń oraz tworzenia planów w różnych perspektywach czasowych;

- **praca w zespole** z uwzględnieniem rozumienia celów i korzyści wynikających ze wspólnej realizacji zadań, współpracy, a nie rywalizowania z członkami zespołu, współdziałania w osiąganiu celów bez obciążania własnymi zadaniami i czynnościami członków zespołu oraz, w razie potrzeby, udzielania pomocy i doradzania, niestwarzania sytuacji konfliktowych;
- **komunikacja** z uwzględnieniem umiejętności przekazywania i odbierania informacji w mowie i piśmie, jasnego i wyrazistego formułowania wypowiedzi w sposób gwarantujący ich zrozumienie, stosowania właściwych standardów przekazu wynikających ze specyfiki służby, a także przekazywania informacji bez zniekształceń, dostrzegania, przyjmowania do wiadomości i rozumienia różnych faktów związanych z sytuacją;
- **zdolność analityczna** z uwzględnieniem umiejętności oceny wartości informacji, ich zbierania i wyboru, porównywania różnych ich aspektów, interpretowania, wyciągania wniosków, zauważania powiązań między informacjami, stawiania hipotez, stosowania odpowiednich narzędzi w celu rozwiązania problemu i prezentowania wniosków z analiz;
- **samodzielność** z uwzględnieniem umiejętności działania bez angażowania innych osób oraz konieczności nadzoru przełożonych;
- **kreatywność** z uwzględnieniem wykorzystywania umiejętności i wyobraźni do tworzenia nowych rozwiązań oraz doskonalenia już istniejących, umiejętności i woli poszukiwania obszarów wymagających zmian oraz sygnalizowania o nich, inicjowania

- działań i przyjmowania za nie odpowiedzialności;
- **dyspozycyjność** z uwzględnieniem możliwości i gotowości podejmowania oraz realizacji zadań i czynności służbowych w czasie i poza czasem służby;
- **radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych** z uwzględnieniem umiejętności stanowczego i zdecydowanego działania w sytuacjach nietypowych, gdy nie wystarczają obowiązujące (standardowe) procedury postępowania, odporności na stres, opanowania emocjonalnego, umiejętności dostosowania działań do szybko zmieniających się warunków i sytuacji, stanowczego działania skierowanego na rozwiązanie problemu;
- **realizacja zadań i czynności** z uwzględnieniem wykonawstwa zadań i czynności służbowych w celu uzyskania wyników pożądanых z punktu widzenia służby i ustawowych zadań Policji oraz liczby i jakości załatwianych spraw (jednostek zadaniowych).

Z kolei przy opiniowaniu policjantów na stanowiskach kierowniczych (chodzi tu o stanowiska kierownicze wymienione w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego – Dz. U. nr 152, poz. 1732 ze zm.) bierze się pod uwagę także następujące kryteria:

- **zdolność zarządzania** z uwzględnieniem umiejętności odpowiedniego rozmieszczenia i wykorzystania potencjału ludzkiego oraz zasobów rzeczowych, finansowych i informacyjnych w realizacji zadań i czynności służbowych, umiejętności określenia i pozyskania zasobów, ich alokacji w celu sprawnego działania, nadzoru nad realizacją czynności służbowych oraz kontroli realizacji zadań,

motywowania pracowników do wyższej jakości pracy oraz stymulowania rozwoju zawodowego;

- **zdolność negocjowania** z uwzględnieniem umiejętności wypracowania pożądanego stanowiska, jego przygotowania oraz zaprezentowania argumentów je wspierających, analizowania różniących się wniosków i ocen w celu poszukiwania najlepszych rozwiązań, umiejętności przekonywania do zmiany ocen, a w sytuacji konfliktowej stymulowania otwartej dyskusji na temat źródeł konfliktu w celu rozwiązania problemu;
- **myślenie strategiczne** z uwzględnieniem umiejętności postrzegania kierowanej komórki lub jednostki organizacyjnej jako elementu systemu, rozpoznawania potrzeb i generowania kierunków jej działania, umiejętności oceny korzyści i ryzyka związanego z kierunkiem działania, tworzenia strategii działania;
- **zarządzanie zmianą** z uwzględnieniem umiejętności reagowania na potrzeby komórki lub jednostki organizacyjnej, otoczenia, w którym ona działa, umiejętności wprowadzenia zmiany w organizacji, podejmowania inicjatywy w tej kwestii i określenia jej etapów, osiągania zamierzonego rezultatu przy maksymalnej eliminacji niepożądanych następstw.

Krótkie opisy poszczególnych kryteriów oceniania powinny ułatwić przełożonym ich stosowanie. Jednocześnie należy pamiętać, że nie wszystkie kryteria w jednakowym stopniu będą wpływały na końcową opinię. Nie powinno budzić wątpliwości, że spośród kryteriów odnoszących się do wszystkich policjantów do mających istotny wpływ na końcową opinię będą należały przede wszystkim: przygotowanie zawodowe, znajomość obowiązujących przepisów i procedur oraz umiejętność ich stosowania czy też realizacja zadań i czynności. W dalszej kolejności będą to: komunikacja, pla-



nowanie i organizowanie pracy, zdolność analityczna, praca w zespole, samodzielność, dyspozycyjność, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych czy rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Z kolei kryteria brane pod uwagę przy opiniowaniu policjanta na stanowisku kierowniczym będą w pełni wykorzystane wobec policjanta na stanowisku komendanta Policji lub jego zastępcy. Na pozostałych stanowiskach kierowniczych będą występowały w ograniczonym stopniu.

### **Przełożony właściwy do wydania opinii**

Do postępowania w sprawie wydania okresowej opinii służbowej włączono przełożonych różnych szczebli, okresowe oceny bowiem sporządza bezpośredni przełożony, a na ich podstawie okresową opinię wydaje przełożony średniego szczebla lub przełożony właściwy w sprawach osobowych; odwołanie rozpatruje zawsze przełożony właściwy w sprawach osobowych.

Zgodnie z rozporządzeniem w pierwszej instancji właściwy do wydania opinii może być przełożony nie będący przełożonym właściwym w sprawach osobowych, np. komendant komisariatu, kierownik ośrodka szkolenia, dowódca OPP lub AT, naczelnik sekcji, naczelnik wydziału, dyrektor biura – w stosunku do policjantów podległych, czy kierownik komórki organizacyjnej w Wyższej Szkole Policji w stosunku do policjantów podległych oraz policjantów w służbie przygotowawczej odbywających studia w Wyższej Szkole Policji, a także ją kończących. Do wydania opinii uprawnieni są także przełożeni właściwi w sprawach osobowych, tacy jak:

Komendant Główny Policji w stosunku do:

- komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji i jego zastępców,
- komendanta Wyższej Szkoły Policji, komendanta szkoły policyjnej, a także ich zastępców,

- kierownika komórki organizacyjnej bezpośrednio podległej i jego zastępców (dyrektora biura i jego zastępcy),
- policjanta na stanowisku bezpośrednio podległym lub pozostającego w dyspozycji.

