

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI  
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



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

Nr 1 (36)

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

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

Dariusz JANKOWSKI, Bronisław KACHNIKIEWICZ, Hanna KARASZEWSKA, Kazimierz KOWALSKI, Jan ŁOZIŃSKI, Anna NIEWIADOMSKA, Izabela NOWICKA, Ewa RUDNICKA (sekretarz), Maciej SŁAWIŃSKI (przewodniczący), Barbara ŚWIĄTKIEWICZ (zastępca przewodniczącego), Danuta TRUŚ

**REDAKCJA I KOREKTA**

Ewa RUDNICKA

**PROJEKT OKŁADKI**

Danuta CZERSKA

**SKŁAD KOMPUTEROWY**

Marzena BIERNACKA

© COPYRIGHT BY BIURO PRAWNE KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE  
ZAM. NR 54/2009; NAKŁAD 1300 EGZ.

**ISSN 1506-5170**

## SPIS TREŚCI

<b>B. ŚWIĄTKIEWICZ</b> , <i>Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 marca 2008 r. (sygn. akt II S.A./Wa 1759/07)</i> .....	5
<b>A. KORCZ-MACIEJKO, W. MACIEJKO</b> , <i>Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 74/07</i> .....	17
<b>P. DĄBROWSKI, T. NIEWIEROWSKI</b> , <i>Przyczynek do zmiany postępowania powypadkowego w jednostkach organizacyjnych Policji</i> .....	47
<b>M. SŁAWIŃSKI</b> , <i>Klauzule tajności materiałów z kontroli operacyjnej przekazywanych prokuratorowi</i> .....	51
<b>M. J. SZCZAWIŃSKI</b> , <i>Postępowanie z aktami kontroli operacyjnej nadestawanymi z Policji do prokuratury w sytuacji, gdy nie dają one podstaw do wszczęcia postępowania ani w żaden inny sposób, w tym we wszczętych wcześniej postępowaniach, nie mogą być wykorzystane na potrzeby postępowania karnego (opinia prawna)</i> .....	55
<b>J. ŁOZIŃSKI</b> , <i>Możliwość popełnienia wykroczenia drogowego z pobudek chuligańskich (opinia prawna) ...</i>	58
<b>M. T. ANTONOWICZ</b> , <i>Zgoda przewozowa i uprzednia zgoda przewozowa w obrocie bronią palną</i> .....	60

<b>M. J. SZCZAWIŃSKI</b> , <i>Opinia prawna dotycząca uwag zawartych w notatce służbowej sporządzonej 24 września 2008 r. przez Zespół Kontrolny Biura Ochrony Informacji Niejawnych</i> .....	71
<b>M. SŁAWIŃSKI</b> , <i>Warunkowe umorzenie postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego jako ewentualna podstawa do odmowy dostępu do tajemnicy państwowej (opinia prawna)</i> .....	73

**Barbara ŚWIĄTKIEWICZ**  
radca prawny

***Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu  
Administracyjnego w Warszawie z dnia  
19 marca 2008 r. (sygn. akt II S.A./Wa 1759/07)***

W wyroku z dnia 19 marca 2008 r. (sygn. akt II S.A./Wa 1759/07) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyraził następujący pogląd: „W ocenie Sądu wyrok WSA z dnia 24.01.07 wiązał organ w dacie wydania zaskarżonego rozkazu o uposażeniu (art. 153 ppsa) wiązał pomimo braku jego prawomocności”. Pogląd ten ma istotne znaczenie dla praktyki postępowań administracyjnych, toczących się po wyrokach sądów administracyjnych, w których – na podstawie art. 152 ppsa – sądy stwierdziły niewykonalność zaskarżonych decyzji. Niewykonalność decyzji orzeczonych w nieprawomocnym wyroku jest problemem prawnym, zwłaszcza że przepis stanowiący podstawę tego typu orzeczeń sądu jest nowym rozwiązaniem w postępowaniu sądo-administracyjnym.

Stan faktyczny sprawy będącej przedmiotem rozstrzygnięcia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie był następujący. Policjant został przeniesiony na równorzędne stanowisko służbowe. Decyzję o przeniesieniu uchylił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 24 stycznia 2007 r. (II S.A./Wa 2074/06),

w którym zawarł postanowienie o stwierdzeniu, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości. Wyrok WSA w Warszawie został zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W dacie wydania decyzji o ustaleniu policjantowi uposażenia – w związku ze zmianą przepisów regulujących zasady otrzymywania i wysokość uposażenia zasadniczego policjantów – wyrok WSA był nieprawomocny. Organ uznał, że zmiana przepisów jest obligatoryjną przesłanką ustalenia policjantowi składników uposażenia według nowych zasad. Ta decyzja stała się przedmiotem skargi do WSA. Jednocześnie organ uznał, że decyzja o mianowaniu policjanta na równorzędne stanowisko została już wykonana (przed wyrokiem WSA), dlatego nie ma możliwości wstrzymania jej wykonania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w glosowanym wyroku podzielił ten pogląd co do zasady. Jednakże wskazał, że instytucja wstrzymania wykonania decyzji określona w art. 152 ppsa wyklucza stosowanie jej do aktów lub czynności z natury rzeczy niepodlegających wykonaniu oraz aktów lub czynności już wykonanych przed wydaniem wyroku. W uzasadnieniu glosowanego wyroku WSA powołuje się na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 29 lipca 2004 r. sygn. akt OSK 591/04): „stwierdzenie przez Sąd, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu oznacza, że decyzja ta nie wywołuje skutków prawnych, które wynikają z jej rozstrzygnięcia, od chwili wydania wyroku, mimo że wyrok uchylający tę decyzję nie jest jeszcze prawomocny”.

Przytoczone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny opinie zawarte w pracy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Komentarz* B. Dautera, B. Gruszczyńskiego, A. Kabata, M. Niezgódki-Medek (Wolters-Kluwer, wydanie II, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2006,

s. 323) i orzecznictwie nie korespondują z rozstrzygnięciem Sądu, który uznał, że „opierając się na art. 152 ppsa w związku z treścią wyroku z dnia 24.01.07 skarżącemu winno być przyznane uposażenie adekwatne do poprzednio zajmowanego stanowiska”.

