

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



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

Nr 2

Warszawa 1999

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Hanna KARASZEWSKA, Krystyna ROGALSKA, Ewa RUDNICKA
(sekretarz), Maciej SŁAWIŃSKI (przewodniczący), Barbara
ŚWIĄTKIEWICZ (zastępca przewodniczącego), Bogumiła
WACHOWICZ

REDAKCJA I KOREKTA

Ewa RUDNICKA

PROJEKT OKŁADKI

Danuta CZERSKA

SKŁAD KOMPUTEROWY

Małgorzata REKS

© COPYRIGHT BY BIURO PRAWNE KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE

ZAM. NR 26/99; NAKŁAD 500 EGZ.

ISSN 1506-5170

S P I S T R E Ś C I

M. SŁAWIŃSKI , <i>Reforma administracji publicznej i jej konsekwencje dla Policji</i>	5
K. JANKOWSKI , <i>Zmiany w ustawie o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późniejszymi zmianami) spowodowane ustawą o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz. U. nr 106, poz. 668)</i>	27
B. ŚWIĄTKIEWICZ , <i>Uwagi na temat możliwości szybkiego zwolnienia ze służby w Policji za czyny uwłaczające godności munduru i dobru służby oraz informacja o stanie prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uposażenia oraz innych należności pieniężnych przysługujących policjantom skierowanym do szkoły lub na przeszkolenie albo studia w kraju</i>	46
K. JANKOWSKI , <i>Wpływ reorganizacji Policji, wynikającej z reformy administracji publicznej, na treść stosunku służbowego policjantów na dzień 1 stycznia 1999 r. (opinia prawna)</i>	53
B. ŚWIĄTKIEWICZ , <i>Status policjanta – radnego (opinia prawna)</i>	59

Maciej S Ł A W I Ń S K I

Reforma administracji publicznej i jej konsekwencje dla Policji

Istotnym elementem reform ustrojowych państwa po 1989 r. było utworzenie na mocy *ustawy o samorządzie terytorialnym* z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 1996 r. nr 13, poz. 74 z późniejszymi zmianami) samorządu terytorialnego. W 1997 r. podjęto kontynuację reformy samorządowej, której efektem jest utworzenie samorządowych powiatów oraz powołanie samorządów wojewódzkich obok organów administracji rządowej. Reforma ta znalazła normatywny wyraz we wchodzących w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawach z dnia 5 stycznia 1998 r.:

- o samorządzie województwa (Dz. U. nr 91, poz. 576),
- o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 91, poz. 577),
- o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578).

Przed omówieniem poszczególnych ustaw należy przedstawić ogólne cele i zasady reformy oraz zobrazować przełożenie owych celów i zasad na unormowania ustawowe.

Główne cele reformy to:

- przeniesienie wielu zadań i kompetencji z centrum do województw i tym samym skupienie aktywności władz centralnych na problemach strategicznych;

- stworzenie dużych województw – jednostek samorządu terytorialnego – podmiotów prawa publicznego, zdolnych do prowadzenia polityki regionalnej i wykonywania tych zadań, które mają charakter ponadlokalny, a jednocześnie nie mają zasięgu ogólnopolskiego i nie obejmują całego kraju;
- zmiana systemu finansów publicznych, zwłaszcza przez zmianę relacji między sumą budżetów samorządu terytorialnego a Produktem Krajowym Brutto;
- budowa samorządności obywatelskiej na wszystkich stopniach podstawowego podziału terytorialnego kraju: w gminie, powiecie i województwie, opartej na wyborach bezpośrednich;
- przystosowanie organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu terytorialnego do standardów Unii Europejskiej, co umożliwi wykorzystanie instrumentów prawnych i ekonomicznych wypracowanych przez Unię, a służących rozwojowi regionalnemu i współpracy międzyregionalnej.

Zasady reformy są wyznaczone nową Konstytucją RP oraz praktyką ustrojową ostatnich lat.

Pierwszą jest zasada pomocniczości (subsydiarności). Oznacza ona, że państwo jako całość wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub ich wspólnoty czy organizacje. W praktyce ustrojowej zasada pomocniczości wyznacza dwa ważne postulaty organizacyjne dla administracji: postulat decentralizacji, czyli takiego rozłożenia zadań między szczeblem centralnym i niższymi, w którym nie występuje hierarchiczne podporządkowanie organów ani w zakresie osobowym, ani rzeczowym, organy szczebli niższych zaś korzystają z ustanowionej prawem samodziel-

ności i niezależności, podlegając jedynie nadzorowi sprawowanemu według kryterium legalności. Postulat ten nakazuje zatem wydzielenie z całej administracji niezależnej od rządu sfery lokalnej i regionalnej, podporządkowanie jej samorządowi terytorialnemu i przyznanie jej prymatu kompetencyjnego; postulat dekoncentracji, który w obrębie ograniczonej sfery administracji rządowej nakazuje wyposażenie agend rządowych w możliwie rozległe uprawnienia lokalne i regionalne.

Drugą zasadą jest zasada unitarnego charakteru państwa. Polska pozostaje krajem, w którym pełną i wyłączną suwerenność posiada państwo jako całość, jego jednostki terytorialne zaś nie mają żadnych atrybutów charakterystycznych dla państwa federalnego lub państwa, w którym występują regiony autonomiczne, jak np. własne konstytucje, ustawodawstwo, parlament, system sądowiczy.

Trzecia zasada to przywrócenie trójstopniowego podziału terytorialnego, obejmującego gminy, powiaty i województwa. Taki podział jest umotywowany wskazanym wyżej charakterem i zakresem zadań i kompetencji, które powinno wykonywać duże województwo, oraz koniecznością zbudowania struktur administracji publicznej porównywalnych ze strukturami występującymi w państwach Unii Europejskiej zbliżonych do Polski pod względem obszaru i liczby ludności, takich jak Francja, Włochy, Hiszpania i Niemcy.

Omawiane ustawy wypełniają postanowienia Konstytucji RP o powołaniu samorządu regionalnego (art. 164 ust. 2) oraz konkretyzują uprawnienia i określają status wojewody, będącego według art. 152 Konstytucji przedstawicielem rządu. Najważniejszym pojęciem przyjętym w ustawach jest pojęcie *władzy administracji ogólnej*, oddające sens funkcjonowania całej administracji publicznej. Istota tej władzy polega

na ponoszeniu przez organ administracji ogólnej odpowiedzialności za sprawne funkcjonowanie państwa przede wszystkim w aspekcie utrzymywania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, a mówiąc ogólnie – za przestrzeganie prawa przez organy administracji publicznej, podmioty gospodarcze i obywateli. Władza administracji ogólnej występuje na każdym poziomie: od centralnego, przez wojewódzki, powiatowy aż po gminny, gdyż na każdym z nich istnieje określony zakres odpowiedzialności za funkcjonowanie państwa, odpowiedzialności, niesprostanie której oznacza poniesienie konsekwencji, sięgających odwołania lub zarządu komisarycznego. A zatem, władzą administracji ogólnej będą zarówno organy samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej. Tam, gdzie występuje tylko struktura samorządowa (w gminie i w powiecie), władzę tę sprawuje organ wykonawczy samorządu (zarząd gminy, zarząd powiatu), tam zaś, gdzie samorząd nie występuje – sprawuje ją organ administracji rządowej, czego przykładem jest poziom centralny z premierem jako władzą administracji ogólnej. Na szczeblu wojewódzkim natomiast, gdzie mamy do czynienia z administracją rządową i samorządową – władzę administracji ogólnej sprawuje wojewoda jako przedstawiciel rządu w województwie. Ponosi on odpowiedzialność przed swoim zwierzchnikiem, czyli premierem, za wynik działań wszystkich służb jemu podlegających, zwłaszcza służb o charakterze policyjnym. To oznacza, że prawidłowe ukształtowanie pozycji organu administracji ogólnej wymaga *podporządkowania wojewodzie wszystkich służb, inspekcji i straży realizujących te funkcje, w tym Policji i Straży Pożarnej*, co wcale nie przesądza o włączeniu organizacyjnym tych struktur do jednego urzędu administracji rządowej. Wszystkie jednostki organizacyjne

służb i inspekcji wraz z aparatem pomocniczym wojewody – urzędem wojewódzkim – *tworzą rządową administrację zespoloną*.

Cała terenowa administracja publiczna, czyli administracja rządowa oraz samorządowa (lokalna i regionalna), będzie działać według następujących zasad:

- zasady zespolenia administracji terenowej państwa, która – jeżeli chodzi o samorząd – oznacza połączenie w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem (wójt, burmistrz, prezydent, starosta) całej administracji samorządowej; zespolenie to ma charakter nie przewidujący wyjątków; w odniesieniu do administracji rządowej zaś dopuszcza się możliwość istnienia terenowej administracji specjalnej zwanej też niezespoloną, która jest bezpośrednio podporządkowana ministrom lub centralnym organom administracji państwowej; zespolenie administracji rządowej oznacza poddanie wszystkich służb, inspekcji i straży zwierzchnictwu organu sprawującego władzę administracji ogólnej na szczeblu wojewódzkim, tzn. wojewodzie;
- zasady dekoncentracji, polegającej na tym, że decyzje administracyjne są wydawane w pierwszej instancji przez organy samorządu bądź administracji rządowej na najniższym poziomie podstawowego podziału terytorialnego kraju, co oznacza – zgodnie z zasadą pomocniczości – że decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych powinny być powierzane przez administrację rządową samorządom za pomocą tych porozumień tak, aby ograniczyć wydawanie decyzji administracyjnych przez wojewodów w I instancji i uniknąć procedury odwoławczej do ministrów;
- zasady funkcjonalnej samodzielności poszczególnych szczebli samorządowych, co oznacza, że samorząd woje-

wódzki nie narusza samodzielności samorządów lokalnych, a organy samorządu wojewódzkiego nie są ani organami nadzoru i kontroli, ani organami odwoławczymi w stosunku do innych jednostek samorządu terytorialnego; krótko mówiąc, samorząd wojewódzki nie będzie „czapką” nad samorządem powiatowym, a samorząd powiatowy – nad samorządem gminnym.

Omawianie poszczególnych ustaw reformujących administrację publiczną rozpoczniemy od *ustawy o samorządzie województwa*. Ustrój władz samorządu regionalnego nawiązuje do klasycznego modelu władz samorządu terytorialnego. Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową (art. 1). Ogół mieszkańców województwa podejmuje rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (przez wybory lub referendum) albo za pośrednictwem organów samorządu wojewódzkiego (art. 5 ust. 1). Zgodnie z art. 168 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. W samorządzie regionalnym organem stanowiącym jest sejmik województwa, organem wykonawczym zaś – zarząd. Powtórzona zostaje norma art. 165 Konstytucji, że województwo ma osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 6 ust. 2 i 3). Rozwinięciem zasady samodzielności są unormowania określające:

- sposób wykonywania zadań publicznych – w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
- dysponowanie mieniem wojewódzkim,
- prowadzenie samodzielnej gospodarki finansowej na podstawie budżetu (art. 6 ust. 1).

Jeśli chodzi o wzajemne relacje między województwami oraz województwami i powiatami, art. 8 przewiduje możliwość

zawierania porozumień w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych.

Zgodnie z przyjętymi założeniami głównym celem nowego województwa jest kreowanie rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym. W ramach strategii rozwoju województwa celem samorządu województwa jest pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie konkurencyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. W dziedzinie usług publicznych samorząd województwa wykonuje zadania m.in. w kwestii edukacji publicznej, ochrony zdrowia, kultury, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, dróg publicznych i transportu, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumentów, obronności, *bezpieczeństwa publicznego*, przeciwdziałania bezrobociu.