Komendant wojewódzki (stołeczny) Policji w stosunku do:

- komendanta powiatowego (miejskiego, rejonowego) Policji i jego zastępców,
- kierownika jednostki organizacyjnej Policji bezpośrednio podległej i jego zastępców (dowódcy OPP lub AT, komendanta komisariatu specjalistycznego Policji, kierownika ośrodka szkolenia Policji),
- kierownika komórki organizacyjnej bezpośrednio podległej i jego zastępców (naczelnika wydziału),
- policjanta na stanowisku bezpośrednio podległym lub pozostającego w dyspozycji.

Komendant powiatowy (miejski, rejonowy) Policji w stosunku do:

- komendanta komisariatu Policji i jego zastępców,
- kierownika komórki organizacyjnej bezpośrednio podległej i jego zastępców (naczelnika sekcji, ewentualnie kierownika izby dziecka lub referatu w zależności od struktury organizacyjnej),
- policjanta na stanowisku bezpośrednio podległym lub pozostającego w dyspozycji.

Komendant Wyższej Szkoły Policji oraz komendant szkoły policyjnej w stosunku do:

- kierownika komórki organizacyjnej bezpośrednio podległej i jego zastępców (dyrektora instytutu, kierownika zakładu, naczelnika wydziału, kierownika studium, dyrektora biblioteki),
- policjanta na stanowisku bezpośrednio podległym lub pozostającego w dyspozycji.

W kontekście takiego określenia uprawnień do wydania opinii służbowej zmniejszy się, w porównaniu z zarzą-

dzeniem nr 11/92, liczba przełożonych wydających opinie służbowe.

### **Treść opinii oraz tryb jej wydawania i zapoznania z nią opiniowanego**

Wzór formularza opinii służbowej określa załącznik do rozporządzenia. Składa się ona z opinii służbowej oraz załącznika, którym jest okresowa ocena (co najmniej jedna). Wzór opinii służbowej zawiera m.in.: dane opiniowanego, opis zajmowanego przez niego stanowiska służbowego, ocenę przygotowania zawodowego opiniowanego, ocenę wywiązywania się z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności (według podanych wyżej kryteriów), a także predyspozycji do zajmowania stanowiska służbowego (w części opisowej), propozycje dotyczące rozwoju zawodowego opiniowanego policjanta (uwzględniając ocenę przygotowania zawodowego przełożony przedstawia propozycje dotyczące kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego), a także wnioski końcowe (odpowiadające postanowieniom ustawy o Policji) w sprawie przydatności policjanta na zajmowanym stanowisku lub przydatności do służby czy odnoszące się do wywiązywania się policjanta z obowiązków służbowych.

Opinię służbową sporządza się na podstawie okresowych ocen, wywiązywania się opiniowanego z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności, według kryteriów branych pod uwagę przy opiniowaniu. Okresową ocenę wystawia bezpośredni przełożony (czyli osoba zajmująca stanowisko kierownicze bezpośrednio wyższe od stanowiska zajmowanego przez opiniowanego, niekoniecznie policjant, poczynając od stanowiska kierownika rewiru dzielnicowych /równorzędnego/ lub dowódcy plutonu), co najmniej raz w każdym roku służby, z zastrzeżeniem okresu odbywania szkolenia zawodowego lub studiów (tu sporządza bezpośredni przełożony w okresie szkolenia lub studiów). Oceny te umożliwią przełożonemu zebranie informacji o pracy po-

licjanta, niezbędnych do sporządzenia opinii służbowej. Ich wprowadzenie spowodowane jest m.in. zachowaniem okresów opiniowania służbowego.

Okresowa ocena powinna uwzględniać samoocenę opiniowanego dotyczącą przygotowania zawodowego, a także wywiązywania się z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności. Oprócz wniosków końcowych, odnoszących się do oceny policjanta na zajmowanym stanowisku służbowym (takich jak: poniżej wymagań, zgodnie z wymaganiami lub powyżej wymagań), bezpośredni przełożony przedstawia w niej propozycje dotyczące rozwoju zawodowego, a także wywiązywania się z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności. Chodzi tu o propozycje podniesienia (uzupełnienia) kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego ocenianego policjanta. Bezpośredni przełożony zapoznaje opiniowanego z okresową oceną i przekazuje mu egzemplarz okresowej oceny w czasie rozmowy omawiającej tę ocenę. W terminie 7 dni od otrzymania okresowej oceny policjant nie zgadzający się z oceną bezpośredniego przełożonego może złożyć wniosek o sporządzenie opinii służbowej.

W tym miejscu należy wyjaśnić pewną rozbieżność, jaka wystąpiła pomiędzy treścią § 5 pkt 7 rozporządzenia a pouczeniem zawartym na końcu formularza okresowej oceny, stanowiącego załącznik do opinii służbowej. W tekście rozporządzenia użyty jest zwrot „w terminie 7 dni od sporządzenia okresowej oceny”, w pouczeniu zaś „w terminie 7 dni od otrzymania okresowej oceny”. Zwykle jest to ten sam moment. Przesądza o tym tryb okresowego oceniania, na który składa się samoocena policjanta oraz ocena bezpośredniego przełożonego. Końcowym etapem trybu oceniania jest zapoznanie opiniowanego przez bezpośredniego przełożonego z okresową oceną i przekazanie mu jej egzemplarza w czasie rozmowy omawiającej tę ocenę.

Należy dodać, że okresowa ocena będzie wpływać na wysokość dodatku funkcyjnego i dodatku służbowego. Sta-

nowią o tym przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. nr 152, poz. 1732). Z przepisów tych wynika, że podstawą podwyższenia lub obniżenia wspomnianych dodatków jest ocena wywiązywania się przez policjanta z obowiązków oraz realizacji zadań i czynności służbowych na zajmowanym stanowisku służbowym. Obniżenie dodatku możliwe jest jednorazowo nawet do 30% otrzymywanej stawki.

Wydający opinię lub upoważniony przez niego przełożony zapoznaje opiniowanego z opinią w ciągu 14 dni od jej sporządzenia podczas rozmowy poświęconej tej sprawie. Zapoznanie z opinią następuje w obecności bezpośredniego przełożonego opiniowanego. Egzemplarz opinii włącza się do akt osobowych, a drugi doręcza się opiniowanemu podczas rozmowy (poświęconej omówieniu opinii). Fakt ten opiniowany potwierdza własnoręcznym podpisem. W razie odmowy złożenia podpisu przełożony zapoznający z opinią sporządza na tę okoliczność adnotację.

### **Odwołanie od opinii i tryb jego rozpatrzenia**

Opiniowany może wnieść odwołanie od opinii, za pośrednictwem wydającego opinię, w terminie 14 dni od dnia zapoznania się z nią (zapoznanie jak wyżej lub z uwagi na zaistniałe okoliczności doręczenie w inny sposób). Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest zawsze przełożony właściwy w sprawach osobowych:

Komendant Główny Policji w stosunku do opinii wydanej przez:

- kierownika komórki organizacyjnej bezpośrednio podległej,
- komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji,

- komendanta Wyższej Szkoły Policji oraz komendanta szkoły policyjnej.

Komendant wojewódzki (stołeczny) Policji w stosunku do opinii wydanej przez:

- kierownika komórki organizacyjnej bezpośrednio podległej,
- kierownika jednostki organizacyjnej Policji bezpośrednio podległej,
- komendanta powiatowego (miejskiego, rejonowego) Policji.