Takie zdanie sądu rodzi konieczność wydania decyzji administracyjnej, regulującej, zgodnie z nieprawomocnym rozstrzygnięciem WSA, określony stan prawny. Może to prowadzić do znacznego skomplikowania sytuacji prawnej strony w postępowaniu administracyjnym w razie np. uchylenia zaskarżonego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Sądzę, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w glosowanym wyroku mylnie zinterpretował pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w powołanym wyroku. Należy, moim zdaniem, rozróżnić wywoływanie skutków prawnych od chwili wydania wyroku od związania organu nieprawomocnym wyrokiem. Zgodnie z art. 286 § 1 ppsa sąd zwraca akta sprawy wraz z orzeczeniem po jego uprawomocnieniu. Od daty doręczenia akt z orzeczeniem organowi biegnie termin załatwienia sprawy, jest on więc zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej zgodnej z treścią prawomocnego wyroku. Wydanie decyzji administracyjnej przed uprawomocnieniem się wyroku nie ma podstaw prawnych. Organ nie jest zobowiązany do wydania decyzji przed uprawomocnieniem się wyroku. „Wykonalność” decyzji ma zdaniem NSA (por. wyrok z dnia 29 lipca 2004 r. sygn. akt OSK 591/04) o wiele większe znaczenie, podobnie jak duże znaczenie ma „wykonanie decyzji” w rozumieniu art. 130 § 1 i 2 k.p.a. Gdyby na przykładzie rozstrzyganego przypadku przeprowadzić symulację – decyzja o mianowaniu policjanta na równorzędne stanowisko służbowe została uchylona przez WSA w Warszawie wyro-

kiem z dnia 24 stycznia 2007 r., WSA w Warszawie stwierdził, że decyzja nie podlega wykonaniu w całości. Wyrok jest nieprawomocny w dacie wejścia w życie nowych regulacji dotyczących uposażenia policjantów. W myśl interpretacji WSA w Warszawie zawartej w glosowanym wyroku należało wydać decyzję o uposażeniu policjanta przyjmując, że zajmuje on stanowisko służbowe, na którym był przed wydaniem decyzji o przeniesieniu na inne stanowisko służbowe. Wydanie takiej decyzji wywołuje skutki od daty jej doręczenia stronie, co w wypadku niewniesienia odwołania powoduje, że decyzja staje się ostateczna. W razie uchylecia wyroku WSA przez Naczelny Sąd Administracyjny policjant pozostaje na stanowisku, na które został przeniesiony, a uposażenie ma określone według stawek przewidzianych dla stanowiska poprzednio zajmowanego. Powstaje wątpliwość, czy w takim przypadku może mieć zastosowanie art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. Czy kwestia mianowania policjanta na stanowisko służbowe jest zagadnieniem wstępnym w postępowaniu dotyczącym określenia stawki uposażenia zasadniczego policjanta? Jeżeli tak to zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. należało postępowanie w tej sprawie zawiesić.

Słuszny wydaje mi się pogląd odnoszący stwierdzenie niewykonania uchylonej przez sąd decyzji tylko do daty skutków prawnych. Przenosząc to twierdzenie na stan faktyczny omawianego wyroku należy przyjąć, że w wypadku uprawomocnienia się wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skutki prawne, w tym dotyczące uposażenia, będą występowały od daty wydania wyroku, a nie od daty jego uprawomocnienia czy doręczenia (art. 286 ppsa). Nie można więc zgodzić się z opinią Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zawartą w glosowanym wyroku, jakoby przed uprawomocnieniem się wyroku skarżącemu powinno być przyznane uposażenie adekwatne do poprzed-



nio zajmowanego stanowiska. Mając na uwadze fakt, że przepisy dotyczące zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów w kwestii określenia wysokości mnożnika miały charakter obligatoryjny, przyznanie policjantowi uposażenia zgodnego z zajmowanym stanowiskiem było poprawne. Dopiero oddalenie skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny i uprawomocnienie się wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego mogło spowodować ustalenie daty mianowania policjanta na stanowisko służbowe oraz określenia wysokości uposażenia zasadniczego policjanta od dnia wydania wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, czyli od 24 stycznia 2007 r.

Marzec, 2009 r.

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

Dnia 19 marca 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Ewa Pisula-Dąbrowska (spr.)  
Sędzia WSA Stanisław Marek Pietras  
Asesor WSA Jarosław Trelka  
Protokolant Mateusz Rogala

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 marca 2008 r.

sprawy ze skargi **Stanisława K.**

na decyzję **Komendanta Głównego Policji**

z dnia **8 sierpnia 2007 r. nr (...)**

w przedmiocie **ustalenia składników uposażenia zasadniczego**

- 1) uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję ją poprzedzającą Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. z dnia 24 kwietnia 2007 r. nr (...),**
- 2) stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości.**

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Mateusz Rogala  
starszy sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Rozkazem personalnym nr (...) z dnia 8 sierpnia 2007 r. Komendant Główny Policji na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § 2 k.p.a. utrzymał w mocy rozkaz personalny nr (...) z dnia 24 kwietnia 2007 r. Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. w przedmiocie ustalenia Stanisławowi K. uposażenia.

W uzasadnieniu organ wskazał, że z urzędu zobowiązany był podnieść mnożnik uposażenia bowiem z dniem 28 marca 2007 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 marca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 53, poz. 357), na mocy którego mnożnik kwoty bazowej służący do ustalenia dotychczasowej miesięcznej stawki uposażenia policjanta zwiększył się z dniem 1 stycznia 2007 r. o 0,08 kwoty bazowej. W tym stanie rzeczy organ pierwszej instancji ustalił Stanisławowi K., z uwzględnieniem wprowadzonej podwyżki, uposażenie zasadnicze przyporządkowane do stanowiska radcy.

Komendant Główny Policji wskazał dodatkowo, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2007 r. który zapadł w sprawie o sygn. II SA/Wa 2047/06 (w sprawie ze skargi Stanisława K. na rozkaz personalny Komendanta Głównego Policji z dnia 14 września 2006 r. nr (...) w przedmiocie mianowania na równorzędne stanowisko) dotyczy innego równolegle toczącego się postępowania i postępowanie to nie zostało prawomocnie zakończone do dnia wydania decyzji w przedmiotowej sprawie.

Powyższa decyzja stała się przedmiotem skargi Stanisława K. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wnosząc o uchylenie zaskarżonego rozkazu skarżący podniósł, iż organ wydając zaskarżony rozkaz pominął rozstrzygnięcie Sądu zawarte w pkt 2 wyroku z dnia 24 stycznia 2007 r. sygn. II SA/WA 2074/06 o tymczasowej ochronie prawnej (art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Wskazał, iż wyrokiem tym została uwzględniona jego skarga, w wyniku czego uchylony został rozkaz personalny w przedmiocie mianowania go na równorzędne stanowisko. Podniósł też, że w pkt 2 sentencji wyroku Sąd stwierdził, że zaskarżony rozkaz personalny nie podlega wykonaniu w całości. Zdaniem skarżącego dokonane przez Sąd wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu w pkt 2 sentencji oznacza, że akt ten nie wywołuje skutków prawnych z niego wynikających. Rozstrzygnięcie pkt 2 wyroku stanowi tymczasową ochronę strony przed negatywnymi skutkami zaskarżonej decyzji. Skoro więc Sąd wstrzymał wykonanie decyzji o przeniesieniu skarżącego na inne stanowisko służbowe, to nie można było zmieniać mu uposażenia, zakładając, że zmiana stanowiska w sferze prawnej nastąpiła.