Do właściwości sejmiku województwa jako organu stanowiącego i kontrolnego zastrzeżono katalog spraw zasadniczych z punktu widzenia celów samorządu regionalnego, takich jak:

- 1) uchwalanie strategii rozwoju, planu regionalnego, wojewódzkich programów rozwoju oraz uchwalanie i kontrola wykonania budżetu;
- 2) stanowienie aktów prawa miejscowego (wojewódzkiego), w tym statutu województwa;
- 3) powoływanie i odwoływanie samorządowych organów wykonawczych.

Katalog tych spraw zamyka klauzula, że do właściwości sejmiku należy podejmowanie uchwał w innych sprawach, zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku. Zapewnia mu to wpływ na kształtowanie zakresu swoich kompetencji (art. 16, art. 18).

Kompetencje uchwałodawcze sejmiku będą realizowane na posiedzeniach plenarnych, podczas sesji zwoływanych co najmniej raz na kwartał (art. 21 ust. 1). Organizacja pracy sejmiku i kierowanie jego obradami należy do przewodniczącego sejmiku, który może mieć nie więcej niż trzech wiceprzewodniczących (art. 20). Przewodniczący i wiceprzewodniczący sejmiku nie mogą wchodzić w skład zarządu województwa (art. 20 ust. 4).

Organem wykonawczym samorządu jest zarząd województwa – organ kolegialny działający pod przewodnictwem marszałka województwa. Zarząd liczy łącznie pięciu członków, a w jego skład wchodzi również wiceprzewodniczący zarządu, których może być nie więcej niż dwóch. Zarząd jest oczywiście wybierany przez sejmik województwa z grona radnych (art. 32). Kompetencje zarządu województwa zostały unormowane na podstawie konstrukcji domniemania kompetencji – zarząd wykonuje wszystkie zadania należące do samorządu wojewódzkiego, nie zastrzeżone dla innych organów. Najważniejsze zadania zarządu to: wykonywanie uchwał sejmiku, przygotowanie projektu budżetu i wykonywanie budżetu województwa, gospodarowanie mieniem wojewódzkim, kierowanie, koordynacja i kontrola działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz powoływanie i odwoływanie ich kierowników (art. 41). Na szczególną uwagę zasługują kompetencje marszałka województwa. Organizuje on pracę zarządu i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi spra-

wami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz. *W sprawach nie cierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne* marszałek województwa podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu. Sejmik powołuje i odwołuje również skarbnika województwa, który jest jednocześnie głównym księgowym budżetu województwa (art. 44).

Do kompetencji marszałka województwa należy również wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z administracji, od których to decyzji służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a w sprawach powierzonych na podstawie porozumienia z wojewodą – do właściwego ministra (art. 46).

Nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w sprawach finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Nadzór nad wykonywaniem zadań województwa jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organ nadzorczy może orzec o nieważności uchwały organu samorządu, jeżeli jest sprzeczna z prawem. Orzeczenie to jest zaskarżalne do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Istotnym uprawnieniem sejmiku województwa jest wydawanie aktów prawa miejscowego, obowiązujących na obszarze województwa lub jego części (art. 89 ust. 1).

Ustawa o samorządzie wojewódzkim nie określa wprost uprawnień samorządu województwa wobec Policji ani wzajemnych relacji między Policją a organami tego samorządu. Jednakże z uprawnień samorządu województwa do wykonywania zadań w kwestii bezpieczeństwa publicznego (art. 14 ust. 1

pkt 14) i do podejmowania uchwał w tej kwestii (art. 18 pkt 20) można wysnuć wniosek, że uchwały te pośrednio mogą dotyczyć ustawowych zadań Policji. Uchwała sejmiku województwa, zwłaszcza wobec uprawnień samorządu województwa do uczestniczenia w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji (art. 13 ust. 3 ustawy o Policji wg noweli wchodzącej w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.) może dotyczyć tej właśnie materii. Z pewnością jednakże samorząd województwa nie ma uprawnień do wyznaczania Policji zadań.

Przejdźmy teraz do *ustawy o administracji rządowej w województwie*. Administracja rządowa w województwie jest zorganizowana – jak już wspomniano – na zasadzie zespolenia, co oznacza, że wojewoda, jako władza rządowej administracji ogólnej jest zwierzchnikiem nie tylko klasycznej administracji rządowej zorganizowanej w wydziałach dotychczasowych urzędów wojewódzkich, lecz także działających w województwie służb, inspekcji i straży, przy pomocy których wykonuje władzę administracji ogólnej (art. 1, art. 2, art. 4). *Zespolenie kompetencyjne administracji rządowej polega na tym, że kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wykonują wprawdzie zadania i kompetencje z ustawowego upoważnienia, lecz w imieniu wojewody (art. 2 pkt 2 lit. a). Z zespoleniem kompetencyjnym wiąże się zespolenie organizacyjne, które polega na zespoleniu zarówno klasycznych wydziałów, jak i wszystkich służb inspekcji i straży w jednym urzędzie, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 4).*

Od zasady zespolenia administracji rządowej istnieje wyjątek. Ustanowienie organów administracji niezespolonej (spe-

cialnej) następuje wówczas, gdy jest uzasadnione ogólnopństwowym charakterem wykonywanych zadań, nie związanych z terenem województwa (administracja wojskowa, Urząd Ochrony Państwa, Straż Graniczna) lub terytorialnym zasięgiem działania nie pokrywającym się z obszarem województwa (administracja morska, lotnicza, gospodarka wodna zorganizowana według dorzeczy).

Jak wiadomo, Policja została przez ustawodawcę zaliczona do administracji zespolonej.

Administrację rządową na terenie województwa wykonują:

- 1) wojewoda;
- 2) *działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach, w imieniu:*
 - a) *wojewody, z ustawowego upoważnienia,*
 - b) *własnym, jeżeli ustawy tak stanowią;*
- 3) organy administracji niezespolonej;
- 4) organy samorządu terytorialnego, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub z zawartego porozumienia;
- 5) działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach;
- 6) organy innych samorządów, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej następuje na podstawie ustawy lub porozumienia (art. 2).

Główne miejsce w terenowej administracji rządowej zajmuje wojewoda (art. 7). Szczególną rolę wojewody, w tym swoistą odpowiedzialność za skutek działania administracji rządowej w terenie i za stan wykonania zadań unitarnego pań-

stwa, wyraża konstrukcja sprawowania „władzy rządowej administracji ogólnej”. Sprawując tę władzę, wojewoda występuje w różnych rolach administracyjnych, a mianowicie:

- 1) jest przedstawicielem rządu w województwie,
- 2) jest zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej,
- 3) jest organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego,
- 4) jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym,
- 5) jest reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w ustawach.

Wojewodę powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego w sprawach administracji publicznej (art. 10). Stanowisko wojewody ma charakter polityczny; przemawia za tym przede wszystkim argument, że wśród katalogu zadań wojewody jako rządowej władzy administracji ogólnej dominuje funkcja przedstawiciela rządu, co przemawia za polityczną tożsamością rządu i jego reprezentanta. Klasyczne funkcje administracji są wykonywane przez wojewodę przy pomocy apolitycznych inspekcji, służb i straży. Relację między premierem a wojewodą wyrażają takie instytucje, jak kierowanie przez premiera bieżącą działalnością wojewody, w tym wydawanie poleceń i kontrola ich wykonania, oraz nadzór nad działalnością wojewody, sprawowany na podstawie zgodności z prawem, ale i polityką rządu, a także rzetelności i gospodarności (art. 11). Premier może przekazać swoje kompetencje kierownicze i nadzorcze ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, z wyjątkiem wszakże powołania i odwołania wojewody oraz rozstrzygnięcia sporów między wojewodą a ministrem (art. 13). Właściwi ministrowie wykonują swoje uprawnienia wobec wojewody na zasadach i w zakresie określonym w ustawach.

Spośród katalogu kompetencji wojewody interesuje nas szczególnie:

- *kontrolowanie wykonywania przez organy zespolonej administracji rządowej zadań, wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń premiera;*
- *zapewnianie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na terenie województwa i kierowanie ich pracą w kwestii zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz w sprawie zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach.*

Katalog kompetencji wojewody jako przedstawiciela rządu nie ma charakteru zamkniętego, gdyż rząd oraz premier może nałożyć obowiązek wykonania innych zadań (art. 15).

Wśród środków prawnych, służących wojewodzie do wypełniania tych kompetencji, ważną rolę odgrywa wpływ na politykę kadrową, prowadzoną w organach administracji niezespolonej. Powoływanie i odwoływanie kierowników administracji niezespolonej następuje na wniosek właściwego miejscowo wojewody lub po uzyskaniu jego zgody, z wyjątkami określonymi w ustawach (art. 17). Spośród innych uprawnień wojewody na uwagę zasługują:

- wstrzymywanie w szczególnie uzasadnionych wypadkach, na czas określony, czynności każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną (art. 20);

- *prawo wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej na obszarze województwa przez organy administracji rządowej, a także przez organy samorządu terytorialnego w kwestii zadań zleconych lub przyjętych na podstawie porozumienia*; uprawnienie to jest realizowane z uwzględnieniem przepisów o tajemnicy państwowej i innych rodzajów tajemnicy określonych ustawami (art. 21 ust. 1).

To ostatnie uprawnienie rodzi pytanie czy wojewoda będzie miał prawo wglądu w tok prowadzonego przez Policję postępowania przygotowawczego; należy wszak zauważyć, że przepis ten nie zawiera klauzuli „z wyjątkiem określonym ustawami”, w tym wypadku oczywiście kodeksem postępowania karnego. Z literalnego brzmienia przepisu art. 21 ust. 1 ustawy wynika, że wojewoda będzie miał takie uprawnienie; należy bowiem zwrócić uwagę na wyrazy „w tok każdej sprawy” i wyrazy „prowadzonej ... przez organy administracji rządowej”. Chodzi zatem o każdą sprawę bez wyjątku i o każdy organ administracji rządowej (w tym nawet administracji niespolonej), a zatem i Policję jako organ administracji zespolonej. Oczywista kolizja tego przepisu z przepisami kodeksu postępowania karnego nakazuje jednak stosować tenże kodeks jako ustawę specjalną wobec omawianej ustawy, co oznacza brak uprawnień wojewody do wglądu w tok postępowania karnego. Problem wszakże wymaga odrębnej, szczegółowej analizy.

Podstawową funkcją administracyjną wojewody jest funkcja zwierzchnika zespolonej administracji rządowej na obszarze województwa. Polega ona na: kierowaniu i koordynacji działalności administracji zespolonej, zapewnieniu warunków jej skutecznego działania oraz odpowiedzialności za rezultaty pracy tej administracji. Szczegółowe zadania i kompetencje

wynikające z roli zwierzchnika administracji zespolonej określają ustawy prawa materialnego. Omawiany przepis porządkuje zagadnienia ustrojowe w ramach administracji zespolonej, przyznając wojewodzie status organu o właściwości ogólnej, kierownikom wojewódzkich służb, inspekcji i straży zaś – status organów o właściwości szczególnej (art. 23).