Komendant powiatowy (miejski, rejonowy) Policji w stosunku do opinii wydanej przez:

- kierownika komórki organizacyjnej bezpośrednio podległej,
- komendanta komisariatu Policji.

Komendant Wyższej Szkoły Policji lub komendant szkoły policyjnej w stosunku do opinii wydanej przez:

- kierownika komórki organizacyjnej bezpośrednio podległej.

Od opinii wydanej przez Komendanta Głównego Policji odwołanie nie przysługuje. Opiniowany może zwrócić się do Komendanta Głównego Policji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od opinii.

Wydający opinię może uwzględnić odwołanie w całości i wydać nową opinię. Odwołanie, które uzna za nieuzasadnione, przesyła w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania przełożonemu właściwemu do rozpatrzenia odwołania wraz z opinią i własnym stanowiskiem w sprawie, a także całością materiałów będących podstawą wydania opinii. Przełożony właściwy do rozpatrzenia odwołania w terminie 7 dni od dnia wpływu odwołania może powołać komisję do zbadania zaskarżonej opinii. W skład komisji nie może wchodzić policjant, który wydał lub uczestniczył w wydawaniu zaskarżonej opinii.

Na wniosek opiniowanego zawarty w odwołaniu od opinii przełożony właściwy do rozpatrzenia odwołania zawiadania o powołaniu komisji zarząd związku zawodowego policjantów działający w jednostce organizacyjnej, w której opiniowany pełni służbę. Zarząd związku zawodowego policjantów może w terminie 5 dni od dnia otrzymania zawiadomienia zgłosić swojego przedstawiciela do składu komisji. Komisja sporządza sprawozdanie z wnioskiem o uwzględnienie odwołania lub utrzymanie w mocy zaskarżonej opinii. Wniosek o uwzględnienie odwołania powinien zawierać propozycję sposobu jego załatwienia.

Przełożony właściwy do rozpatrzenia odwołania po zapoznaniu się ze sprawozdaniem komisji utrzymuje w mocy zaskarżoną opinię albo uchyla ją w całości lub w części i poleca wydanie nowej opinii wskazując, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy jej wydawaniu. Przełożony właściwy do rozpatrzenia odwołania jest obowiązany podjąć decyzję w terminie 30 dni od dnia otrzymania odwołania.

Nazwanie rozstrzygnięcia decyzją nie oznacza formy decyzji administracyjnej. W tym kontekście nie ma przeszkód, aby zawiadomienie o sposobie załatwienia sprawy przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych, rozpatrującego odwołanie, przedstawił opiniowanemu kierownik komórki właściwej do spraw kadr. Utrzymanie w mocy zaskarżonej opinii oznacza, że opinia jako ostateczna podlega włączeniu do akt osobowych policjanta. W przypadku utrzymania w mocy opinii uprzednio włączonej do akt osobowych do akt należy włączyć pismo zawierające opinię przełożonego rozpatrującego odwołanie.

Na temat okresowej opinii służbowej wypowiedział się Naczelnny Sąd Administracyjny w sprawie sygn. akt II SAB 8/94, opublikowanej w ONSA 1995, nr 1, poz. 39. W postanowieniu z dnia 16 lutego 1994 r., odrzucając skargę na niewydanie przez Komendanta Głównego Policji nadzorczej decyzji w przedmiocie treści okresowej opinii służbowej

policjanta, Sąd stwierdził, że „okresowa opinia służbowa (art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji) nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego”. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził swoje stanowisko w powyższej kwestii m.in. w wyroku z dnia 15 marca 1994 r. w sprawie II SA 2604/93, opublikowanym w OSP 1995, z. 6, poz. 124. Stwierdził wówczas, że „opinia o służbie zwolnionego funkcjonariusza UOP (art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa), w przeciwieństwie do opinii okresowej (art. 23 cyt. ustawy), wydawana jest w formie decyzji administracyjnej (art. 104 k.p.a.)”. Mimo krytyki takiego stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego (np. glosa do omawianego wyroku Andrzeja Świątkowskiego w cyt. OSP) orzecznictwo Sądu w tej materii nie uległo zmianie.

Na temat prawa do sądu w odniesieniu do ostatecznych okresowych opinii służbowych nie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K. 36/00 (Dz. U. nr 176, poz. 1457), w związku z wnioskiem Krajowej Komisji Wykonawczej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów o zbadanie zgodności m.in. § 7 ust. 4 zarządzenia nr 11 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 lipca 1992 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast, że wspomniane zarządzenie jest niezgodne z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji i postanowił o utracie jego mocy obowiązującej z dniem 4 stycznia 2003 r. W uzasadnieniu stwierdził, że „Wobec sprzeczności całego zarządzenia nr 11 Komendanta Głównego Policji z delegacją ustawową, Trybunał Konstytucyjny odstąpił od badania merytorycznych zarzutów wnioskodawcy i uznał zarządzenie za sprzeczne z art. 35 ust. 3 ustawy o Policji”.



## **Stosowanie przepisu przejściowego omawianego rozporządzenia w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r.**

Przepis przejściowy przewiduje, że do spraw wszczętych i nie zakończonych do dnia wejścia w życie rozporządzenia stosuje się dotychczasowe przepisy, to jest zarządzenie nr 11/92 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 lipca 1992 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych. Na wspomniany przepis przejściowy trzeba jednak spojrzeć inaczej po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r., stwierdzającym niezgodność cytowanego zarządzenia z art. 35 ust. 3 ustawy o Policji. Zarządzenie to straciło moc z dniem 4 stycznia 2003 r. W świetle takiego wyroku należy uznać, że nie będzie możliwe dokończenie, na podstawie zarządzenia Komendanta Głównego Policji, spraw wszczętych i nie zakończonych do dnia wejścia w życie rozporządzenia. Tym samym od dnia wejścia w życie rozporządzenia można opiniować policjantów tylko na jego podstawie.

***Uprawnienie organów powiatu  
oraz starosty powiatu do kontrolowania  
powiatowych komend Policji***

W wyniku reformy administracji publicznej powstały nowe szczeble jednostek samorządu terytorialnego, co w niektórych przypadkach mocno związało te jednostki z administracją rządową. Jest to wyraźnie widoczne w funkcjonowaniu komend powiatowych Policji. Związek ten ma też swoje negatywne strony. Nieprzejrzystość i skomplikowane regulacje prawne dotyczące pracy zespolonych służb inspekcji i straży, w tym komend powiatowych Policji, rodzi wiele wątpliwości co do wzajemnych relacji, uprawnień i obowiązków organów powiatu i komend powiatowych Policji. Jedną z tych kontrowersyjnych spraw jest kwestia uprawnień powiatu do kontroli komend powiatowych. Warto zatem podjąć próbę oceny obowiązującego w tej materii prawa i uzyskania odpowiedzi na pytanie *czy w świetle obowiązującego prawa organy powiatu oraz starosta powiatu mają uprawnienie do kontrolowania powiatowych służb, w tym Policji, jeśli tak to w jakim stopniu i w jakim trybie*. Mówiąc o zakresie kontroli, mam na uwadze przede wszystkim zadania rzeczowe o charakterze merytorycznym, w tym także wykonanie budżetu powiatu.