W odpowiedzi na skargę Komendant Główny Policji wniósł o jej oddalenie. Dodatkowo stwierdził, że uchylony wyrokiem rozkaz personalny został wykonany przed jego zaskarżeniem i w związku z tym nie było możliwe wstrzymanie jego wykonania. Wyjaśnił, że wyrok z 24 stycznia 2007 r. (uchylający decyzje w przedmiocie przeniesienia skarżącego na inne stanowisko) został przez organ zaskarżony skargą kasacyjną do NSA i skarga ta w dniu wydania decyzji o uposażeniu – podwyższeniu mnożnika nie była jeszcze przez NSA rozpoznana. Brak rozpoznania skargi

przez NSA oznacza zdaniem organu, że zapadły w sprawie przeniesienia wyrok był nieprawomocny i nie wiązał organu w sprawie uposażenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, zważył co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnianie. Istota sporu sprowadza się do wykładni art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwanej dalej ppsa i skutków zastosowania przez Sąd w równoległe toczącej się sprawie II SA/WA 2074/06 instytucji wstrzymania wykonania decyzji. Przepis ten stanowi, że w razie uwzględnienia skargi sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane. Rozstrzygnięcie to traci moc z chwilą uprawomocnienia się wyroku. Jest zatem formą zabezpieczenia tymczasowego.

Z akt sprawy II SA/WA 2074/06, w której zapadł wyrok w dniu 24 stycznia 2007 r. wynika, że rozkazem personalnym nr (...) z dnia 30 czerwca 2006 r. (...) Komendant Wojewódzki Policji w R. zwolnił skarżącego ze stanowiska naczelnika i z dniem 1 lipca 2006 r. mianował na stanowisko radcy. Komendant Główny Policji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylił wyżej wskazany rozkaz personalny w części dotyczącej daty zwolnienia Stanisława K. z dotychczas zajmowanego stanowiska i mianowania na stanowisko radcy, ustalił datę zwolnienia ze stanowiska naczelnika na dzień 3 lipca 2006 r., zaś datę mianowania na stanowisko radcy na dzień 4 lipca 2006 r. w pozostałym zakresie utrzymał w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 24 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Wa 2074/06 uchylił

zaskarżony rozkaz personalny oraz utrzymany nim w mocy rozkaz personalny nr (...) Komendanta Wojewódzkiego Policji w R. z dnia 30 czerwca 2006 r. **oraz stwierdził, że zaskarżony rozkaz personalny nie podlega wykonaniu w całości.**

Z materiału zgromadzonego w przedmiotowej sprawie wynika, iż skarżący przed datą wydania ww. wyroku został faktycznie przeniesiony ze stanowiska naczelnika na stanowisko radcy. Co do zasady zgodzić należy się z twierdzeniem organu, że nie można było wstrzymać wykonania decyzji już faktycznie wykonanej.

Zagadnienie wstrzymania wykonania decyzji (art. 152 ppsa) budzi w doktrynie kontrowersje. Z racji nowości tej instytucji i braku podobnych konstrukcji w innych systemach prawa kwestia ta nie była jeszcze przedmiotem zbyt licznych rozważań sądów administracyjnych. W doktrynie prezentowany jest pogląd (który Sąd podziela i uznaje za własny), że należałoby wykluczyć stosowanie tej instytucji do aktów lub czynności z natury rzeczy nie podlegających wykonaniu oraz do aktów lub czynności już wykonanych przed wydaniem wyroku (B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Komentarz*, Wolters-Kluwer, wydanie II, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2006, s. 323).

W ocenie Sądu wyrok WSA z dnia 24.01.07 r. wiązał organ w dacie wydania zaskarżonego rozkazu o uposażeniu (art. 153 ppsa). Wiazał pomimo braku jego prawomocności. Wiazał z uwagi na zawarte w sentencji tego wyroku postanowienie w przedmiocie jego niewykonalności (art. 152 ppsa). Wyrok ten wiązał również Sąd rozpoznający przedmiotową sprawę (o uposażenie), która podmiotowo i przedmiotowo jest integralnie powiązana ze sprawą w przedmio-

cie mianowania na stanowisko. Powyższa ocena znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lipca 2004 r. sygn. akt OSK 591/04. W uzasadnieniu tym stwierdzono, że art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczący wykonalności decyzji należy rozumieć szeroko. Zdaniem NSA, stwierdzenie przez Sąd, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu oznacza, że decyzja ta nie wywołuje skutków prawnych, które wynikają z jej rozstrzygnięcia od chwili wydania wyroku, mimo że wyrok uchylający tę decyzję nie jest jeszcze prawomocny (*por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2004 r. sygn. OSK 591/04, ONSAiWSA 2004, nr 2, poz. 32*).

Pogląd ten należy w pełni podzielić. Dokonana przez Sąd wykładnia językowa, celowościowa akcentuje ratio legis instytucji wstrzymania wykonania uchylonych decyzji. Określa też skutki jej zastosowania.

Zdaniem Sądu, rację ma skarżący twierdząc, że postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji o mianowaniu go na równorzędne stanowisko stanowiło tymczasową ochronę. Wstrzymanie wykonania decyzji stanowiło gwarancję i zabezpieczenie przed kolejnymi skutkami materialnoprawnymi uchylonych decyzji. Stanowiło rodzaj zabezpieczenia tymczasowego. Wprawdzie wstrzymanie wykonania decyzji w przedmiocie przeniesienia na inne stanowiska automatycznie nie powodowało przywrócenia skarżącego na poprzednio zajmowane stanowisko, ale uniemożliwiała skuteczne podejmowanie przez organ administracji kolejnych decyzji utrwalających stan prawny ukształtowany uchyloną decyzją.

Reasumując, w oparciu o art. 152 ppsa w związku z treścią wyroku z dnia 24.01.2007 r. skarżącemu winno być przyznane uposażenie adekwatne do poprzednio zajmowa-

nego stanowiska. Konkluzja powyższa jest konsekwencją zastosowania przez Sąd w wyroku z dnia 24.01.07 r. instytucji wstrzymania wykonalności zaskarżonych aktów. Organ wydając zaskarżony rozkaz personalny (o uposażeniu) już po uchyleniu zaskarżonych decyzji o mianowaniu, przeniesieniu i wstrzymaniu ich wykonania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie naruszył wiążące go postanowienie o niewykonalności (art. 152 cyt. wyżej ustawy) zawarte w pkt 2 sentencji wyroku z dnia 24.01.2007 r.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ zastosuje się do treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24.01.07 r. sygn. akt II SA/Wa 2047/06.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 145 § 1 a i c cyt. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł, jak w sentencji.

O wykonalności zaskarżonego wyroku orzeczono na podstawie art. 152 cyt. wyżej ustawy.