Wyrazem zespolenia administracji rządowej w województwie jest nadawany przez wojewodę *statut urzędu wojewódzkiego*, który zawiera zwłaszcza *nazwy jednostek organizacyjnych, będących aparatem pomocniczym organów administracji zespolonej we właściwości ogólnej (w tym Policji)*, nazwy wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu (art. 30). Szczegółową organizację i tryb pracy urzędu wojewódzkiego określa *regulamin* ustalony przez wojewodę w drodze zarządzenia, częścią tego regulaminu zaś są regulaminy komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych, będących aparatem pomocniczym kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, ustalone przez kierowników tych jednostek i zatwierdzone przez wojewodę, chyba że ustawy stanowią inaczej. *I tak właśnie stało się w odniesieniu do Policji; znowelizowana ustawa o Policji dodaje w art. 7 ustęp 4, który obliguje komendantów Policji do ustalania w porozumieniu z właściwymi przełożonymi regulaminów podległych im jednostek, zastrzegając, że regulaminy komend wojewódzkich Policji nie są częścią regulaminu urzędu wojewódzkiego.*

Do grona osób pełniących funkcje kierownicze w ramach zespolonej administracji rządowej ustawa zalicza pierwszego i drugiego zastępcę wojewody, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, dyrektora generalnego urzędu

wojewódzkiego i dyrektorów wydziałów (art. 27). W sposób specyficzny jest uregulowany *status kierownika służb, inspekcji i straży wojewódzkich*. Będą oni powoływani i odwoływani przez wojewodę, z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego Policji i komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, którzy są powoływani za zgodą wojewody; odwołanie obu komendantów następuje po zasięgnięciu opinii wojewody (art. 31).

Podkreślenia wymaga jeszcze jedno uprawnienie wojewody. Jest to prerogatywa do wydawania aktów prawa miejscowego, w tym *rozporządzeń porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego*. Rozporządzenia te za naruszenie ich przepisów mogą przewidywać kary grzywny wymierzone na zasadach i w trybie określonym w prawie o wykroczeniach (art. art. 39, 40).

Nowy ustrój terytorialny i samorządowy państwa zamyka *ustawa o samorządzie powiatowym*. Powiat jest kolejnym szczeblem samorządu terytorialnego. Nie jest to, co należy jeszcze raz podkreślić, szczebel wyższy od gminnego ani niższy od wojewódzkiego. Szczeble te różnią się tylko kompetencjami określonymi w tzw. ustawach kompetencyjnych. Jak powiedziała poseł sprawozdawca do tej ustawy, Irena Lipowicz, „powiat jest wspólnotą powstającą z mocy samego prawa, która nie wchłania i nie niszczy gminy. Ma łączyć mieszkańców, aby mogli zarządzać swoimi sprawami, które przekraczają granice gmin. Należy również do nich jedna z takich osieroconych funkcji, która musi być w tej chwili pełniona przez administrację centralną i specjalną: racjonalne za-

trudnienie, ale też zwalczanie bezrobocia, szkoły średnie, Policja, ochrona zdrowia”.

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; ma on osobowość prawną, jego samodzielność zaś podlega ochronie sądowej (art. 2). Powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje obszary graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu. Powiaty tworzy, łączy, dzieli i znosi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (art. 3).

Wśród obszernego katalogu zadań publicznych powiatu należy wymienić: edukację publiczną, promocję i ochronę zdrowia, pomoc społeczną, politykę prorodzinną, transport i drogi publiczne, kulturę i ochronę dóbr kultury, kulturę fizyczną i turystykę, gospodarkę nieruchomościami, ochronę środowiska i – *co ważne dla Policji – porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochronę przeciwpowodziową, przeciwpożarową i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska*. Ustawa podkreśla, że do wymienionego zakresu zadań powiatu należy również *wykonywanie zadań powiatowych służb, inspekcji i straży* (art. 4 ust. 1 i 2). Powiaty mogą wykonywać niektóre zadania administracji rządowej wówczas, gdy ustawa zleci im te zadania albo kiedy powiat przejmie je na mocy *porozumienia* z organami administracji rządowej (art. 4 ust. 4 i art. 5). *Takim porozumieniem będzie zawarte na mocy przepisu art. 13 ust. 4 znowelizowanej ustawy o Policji między organem powiatu (także gminy) a właściwym wojewodą porozumienie w sprawie warunków przeznaczenia przez*

powiat środków na zwiększenie etatów Policji w rewirach dzielnicowych, zatwierdzone przez Komendanta Głównego Policji. Ustawy określają przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronności (art. 7).

Mieszkańcy powiatu, podobnie jak gminy i województwa, podejmują rozstrzygnięcia w drodze wyborów i referendum powiatowego lub za pośrednictwem organów powiatu (art. 8 ust. 1). Organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu (art. 8 ust. 2). Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu, a jej kadencja trwa 4 lata. Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in. stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu, wybór i odwołanie zarządu, powołanie i odwołanie na wniosek starosty sekretarza powiatu i skarbnika powiatu, będącego głównym księgowym budżetu powiatu, oraz podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu. Rada powiatu wybiera ze swego grona przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących; powołuje komisję rewizyjną do kontrolowania działalności zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych (art. art. 12, 14, 16).

Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu. Rada powiatu wybiera starostę oraz, na jego wniosek, pozostałych członków zarządu w liczbie od trzech do pięciu osób, w tym wicestarostę. Z przepisu, iż członkowie zarządu mogą być wybrani spoza składu rady wynika, że zasadą jest wybór zarządu, w tym starosty – ze składu rady. Natomiast członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie

samorządu gminy i województwa, z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora. Do zadań zarządu powiatu należy m.in. wykonywanie uchwał rady, gospodarowanie mieniem powiatu, wykonywanie budżetu powiatu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu (art. 32). *Zarząd wykonuje zadania przy pomocy starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży* oraz jednostek organizacyjnych powiatu, które wspólnie tworzą powiatową administrację zespoloną.

Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, a także zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Starosta, sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- *powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą,*
- *zatwierdza programy ich działania,*
- *uzgadnia wspólne działania tych jednostek na obszarze powiatu,*
- *w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek,*
- *zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli (art. 35).*

Jest oczywiste, że powyższe uprawnienia starosty dotyczą komendanta powiatowego Policji i jego urzędu, z wyjątkiem szczególnych warunków i zasad powoływania, odwoływania oraz trybu zatrudniania i zwalniania kierowników i pracowników tej służby, które określa odrębna ustawa (w naszym wypadku –

ustawa o Policji). W indywidualnych sprawach z dziedziny administracji publicznej decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu (art. 38).

Do uprawnień rady powiatu należy wydawanie aktów prawa miejscowego, w tym *powiatowe przepisy porządkowe*, w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególności uzasadnionych przypadkach, *jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego*, jeżeli przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Powiatowe przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 41).

Nadzór nad działalnością powiatu sprawuje prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w sprawach finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Nadzór ten jest sprawowany wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. art. 76, 77). Organ nadzorczy może orzekać o nieważności uchwały organu samorządu powiatowego, jeśli uchwała ta jest sprzeczna z prawem. Zaskarżalność tego orzeczenia następuje zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego (art. 79).

Należy jeszcze wspomnieć, że powiatami są miasta na prawach powiatu, liczące więcej niż 100 000 mieszkańców oraz miasta, które z dniem 31 grudnia 1998 r. przestały być siedzibą wojewody. Funkcje organów powiatu w tych miastach sprawuje rada miasta i zarząd miasta (art. art. 91, 92).

Warto jeszcze zatrzymać się nad statusem radnego w samorządzie wojewódzkim i powiatowym w

aspekcie pełnienia tej funkcji przez policjanta. Odmienne niż to czyni Konstytucja, zakazując w art. 103 policjantowi pełnienia mandatu posła i senatora, ustawy o samorządzie wojewódzkim i samorządzie powiatowym takiego zakazu nie zawierają. Ustawa o samorządzie województwa stanowi, że mandatu radnego województwa nie można łączyć z mandatem radnego powiatu i radnego gminy, a także ze stosunkiem pracy w urzędzie marszałkowskim w tym samym województwie i ze stanowiskiem kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej. Jeśli radny przed uzyskaniem mandatu pracował w urzędzie marszałkowskim lub był kierownikiem samorządowej jednostki organizacyjnej – zobowiązany jest w ciągu 7 dni od ogłoszenia wyników złożyć wnioski o urlop bezpłatny (art. art. 23, 25 i 26). Podobne ograniczenia w stosunku do radnego powiatu zawiera ustawa o samorządzie powiatowym, *przy czym wątpliwości, jeżeli chodzi o radnego – policjanta może budzić zakaz łączenia mandatu radnego ze stanowiskiem kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej.* Z dalszych przepisów ustawy, oddzielających pojęcie *jednostek organizacyjnych powiatu* od pojęcia *powiatowych służb, inspekcji i straży*, należy wnosić, że pojęcie *jednostka organizacyjna powiatu nie obejmuje jednostki Policji* (art. art. 21, 23, 24 oraz 33 i 35).

Należy podkreślić także, że przełożonych radnego policjanta obowiązują przepisy art. 27 ustawy o samorządzie województwa i art. 22 ustawy o samorządzie powiatowym, zobowiązujące ich do zwalniania radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach samorządu i do uzgodnienia z organami tego samorządu rozwiązania z radnym stosunku pracy. Ponadto przysługujące radnemu diety i

zwrot kosztów podróży nie mogą być traktowane jako *zajęcie zarobkowe poza służbą*, wymagające w myśl przepisu art. 62 ustawy o Policji (w wersji ustalonej nowelą wchodzącą w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.) zezwolenia przełożonego.

W podsumowaniu konsekwencji ustaw reformujących administrację publiczną dla Policji należy stwierdzić, że na szczeblu wojewódzkim i powiatowym Policja:

- 1) przestała być samodzielną formacją, podległą wyłącznie Komendantowi Głównemu Policji;
- 2) stała się częścią tzw. służb, inspekcji i straży, wchodzących w skład wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej, przy czym w województwie jest zespolona z wojewódzką administracją rządową, a w powiecie – z administracją samorządową;
- 3) podlega w województwie zwierzchnictwu wojewody, w powiecie zaś – zwierzchnictwu starosty; z owego zwierzchnictwa wynikają określone w ustawie uprawnienia wojewody i starosty, zarówno merytoryczne – jeżeli chodzi o wykonanie przez Policję jej zadań, jak i personalne – wobec komendantów Policji.

Poddanie komendantów wojewódzkich i powiatowych zwierzchnictwu wojewody i starosty nie oznacza usunięcia ich spod władztwa Komendanta Głównego Policji. Zakres tego władztwa, jak również szczegółowe więzi łączące Policję z organami administracji rządowej i samorządowej w terenie określa ustawa o Policji, która będzie przedmiotem odrębnego omówienia.

Krzysztof J A N K O W S K I

***Zmiany w ustawie o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.
(Dz. U. nr 30, poz. 179 z późniejszymi zmianami)
spowodowane ustawą o zmianie niektórych ustaw
określających kompetencje organów administracji
publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa
z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz. U. nr 106, poz. 668)***

Wymienioną w tytule ustawą kompetencyjną wprowadzono do ustawy o Policji wiele zmian. Są one związane z reformą administracji publicznej, z dekoncentracją uprawnień administracji rządowej i włączeniem Policji w administrację zespoloną. Ustawy o Policji dotyczy art. 62 powołanej ustawy kompetencyjnej. Zakres zmian w ustawie o Policji można podzielić na dwie główne grupy. Pierwsza z nich jest wyrazem konieczności dostosowania struktur, kompetencji i zadań Policji do ustaw reformujących administrację publiczną, zwłaszcza zaś trzech ustaw – o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (wszystkie opublikowane w Dz. U. nr 91, poz. 576-578). Druga natomiast dotyka stosunku służbowego policjantów. Przedstawię pokrótce podstawowe zmiany, które weszły w życie 1 stycznia 1999 r.