Podstawowymi przepisami prawa, które pomogą w odpowiedzi na powyższe pytanie, są przepisy Konstytucji RP, ustawy o Policji, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o finansach publicznych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, stojąc na gruncie legalizmu, tworzy podstawową zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Organami władzy publicznej są zarówno organy administracji rządowej, jak i organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 7 Konstytucji). Praktyczne stosowanie tej zasady sprowadza się do tego, że organy władzy publicznej mogą podejmować działania tylko wtedy, gdy przepis prawa takie uprawnienie im nadaje. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego; z przepisów tych aktów prawnych zatem muszą wynikać uprawnienia organów władzy publicznej. Istnienia tych uprawnień nie można domniemywać.

Analiza wskazanych wcześniej aktów prawnych dowodzi, iż brak w nich norm prawnych, z których jednoznacznie można by wywieść tezę o uprawnieniach organów powiatu do kontroli powiatowych komend Policji w sposób bezpośredni, tj. przez przeprowadzenie w tych komendach kontroli faktycznych.

Z art. 10 i 11 ustawy o Policji wynikają określone obowiązki komendantów Policji wobec organów jednostek samorządu terytorialnego (rady powiatu, rady gminy) oraz starostów, wójtów z jednej strony, z drugiej zaś – uprawnienia tych podmiotów wobec komendantów Policji. Owe obowiązki i uprawnienia dotyczą jedynie porządku i bezpieczeństwa publicznego, a więc części zadań wykonywanych przez Policję.

Z ustawy o samorządzie powiatowym też wynikają pewne uprawnienia zarządu powiatu i starosty wobec komendantów powiatowych Policji i podległych im komend, tworzących wspólnie z innymi jednostkami organizacyjnymi powiatu powiatową administrację zespoloną (art. 33 i 35 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie terytorialnym). Analizując

zasięg tych uprawnień, zawsze należy mieć na uwadze zakres działania i zadania powiatu. A te w odniesieniu do komendantów powiatowych Policji i podległych im komend sprowadzają się do spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 4 ust. 1 pkt. 15 ustawy o samorządzie powiatowym). W związku z tym uzasadniony jest pogląd o uprawnieniu zarządu powiatu do kontroli działalności Policji tylko w dziedzinie porządku i bezpieczeństwa publicznego i jedynie w trybie określonym przepisem art. 10 ust. 1 ustawy o Policji. Tryb ten sprowadza się do obowiązku komendantów Policji składania radom powiatu i radom gminy oraz starostom i wójtom rocznych sprawozdań z działalności Policji, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego, w razie zagrożenia zaś bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego – do składania tym organom, na każde ich żądanie, sprawozdań i informacji.

Nie znajduje uzasadnienia opinia, jakoby wymienione podmioty samorządowe miały uprawnienia do przeprowadzania w wymienionym zakresie kontroli faktycznej, polegającej na fizycznym kontrolowaniu komend. Nie można także wywieść uprawnień do kontroli z treści art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym w brzmieniu: „Starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli”. Analiza treści tego przepisu wskazuje, iż dotyczy on sytuacji, w której z upoważnienia starosty powiatowe służby przeprowadzają kontrole w innych powiatowych jednostkach organizacyjnych.

Identyczne stanowisko prezentuję także w odniesieniu do kontroli wykonania budżetu przez komendantów powiatowych Policji, komendy powiatowe Policji bowiem nie są samorządowymi powiatowymi jednostkami organizacyjnymi, lecz państwowymi jednostkami organizacyjnymi, a środki finansowe, stanowiące dotację celową na zadania

Policji w powiecie, są przekazywane do budżetu powiatu przez dysponenta części budżetowej, jakim jest organ administracji rządowej – wojewoda.

Nie budzi żadnych wątpliwości stwierdzenie, że organy samorządu powiatowego, a także komisja rewizyjna rady powiatu, posiadają uprawnienie do kontroli wydatkowania przez samorządowe jednostki organizacyjne powiatu środków finansowych pochodzących z budżetu powiatu. Są to jednostki organizacyjne przez organy powiatu utworzone, dla których samorząd powiatu sprawuje funkcje organu prowadzącego, założycielskiego itp. Skoro komendy powiatowe Policji nie są samorządowymi powiatowymi jednostkami organizacyjnymi, to prawo do dokonywania w tych komendach kontroli przez organy powiatu musi się wywodzić tylko z przepisów ustaw.

Jak wcześniej stwierdziłem, w obowiązującym ustawodawstwie nie ma przepisów prawa tworzących takie uprawnienia dla organów powiatu. Jaki podmiot zatem jest uprawniony do kontrolowania wydatków przeznaczonych na zadania Policji w powiecie? Bezsprzecznie dysponent części budżetowej – wojewoda, a także regionalna izba obrachunkowa, która stosownie do przepisów ustawy o samorządzie powiatowym sprawuje kontrolę gospodarki finansowej powiatu (art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

Tak więc nie ma podstaw prawnych do przyznania organom powiatu uprawnienia do przeprowadzania kontroli faktycznych komend powiatowych Policji.

Pragnę dodać, iż często upowszechniany jest pogląd o uprawnieniach i obowiązkach *zarządów* powiatów do wykonywania czynności kontrolnych przestrzegania przez komendy powiatowe Policji procedur kontroli oraz zasad wstępnej oceny celowości ponoszenia wydatków, a także sposobu wykorzystywania wyników kontroli i oceny. Pogląd ów jest wywodzony przede wszystkim z treści art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym w brzmieniu nadanym

mu przepisem art. 2 pkt 23 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 45, poz. 497). Przywołuje się zwłaszcza treść ust. 3 art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym w brzmieniu:

„3. Jednostki organizacyjne, o których mowa w ust. 2 (tu komendy powiatowe Policji), są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).

Na podstawie tego przepisu, uznającego komendy powiatowe Policji za powiatowe jednostki budżetowe, a także na mocy ustawy o finansach publicznych, szczególnie treści art. 28 b i art. 127 opisane wyżej uprawnienia zarządów powiatów sprowadza się do czynności kontrolnych wobec komend powiatowych Policji. W celu przybliżenia stanu prawnego podaję treść art. 28b ustawy o finansach publicznych:

„**art. 28b.** 1. Organ sprawujący, na podstawie odrębnych przepisów, nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych kontroluje przestrzeganie przez tę jednostkę realizacji procedur kontroli oraz zasad wstępnej oceny celowości poniesienia wydatków, a także sposób wykonywania wyników kontroli i oceny, o którym mowa w art. 28 ust. 2.

2. Kontrola administracyjna, o której mowa w ust. 1, obejmuje w każdym roku co najmniej 5% wydatków nadzorowanej jednostki”.