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Mateusz Rogala  
starszy sekretarz sądowy



**Aneta K O R C Z - M A C I E J K O**

główny specjalista

Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie

**Wojciech M A C I E J K O**

adiunkt

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu

***Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu  
Administracyjnego w Poznaniu z dnia  
31 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 74/07***

Teza:

**Policjant składający raport o zwolnienie ze służby nie może skutecznie odwołać swojego żądania po podpisaniu przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych rozkazu personalnego zwalniającego ze służby.**

**Organ rozpatrujący odwołanie od rozkazu personalnego zwalniającego ze służby w trybie art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. nr 43, poz. 277 ze zm.) nie jest uprawniony do uwzględnienia zmiany zamiarów policjanta, wyrażającej się ujawnieniem woli kontynuacji pełnienia służby.**

1. Głosowanym wyrokiem WSA w Poznaniu oddalił złożoną przez policjanta skargę na decyzję Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, utrzymującą w mocy rozkaz personalny zwalniający ze służby. Podstawą rozkazu

personalnego był art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. nr 43, poz. 277 ze zm.), a decyzję organu pierwszej instancji wydano na skutek złożenia przez policjanta raportu (pisemnego zgłoszenia) o zwolnienie ze służby. W rozkazy odstępiono od uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 k.p.a., gdyż decyzja w całości uwzględniała prośbę policjanta. W odwołaniu od tego rozkazu policjant napisał, że cofa swoje wcześniejsze żądanie zwolnienia i ma zamiar nadal pełnić służbę. Uzasadniając odwołanie stwierdził, że motywem złożenia raportu o zwolnienie było podjęcie w jego sprawie czynności w postępowaniu karnym i dyscyplinarnym. Postawiono mu bowiem zarzut niedopełnienia obowiązków służbowych związanych z ujawnieniem paserstwa na szkodę interesu publicznego, czyn z art. 231 § 1 k.k. Czynności kontroli wykazały, że to do jego obowiązków należało sprawdzenie pochodzenia rzeczy (zatrzymanego przez Policję telefonu komórkowego). Pomimo wydanego polecenia policjant nie ustalił, czy przedmiot ten figuruje w stosownym rejestrze jako utracony, a więc czy pochodzi z paserstwa. Policjant przyznał się do zarzucanego mu czynu stwierdzając, że z naruszeniem prawa sam posiadał telefon stanowiący przedmiot postępowania. Jego zdaniem, pomimo przyznania się do zarzucanego czynu, złożenie raportu o zwolnienie ze służby na własną prośbę było impulsywne i wynikało z doznań psychicznych wskutek prowadzonych wobec niego czynności kontrolnych, postępowania dyscyplinarnego oraz karnego. Uważa, że z powodu nieuprzejmego i niezyczliwego sposobu działania jego przełożonych, zwłaszcza w trakcie przesłuchania, znalazł się w stanie wyłączającym świadome powzięcie decyzji; działanie innych policjantów uznał za groźbę karalną. Dlatego jego raport o zwolnienie ze służby powinien być przez organ odwoławczy uznany za wadliwe i bezskuteczne oświadczenie woli w rozumieniu

art. 82 i art. 87 k.c. W istocie więc raport ten nie mógł spowodować zwolnienia ze służby.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargę na zaskarżoną decyzję. Jego zdaniem do właściwych wniosków doszedł Wielkopolski Komendant Wojewódzki Policji twierdząc, iż odwołanie nie może zostać uwzględnione. W uzasadnieniu wyroku napisano, że sprawa zwolnienia policjanta ze służby należy do administracji publicznej i jest rozstrzygana w decyzji administracyjnej (rozkazie personalnym). Nieodzownym elementem tego rozkazu jest data, z którą stosunek służbowy zostaje rozwiązany. Zgłoszenie o wystąpieniu ze służby powoduje definitywne rozwiązanie stosunku administracyjnoprawnego, opartego na pełnieniu służby w Policji. Owszem, organ wydający rozkaz zwalniający ze służby w trybie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji ma obowiązek działania zgodnie z art. 6 k.p.a. (zasadą praworządności) i art. 7 k.p.a. (zasadą prawdy obiektywnej), co oznacza, że może wydać decyzję uwzględniającą żądanie tylko wówczas gdy wystąpi określona prawem materialnym przesłanka, a więc gdy *de facto* dojdzie do zgłoszenia wystąpienia ze służby. Wymóg wykazania, iż do zgłoszenia wystąpienia ze służby faktycznie doszło oraz że powstał skutek tego po stronie organu obowiązek zwolnienia ze służby, nie oznacza dopuszczalności stosowania wprost do raportu policjanta przepisów o wadach oświadczenia woli, tj. art. 82 i art. 87 k.c. Przeciwnie, jeżeli postępowanie wyjaśniające wykaże, iż w chwili składania raportu rzeczywistą wolą policjanta było opuszczenie służby (jego wola nie była wyłączona, nie działał pod wpływem groźby karalnej) i zamiaru tego nie wycofał do momentu wydania rozkazu (podpisania przez przełożonego właściwego do spraw osobowych), może zostać wydana tylko decyzja utrzymująca w mocy rozkaz zwalniający ze służby.

W rozpoznawanej przez WSA w Poznaniu sprawie orzekające organy Policji szczegółowo i poprawnie ustaliły na podstawie wyjaśnień strony, przesłuchań świadków i oględzin, że policjant w chwili składania raportu nie cierpiał na chorobę psychiczną ani niedorozwój umysłowy bądź inne zaburzenie czynności psychicznych. Do złożenia raportu nie był bezprawnie zmuszony; nie zastosowano wobec niego groźby karalnej. Mógł wprowadzić działać pod wpływem emocji, a ponadto kierować się zamiarem uniknięcia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Te jednak motywy nie mogą uprawniać twierdzenia, że złożenie raportu o określonej treści było niezgodne z wolą policjanta. Jednocześnie WSA w Poznaniu zaznaczył, że nastąpienie skutku prawnego polegającego na zwolnieniu ze służby z oznaczoną datą następuje z chwilą wydania rozkazu przez organ pierwszej instancji. Do tego momentu, tj. do podpisania rozkazu policjant może odwołać swój raport cofając go. Skoro czynność taka w rozpatrywanej sprawie nie nastąpiła i doszło do złożenia raportu odpowiadającego woli policjanta, organ odwoławczy obowiązany był utrzymać zaskarżoną decyzję w mocy. Z tych względów skarga na tę decyzję podlega oddaleniu na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej p.p.s.a).

2. Podstawą prawną decyzji poddanej kontroli sądu były przepisy art. 41 ust. 3 ustawy o Policji oraz § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. nr 151, poz. 1261; dalej: rozporządzenie w sprawie przebiegu służby). Zgodnie z art. 41 ust. 3 ustawy o Policji policjanta zwalnia się ze służby w terminie 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby. W myśl

§ 18 rozporządzenia w sprawie przebiegu służby nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku służbowego następuje przez wydanie rozkazu personalnego odpowiednio o mianowaniu, wyznaczeniu lub powołaniu na stanowisko służbowe, przeniesieniu, zwolnieniu lub odwołaniu z tego stanowiska albo o zwolnieniu ze służby (ust. 1); do postępowania w sprawach osobowych dotyczących nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego, o którym mowa w § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przebiegu służby, w zakresie nieuregulowanym tym rozporządzeniem stosuje się przepisy k.p.a. (§ 1 pkt 4 i § 18 ust. 2). Ocena trafności głosowanego wyroku musi obejmować dwa kluczowe dla wyniku sprawy aspekty. Po pierwsze, ustalenia wymaga, czy żądanie strony (podanie) w rozumieniu art. 61 § 1 k.p.a., nazwane przez art. 41 ust. 3 ustawy o Policji „pisemnym zgłoszeniem” (raportem) może być traktowane w kategoriach cywilnoprawnego oświadczenia woli, a więc czy można mówić o jakiegokolwiek odwołalności, wadliwości i bezskuteczności podania rodzącej niedopuszczalność wydania decyzji pozytywnej w postępowaniu wnioskowym. Po drugie, jeżeli podanie jest czynnością odwołalną, to czy można wskazać czasowe granice tej odwołalności, a więc czy odwołalność przestaje być jego cechą z chwilą dotarcia do organu, z chwilą wydania decyzji w pierwszej instancji, z chwilą wydania decyzji ostatecznej, czy też z chwilą doręczenia którejś z tych decyzji.