Nowy art. 3 ustawy o Policji odzwierciedla reformę administracji publicznej w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i

porządku publicznego. Z przepisu tego wynika, że wojewoda i przewodniczący zarządu gminy lub powiatu, sprawujący władzę administracji ogólnej, oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach. Wprawdzie centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi, a także utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego pozostaje nadal Komendant Główny Policji, to organami administracji rządowej na obszarze województwa w powyższych sprawach będą:

- a) wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji, działającego w jego imieniu, albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach wymienionych w ustawie;
- b) komendant powiatowy (miejski) Policji;
- c) komendant komisariatu Policji.

Jednocześnie terytorialny zasięg działania organów szczebla wojewódzkiego i powiatowego ma odpowiadać podstawowemu podziałowi administracyjnemu państwa (art. 6). Wspomniane ustawy ustrojowe o administracji rządowej w województwie czy o samorządzie powiatowym wywarły wpływ na rozwiązania przyjęte w ustawie o Policji, w tym na treść art. 6b-6h, określającego zasady powoływania komendantów Policji (wojewódzkiego oraz powiatowego). W tym kontekście mimo wszystko udało się zachować zasadę, że minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz wyższy przełożony powołuje podległych sobie przełożonych niższego stopnia. I tak, komendanta wojewódzkiego Policji powołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, jak dotychczas, na wniosek Komendanta Głównego Policji, ale złożony za zgodą wojewody.

Jest to nowe rozwiązanie. W ten sposób wojewoda zyskuje znaczący (a być może decydujący) wpływ na obsadę tego stanowiska. Odwołanie ze stanowiska komendanta wojewódzkiego Policji może nastąpić w każdym czasie, niezwłocznie lub w określonym terminie. Odwołanie wymaga jednak tylko opinii wojewody. W wypadku braku opinii organ uprawniony do powołania na stanowisko odwołuje komendanta wojewódzkiego Policji po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii. Zastępców komendanta wojewódzkiego Policji na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji powołuje i odwołuje Komendant Główny Policji. Ustawa wprowadziła stanowiska I i II zastępcy komendanta wojewódzkiego Policji. Powielono tu rozwiązania przyjęte dla wicewojewodów. Na stanowisko komendanta wojewódzkiego Policji oraz I i II zastępcy komendanta wojewódzkiego Policji powołuje się oficerów Policji. Kandydaci na stanowisko komendanta wojewódzkiego Policji zostaną wytypowani za pomocą konkursu.

Podobne rozwiązania przyjęto przy powoływaniu komendantów powiatowych (miejskich) oraz zastępców komendantów powiatowych (miejskich) Policji. Odstępstwa dotyczą organu powołującego na te stanowiska oraz liczby zastępców. Komendanta powiatowego (miejskiego) Policji powołuje komendant wojewódzki Policji w porozumieniu ze starostą. Przepisu art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym nie stosuje się. Gdyby nie to zastrzeżenie, komendanta powiatowego powoływałby starosta. Dotychczas komendanta tego szczebla powołuje Komendant Główny Policji. Zgodnie z art. 6c ust. 2 komendant wojewódzki, na wniosek komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, powołuje I i pozostałych zastępców komendanta powiatowego (miejskiego) Policji. Ustawodawca przewidział także możliwość braku porozumienia

organów przy powoływaniu na stanowisko komendanta powiatowego (miejskiego) Policji. Wówczas komendant wojewódzki Policji, po upływie 30 dni od dnia przedstawienia kandydatów do uzgodnienia ze starostą, powołuje na stanowisko komendanta powiatowego (miejskiego) oficera Policji wskazanego przez wojewodę. Na stanowiska komendanta wojewódzkiego oraz komendanta powiatowego (miejskiego) Policji kandydatów wyłania się w wyniku konkursu. Konkurs na stanowisko komendanta wojewódzkiego Policji i komendanta powiatowego (miejskiego) Policji ogłasza odpowiednio Komendant Główny Policji i komendant wojewódzki Policji. Według projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad powoływania komisji konkursowych i regulaminu konkursów na stanowiska komendanta wojewódzkiego, komendanta stołecznego, komendanta powiatowego oraz komendanta miejskiego Policji ogłoszenie konkursów nastąpi:

- w wypadku komendanta wojewódzkiego (stołecznego) do dnia 31 stycznia 1999 r.;
- w wypadku komendanta powiatowego (miejskiego) do 30 kwietnia 1999 r.

Ustawa przewiduje, że konkurs przeprowadza się, jeżeli zgłosiło się co najmniej 3 kandydatów. W wyniku konkursu wyłania się minimum 2 kandydatów. Przewidziano jednak sytuację, w której do konkursu nie zgłosiła się odpowiednia liczba kandydatów lub w jego wyniku nie wyłoniono odpowiedniej ich liczby. Wówczas stanowisko komendanta wojewódzkiego Policji obejmuje oficer, powołany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony za zgodą wojewody. Tym samym przedstawiony we wniosku kandydat musi zostać zaakceptowany przez

organ będący wnioskodawcą oraz przez organ wyrażający zgodę. Jednocześnie kandydat musi mieć odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe i staż służby na stanowisku komendanta Policji; takie wymagania zawiera rozporządzenie wydane na podstawie art. 34 ustawy o Policji. W wypadku drugiego stanowiska konkursowego – komendanta powiatowego (miejskiego) Policji obejmuje je spełniający wymagania dla tego stanowiska oficer wskazany przez wojewodę i powołany przez komendanta wojewódzkiego Policji. Z tego wynika, że można zostać komendantem nie biorąc udziału w konkursie oraz będąc jednym z wyłonionych w konkursie kandydatów – nie zostać zaakceptowanym przez wojewodę lub starostę.

Trzecim organem administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest komendant komisariatu Policji. Kandydaci na to stanowisko nie są wyłaniani w konkursie. Komendanta komisariatu Policji powołuje komendant powiatowy (miejski) Policji po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) bądź wójtów. Opiniowanie to nie dotyczy komendanta komisariatu specjalistycznego. Zastępców komendanta komisariatu Policji powołuje komendant powiatowy (miejski) Policji. Na wymienione wyżej stanowiska w komisariacie Policji powołuje się oficerów lub aspirantów Policji.

Objęcie stanowisk komendanta wojewódzkiego, powiatowego (miejskiego) i komisariatu Policji, jak też stanowisk ich zastępców następuje z powołania. Obecnie powołanie dotyczy jedynie komendantów Policji, zastępcy są mianowani. Do tej pory ustawa o Policji, dopuszczając stosowanie obu trybów obsady stanowisk, nie wskazywała odmiennych przesłanek odwołania i zwolnienia z tego stanowiska, nie wspominając o

szczególnych uprawnieniach po odwołaniu. Na odmienną konstrukcję powołania i odwołania ze stanowiska oraz mianowania i zwolnienia ze stanowiska policjantów na podstawie dotychczasowego brzmienia ustawy o Policji zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach. Nowe przepisy dotyczące odwołania ze stanowiska komendanta lub zastępcy komendanta Policji nie pozostawiają co do tego wątpliwości. Na przykład na podstawie przepisu art. 6e ust. 1 i 4 organ uprawniony do powołania na te stanowiska może z nich odwołać w każdym czasie, niezwłocznie lub w określonym terminie. Jednocześnie policjanta odwołanego ze stanowiska przenosi się do dyspozycji przełożonego policjanta, uprawnionego do odwołania ze stanowiska, z zastrzeżeniem, że policjanta odwołanego ze stanowiska komendanta wojewódzkiego Policji przenosi się do dyspozycji Komendanta Głównego Policji. Policjant przez 6 miesięcy ma prawo do uposażenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem. Uprawnienie to przysługuje również w wypadku powołania lub mianowania na inne stanowisko przed upływem wymienionego okresu, chyba że nowe stanowisko jest zaszeregowane wyżej niż to, z którego policjant został odwołany.

Omówię teraz kolejne zmiany ustawy o Policji. W art. 7 ust. 1 pkt 1 poddano istotnej, choć z pozoru nieznaczącej, korekcie. Do tej pory Komendant Główny Policji określał organizację i zakres działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji; według nowego brzmienia tego punktu będzie określał szczegółowe zasady organizacji i zakres działania wymienionych jednostek Policji. Spowodowane to zostało uprawnieniem wojewody wynikającym z art. 29 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie. Zgodnie z powołanym przepisem organizację ze-

spolonej administracji rządowej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę. Statut precyzuje zwłaszcza nazwy stanowisk kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, nazwy komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy wymienionych kierowników oraz zakresy działania tych komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych. Tak więc art. 7 ust. 1 pkt 1 zapewnia jednak Komendantowi Głównemu Policji wpływ na organizację i zakresy działania jednostek Policji. W art. 7 nastąpiła jeszcze jedna zmiana. Dodano ust. 4, z którego wynika, że regulaminy komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji ustala właściwy dla nich komendant Policji w porozumieniu z właściwym przełożonym, np. komendant powiatowy z komendantem wojewódzkim, a ten z kolei z Komendantem Głównym Policji. Jednocześnie regulamin komendy wojewódzkiej nie jest częścią regulaminu urzędu wojewódzkiego. Podyktowane jest to art. 30 ustawy o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. Na jego podstawie szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu wojewódzkiego określa regulamin ustalony przez wojewodę mocą zarządzenia. Jednocześnie częścią regulaminu urzędu wojewódzkiego są regulaminy komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych, będących aparatem pomocniczym kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, ustalone przez kierowników tych jednostek i zatwierdzone przez wojewodę, chyba że ustawy stanowią inaczej. Tak więc art. 7 ust. 4 ustawy o Policji wyłącza uprawnienie wojewody dotyczące regulaminów jednostek Policji.

Nowe brzmienie art. 8 ust. 1 powoduje, że komisariaty specjalistyczne tworzy w razie potrzeby komendant woje-

wódzki Policji w porozumieniu (a nie, jak dotychczas, po uzgodnieniu) z Komendantem Głównym Policji. Jednocześnie komendanci komisariatów specjalistycznych podlegają właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu Policji (dotychczas także rejonowemu).

Dodany art. 8a dotyczy rewirów dzielnicowych, które może tworzyć komendant powiatowy (miejski) Policji na zasadach określonych przez Komendanta Głównego Policji. Kierownika rewiru mianuje i zwalnia ze stanowiska komendant powiatowy (miejski) Policji po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), chyba że do wyrażenia opinii w tej sprawie został upoważniony organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy. Jednocześnie w przepisie tym wymieniono niektóre zadania kierownika rewiru.

Istotnej zmianie uległ art. 10. Wynika ona w znacznej mierze z zespolenia Policji z administracją rządową w województwie oraz z administracją samorządową w powiecie. Roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego komendanci Policji będą składać wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast), radom powiatu i radom gmin. W artykule tym dodano dwa nowe ustępy – 3 i 4. Owe przepisy stwarzają wspomnianym radom na podstawie sprawozdań i informacji możliwość określenia na mocy uchwały istotnych dla wspólnoty samorządowej zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uchwała taka nie może jednak dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadań przez Policję.