Z kolei z art. 127 zarządy powiatów wywodzą pogląd, że kontrola powinna mieć pełny zakres finansowy. Z treści tego przepisu wynika, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego sprawuje ogólny nadzór nad realizacją określanych uchwałą budżetową dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Oceniając przedstawione opinie w kontekście podstaw prawnych rzekomo je uzasadniających, należy skonstatować, iż są to poglądy nie mające podstaw w tych przepisach prawa. One wprost prawo to naruszają. Dokonując ogólnego porównania wynikających z powołanych wyżej zmian w przepisach ustawy o powiecie i ustawy o finansach publicznych z poprzednimi przepisami tych ustaw dochodzi się do wniosku, że zmiany przepisów tych ustaw porządkują kwestie usytuowania powiatowych służb, inspekcji i straży oraz ich kierowników, usuwając w ten sposób niektóre wątpliwości w tej kwestii, istniejące w przepisach dotychczasowych.

Zmiany te, moim zdaniem, potwierdzają tezy zawarte powyżej.

W dalszym ciągu funkcjonuje na szczeblu powiatu podział jednostek na państwowe powiatowe jednostki organizacyjne i powiatowe samorządowe jednostki organizacyjne. Jednostki te stanowią powiatową administrację zespoloną.

Przypisanie przez art. 33a ust. 3 ustawy o powiecie powiatowym służbom, inspekcjom i strażom statusu powiatowych jednostek budżetowych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych nie jest kreowaniem nowego typu jednostek budżetowych. Jest tylko doprecyzowaniem ich statusu administracyjnego, wiążącego się raczej z ich terytorialnym zasięgiem działania i administracyjnym podziałem kraju m.in. na powiaty. Istnieją przecież, oprócz powiatowych jednostek organizacyjnych, gminne i wojewódzkie jednostki organizacyjne. Jednostki te mają charakter jednostek budżetowych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Ich status w tym zakresie nie uległ zmianie.

Całkowicie chybiony jest pogląd wywodzący uprawnienie kontrolne powiatu wobec komend powiatowych z art. 28b i art. 127 ustawy o finansach publicznych. Otóż uprawnienia, o których mowa w art. 28b, przysługują organowi sprawującemu nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych. Bez wątplenia komendy powiatowe są jednostkami organizacyj-

nymi sektora finansów publicznych. Ale czy organy powiatu, w tym jego zarząd, można zaliczyć do organu sprawującego nadzór nad komendą powiatową? Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w odrębnych przepisach, bo do takich odsyła ustawa o finansach publicznych. Są to przede wszystkim – ustawa o Policji, ustawa – przepisy wprowadzające reformę administracji publicznej i ustawa o samorządzie powiatowym.

W świetle przepisów dwóch wymienionych ustaw, a także ustawy o samorządzie powiatowym, komendy powiatowe, podobnie jak wojewódzkie, miejskie lub komisariaty, są jednostkami organizacyjnymi budżetowymi – administracji państwowej.

Według przepisów ustawy o Policji i przepisów wykonawczych Komendanta Głównego Policji oraz wynikających z delegacji określonej w art. 7 ustawy o Policji organem nadzoru – w szerszym tego słowa znaczeniu – nad komendantem powiatowym Policji i komendą powiatową Policji jest komendant wojewódzki Policji i Komendant Główny Policji. Artykuł 28b ustawy o finansach publicznych określając zakres kontroli finansowej jednostki sektora finansów publicznych sprawowanej przez organ nadzoru wskazuje, iż to uprawnienie jest wyłącznym uprawnieniem organu nadzoru nad jednostką.

Z kolei uprawnienia zarządu powiatu wynikające z postanowień, o których mowa w art. 127 ustawy o finansach publicznych, czynią ten zarząd odpowiedzialny za realizację budżetu powiatu. Jest to zapis spójny z zapisem art. 32 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym określającym, iż do zadań zarządu powiatu należy wykonywanie budżetu powiatu.

sierpień 2002 r.



Z dniem 1 stycznia 2003 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 200, poz. 1688). Ustawa ta zmieniła treść ust. 3 art. 33a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) w taki sposób, iż komendy powiatowe Policji nie zostały zakwalifikowane do powiatowych jednostek budżetowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014 ze zm.).

Nowe uregulowanie powinno rozwiewać wszelkie wątpliwości co do tego czy komendy powiatowe Policji są państwowymi, czy też powiatowymi jednostkami organizacyjnymi. W sposób jednoznaczny ustawodawca określił, że komendy powiatowe Policji nie są powiatowymi jednostkami budżetowymi. Są więc państwowymi jednostkami budżetowymi. Przepis ten ma także bezpośredni wpływ na zakres kontrolnych uprawnień organów powiatu w stosunku do komend powiatowych Policji i potwierdza zaprezentowane w opinii tezy.

## **Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

W dniu 7 grudnia 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyraził pogląd, że w sprawach zwrotu opłat za naukę policjantów w szkołach wyższych rozstrzygnięcia przełożonych mają charakter decyzji administracyjnych w rozumieniu k.p.a. i podlegają kontroli NSA. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone postanowienie.

**Sygn. akt II S.A. 2591/01**

### **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 7 grudnia 2001 r.**

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie,  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– St. Gronowski
Sędziowie NSA	– A. Robotowska
	– A. Kuba (spraw.)
Protokolant	– A. Staniak

po rozpoznaniu w dniu 7 grudnia 2001 r.  
sprawy ze skargi M. P.

na POSTANOWIENIE Komendanta Wojewódzkiego Policji  
z dnia 30 lipca 2001 r. Nr 10

w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania od  
decyzji odmawiającej zwrotu opłat za naukę w szkole wyższej

## uchyla zaskarżone postanowienie

### UZASADNIENIE

Zaskarżonym postanowieniem nr 10 z dnia 30 lipca 2001 r. Komendant Wojewódzki Policji z siedzibą w R., na podstawie art. 134 k.p.a. po rozpatrzeniu odwołania sierż. szt. M. P. – od decyzji Komendanta Powiatowego Policji w M. M. nr 32 z dnia 25.06.2001 r. w sprawie odmowy zwrotu opłat za naukę w WSHiP w W., stwierdził niedopuszczalność odwołania.

W uzasadnieniu decyzji organ odwoławczy stwierdził, że Komendant Powiatowy Policji w M. M. decyzją nr 32 z dnia 25 czerwca 2001 r. odmówił sierż. szt. M. P. zwrotu opłat za naukę w WSHiP w W. – na podstawie § 1 i 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 grudnia 1998 r. w sprawie wysokości i warunków otrzymywania uposażenia oraz innych należności pieniężnych przysługujących policjantom, skierowanym do szkoły lub na przeszkolenia albo studia w kraju oraz art. 104 § 1 k.p.a.

Skarżący wniósł odwołanie do Komendanta Wojewódzkiego Policji z siedzibą w R., w którym wnosił o uchylenie zaskarżonej decyzji i wydanie decyzji pozytywnej.

W zakresie stosunku służbowego policjantów, stosownie do art. 32 ustawy o Policji, rozstrzygnięciami decyzyjnymi podlegającymi kontroli instancyjnej i jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego są rozstrzygnięcia dotyczące nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego. Rozstrzygnięcie Komendanta Powiatowego Policji w M. M. w przedmiocie odmowy zwrotu opłat za naukę nie jest decyzją administracyjną, a czynnością wewnętrzną właściwego przełożonego wynikającą z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w Policji.

Powyższe postanowienie zaskarżył do Naczelnego Są-

du Administracyjnego sierż. szt. M. P., wnosząc o jego uchylenie. Skargę swoją uzasadniał tym, że wcześniej wniósł skargę na decyzję Komendanta Powiatowego Policji w M. M., lecz skarga jego została odrzucona z uwagi na to, iż nie zostały wyczerpane środki odwoławcze.