3. W głosowanym wyroku stwierdzono istnienie związków między podaniem wszczynającym postępowanie administracyjne a cywilnoprawnym oświadczeniem woli. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał, że ponieważ w prawie administracyjnym nie ma przepisów o odwołalności i wadach aktów woli podejmowanych przez stronę postępowania administracyjnego, należy przyjąć, iż jest luka, która powinna być wypełniona odpowiednim analogicznym stoso-

waniem przepisów k.c. Pomocnicze stosowanie tych regulacji powinno polegać na tym, że organ badając treść podania ma obowiązek – w ramach zasady prawdy materialnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. – ustalić wszystkie okoliczności mające wpływ na wynik sprawy, w tym także to, czy w trakcie procesu utrwalania woli w podaniu nie doszło do jej wycofania, znieszczenia lub nawet wyłączenia wskutek braku świadomości strony lub jej działania pod wpływem groźby karalnej. Każda ułomność aktu woli zilustrowanego treścią podania powinna być przez organ oceniana z punktu widzenia jej wpływu na wynik sprawy. Stanowisko to zostało wyrażone już wcześniej, w glosie A. Zielińskiego do wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., II SA/Lu 71/00 (OSP 2002, nr 4, poz. 51, s. 194), w której nie aprobując stanowiska sądu stwierdzono, że żądanie zwolnienia ze służby podlega ocenie z punktu widzenia wymogów stawianych oświadczeniu woli w rozumieniu k.c. w drodze analogii *legis*. Warto podkreślić, że pozew, podobnie jak podanie kierowane do organu administracji, również był rozpatrywany jako pismo obejmujące cywilnoprawne oświadczenie woli<sup>1</sup>. Pozew jest uznawany za pismo o mieszanym charakterze, tzn. za czynność procesową wszczynającą postępowanie przed organem władzy publicznej oraz czynność materialnoprawną, tzn. wywołującą – pod określonymi warunkami – skutki w sferze prawa materialnego<sup>2</sup>.

Z powodu braku odpowiednich przepisów prawa administracyjnego o oświadczeniach woli, wywołujących skutki publicznoprawne, podanie składane do organu administracji

---

<sup>1</sup> Zob. wyroki SN z dnia 26 listopada 1964 r., I CR 293/64, OSN 1965, nr 12, poz. 213 oraz z dnia 28 kwietnia 1967 r., I CR 563/66, OSN 1967, nr 12, poz. 227.

<sup>2</sup> B. Lewaszkiewicz-Petrykowska [w:] S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego, t. I. Część ogólna*, Warszawa 1985, s. 714.

publicznej, w tym także zgłoszenie wystąpienia ze służby, powinno być rozpatrywane jako akt woli, do którego – przez analogię *legis* – stosuje się przepisy k.c. o oświadczeniach woli, ich odwołalności oraz wadach i warunkach skuteczności.

4. W dalszej kolejności należy ustalić następstwa dopuszczalności analogicznego stosowania przepisów k.c. o oświadczeniach woli do raportu policjanta o zwolnienie ze służby w trybie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji. Raport będący podaniem, które zobowiązuje organ Policji do wydania rozkazu personalnego zwalniającego ze służby, może utracić cechę skuteczności, jeśli zostanie odwołany; może także nigdy nie mieć tej cechy, jeśli zostanie obarczony wadą, z którą przepis k.c. wiąże bezskuteczność oświadczenia woli. W glosowanym wyroku WSA w Poznaniu badał obydwie te przyczyny bezskuteczności raportu.

5. W rozpatrywanej sprawie policjant twierdził, że skutecznie odwołał (cofnął) swój raport w sposób przewidziany dla odwołania oświadczenia woli, gdyż w odwołaniu od rozkazu personalnego zwalniającego ze służby podkreślił, że pragnie się uwolnić od skutków zgłoszenia wystąpienia ze służby, jakie skierował pierwotnie do organu pierwszej instancji. Takie oświadczenie nie mogło – zdaniem WSA w Poznaniu – doprowadzić do skutecznego cofnięcia raportu o wystąpienie ze służby. Dla oceny dopuszczalności odwołania raportu (podania) na kolejnych etapach postępowania administracyjnego znaczenie mają dwie okoliczności prawne: jednoczesne funkcjonowanie regulacji o cofnięciu środków prawnych kierowanych do organów władzy publicznej oraz sposób stosowania do podania *per analogiam* art. 61 § 1 zd. drugie k.c. Przepisy ustawy o Policji, rozporządzenia w sprawie przebiegu służby i k.p.a. nie przewidują cofnięcia poda-

nia niebędącego odwołaniem<sup>3</sup>. Inne procedury znają pojęcie cofnięcia środka prawnego inicjującego postępowanie w pierwszej instancji<sup>4</sup>.

Skoro postępowanie w sprawach osobowych w Policji nie przewiduje własnej instytucji odwołalności żądania skierowanego do organu, odpowiednio stosowany powinien być przepis o odwołalności oświadczenia woli zawarty w art. 61 § 1 zd. drugie k.c.<sup>5</sup> Należy jednak sprawdzić, czy natura stosunku służbowego albo skutki wynikające ze szczególnych regulacji w tej kwestii nie ograniczają możliwości stosowania rozwiązań cywilnoprawnych. Stosownie do art. 61 § 1 zd. drugie k.c. odwołanie oświadczenia woli jest skuteczne, jeżeli doszło do innej osoby jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej. Żadne unormowanie ustawy o Policji, rozporządzenia w sprawie przebiegu służby ani też k.p.a. nie stoi na przeszkodzie przeniesieniu tego rozwiązania na grunt postępowania w sprawie zwolnienia policjanta ze służby. Przeciwnie, funkcje oraz założenia tej konkretnej regulacji publicznoprawnej wzmacniają wnioski o dopuszczalności stosowania art. 61 § 1 zd. drugie k.c.

---

<sup>3</sup> Zob. art. 137 zd. pierwsze k.p.a.

<sup>4</sup> Zob. art. 60 p.p.s.a., art. 203 § 1 k.p.c., art. 12 § 3 i art. 560 § 3 k.p.k., a także – w postępowaniu emerytalno-rentowym – § 29 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń, Dz. U. nr 10, poz. 49 ze zm.

<sup>5</sup> Zdolność do czynności prawnych w sprawach objętych reżimem k.p.a. powinna być oceniana według przepisów prawa cywilnego (art. 30 § 1 k.p.a.). Odesłanie to obejmuje jednak tylko zagadnienie dopuszczalności dopełniania czynności prawnych z punktu widzenia właściwości podmiotu prawa. Pomija natomiast sferę realizacji zdolności do czynności prawnych, tj. zagadnienia trybu dopełniania poszczególnych czynności. Zob. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, bibliografia postępowania administracyjnego za lata 1927-2000*, Kraków 2000, s. 261-263.