Całkowicie nowe brzmienie i znaczenie otrzymał art. 11. Zostały w nim określone zależności między komendantem Policji a przewodniczącym zarządu gminy lub powiatu w kwestii

żądania przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Żądanie nie może dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz ścigania wykroczeń. Nie może odnosić się do wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję. Właściwy komendant Policji niezwłocznie przedkłada sprawę komendantowi Policji wyższego stopnia, jeżeli nie jest w stanie wykonać powyższego żądania. Żądanie naruszające prawo jest nieważne. Nieważność stwierdza wojewoda.

Zmiana art. 12 polega z jednej strony na stworzeniu ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych upoważnienia do wydania rozporządzenia, określającego wzór odznak policyjnych oraz szczegółowych zasad i trybu ich nadawania policjantom, a z drugiej – na przyznaniu Komendantowi Głównemu Policji uprawnienia do określenia zasad naliczeń etatowych w Policji (dotychczas robi to Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydając rozporządzenie).

Kolejny artykuł ustawy o Policji, który otrzymał nowe brzmienie, to art. 13. Tym samym krótki był żywot zmiany dokonanej przez art. 24 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 22 sierpnia 1997 r. (Dz. U. nr 106, poz. 680). Przywrócono zasadę, że koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa, w tym z dotacji celowej na zadania Policji w powiecie. Tak jak dotychczas etaty Policji będzie określać ustawa budżetowa. Wprowadzono jednak możliwość pokrywania części kosztów funkcjonowania Policji przez gminę, powiat lub samorząd województwa. Istota nowego przepisu polega na tym, że na wniosek rady powiatu

lub rady gminy liczba etatów Policji w rewirach dzielnicowych na terenie powiatu lub gminy może ulec zwiększeniu ponad liczbę ustaloną według zasad naliczeń etatowych określonych przez Komendanta Głównego Policji, jeżeli organy te zapewnią pokrycie kosztów utrzymania etatów Policji przez co najmniej 5 lat na warunkach uzgodnionych w porozumieniu, zawartym między organem powiatu lub gminy a właściwym wojewodą, zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji. Szczegółowe warunki porozumienia będzie określało rozporządzenie.

Pozostałe zmiany ustawy o Policji są związane ze stosunkiem służbowym policjantów, w tym z uprawnieniami do podejmowania decyzji w powyższych sprawach. Zanim przedstawię szczegółowe zmiany kompetencji przełożonych, zwracam uwagę na nowy art.6a, według którego w postępowaniu administracyjnym, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Policji, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, organem właściwym jest komendant powiatowy (miejski) Policji. W postępowaniu administracyjnym w tych sprawach organami wyższego stopnia są:

- a) w stosunku do komendanta powiatowego (miejskiego) Policji – komendant wojewódzki Policji,
- b) w stosunku do komendanta wojewódzkiego – Komendant Główny Policji.

Zasada ta w specyficzny sposób została ujęta wobec komendanta stołecznego Policji, który wykonuje na obszarze powiatu warszawskiego zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta komendy powiatowej i wojewódzkiej Policji. W postępowaniu administracyjnym w sprawach, w których organem właściwym jest:

- a) komendant powiatowy Policji – organem wyższego stopnia w stosunku do komendanta stołecznego Policji jest

komendant komendy wojewódzkiej Policji, obejmującej zakresem swojego działania obszar województwa mazowieckiego;

- b) komendant wojewódzki Policji – organem wyższego stopnia w stosunku do komendanta stołecznego Policji jest Komendant Główny Policji. Stanowi o tym art. 32 ust. 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872).

Omówię teraz szczegółowo zmiany związane ze stosunkiem służbowym policjantów. W art. 25 ust. 2 w kwestii wyrażania zgody na przyjęcie do służby w policyjnych oddziałach prewencji kandydata, który nie ma wykształcenia średniego, uprawnienie otrzymał komendant wojewódzki Policji (dotychczas Komendant Główny Policji). Jednocześnie w ust. 3 rozszerzono dotychczasowy zakres upoważnienia do wydania rozporządzenia o określeniu szczegółowych zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji.

Zmiana w art. 29 ust. 3 również dotyczy przekazania dotychczasowych uprawnień Komendanta Głównego Policji. Zwiększono liczbę podmiotów uprawnionych do skrócenia okresu służby przygotowawczej policjanta albo zwolnienia go od odbycia tej służby. Uprawnienie to przyznano również komendantowi wojewódzkiemu oraz komendantowi szkoły policyjnej.

Kolejne zmiany są zawarte w art. 32 ust. 1 i 2. Mają one charakter kosmetyczny. Skreślono wreszcie wyrazy mówiące o ograniczeniu dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. Ograniczenie to, mimo że dawno straciło swoje znaczenie, opierało się kolejnym zmianom ustawy o Policji.

Artykuł 34 upoważnia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia przez rozporządzenie wymagań dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych. Zmiana w stosunku do poprzedniego brzmienia dotyczy podmiotu uprawnionego do wydania aktu wykonawczego, jego formy (dotychczas Komendant Główny Policji mocą zarządzenia) i zakresu upoważnienia. W projekcie rozporządzenia zapisano, że na stanowisko służbowe zaszeregowane do grupy uposażenia zasadniczego od 0 do 07 można powołać lub mianować policjanta mającego tytuł magistra lub równorzędny. Niewielkie odstępstwa są możliwe w odniesieniu do stanowisk służbowych zaszeregowanych do grupy uposażenia zasadniczego od 01 do 07. Chodzi o zdobycie wykształcenia wyższego, czyli ukończenie Wyższej Szkoły Policji lub uzyskanie tytułu zawodowego licencjat bądź inżynier. Uprawnienie do stosowania trybu wyjątkowego otrzyma Komendant Główny Policji.

Zmiana art. 36 ust. 2 oprócz tego, że ma charakter porządkujący, powoduje rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do przenoszenia policjantów między województwami, jednocześnie wskazując przypadki, w jakich może to nastąpić. Obecnie może to robić tylko Komendant Główny Policji, natomiast po zmianie, jeżeli przeniesienie między województwami następuje w związku z porozumieniem zainteresowanych przełożonych i policjanta, przeniesienia dokonuje komendant wojewódzki Policji, właściwy dla województwa, w którym policjant ma pełnić służbę.

W art. 41 ust. 2 dodano pkt 7, stanowiący podstawę zwolnienia ze służby policjanta po upływie 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby. Jest to fakultatywna

podstawa rozwiązania stosunku służbowego. Przekroczenie wymienionego okresu nie musi pociągać za sobą natychmiastowego zwolnienia ze służby. Jej wprowadzenie nastąpiło w związku z powtarzającymi się przypadkami niepodejmowania przez policjantów skierowania na komisję lekarską. Ustawa o Policji stanowi wprawdzie, że zwolnienie policjanta ze służby na podstawie art. 38 ust. 4 oraz art. 41 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 4 nie może nastąpić przed upływem 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby, lecz nie określa maksymalnego czasu trwania choroby w ogóle. Zdarzają się więc przypadki pozostawiania na zwolnieniu lekarskim przez okres znacznie przekraczający wspomniane 12 miesięcy, przy jednoczesnym unikaniu przez policjanta komisji lekarskiej. Nowa podstawa zwolnienia ma być środkiem zaradczym na taką postawę niektórych policjantów.

Z problemem okresu ochronnego łączy się skreślenie w art. 43 ustępu 2. Obecnie przewiduje on trzymiesięczną ochronę policjanta przed zwolnieniem ze służby w związku z wymierzeniem kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby oraz skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego oraz jeśli Komentant Główny Policji nie wyraził zgody na pozostawienie w służbie policjanta skazanego za przestępstwo inne niż umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego (art. 41 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz ust. 2). W praktyce zwolnienie ze służby na wymienionych podstawach było od pewnego czasu iluzoryczne, zwłaszcza w wypadku złożenia raportu o zwolnienie na własną prośbę, tj. na podstawie art. 41 ust. 3, jeszcze przed uprawomocnieniem się orzeczeń w powyższych sprawach, oraz jednoczesnego przedstawienia zwolnienia lekarskiego. W razie nieuwzględnienia jako podstawy zwolnienia własnej prośby policjanta przed są-

dem administracyjnym zapadało rozstrzygnięcie na jego korzyść.

Ze zwolnieniem policjanta ze służby za prawomocny wyrok skazujący sądu łączy się zmiana wprowadzona w art. 124 ust. 2. Nowy przepis stanowi, że po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego, będącego przyczyną zawieszenia w czynnościach służbowych, policjant otrzymuje zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki wprowadzone w okresie zawieszenia, jeżeli nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby. Dotychczasowe brzmienie ust. 2 uzależniało niewypłacenie zawieszonych części uposażenia od zwolnienia policjanta z powodu skazania prawomocnym wyrokiem sądu. W kontekście opisanego problemu, odnoszącego się do zwolnienia ze służby w związku z wymierzeniem kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, zwolnienie za wyrok napotykało identyczne przeszkody. Przy zawieszeniu policjanta trwającym czasami powyżej 1,5 roku powodowało to znaczne i niczym nieuzasadnione koszty. Zmiana była więc konieczna.

Kolejne dwie zmiany również dotyczą przepisów odnoszących się do zwolnień ze służby. Pierwsza z nich to całkowicie nowy art. 42, który ma na celu zniwelowanie negatywnych skutków wadliwego zwolnienia ze służby w Policji. Druga to przekazanie kompetencji do zwolnienia policjantów ze służby organom niższego szczebla (art. 45). Obydwie zmiany jako istotne wymagają omówienia.

Aby zrozumieć powody zmiany art. 42, należy cofnąć się w czasie. W momencie wejścia w życie ustawy o Policji, to jest 10 maja 1990 r., art. 42 w połączeniu z art. 32 ust. 2 wyłączał możliwość dochodzenia przez policjantów roszczeń na drodze sądowej. Jednocześnie art. 42 w brzmieniu z 1990 r. był do-

kładnym powtórzeniem art. 17 ustawy o służbie funkcjonariuszy MO i SB z dnia 31 lipca 1985 r. (Dz. U. nr 38, poz. 181). W latach osiemdziesiątych decyzje dotyczące stosunku służbowego funkcjonariuszy nie podlegały kontroli na zasadach przewidzianych przez kodeks postępowania administracyjnego. Artykuł 17 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. zatem stanowił podstawę korygowania skutków zwolnienia ze służby w związku ze skazaniem prawomocnym wyrokiem sądu lub prawomocnym orzeczeniem o warunkowym umorzeniu postępowania, albo wymierzeniem kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, czy też przeniesieniem na niższe stanowisko służbowe, jeżeli zaistniały okoliczności uzasadniające uchylenie wydanych wcześniej decyzji. Zakres stosowania art. 42 w istotny sposób uległ ograniczeniu już na samym początku obowiązywania ustawy. Nastąpiło to w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 24 maja 1990 r. (Dz. U. nr 34, poz. 201). Na podstawie art. 3 tej ustawy zostały uchylone z dniem 27 maja 1990 r. „wszelkie przepisy szczególne ograniczające dopuszczalność zaskarżenia decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego. Tym samym stracił swoją moc art. 32 ust. 2 ustawy o Policji w części dotyczącej wyłączenia dochodzenia przez policjantów roszczeń na drodze sądowej”. Taki pogląd, wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 1991 r., sygn. Akt II SA35/91, został uznany za trafny m.in. w motywach: wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 września 1991 r. w sprawie I PRN 39/91 (OSP 1992 r., 118), orzeczenia K. 8/91 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 1992 r. i wniosków prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego sformułowanych w tym postępowaniu przed Trybunałem