Rozstrzygnięcie Komendanta Powiatowego Policji w M. M. w przedmiocie zwrotu opłat za naukę jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 § 1 i 2 k.p.a.

W kwestii dochodzenia roszczeń finansowych przez funkcjonariusza Policji wypowiedział się Sąd Najwyższy uznając, że funkcjonariusz Policji może dochodzić roszczeń majątkowych ze stosunku służbowego przed wyższym przełożonym na drodze administracyjnoprawnej. Do decyzji ostatecznych w tego rodzaju sprawach stosuje się przepis o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wnosił o jej odrzucenie podnosząc, że rozstrzygnięcie w sprawach pokrywania kosztów nauki policjantów w szkołach innych niż szkoły resortowe, w jego ocenie, ma charakter czynności wewnętrznych, wynikających z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi i jako takie nie mają charakteru decyzji administracyjnych.

W zakresie stosunku służbowego policjantów, stosownie do art. 32 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, rozstrzygnięciami decyzyjnymi podlegającymi kontroli instancyjnej i jurysdykcyjnej NSA są rozstrzygnięcia dotyczące nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego. Podobną ocenę wyraził NSA w postanowieniu z dnia 16.05.2000 r. (sygn. akt II SA 1524/01).

Stosownie do art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, poz. 368 ze zm.) Sąd nie jest właściwy w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej oraz wynikających w urzędach tych organów, a także jednostkach wojskowych.

W tym stanie faktycznoprawnym skargi M. P. zachodzą przesłanki z art. 27 ust. 2 cyt. ustawy o NSA do odrzucenia skargi.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 grudnia 1998 r. w sprawie wysokości i warunków otrzymywania uposażenia oraz innych należności pieniężnych, przysługujących policjantom skierowanym do szkoły lub na przeszkolenie albo studia w kraju (Dz. U. nr 161, poz. 1107), wydanego na podstawie art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późn. zm.) policjantowi, który odbywa naukę w szkołach innych niż szkoły resortu spraw wewnętrznych i administracji i wyższe szkoły wojskowe, przysługuje należność tytułem zwrotu opłat za naukę w wysokości ustalonej corocznie, odpowiadającej przeciętnym kosztom nauki w szkołach resortu spraw wewnętrznych i administracji.

Skarżący oparł swoje żądanie zwrotu opłat za naukę na powyższym przepisie materialnoprawnym i między innymi ten przepis oraz § 1 cyt. rozporządzenia MSWiA i art. 122 ustawy o Policji stanowiły podstawę prawną decyzji nr 32/2001 Komendanta Powiatowego Policji w M. M. z dnia 25.06.2001 r. odmawiającej zwrotu skarżącemu opłat za naukę.

Przedmiotowa decyzja zawierała pouczenie o przysługującym skarżącemu odwołaniu do organu odwoławczego (II instancji) – Komendanta Wojewódzkiego Policji z siedzibą w R. Skarżący skorzystał ze swoich uprawnień wynikających z art. 127 § 1 i 2 k.p.a. i wniósł odwołanie od omawianej decyzji do organu II instancji.

Zaskarżonym postanowieniem organ odwoławczy zakwestionował prawo odwołania skarżącego stwierdzając, że jest ono niedopuszczalne, gdyż decyzja Komendanta Powia-

towego Policji w sprawie opłat za naukę nie nosi charakteru decyzji administracyjnej, wydanej w trybie art. 104 k.p.a. zaskarżalnej do organu wyższej instancji, a następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Nie można się zgodzić ze stwierdzeniem organu odwoławczego o niedopuszczalności odwołania od decyzji odmawiającej zwrotu opłat za naukę, gdyż argumenty podniesione na rzecz takiego stanowiska są wysoce nieprzekonywujące.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można odmówić waloru decyzji administracyjnej przedmiotowemu rozstrzygnięciu i to nie tylko ze względów formalnych, ale również ze względów materialnoprawnych. Przede wszystkim organy Policji same traktują rozstrzygnięcie w sprawie odmowy zwrotu opłat za naukę jako decyzję administracyjną, podjętą w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (vide decyzja nr 32/2001 Komendanta Powiatowego Policji). Decyzja ta zawiera wszelkie elementy decyzji administracyjnej i co najważniejsze oparta została na podstawie materialnoprawnej przepisu § 1 i 5 rozporządzenia MSWiA z dnia 16 grudnia 1998 r. i art. 122 ustawy o Policji. Zawiera ona istotne władcze rozstrzygnięcie organu służbowego skierowane do strony skarżącej (na zewnątrz) i nie może podlegać ona wyłączeniu właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego z mocy art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, poz. 368 ze zm.).

Roszczenie skarżącego o zwrot opłat za naukę związane jest z roszczeniami majątkowymi ze stosunku służbowego i zgodnie z utrwalonym poglądem w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego, roszczenia finansowe funkcjonariuszy Policji mogą być dochodzone przez policjantów w drodze administracyjnoprawnej i sądowoadministracyjnej (vide wyrok SN z dnia 5 września 1991 r. sygn. akt I PRN 39/91). Inne rozumowanie

prowadziłoby do pozbawienia funkcjonariuszy Policji ochrony prawnej w dochodzeniu ich roszczeń ze stosunku służbowego, który jest stosunkiem administracyjnoprawnym i w stosunku do którego nie stosuje się przepisów prawa pracy i nie ma możliwości realizacji takiego rodzaju roszczeń przed Sądem Powszechnym i Sądem Pracy.

Przepisy art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o Policji w żadnym stopniu nie wyłączają drogi administracyjnoprawnej w trybie kodeksu postępowania administracyjnego dla roszczeń finansowych ze stosunku służbowego i nie pozostawiają takiej drogi tylko dla ściśle wyspecyfikowanych kategorii spraw ze stosunku służbowego, dla których *expressis verbis* przewidziana jest forma decyzji administracyjnej w tym przepisie.

Zatem nie rozstrzygając sprawy co do meritum, gdyż niewyczerpany został tok instancji na skutek stwierdzenia niedopuszczalności odwołania przez organ odwoławczy, należało uchylić zaskarżone postanowienie jako naruszające przepisy art. 127 § 1 i 2 k.p.a. i w konsekwencji art. 134 k.p.a. Należy ponadto stwierdzić, że organ odwoławczy nie wziął pod uwagę treści uzasadnienia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2001 r. sygn. akt II SA 1524/01, w którym Sąd stwierdził, że w przedmiotowej sprawie nie został wyczerpany tryb odwoławczy.

Przy ponownym rozpoznaniu organ odwoławczy rozpatrzy odwołanie skarżącego na podstawie zarówno przepisów postępowania administracyjnego art. 127 § 1 i 2 i art. 138 k.p.a., jak i wskazanych wyżej przepisów prawa materialnego § 1 i 5 cyt. wyżej rozporządzenia MSWiA i art. 122 ustawy o Policji.