Policjant, składający w formie raportu zgłoszenie wystąpienia ze służby w trybie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji, może skorzystać z prawa do odwołania (cofnięcia) własnego podania w sposób, który spowoduje, że organ Policji nie będzie miał obowiązku wydawania rozkazu zwalniającego ze służby. W celu skorzystania z takiego uprawnienia policjant musi jednak zadbać, aby jego ponowny raport zawierający cofnięcie raportu pierwotnego został doręczony organowi właściwemu do jego rozpatrzenia przed raportem zawierającym prośbę o zwolnienie ze służby<sup>6</sup>, albo najpóźniej jednocześnie z tym raportem. Jeżeli raport o zwolnienie dotrze do organu (komendy lub innej jednostki organizacyjnej obsługującej przełożonego właściwego do spraw osobowych) pierwszy, to raport odwołujący pierwotną prośbę jest bezskuteczny. Pomimo jego wniesienia organ ma obowiązek wydać rozkaz zwalniający ze służby. Stanowisko takie zajął również WSA w Gorzowie Wielkopolskim (wyrok z dnia 25 lipca 2007 r., II SA/Go 365/07, niepubl.) oraz WSA w Warszawie (wyrok z dnia 23 stycznia 2008 r., II SA/Wa 1930/07, niepubl.), a także – przynajmniej co do zasady – NSA (wyrok z dnia 5 lipca 2001 r., II SA 593/01, niepubl.).

Należy podkreślić, że nakaz stosowania art. 61 § 1 zd. drugie k.c. do raportu o zwolnienie policjanta ze służby wynika z widocznego w ustawie o Policji założenia o dobrowolności służby, opierającego się na konieczności szybkiej reakcji organu na akt wystąpienia z tej formacji zbrojnej (wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2006 r., I OSK 958/05, niepubl.). Trzeba także pamiętać o ryzyku dezorganizacji służby w Po-

---

<sup>6</sup> Wcześniejsze doręczenie organowi raportu zawierającego cofnięcie raportu o zwolnienie ze służby nastąpi nie tylko w przypadku jego wpłynięcia z wcześniejszą datą, lecz także w przypadku wpłynięcia w tym samym dniu, ale z wcześniejszą godziną lub minutą.

licji, wynikającej z niejednoznacznych i odwoalnych w trakcie całego procesu raportów policjantów.

To przeciwne twierdzenie znajduje uzasadnienie. Złożenie raportu o zwolnienie ze służby *per se* oznacza, że akt ten jest wynikiem wnikliwego namysłu policjanta. Takiemu oświadczeniu woli przypisuje się oznaczoną doniosłość, stanowczość i najwyższy stopień staranności – tj. cechy typowe dla aktów wyrażanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Dlatego nie można zaakceptować stanowiska zaprezentowanego w glosowanym wyroku, iż cofnięcie raportu może nastąpić aż do chwili wydania (podpisania) rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby. Z tych samych powodów nie można zaakceptować poglądów, dopuszczających możliwość odwołania własnego raportu do czasu doręczenia rozkazu wydanego przez organ pierwszej instancji (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2008 r., V SA/Gl 1313/06, niepubl.). Trudno przy tym byłoby wskazać przyczynę różnicowania daty odwoalności podania, którą raz byłaby data wydania rozkazu, jak w glosowanym wyroku, a innym razem – data doręczenia rozkazu. Tym bardziej nie można przystać na stanowisko, zgodnie z którym raport policjanta o zwolnienie ze służby mógłby zostać przez niego odwołany także po wydaniu rozkazu, w toku postępowania odwoławczego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1582/05, niepubl.), w tym również w samym odwołaniu od rozkazu zwalniającego ze służby (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., II SA/Lu 71/00, OSP 2002, nr 4, poz. 51 i wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 stycznia 2004 r., SA/Rz 1284/03, „Gazeta Prawna” 2006, nr 5, s. 22).

6. Również względy natury procesowej stoją na przeszkodzie skutecznemu cofnięciu raportu o zwolnienie ze służby w Policji, jeżeli ani przed złożeniem raportu, ani też jednocześnie z jego wniesieniem policjantowi nie udało się go cof-

nać. Natura stosunku służbowego, a także związany charakter rozkazu zwalniającego ze służby na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji, uniemożliwiają umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., jeżeli policjant złożył podanie i skutecznie go nie odwołał. Cofnięcie raportu w trakcie postępowania pierwszej instancji nie powoduje, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji staje się bezprzedmiotowe. Rolą organu prowadzącego to postępowanie nie jest badanie, czy policjant na powrót po wziął zamiar wstąpienia do służby; tę sferę woli ocenia organ właściwy do mianowania lub powołania na stanowisko.

Funkcja organu wydającego rozkaz zwalniający ze służby jest odmienna. Ogranicza się do deklaratoryjnego potwierdzenia, że policjant wyraził wolę wystąpienia ze służby i umożliwienia mu opuszczenia służby poprzez zerwanie wszelkich więzów publicznoprawnych między nim a organami Policji właściwymi w sprawach osobowych. Deklaratoryjność stwierdzenia rezygnacji ze służby nie wyklucza faktu, że rozkaz zwalniający ze służby poprzez wskazanie daty ustania stosunku ma charakter konstytutywny. To do organu bowiem należy władcze wskazanie daty przypadającej w okresie 3 miesięcy, o których mowa w art. 41 ust. 3 ustawy o Policji. Przeciwstawne założenie, zamiast realizować zasadę dobrowolności wystąpienia ze służby, przenosiłoby kompetencje organów właściwych w sprawach mianowania lub powołania na organy procedujące w sprawach zwolnienia. Cofnięcie żądania zwolnienia ze służby w trakcie postępowania pierwszej instancji prowadziło do temporalnej niepewności stanu kadrowego Policji, co w bezpośredni sposób mogłoby paraliżować organizacyjne możliwości jej działania. Cofnięcie raportu o zwolnienie policjanta ze służby pomiędzy datą wpływu tego raportu do organu a datą wydania rozkazu zwalniającego ze służby nie rodzi bez-

przedmiotowości postępowania w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. W dalszym ciągu na organie ciąży obowiązek:

- 1) zbadania, czy w dacie składania raportu prawidłowo wyrażono w nim żądanie umożliwienia opuszczenia służby (aspekt deklaratoryjny);
- 2) zbadania czy raportu nie cofnięto najpóźniej z chwilą złożenia;
- 3) wskazania daty zwolnienia ze służby w terminie 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (aspekt konstytucyjny).