Konstytucyjnym. Obecnie nikt już nie ma wątpliwości, że do stosunku służbowego policjantów, jako stosunku o charakterze administracyjno-prawnym, w rozpoznawaniu sporów z niego wynikłych mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W tym kontekście art. 42 już od początku obowiązywania ustawy o Policji był przepisem martwym. Został więc zmieniony na przepis, którego akurat brakowało w omawianej ustawie. Nowy określa uprawnienia policjantów w związku z niezgodnym z prawem zwolnieniem ze służby. Zawarte w nim rozwiązania uwzględniają 7-letni dorobek orzecznicy sądu administracyjnego dotyczący stosunku służbowego policjantów. Na podstawie nowego art. 42 uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji z powodu jej wadliwości stanowi podstawę przywrócenia do służby na stanowisko równorzędne. W takim wypadku zwolniony policjant w ciągu 7 dni od przywrócenia do służby musi zgłosić gotowość niezwłocznego jej podjęcia. Jeśli tego nie zrobi, z mocy ustawy nastąpi zwolnienie ze służby jak na własną prośbę. Przewidziano także sytuację, w której mimo zgłoszenia gotowości niezwłocznego podjęcia służby policjant nie może zostać do niej dopuszczony, gdyż po zwolnieniu zaistniały okoliczności powodujące niemożność jej pełnienia. Wówczas z mocy ustawy nastąpi zwolnienie ze służby ze względu na ważny interes służby, chyba że zaistnieje inna podstawa zwolnienia. Jednocześnie określono, od którego dnia powstaje prawo do uposażenia. Ponadto policjantowi przywróconemu do służby przyznano prawo do świadczenia pieniężnego za okres pozostawania poza służbą. Świadczenie jest równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem. Przysługuje za okres nie dłuższy niż 6 miesięcy i nie krótszy niż miesiąc.

Okres, za który przyznano świadczenie pieniężne, traktuje się za równorzędny ze służbą.

Znaczenie wymienionego wyżej art. 45, dotyczącego również problematyki zwolnień ze służby, polega na przyznaniu niektórym organom uprawnień, których nie posiadały do tej pory. Na jego podstawie komendant powiatowy (miejski) Policji otrzymał pełne uprawnienia personalne w stosunku do policjantów komendy powiatowej (miejskiej). Tym samym będzie przyjmował do służby oraz zwalniał z niej również oficerów (dotychczas tylko Komendant Główny Policji). Komendant powiatowy (miejski) będzie wydawał decyzje w sprawach określonych w art. 37-41, do tej pory zastrzeżonych dla komendanta wojewódzkiego Policji. Są to: powierzenie obowiązków służbowych na innym stanowisku służbowym w tej samej miejscowości, przeniesienie na niższe stanowisko służbowe, zawieszenie w czynnościach służbowych, skierowanie do komisji lekarskiej oraz zwolnienie ze służby. Na podstawie art. 45 również komendant wojewódzki otrzymał nowe uprawnienia. Chodzi tu o zwolnienie ze służby ze względu na ważny interes służby oraz rozstrzygnięcie o pozostawieniu w służbie policjanta skazanego prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo inne niż umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego.

Kolejnym nowym rozwiązaniem w ustawie o Policji jest art. 46a, który upoważnia Komendanta Głównego Policji do określenia zarządzeniem zasad prowadzenia przez przełożonych dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem służbowym policjantów oraz sposobu prowadzenia akt osobowych. Załącznikami do zarządzenia będą wzory rozkazów i innych decyzji wydawanych przez przełożonych. Znajdą się tu również zasady dokumentowania, na potrzeby postępowania emerytalnego, warunków, w których policjant pełni służbę.

Nowe brzmienie otrzymał art. 48. Jego ust. 1 jest konsekwencją zmiany art. 45 ust. 3, dotyczy on bowiem mianowania na stopnie w korpusie szeregowych Policji, w tym na stopień posterunkowego w dniu mianowania na stanowisko w związku z przyjęciem do służby. Jednocześnie zgodnie z ustępem 2 tego artykułu komendant wojewódzki Policji otrzymał uprawnienie do mianowania w korpusie aspirantów Policji (dotychczas Komendant Główny Policji). Również nowością jest przyznanie Komendantowi Głównemu Policji prawa mianowania na kolejne stopnie w korpusie oficerów Policji.

W kilku przypadkach dotychczasowe uprawnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazano Komendantowi Głównemu Policji. Dotyczy to: pozbawienia stopnia oficerskiego, przywrócenia stopnia oficerskiego, mianowania na pierwszy stopień oficerski przy przyjmowaniu do służby osoby posiadającej stopień wojskowy podporucznika, udzielania zezwolenia na przynależność do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych oraz przyznawania z uwagi na uzasadnione potrzeby rodziny policjanta odprawy w wysokości nie przekraczającej 50% w razie zwolnienia go ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 2.

Istotnej zmianie uległ art. 62 dotyczący udzielania zezwolenia na zajęcie zarobkowe poza służbą. Ustawa nie wymienia przełożonego, który wyraża zgodę. Jednocześnie wprowadzono obowiązek złożenia przez policjanta oświadczenia o stanie majątkowym. Realizacja tego obowiązku następuje na polecenie przełożonego. Omawiany artykuł zawiera upoważnienie do określenia na mocy rozporządzenia szczegółowych zasad i trybu udzielania zezwolenia na podjęcie zajęcia zarobkowego, składania oświadczenia o stanie majątkowym oraz właściwość przełożonych w tych sprawach.

Ostatnia zmiana, którą tylko zasygnalizuję, dotyczy art. 96 ust. 4. Jest ona związana z pokrywaniem przez Policję kosztów zakwaterowania policjanta przeniesionego z urzędu do służby w innej miejscowości, który w poprzednim miejscu pełnienia służby nie zwolnił zajmowanego lokalu lub domu. Takiemu policjantowi można przydzielić tymczasową kwatere według przysługujących norm, bez uwzględnienia zamieszkałych z nim członków rodziny. Koszty zakwaterowania są pokrywane ze środków budżetu Policji nie dłużej niż 2 lata od dnia przydzielenia tymczasowej kwatery.

Barbara ŚWIĄTKIEWICZ

U w a g i

na temat możliwości szybkiego zwolnienia ze służby w Policji za czyny uwłaczające godności munduru i dobru służby oraz informacja o stanie prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uposażenia oraz innych należności pieniężnych przysługujących policjantom skierowanym do szkoły lub na przeszkolenie albo studia w kraju

I. Uwagi na temat możliwości szybkiego zwolnienia ze służby w Policji za czyny uwłaczające godności munduru i dobru służby

Co pewien czas odżywa idea wprowadzenia do *ustawy o Policji* przepisu, umożliwiającego przełożonemu natychmiastowe zwolnienie ze służby policjanta. Na ogół przyczyną tego są wydarzenia z udziałem policjanta bulwersujące opinię społeczną, o których donosi prasa i inne publikatory. Przykładem może być zabicie młodego człowieka przez komendanta rejonowego w Łapach. Pomysł oczyszczenia szeregów Policji przez wyeliminowanie z nich ewidentnych przestępców jest słuszny. Policja, zgodnie z art. 1 ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia

1990 r. (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późniejszymi zmianami), została utworzona i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, a nie do naruszania tych dóbr. Pozostawanie w jej szeregach osób łamiących prawo niewątpliwie narusza zasadę ustawową wynikającą z art. 1. Czy więc należy, realizując przedstawioną zasadę, wprowadzić do ustawy przepis dający podstawę do niezwłocznego zwolnienia ze służby policjanta, który popełnił czyn niegodny munduru, służby?

Pierwszą reakcją na taką propozycję jest obawa o konsekwencje uprawnienia opartego na tak nieprecyzyjnych przesłankach, jak czyn niegodny munduru lub służby. Nawet, gdyby ograniczyć podstawę owego zwolnienia do przypadku oczywistego popełnienia przestępstwa, to taka propozycja regulacji ustawowej również rodzi obawy, że stanowiłaby przyczynę naruszeń podstawowych uprawnień wynikających ze stosunku służbowego, którego cechą jest stabilność, oraz zasady konstytucyjnej – domniemania niewinności.

Nie można dokonać oceny takiej propozycji bez odpowiedzi na pytanie: czy istniejące przepisy, stanowiące podstawy zwolnień policjantów ze służby, nie są wystarczającym warunkiem ochrony godności munduru i dobra służby? Przepis art. 41 w ustępie 1 określa przesłanki obligatoryjnego zwolnienia policjanta ze służby w wypadku:

- nieprzydatności do służby, stwierdzonej w opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej,
- wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby,
- skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego.

W ustępie 2 ww. przepis określa przesłanki fakultatywnego zwolnienia ze służby w wypadku:

- niewywiązywania się z obowiązków służbowych w okresie odbywania służby stałej, stwierdzonego w dwóch kolejnych opiniach, między którymi upłynęło co najmniej 6 miesięcy;
- skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo inne niż umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego;
- gdy wymaga tego ważny interes służby.

Przesłanki wymienione w art. 41 stanowią kompletny katalog przyczyn zwolnienia ze służby policjanta, który swoim czynem uwłaczał godności munduru lub służby. Dodawanie więc jeszcze jednej, wyjątkowej i ponadto obejmującej swoim zakresem wymienione, nie może zostać ocenione jako zabieg prawidłowy. Poza tym należy wskazać, że każda z istniejących przesłanek zwolnienia jest ustalana w innym trybie, zgodnie z odrębnymi przepisami. Tryb opiniowania służbowego został określony w *zarządzeniu Komendanta Głównego Policji w sprawie opiniowania służbowego policjantów z dnia 11 lipca 1992 r.*, zasady wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby w Policji zaś – w *rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad udzielania wyróżnień i prowadzenia postępowań dyscyplinarnych w stosunku do policjantów z 19 grudnia 1997 r.* (Dz. U. z 1998 r., nr 4, poz. 14); wyroki skazujące są wydawane na podstawie przepisów kodeksu postępowania karnego, a ustalenie naruszenia ważnego interesu służby następuje w sposób wskazany w art. 41 ust. 2 pkt 5 oraz art. 43 ust. 3 *ustawy o Policji*, a także w wypracowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy również wskazać, że rozkazy o zwolnieniu policjanta ze służby są decyzjami administracyjnymi i doręcza się je stronom zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Wymienione przepisy zapewniają pewien standard gwarancji uprawnień policjantów zwalnianych ze służby.

Faktem jest, że regulacje *ustawy o Policji*, zwłaszcza korelacja między zapisem art. 41 ust. 3 i art. 43 ust. 2, powodują częste wykorzystywanie tych przepisów do ucieczki przed zwolnieniem dyscyplinarnym ze służby. Zmiana przepisów wymienionej ustawy dokonana przy okazji reformy administracyjnej kraju spowodowała skreślenie ust. 2 art. 43, co sprawi, iż nie będzie okresu ochronnego dla policjantów zwalnianych ze służby w wyniku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, i w wyniku orzeczenia kary wydalenia ze służby. Niewątpliwie zmiana ta wpłynie na usprawnienie procedury zwalniania ze służby policjantów skazanych i ukaranych. Jeżeli nie oprotestu je Rzecznik Praw Obywatelskich, który wystąpił ostatnio do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że przepis art. 19 pkt 3 *ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym* z dnia 11 maja 1995 r. (Dz. U. nr 74, poz. 368 z późniejszymi zmianami) ogranicza kontrolę sądu w sprawach zwolnień dyscyplinarnych urzędników mianowanych, to będzie można zwalniać policjantów ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 i 4 niezwłocznie po uprawomocnieniu się wyroku, bez względu na to czy są chorzy, czy nie.