Z tych wszystkich względów należało uwzględnić skargę i uchylić zaskarżone postanowienie na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

***Stanowisko Ministra Sprawiedliwości  
w sprawie zwrotu równowartości świadczeń  
z tytułu uszczerbku na zdrowiu lub śmierci  
policjanta w związku ze służbą***

Prezentujemy stanowisko Ministra Sprawiedliwości w sprawie oceny zasadności argumentów posła Zygmunta Jerzego Szymańskiego zawartych w interpelacji dotyczącej dochodzenia przez Skarb Państwa od sprawcy szkody zwrotu równowartości wypłacanych świadczeń z tytułu uszczerbku na zdrowiu lub śmierci policjanta w związku ze służbą.

Warszawa, dnia 4 października 2002 r.

**Pan  
Krzysztof Janik  
Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze

Uprzejmie przesyłam do wiadomości i ewentualnego wykorzystania kopię interpelacji posła Zygmunta Jerzego Szymańskiego, skierowanej do Ministra Sprawiedliwości, oraz kopię odpowiedzi, jakiej udzieliłem na tę interpelację, w sprawie dochodzenia przez Skarb Państwa od sprawcy szkody zwrotu równowartości wypłaconych świadczeń z tytułu uszczerbku na zdrowiu lub śmierci funkcjonariusza Policji w związku z pełnieniem służby.

Z poważaniem

Marek Staszak  
podsekretarz stanu



Warszawa, 11.09.2002 r.

Poseł na Sejm  
Rzeczypospolitej Polskiej  
Zygmunt Jerzy Szymański  
KP SLD

**Pan**  
**Marek BOROWSKI**  
**Marszałek Sejmu RP**

Szanowny Panie Marszałku

Działając na podstawie art. 118 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 44, poz. 618 z późn. zm.) składam na ręce Pana Marszałka interpelację w sprawie wypłat odszkodowań dla funkcjonariuszy Policji, którzy w trakcie wykonywania obowiązków służbowych doznali obrażeń ciała – do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego.

**Szanowny Panie Ministrze**

W ostatnim okresie zdarzały się przypadki zabójstw policjantów podczas i w związku z wykonywaniem przez nich czynności służbowych. Podjęte przez Sejm zmiany przepisów w zakresie użycia broni stanowią istotny krok w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa publicznego. Istnieje jednak problem zapewnienia odpowiednich środków na sfinansowanie zarówno wydatków związanych z dozbrojeniem funkcjonariuszy, jak też pozyskanie środków na wypłatę odszkodowań.

Zobowiązanymi do ponoszenia kosztów-wydatków będących następstwem śmierci, jak również uszkodzenia ciała

funkcjonariuszy jest wówczas Skarb Państwa. Obowiązujące ustawodawstwo – Kodeks cywilny nie przewiduje możliwości dochodzenia od sprawcy czynu niedozwolonego wypłaconych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu wypadku przy pracy, renty uzupełniającej, zasiłków chorobowych – wynagrodzenia za czas pozostawania funkcjonariusza na zwolnieniu lekarskim, jak również innych świadczeń spełnionych na rzecz najbliższych.

Próby dochodzenia przed Sądem w procesie cywilnym zwrotu wypłaconych świadczeń na zasadzie regresu kończą się w wielu przypadkach niepowodzeniem. Dla zobrazowania istniejącej sytuacji przywołuję orzeczenie Sądu Okręgowego w Lublinie, który wyrokiem z dnia 13 września 2001 r. sygn. akt II Ca 394/01 zmienił wyrok Sądu Rejonowego w Puławach, oddalił powództwo Komendanta Powiatowego w Puławach.

Należy nadmienić, iż podstawą roszczenia regresowego były świadczenia wypłacone przez Komendę Powiatową Policji w Puławach funkcjonariuszowi w związku z doznanymi obrażeniami ciała w czasie interwencji. Sprawca obrażeń ciała został prawomocnie skazany przez Sąd za umyślne uszkodzenie ciała. Zarówno Sąd I instancji zasądzający dochodzone roszczenie, jak też Sąd Okręgowy – uchylając wyrok i oddalając powództwo w całości. W pisemnych motywach wyroków Sądy powoływały się na bogate orzecznictwo.

Trybuna Sejmowa nie może służyć krytyce konkretnych rozstrzygnięć sądowych. Przytoczone natomiast powyżej rozstrzygnięcia pozwalają na wyciągnięcie wniosku, iż obowiązujące rozwiązania prawne uniemożliwiają dochodzenie Skarbowi Państwa poniesionych przez niego wydatków, będących następstwem przestępstwa popełnionego przez konkretnego sprawcę. W efekcie ciężar wydatków ponosi społeczeństwo. Taki stan kłóci się z poczuciem sprawiedliwości. Przywołanie natomiast w pisemnych motywach wyroków orzeczenia Sądu Najwyższego pozwalają na stwierdzenie, iż

w wielu przypadkach rozstrzygnięcia Sądu nie znajdują podstaw w obowiązującym Kodeksie Cywilnym.

Przedstawiając powyższe uwagi, kieruję pod adresem Pana Ministra następujące pytania:

1. Czy ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów będących następstwem przestępstwa sprzyja bezpieczeństwu publicznemu oraz prawidłowo kształtuje postawy obywatelskie społeczeństwa?
2. Czy w związku z opisanym przypadkiem, a wielokrotnie powielanym przez życie, nie zachodzi potrzeba nowelizacji Kodeksu cywilnego w ten sposób, by Sądy miały możliwość powoływania się wprost na obowiązujące prawo, a nie poszukiwały rozwiązań w analogii?
3. Czy zostaną podjęte prace legislacyjne, które pozwolą na ujednoczenie orzecznictwa?
4. Czy w ocenie Pana Ministra precyzyjne prawo oraz ujednoczenie orzecznictwa nie będą sprzyjały poprawie wizerunku organów wymiaru sprawiedliwości?

Z poważaniem

podpis nieczytelny

W załączeniu:

- kopia odpisu wyroku – Sygn. akt II Ca 394/01.
- kopia wyroku – Sygn. akt C-K C 18/00/R.

Warszawa, dnia 4 października 2002 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

**Pan**  
**Marek Borowski**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku

Odpowiadając na interpelację posła Zygmunta Jerzego Szymańskiego, przesłaną przy piśmie Pana Marszałka z dnia 11 września 2002 r. SPS-0202-2006/02, w sprawie dochodzenia przez Skarb Państwa od sprawcy szkody zwrotu równowartości wypłaconych świadczeń z tytułu uszczerbku na zdrowiu lub śmierci funkcjonariusza Policji w związku z pełnieniem służby, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

I. Przede wszystkim należy na wstępie ustalić, czy w obowiązującym stanie prawnym istnieje podstawa do dochodzenia przez Skarb Państwa, który wypłacił funkcjonariuszowi Policji lub jego rodzinie świadczenia z tytułu wypadku, jakiemu uległ funkcjonariusz w związku ze służbą, roszczenia zwrotnego przeciwko sprawcy wypadku.