7. Względy procesowe przesądzają także, iż raport nie może zostać wycofany w toku postępowania odwoławczego. Organ odwoławczy może uwzględnić odwołanie z przyczyny bezprzedmiotowości postępowania pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. W tych jednak przypadkach musiałby dojść do przekonania, że przed wydaniem rozkazu zwalniającego ze służby doszło do bezprzedmiotowości postępowania pierwszej instancji. Jak już wcześniej wykazano, taki stan nie jest możliwy, jeżeli do cofnięcia raportu doszło po jego skutecznym wniesieniu. Umorzenie postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.) również nie jest możliwe, albowiem może ono być następstwem cofnięcia co najwyżej odwołania, a nie raportu wszczynającego postępowanie pierwszej instancji. Ponadto, umorzenie postępowania odwoławczego nie prowadzi do skasowania decyzji zwalniającej ze służby i skutkuje uniemożliwieniem poddania jej kontroli instancyjnej. Podkreślenia wymaga także i to, że ocena rozkazu zwalniającego ze służby nie może zupełnie pomijać względów celowości działania organu pierwszej instancji. Zwalniająca ze służby decyzja w pierwszej instancji jest decyzją wykonalną przed datą uostatecznienia się, ponieważ w całości uwzględnia żądanie strony w rozumieniu art. 130 § 4 k.p.a. Wystąpienie policjanta ze

służby z datą określoną w sentencji rozkazu personalnego o zwolnieniu, która wyprzedza datę wyznaczoną terminem na złożenie odwołania, zamyka organowi odwoławczemu możliwość kształtowania własnej polityki kadrowej przez organ zatrudniający dotychczas policjanta<sup>7</sup>. Argumenty te wzmacniają zaprezentowane wcześniej stanowisko dotyczące założeń, które ustawodawca związał ze skutecznym zgłoszeniem wystąpienia ze służby. Wyznaczając inną datę zwolnienia ze służby, aniżeli w rozkazy zwalniającym, organ odwoławczy w istocie wkroczyłby w kompetencje organu mianującego lub powołującego na stanowisko poprzez przywrócenie policjanta do służby na okres pomiędzy pierwotną datą zwolnienia a datą ustaloną w decyzji drugoinstancyjnej.

8. Innym zagadnieniem, mającym wpływ na wynik rozpatrywanej przez WSA w Poznaniu sprawy, była ocena skuteczności złożonego (i nieskutecznie odwołanego) raportu o zwolnienie w trybie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji z punktu widzenia wad aktu woli, który został w tym raporcie odzwierciedlony. Policjant twierdził, że zdarzenia, jakie nastąpiły w związku z postawieniem mu zarzutów w postępowaniu karnym oraz wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, a także nieuprzejmość ze strony przesłuchujących go policjantów spowodowały, iż nie było możliwości powzięcia

---

<sup>7</sup> W wyroku WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2008 r., II SA/Wa 1657/07, niepubl., stwierdzono, że organ odwoławczy w zasadzie jest pozbawiony możliwości reformatorskiego orzekania na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji w zakresie daty, z którą zwolniono policjanta ze służby. Nie może odroczyć daty zwolnienia tylko z tego powodu, że sam wydaje decyzję po dniu, w którym zwolniono stronę ze służby. Przepis ten w części dotyczącej terminu na zwolnienie ze służby adresowany jest tylko do organu pierwszej instancji. Takie samo stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z dnia 11 kwietnia 2006 r., I OSK 958/05, niplubl.

świadomej decyzji o wystąpieniu ze służby. Kwestii wad, które powodują, że akt woli zawarty w podaniu o zwolnienie ze służby staje się bezskuteczny, poświęcono już sporo miejsca w orzecznictwie sądów administracyjnych (patrz m.in. wyroki NSA opublikowane w „*Biuletynie Prawnym*” nr 31). Przepisów art. 82 i art. 87 k.c. nie można stosować do oceny skuteczności podania o zwolnienie policjanta ze służby, jeżeli oddziaływania na jego osobę ograniczały się do wywołania „stresującej sytuacji”, albo też gdy wywołały tylko „silne wzburzenie emocjonalne” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 lipca 2007 r., II SA/Go 365/07, niepubl.). Tym bardziej z woluntarną wadą raportu nie można utożsamiać zwyczajnego „rozmyślenia się” policjanta i ponownego wyrażenia zamiaru pozostawania w stosunku służbowym (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., II SA/Lu 71/00, OSP 2002, nr 4, poz. 51). Nawet „presja psychiczna wywołana działaniami Biura Kadr i Szkolenia” nie może być utożsamiana z groźbą, powodującą nieskuteczne złożenie raportu o zwolnienie ze służby (wyrok WSA z Warszawy z dnia 14 stycznia 2008 r., II SA/Wa 1657/07, niepubl.).

Do podobnych wniosków doszedł WSA w Poznaniu w glosowanym wyroku. Stwierdził bowiem, że okoliczności, w jakich działał zwolniony ze służby policjant, nie wskazywały, aby świadomość swobodnego podejmowania decyzji była u niego wyłączona. Niewątpliwie policjant nie cierpiał na chorobę psychiczną ani niedorozwój umysłowy. Emocje towarzyszące przyznaniu się do przestępstwa w postępowaniu karnym, czynności postępowania dyscyplinarnego, niezyczliwość ze strony przełożonego – to, zdaniem WSA w Poznaniu, są okoliczności mogące wpłynąć na impulsywność podejmowanej decyzji o opuszczeniu służby w Policji. Okoliczności te nie mogą być jednak utożsamiane ani ze stanem

wyłączającym świadome powzięcie decyzji, ani z też z groźbą karalną. W pełni należy podzielić tę część uzasadnienia zaprezentowanego w głosowanym wyroku, a zwłaszcza stwierdzenie, iż z racji pomocniczego charakteru przepisów k.c. stosowanych do oceny wadliwości aktu woli zawartego w podaniu wszelka argumentacja organu dotycząca tych wad powinna nawiązywać w pierwszej kolejności do nakazu określonego w art. 7 k.p.a. To ten przepis wymaga od organu konkretyzacji skutków w sferze administracyjnego prawa materialnego o tyle tylko, o ile wola strony zobrazowana w podaniu obiektywnie istniała i obiektywnie przyjęła kształt wynikający z treści rozpatrywanego przez organ żądania.

9. Policjant jako funkcjonariusz publiczny obowiązany jest do szczególnej znajomości przepisów prawa i wynikających z nich konsekwencji, także tych, które bezpośrednio regulują przebieg służby. Składając oświadczenie woli w postaci raportu służbowego musi być w pełni świadomy następstw takiej czynności. Złożenie raportu służbowego bezpośrednio przełożonemu wszczyna dwuinstancyjne postępowanie administracyjne, w którym organy Policji (przełożeni służbowi) orzekają stosując przepisy prawa materialnego, obligujące do uwzględnienia żądania. Dlatego złożenie raportu o zwolnienie ze służby powinno zostać poprzedzone wnikliwym namysłem i analizą konsekwencji procesowych. Funkcjonariusz składający taki raport ma czas na zmianę swojej decyzji do momentu podpisania rozkazu zwalniającego przez przełożonego pierwszej instancji.

Nad wyraz często rezygnacja ze służby jest sposobem na uniknięcie postępowania dyscyplinarnego zmierzającego do wydalenia ze służby. Motywem składania pochopnych raportów o zwolnienie jest wstępne przeświadczenie policjanta o rychłym usunięciu ze służby w sposób pozostawia-

jący cień na całej karierze zawodowej. Normą jest, że funkcjonariusz – po kolejnej analizie prawdopodobieństwa na skazanie dyscyplinarne – próbuje wycofać swoje oświadczenie woli (raport) żądające zwolnienia go ze służby. Zdarza się to wówczas, gdy ponowna analiza okoliczności popełnienia deliktu dyscyplinarnego doprowadzi go do wniosków, że jednak może nie ponosić odpowiedzialności służbowej w postępowaniu dyscyplinarnym.