Wydaje się, że treść powołanych przepisów uzasadnia tezę o istnieniu wystarczających gwarancji prawnych ochrony godności munduru i służby. Poczucie niedosytu może raczej rodzić się w wyniku nieprawidłowości w stosowaniu wymienionych przepisów. Przykładowo, można wskazać na sprawę Pradeli z Katowic, którego skazano za przestępstwo z art. 145 k.k. – rozkaz personalny o zwolnieniu ze służby z dniem 30 kwietnia 1998 r. został mu doręczony 28 lipca 1998 r. W tym czasie wykonywał obowiązki służbowe (oskarżał przed kolegium ds. wykroczeń), a od 6 lipca 1998 r. zaprzestał służby z powodu

choroby. Sprawa jest w NSA i szanse na utrzymanie decyzji o zwolnieniu są niewielkie. W innej sprawie – Feliksa – Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzję o zwolnieniu ze służby, wskazując na wadę polegającą na zbytnim wydłużeniu realizacji obowiązku ustawowego. Stan faktyczny był następujący: policjant został oskarżony o przestępstwo z art. 247 k.k.; zanim zakończono postępowanie karne, ukarano go karą dyscyplinarną, która została zatarta przed terminem. W dwa lata po wydaniu przez sąd wyroku skazującego na grzywnę wojewódzka komisja lekarska uznała go za trwale niezdolnego do służby. Wówczas został zwolniony na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 4 *ustawy o Policji*. Sąd uchylił zaskarżoną decyzję wskazując, że podstawą zwolnienia ze służby powinien być art. 41 ust. 1 pkt 1 *ustawy o Policji*. Tego typu uchybienia w procedurze zwalniania policjanta ze służby rodzą nie tylko poczucie braku dolegliwości, lecz także opinię o tolerowaniu, chronieniu przez Policję przestępców w swoich szeregach. Zdarza się, że takie odczucia powstają niezależnie od starań służb kadrowych. Przykładem może być sprawa Czai ze Słupska. Prokurator nie udostępnił materiałów ze śledztwa, sam Czaja przebywał na obserwacji psychiatrycznej, uniemożliwiającej przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego. Ponieważ złożył raport o zwolnienie ze służby, musiał zostać zwolniony na podstawie art. 41 ust. 3 *ustawy o Policji*.

Reasumując, należy podkreślić, że nie ma przesłanek uzasadniających wprowadzenie szczególnej regulacji ustawowej, dającej podstawę do natychmiastowego zwolnienia policjanta ze służby za czyny uwłaczające godności munduru lub służby. Rezygnacja z gwarancji stosunku służbowego, zawartych w *ustawie o Policji*, niesie niebezpieczeństwo ograniczenia wolności konstytucyjnych. Pozwolę sobie powtórzyć hasło już

parokrotnie przeze mnie przytaczane przy innych okazjach – pamiętajmy, że policjant to też człowiek.

II. Informacja o stanie prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uposażenia oraz innych należności pieniężnych przysługujących policjantom skierowanym do szkoły lub na przeszkolenie albo studia w kraju

Projekt należy do najbardziej opornie realizowanych w procedurze legislacyjnej. Część uwag zgłaszanych przez Departament Legislacyjny rządu oraz Departament Prawny MSWiA nasuwa wątpliwości co do zrozumienia proponowanych przepisów. Aby przerwać nieporozumienia, które nawarstwiły się przy opracowywaniu tego aktu prawnego, podjęliśmy wspólnie z Biurem Prawnym KGP inicjatywę wyjaśnienia i dopracowania tekstu projektu w trakcie spotkań bezpośrednich. Jedno z nich, z pracownikiem Departamentu Prawnego MSWiA, już się odbyło i udało się nam przekonać naszego adwersarza nie tylko do potrzeby i zasadności proponowanych regulacji, lecz także do istnienia w *ustawie o Policji* podstaw prawnych do ich wprowadzenia. W najbliższym czasie jest planowane spotkanie z prawnikiem z Departamentu Legislacyjnego rządu, które, mam nadzieję, doprowadzi do osiągnięcia konsensusu co do treści proponowanych rozwiązań. Projekt zakłada określenie zasad przyznawania uposażenia i innych należności pieniężnych policjantom skierowanym nie tylko do szkoły lub na przeszkolenie do szkół resortu spraw wewnętrznych lub MON, lecz także studiującym w uczelniach cywilnych. Mam nadzieję,

że już w niedługim czasie rozporządzenie to zostanie podpisane, co zakończy trwającą ponad rok sprawę uposażenia i należności słuchaczy szkół policyjnych (różnie rozstrzyganą w komendach wojewódzkich Policji) oraz uprawnień policjantów kształcących się w szkołach i na uczelniach cywilnych. Ta ostatnia kwestia również jest rozmaicie rozstrzygana w poszczególnych komendach wojewódzkich Policji, a ponieważ informacje, jakie wymieniają między sobą policjanci spotykając się na uczelniach, są sprzeczne, funkcjonariusze wysyłają wiele pism, próbując uzyskać uprawnienia, których przyznania komendant wojewódzki odmówił (są nawet odwołania od odmowy udzielania urlopu szkoleniowego).

Krzysztof J A N K O W S K I

***Wpływ reorganizacji Policji,
wynikającej z reformy administracji publicznej,
na treść stosunku służbowego policjantów
na dzień 1 stycznia 1999 r.
(opinia prawna)***

Reforma administracji publicznej i związany z nią nowy trójstopniowy podział terytorialny państwa wpływa bezpośrednio na kształt organizacji Policji. Zgodnie z nowym art. 6 ust. 2 *ustawy o Policji* z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późniejszymi zmianami) od 1 stycznia 1999 r. zasięg działania organów administracji rządowej właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu wojewódzkim i powiatowym będzie odpowiadał zasadniczemu podziałowi terytorialnemu państwa. Obecnie zasięg działania terenowych organów Policji odpowiada takiemu podziałowi kraju tylko na szczeblu wojewódzkim. Mamy więc 49 komend wojewódzkich Policji, ale także ponad 400 komend rejonowych Policji, których właściwość terytorialną określił Komendant Główny Policji. Właściwość ta nie pokrywa się z podziałem na powiaty.

Ustawa o wprowadzeniu trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz. U. nr 96, poz. 603 i nr 104, poz. 656) spowodowała, że od 1 stycznia

1999 r. będzie 16 województw, 308 powiatów i 64 miasta na prawach powiatu oraz 2489 gmin. Na podstawie tych ustaw oraz ustawy z dnia 13 października 1998 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872) – będzie funkcjonowało 16 komend wojewódzkich Policji oraz Komenda Stołeczna Policji na obszarze powiatu warszawskiego, działająca na prawach komendy wojewódzkiej, a także ponad 350 komend powiatowych i miejskich Policji. Powyższe liczby wskazują kierunek reorganizacji Policji. Szczegółowe jej zasady określa wspomniana ustawa z dnia 13 października 1998 r. Zgodnie z art. 16 ust. 1 z dniem 1 stycznia 1999 r. jednostki organizacyjne mające siedziby w mieście, będącym siedzibą wojewody (komenda wojewódzka Policji), stają się jednostkami organizacyjnymi stanowiącymi aparat pomocniczy odpowiednich kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich w rozumieniu ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy kompetencyjnej, z zastrzeżeniem art. 32. Tym samym komendy wojewódzkie Policji w: Szczecinie, Gdańsku, Olsztynie, Białymstoku, Bydgoszczy, Poznaniu, Gorzowie Wielkopolskim, Łodzi, Kielcach, Lublinie, Rzeszowie, Krakowie, Katowicach, Opolu oraz we Wrocławiu stają się aparatem pomocniczym, czyli komendą, za pomocą której komendant wojewódzki Policji wykonuje swoje zadania. Poza tym na podstawie art. 16 ust. 2 tej ustawy istniejące 31 grudnia 1998 r. jednostki organizacyjne (komendy wojewódzkie Policji) w miastach, które od 1 stycznia 1999 r. nie będą siedzibami wojewodów, z tym dniem wchodzi w skład jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy odpowiednich kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, czyli wymienionych wyżej komendantów wojewódzkich Policji. Jednocześnie z dniem 1 stycznia

1999 r. tworzy się komendę wojewódzką Policji, obejmującą zasięgiem swojego działania obszar województwa mazowieckiego z wyłączeniem obszaru powiatu warszawskiego. Na wspomnianym obszarze na prawach komendy wojewódzkiej Policji będzie działać od 1 stycznia 1999 r. Komenda Stołeczna Policji jako jednostka organizacyjna stanowiąca aparat pomocniczy Komendanta Stołecznego Policji (art. 32 ust. 1 i 2). Należy dodać, że zgodnie z art. 16 ust. 3 tej ustawy minister właściwy do spraw administracji publicznej, na wniosek Delegata Rządu, na mocy zarządzenia wydanego do dnia 30 listopada 1998 r., może ustalić inne niż określone w ust. 1 siedziby jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy odpowiednich kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich.

Powołane wyżej art. 16 i 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. określają podstawowy tryb powstawania komend wojewódzkich Policji, których terytorialny zasięg działania odpowiada nowemu podziałowi administracyjnemu państwa. Zawarty w tych przepisach mechanizm powoduje inne skutki dla wymienionych wyżej 16 komend wojewódzkich Policji i Komendy Stołecznej Policji oraz pozostałych 33 komend wojewódzkich Policji. Jednocześnie odmienne skutki powstaną w różnych płaszczyznach, np. organizacyjnej czy w odniesieniu do stosunku służbowego policjantów i stosunku pracy pracowników. W płaszczyźnie organizacyjnej z jednej strony mamy do czynienia ze zniesieniem 33 komend wojewódzkich Policji jako podmiotu praw i obowiązków powstających w związku z wypełnianiem zadań urzędu podległego terenowemu organowi Policji stopnia wojewódzkiego, który z dniem 31 grudnia 1998 r. ulega zniesieniu, z drugiej zaś wymienione 16 komend wojewódzkich Policji (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 16 ust. 3)

i KSP z mocy ustawy stają się w dniu 1 stycznia 1999 r. jednostkami Policji szczebla wojewódzkiego (art. 16 ust. 1 i art. 32 ust. 2). Podobne rozwiązanie zastosowano w art. 17 ust. 1 w odniesieniu do komend rejonowych Policji, które z dniem 1 stycznia 1999 r. w mieście będącym siedzibą władz powiatu stają się aparatem pomocniczym komendanta powiatowego Policji. Ponadto, 1 stycznia 1999 r., zgodnie z art. 30 ust. 3 pkt 2, przekształceniu ulegają także dotychczasowe komisariaty i komisariaty specjalistyczne Policji, które stają się komisariatami i komisariatami specjalistycznymi Policji podległymi właściwym miejscowo komendantom, odpowiednio – powiatowym (miejskim) i wojewódzkim Policji. Sposób przekształcania komend wojewódzkich Policji oraz KSP, o którym mowa w art. 16 ust. 1 i art. 32 ust. 2 powoduje, że status policjantów i pracowników jest taki sam, albowiem zajmowane przez nich stanowiska, zakres obowiązków oraz miejsce pełnienia służby (wykonywania pracy) 1 stycznia 1999 r. nie ulegają zmianie. To samo odnosi się do komend i komisariatów, o których mowa w art. 17 ust. 1 oraz art. 30 ust. 3 pkt 2.