Odpowiedzialność sprawcy wypadku i Skarbu Państwa wobec poszkodowanego funkcjonariusza lub jego rodziny wynika z różnych tytułów. Sprawca wypadku odpowiada z tytułu czynu niedozwolonego, czyli na podstawie prawa cywilnego, natomiast Skarb Państwa – z mocy przepisów szczególnych, przede wszystkim na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze

służbą w Policji (Dz. U. Nr 53, poz. 345 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą wypadkową w Policji”. Świadczenia przewidziane w tej ustawie przysługują poszkodowanym, jeżeli są spełnione określone w niej przesłanki, inne niż przesłanki odpowiedzialności w prawie cywilnym. Innymi słowy, odpowiedzialność Skarbu Państwa w zakresie świadczeń wypadkowych nie wynika z przepisów prawa cywilnego. Ponadto brak jest podstaw do przyjęcia solidarności biernej Skarbu Państwa i sprawcy wypadku w omawianej sytuacji.

W Kodeksie cywilnym roszczenie regresowe powoływane jest wyłącznie w przepisach dotyczących odpowiedzialności solidarnej (art. 376, 441). W ten sposób zostało ono związane z istotą solidarności. Przepis art. 441 § 3 Kodeksu cywilnego reguluje kwestię regresu tylko w sytuacji, gdy kilku dłużników solidarnych ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym. Zatem przepis ten, zastosowany wprost, nie może stanowić podstawy roszczenia regresowego Skarbu Państwa przeciwko sprawcy wypadku w omawianej sytuacji.

Jednakże brak wyraźnych przepisów przewidujących roszczenie regresowe nie przesądza jeszcze o jego niedopuszczalności. O istnieniu i rozmiarach roszczeń regresowych może bowiem decydować sytuacja faktyczna i charakter stosunków prawnych. W doktrynie i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że brak solidarnej odpowiedzialności dłużników nie sprzeciwia się przyjęciu, iż występuje między nimi innego rodzaju powiązanie w zakresie odpowiedzialności wobec wierzyciela, a mianowicie odpowiedzialność *in solidum*. Przy tej konstrukcji odpowiedzialności podstawą ich zobowiązania jest ta sama szkoda, co w rezultacie przesądza o tym, że poszkodowany może otrzymać odszkodowanie tylko jeden raz. Wynika to z ogólnych zasad, zgodnie z którymi odszkodowanie nie może przekraczać poniesionej szkody. Jako dominujący można uznać pogląd o dopuszczalności stosowania do odpowiedzialności *in soli-*

*dum* w drodze analogii niektórych przepisów o solidarności, w tym przepisów regulujących roszczenia regresowe pomiędzy zobowiązanymi, powstałe w wyniku spełnienia świadczenia przez jednego z nich. W sytuacji, gdy świadczenie odszkodowawcze zostało spełnione przez osobę odpowiedzialną na podstawie ustawy szczególnej, zaś szkoda była spowodowana przez sprawcę w wyniku jego czynu niedozwolonego, analogię można odnaleźć w art. 441 § 3 Kodeksu cywilnego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego dopuszcza się roszczenie zwrotne pomiędzy osobami współodpowiedzialnymi z różnych tytułów, poprzez analogiczne zastosowanie art. 441 § 3 Kodeksu cywilnego. W uchwale składu siedmiu sędziów tego Sądu z dnia 21 października 1997 r. III CZP 34/97 (OSNC 1998, z. 2, poz. 19) przyjęto, że Skarbowi Państwa, który wypłacił funkcjonariuszowi Policji, poszkodowanemu w wypadku w związku z pełnieniem służby, odszkodowanie za zniszczoną odzież na podstawie art. 10 ustawy wypadkowej w Policji oraz uposażenie należne w razie choroby na podstawie art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 z późn. zm.), przysługuje do sprawcy wypadku roszczenie o zwrot równowartości tych świadczeń.

W uzasadnieniu powołanej wyżej uchwały oraz w wyroku z dnia 30 stycznia 1998 r. III CKU 17/97 (Prokuratura i Prawo 1998, nr 6, poz. 28) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że poprzez analogiczne zastosowanie art. 441 § 3 k.c. Skarb Państwa nie jest jednak upoważniony do zwrotnego dochodzenia od sprawcy wypadku wypłaconego poszkodowanemu jednorazowego odszkodowania, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy wypadkowej w Policji. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że górną granicę odpowiedzialności sprawcy wypadku w procesie regresowym jest to, co sprawca byłby zobowiązany świadczyć bezpośrednio poszkodowanemu na podstawie przepisów prawa cywilnego. Jednorazowe odszkodowanie z

tytułu uszczerbku na zdrowiu, wypłacane na podstawie wymienionej ustawy nie jest w orzecznictwie traktowane jako podlegające bezpośredniemu zaliczeniu na poczet świadczenia o charakterze cywilnym, lecz jedynie jako wymagające uwzględnienia przy określaniu wysokości zadośćuczynienia. Ten brak „tożsamości” świadczeń sprzeciwia się przyjęciu tego rodzaju więzi pomiędzy zobowiązanymi z różnych tytułów, która mogłaby prowadzić do powstania między nimi wewnętrznych rozliczeń, poprzez roszczenie zwrotne w zakresie przedmiotowego jednorazowego odszkodowania.

**II.** Wydaje się, że zawarty w interpelacji postulat zmiany Kodeksu cywilnego jest niezasadny.

Po pierwsze, jak wynika z powyższych wywodów, pomimo braku normy prawnej dającej w omawianej sytuacji bezpośrednią podstawę roszczenia regresowego Skarbu Państwa przeciwko sprawcy wypadku doktryna i orzecznictwo wypracowały powszechnie przyjętą konstrukcję odpowiedzialności *in solidum*, do której mogą mieć zastosowanie w drodze analogii niektóre przepisy o odpowiedzialności solidarnej, w tym przepisy regulujące roszczenia regresowe. W ramach tej konstrukcji, jak już była o tym mowa, górną granicą odpowiedzialności regresowej sprawcy jest to, co byłby on obowiązany świadczyć bezpośrednio poszkodowanemu na podstawie przepisów prawa cywilnego.

Po drugie, jeżeli uznać, że poczucie sprawiedliwości oraz względy represji i prewencji ogólnej przemawiają za przyznaniem Skarbowi Państwa od sprawcy, który umyślnie spowodował uszczerbek na zdrowiu lub śmierć funkcjonariusza Policji pełniącego służbę, pełnego regresu, a nie tylko w granicach odpowiedzialności cywilnej sprawcy, można byłoby rozważyć zamieszczenie nie w Kodeksie cywilnym, lecz w odpowiedniej ustawie szczególnej, regulującej świadczenia wypadkowe w Policji, przepisu stanowiące-

go, iż w przypadku, gdy uszczerbek na zdrowiu lub śmierć funkcjonariusza Policji w związku z pełnieniem służby, uzasadniające wypłatę świadczeń wypadkowych, zostały spowodowane przez inną osobę w wyniku popełnienia przez nią umyślnego przestępstwa lub wykroczenia, Skarb Państwa może dochodzić od tej osoby zwrotu świadczeń wypadkowych, wypłaconych funkcjonariuszowi lub jego rodzinie. W zakresie ustawy wypadkowej w Policji właściwy jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, dlatego też pozwoliłem sobie przekazać temu Ministrowi kopię interpelacji i mojej odpowiedzi w celu rozważenia postulatu zmiany legislacyjnej.

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości  
Marek Staszak  
podsekretarz stanu