Komendy wojewódzkie Policji jako jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 16 ust. 2 w znaczeniu przedmiotowym rozumianym jako kompleks osobowy i majątkowy, odpowiednio zorganizowany w celu prowadzenia działalności ustawowej (m.in. etaty wraz z zajmującymi je policjantami oraz pracownikami), nie zostają zniesione. Na podstawie art. 16 ust. 2 i art. 32 ust. 1 mamy do czynienia z wejściem 32 komend wojewódzkich w skład 16 komend wojewódzkich, mających siedziby w mieście będącym siedzibą wojewody. Tym samym następuje włączenie jednej jednostki Policji do innej jednostki Policji. Policjanci i pracownicy włączanych jednostek zachowują dotychczasowe stanowiska. Jednocześnie na podstawie

art. 33 ust. 1 pkt 1 osoby pełniące obowiązki komendanta wojewódzkiego Policji przejmują wykonywanie kompetencji wynikających ze stosunku służbowego lub stosunku pracy odpowiednio wobec policjantów i pracowników dotychczasowych komend wojewódzkich i komisariatów specjalistycznych, które miały siedziby na obszarze województwa.

Nieco inaczej od strony organizacyjnej będzie wyglądała sytuacja komendy wojewódzkiej obejmującej zakresem swojego działania obszar województwa mazowieckiego, nie ma bowiem w tym wypadku jednej komendy wojewódzkiej Policji, która przekształci się w aparat pomocniczy komendanta wojewódzkiego Policji. Z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. wynika, że wymienioną tam komendę tworzy się. W kontekście art. 16 ust. 2 możemy stwierdzić, że będzie ona tworzona od początku na podstawie obecnych komend wojewódzkich Policji w: Płocku, Radomiu, Siedlcach, Ostrołęce i Ciechanowie. Do czasu mianowania na stanowiska służbowe lub zaproponowania nowych warunków pracy w nowo utworzonej komendzie wojewódzkiej Policji lub komendzie powiatowej Policji policjanci i pracownicy zachowują dotychczasowe stanowiska. Podobną konstrukcję przyjęto w wypadku tworzenia komendy miejskiej Policji (art. 30 ust. 1).

W świetle powołanych przepisów i wskazanych przekształceń można uznać, że na dzień 1 stycznia 1999 r. stosunki służbowe i stosunki pracy trwają na warunkach określonych do dnia 31 grudnia 1998 r. Tym samym skutek następuje z mocy prawa, a dla jego wywołania nie jest wymagane potwierdzenie ze strony pełniącego obowiązki komendanta wojewódzkiego Policji czy pełniącego obowiązki komendanta powiatowego Policji. Należy tu stwierdzić, że dotychczas zajmowane stanowisko służbowe w znoszonych 33 komendach wojewódzkich

Policji oraz kilkudziesięciu komendach rejonowych Policji będzie w nowej jednostce Policji podstawą ustalenia uposażenia (wynagrodzenia), przypisany do tego stanowiska zakres obowiązków stanie się bowiem nieaktualny z dniem 1 stycznia 1999 r. Poza tym na ten dzień nie jest możliwa zmiana miejsca pełnienia służby, nawet jeśli przyjmiemy, że nastąpiło przeniesienie z urzędu.

Odstępstwa od zasady trwania stosunku służbowego na warunkach określonych przed 31 grudnia 1998 r. ustawa z dnia 13 października 1998 r. przewiduje tylko wobec komendantów Policji i ich zastępców. Poza tym powołana ustawa nie zawiera szczegółowych rozwiązań mających wpływ na treść stosunku służbowego po 1 stycznia 1999 r., co powoduje, że w tym względzie będą miały zastosowanie przepisy *ustawy o Policji* z dnia 6 kwietnia 1990 r. Wszelkie przesunięcia na stanowiskach muszą odbywać się na podstawie rozwiązań zawartych w tej ustawie. Ta faza postępowania w stosunku do policjantów będzie związana z etatem jednostek Policji i z możliwością zatrudnienia policjantów na danym terenie. Jednocześnie w przypadkach szczególnie uzasadnionych policjant przeniesiony na stanowisko służbowe zaszeregowane do niższej grupy uposażenia zasadniczego będzie mógł zachować prawo do zaszeregowania na poprzednio zajmowanym stanowisku, z zachowaniem stopnia związanego z tym stanowiskiem (art. 103 ust. 2 *ustawy o Policji* z dnia 6 kwietnia 1990 r.). Uprawnienie do podejmowania decyzji w tych sprawach ustawa z dnia 13 października 1998 r., przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, przyznała na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 1999 r. właściwym komendantom wojewódzkim Policji.

Status policjanta – radnego

(opinia prawna)

W ostatnich wyborach samorządowych kandydowali liczni policjanci. Niektórych wybrano do organów wykonawczych i pełnią funkcję wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Sytuacja ta wymaga określenia ich statusu prawnego.

1. W okresie kandydowania policjantów w wyborach powstała kwestia zgodności faktu kandydowania policjantów z list partyjnych z art. 63 *ustawy o Policji* z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późniejszymi zmianami). Podnoszono, że kandydowanie z określonej listy partyjnej jest dowodem utożsamiania się z pewnymi poglądami politycznymi reprezentowanymi przez tę partię, że obliguje kandydata do osiągnięcia celów danej partii po wygraniu wyborów. Wydaje się, że nie ma przesłanek prawnych do przyjęcia założenia, iż policjant, kandydując w wyborach z listy partii politycznej, reprezentuje na zewnątrz określone ugrupowanie polityczne jako strukturę organizacyjną oraz że w wypadku wyboru na radnego będzie działał w organach, do których został wybrany jako przedstawiciel tej partii z obowiązkiem realizowania jej zadań. Z art. 1 i następnych *ustawy o partiach politycznych* z 27 czerwca 1997 r. (Dz. U. nr 98, poz. 604) nie wynika dla osób nie będących członkami partii politycznej, kandydujących z listy danej partii ani obowiązek reprezentacji na zewnątrz tej partii,

ani obowiązek dążenia do jej celów w wypadku wyboru kandydata do organów samorządowych. Obowiązki takie nie wynikają również z *ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* z dnia 16 lipca 1998 r. (Dz. U. nr 95, poz. 602). Pogląd zaś zakładający, że policjant kandydujący z listy określonej partii politycznej jest wyrazicielem opinii politycznych i społecznych tej partii, nie może powodować uznania, iż takie „wyrazicielstwo” narusza zakaz wynikający z art. 63 *ustawy o Policji*. Przepis ten zakazuje policjantom członkostwa w partiach politycznych, a nie wyrażania poglądów politycznych i społecznych. Próba wykładni rozszerzającej ustawowy zakaz członkostwa policjantów w partiach politycznych narusza podstawowe zasady Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określone w art. 30, 31 i 32. W związku z tym jest niedopuszczalna. Nie można wprowadzić aktem prawnym niższego rzędu niż ustawa ograniczenia prawa policjantów do kandydowania w wyborach do władz samorządowych czy do parlamentu.

2. Odrębnym problemem jest sytuacja policjanta, który został wybrany do władz samorządowych (kwestia możliwości łączenia mandatu posła i senatora z pełnieniem służby w Policji została jednoznacznie rozstrzygnięta przez przepisy art. 103 i 108 Konstytucji).

W świetle przepisów *ustaw: o samorządzie terytorialnym* z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 1996 r. nr 13, poz. 74), *o samorządzie powiatowym* z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. nr 91, poz. 578) i *o samorządzie województwa* z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. nr 91, poz. 576) należy stwierdzić, że nie ma jednoznacznych podstaw do ograniczania praw policjanta radnego w związku ze stosunkiem służbowym. Do kwestii wymagających omówienia należy m.in. zakaz łączenia sprawowania mandatu

radnego z pracą w urzędzie gminy (art. 24b ustawy z dnia 8 marca 1990 r.). Podobne zapisy dotyczą zakazu łączenia sprawowania mandatu radnego z pracą w urzędzie marszałkowskim lub na stanowisku kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej w tym województwie (art. 26 *ustawy o samorządzie województwa*) i odpowiednio powiatowej jednostki organizacyjnej (art. 24 *ustawy o samorządzie powiatu*). Przepisy te nie wprowadzają zakazu łączenia mandatu radnego z pozostawaniem w stosunku służbowym. Jedynym kryterium, które może skutkować albo rozwiązaniem stosunku służbowego, albo rezygnacją z mandatu radnego może być obiektywna niemożność połączenia przez określoną osobę obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska w jednostce Policji i ze sprawowania mandatu radnego. Jeżeli obowiązki te dają się pogodzić to zgodnie z przepisami powoływanych ustaw „pracodawca” jest zobowiązany zwolnić radnego w celu umożliwienia brania udziału w pracach organów samorządowych. Na tle zapisów dotyczących obowiązków pracodawcy radnego w powoływanych ustawach należy podkreślić, że Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie stwierdził, iż ustawowy zapis dotyczący ochrony stosunku pracy radnego nie ma zastosowania do policjantów (por. wyrok z dnia 5 marca 1997 r. II SA 1260/96). Można więc *per analogiam* przyjąć, że ustawowy obowiązek zwalniania pracowników z obowiązku wykonywania pracy nie ma zastosowania w stosunku do policjantów. Jednakże wydaje się, że wykładnia celowościowa tych przepisów wskazuje na zasadność udzielania takiego zwolnienia także w stosunku do policjantów w sytuacji, kiedy interes służby nie jest zagrożony.

Celem wprowadzenia przedmiotowej regulacji było umożliwienie radnym pracującym wykonywania obowiązków radnego. Jedynym ograniczeniem zakresu zwolnień od zajęć służ-

bowych policjantów radnych mogą być ich obowiązki służbowe, których mogą nie pogodzić z obowiązkami radnego. Taka sytuacja powstaje w wypadku osób pełniących funkcje kierownicze w jednostkach Policji oraz tych, które zostały wybrane na wójtów, burmistrzów itd. Osoby te muszą dokonać wyboru, które zadania będą realizowały. Jeśli wybiorą zadania samorządowe, stosunek służby może albo ulec rozwiązaniu (na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 3 *ustawy o Policji*), albo zawieszeniu przez udzielenie urlopu bezpłatnego. Brak jest szczegółowych przepisów regulujących zasady udzielania urlopów bezpłatnych policjantom w związku z wyborem na radnego. Należy więc stosować § 54 i następne *zarządzenia nr 29 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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 z dnia 11 czerwca 1997 r.* (Dz. Urz. MSWiA nr 5, poz. 49), udzielając urlopu bezpłatnego „z innych ważnych przyczyn”. Natomiast decyzja o zwolnieniu ze służby może być podjęta tylko wówczas, gdy policjant wyrazi zgodę na zwolnienie ze służby. Co prawda nie ma formalnoprawnego wymogu uzyskania takiej zgody, lecz dotychczasowa praktyka wypracowała taką właśnie zasadę działania. Obecnie wprowadzenie odmiennych reguł postępowania spowodowałoby pogorszenie sytuacji policjantów radnych, którzy podejmowali decyzję o kandydowaniu w określonych uwarunkowaniach prawnych. W razie wszczęcia postępowania w sprawie zwolnienia ze służby policjanta radnego nie ma potrzeby uzyskiwania zgody organów samorządowych (patrz powoływany wyrok NSA).