Marzec 2009 r.



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

Dnia 31 stycznia 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Stankowski (spr.)  
Sędzia WSA        Danuta Rzyminiak-Owczarczak  
Asesor WSA        Izabela Kucznerowicz  
Protokolant        Teresa Zaporowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 31 stycznia 2008 r. w sprawie ze skargi P.L. na decyzję W. Komendanta Wojewódzkiego Policji w P. z dnia [...] grudnia 2006 r. nr [...] w przedmiocie zwolnienia ze służby, o d d a l a s k a r g ę

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

**UZASADNIENIE**

Decyzją z dnia [...] grudnia 2006 r. nr [...] Komendant Wojewódzki Policji w P., po rozpatrzeniu odwołania P.L. od rozkazu personalnego Komendanta Miejskiego Policji z dnia 14 maja 2006 r. nr [...] w przedmiocie zwolnienia ze służby w Policji, utrzymał rozkaz w mocy.

P.L. zgłosił wystąpienie ze służby raportem z dnia [...] maja 2004 r.

Rozkazem personalnym z dnia [...] maja 2004 r. nr [...] Komendant Miejski Policji w P. zwolnił P.L. ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 3 w zw. z art. 45 ust. 3

ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.). Odstąpiono od uzasadnienia rozkazu, z uwagi na to, iż w całości uwzględniał on żądanie funkcjonariusza.

Pismem z dnia [...] maja 2004 r. skarżący wniósł odwołanie. Podniósł, że oświadczenie woli w formie raportu z dnia [...] maja 2004 r. posiadało wady umożliwiające uchylenie się od jego skutków. Wskazał, że w chwili złożenia raportu znajdował się w stanie wyłączającym świadome i swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli (art. 88 Kodeksu cywilnego). Ograniczono jego swobodę poruszania się, mimo iż nie był zatrzymany, oraz przeprowadzono przeszukiwanie w miejscu zamieszkania i pomieszczeniach służbowych. Skarżący podał także, że funkcjonariusze przeprowadzający czynności kierowali groźby pod adresem jego i jego rodziny, a raport z dnia [...] maja 2004 r. został przedłożony mu jedynie do podpisu. P.L. wniósł o przeanalizowanie okoliczności w jakich raport został sporządzony.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Komendant Miejski Policji w P. przesłał akta Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w P., który decyzją z dnia [...] lipca 2004 r. nr [...] r. utrzymał zaskarżony rozkaz w mocy na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.). W uzasadnieniu organ wskazał, że podstawą prawną zaskarżonej decyzji (rozkazu) był art. 41 ust. 3 ustawy o Policji, zgodnie z którym policjanta zwalnia się ze służby w terminie 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby. Istotnym zagadnieniem w sprawie była prawna skuteczność uchylenia się od skutków zgłoszenia zwolnienia ze służby, jeżeli oświadczenie w tym względzie złożono dopiero w odwołaniu od rozkazu o zwolnieniu. Zdaniem Ko-

mendanta Policji do oceny skuteczności oświadczeń woli należało stosować przepisy Kodeksu cywilnego, bowiem ani ustawa o Policji, ani inne przepisy prawa administracyjnego kwestii tej nie regulują. P.L. powołał się w odwołaniu na dwie wady oświadczenia woli określone w art. 82 i art. 87 Kodeksu cywilnego (stan wyłączający świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli oraz bezprawna groźba). W ocenie organu, zebrany materiał dowodowy nie stanowił podstawy do uznania, że Komendant Miejski Policji naruszył art. 41 ust. 3 ustawy o Policji oraz przepisy Kodeksu cywilnego. Zarzut, że w chwili złożenia raportu P.L. znajdował się w stanie wyłączającym świadome i swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli poprzez ograniczenie swobody poruszania się i przeprowadzenie przeszukania nie wyczerpywał przesłanek określonych w art. 82 Kodeksu cywilnego, gdyż nie stwierdzono u skarżącego choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego zaburzenia czynności psychicznych. Organ uznał również, że zgłoszenie o zwolnieniu ze służby nie zostało złożone w warunkach przymusu lub groźby, o jakich mowa w art. 87 Kodeksu cywilnego, a rzeczywistym motywem jego złożenia było działanie emocjonalne związane z prowadzonymi czynnościami procesowymi wykonywanymi wobec skarżącego.

Wskutek skargi P.L. Wojewódzki Sąd Administracyjny w P., wyrokiem z dnia 21 czerwca 2006 r. sygn. akt IV SA/Po 1018/04 uchylił zaskarżoną decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w P. W uzasadnieniu wskazał na naruszenia art. 7, 77 ust. 1 oraz w zw. z art. 10, 80 ust. 1 i 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm. – dalej: k.p.a.) poprzez niepełne zbadanie okoliczności poprzedzających sporządzenie przez skarżącego raportu o zwolnieniu ze służby. Brak całościowego zbadania

tych okoliczności uniemożliwił dokonanie prawidłowej oceny oświadczenia woli złożonego przez skarżącego, pod kątem jego wad w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm. – dalej: k.c.). Zgodnie z art. 6a ustawy o Policji sprawy związane z wykonywaniem zadań i kompetencji Policji prowadzone są w trybie postępowania administracyjnego. Sąd podał, że momentem wszczęcia postępowania było złożenie raportu o zwolnienie (art. 61 § 3 k.p.a.). Uznał jednakże, że zgłoszenie wystąpienia ze służby powinno podlegać ocenie przez pryzmat przepisów o wadach oświadczeń woli określonych w Kodeksie cywilnym, a od zgłoszenia (oświadczenia) można się uchylić na wskazanych tam zasadach. Przepisy Kodeksu cywilnego nie mogą być jednak przez organy stosowane wprost, a jedynie w drodze analogii. Sąd nakazał organowi, by ocenił prawidłowość czynności prowadzonych wobec P.L. bezpośrednio przed złożeniem przez niego raportu o zwolnienie ze służby, pod kątem ich wpływu na jego treść.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, decyzją z dnia [...] grudnia 2006 r. nr [...] Komendant Wojewódzki Policji, na podstawie art. 138 § 1 i art. 127 § 2 k.p.a. w zw. z art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) utrzymał w mocy rozkaz personalny z dnia 14 maja 2004 r. nr [...]. W uzasadnieniu organ podał, że po otrzymaniu prawomocnego wyroku i akt postępowania administracyjnego, wykonując zalecenia Sądu podjął niezbędne czynności do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i rozstrzygnięcia sprawy. Realizując zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu pismem z dnia [...] października 2006 r. powiadomił stronę o ponownym rozpatrzeniu odwołania. Jednocześnie, zgodnie z art. 79 k.p.a., organ poinformował P.L. o terminach przeprowadzania do-

wodów ze świadków. Organ stwierdził, że skarżący czynnie uczestniczył w całym postępowaniu administracyjnym i brał udział w przesłuchaniu świadków, składał wnioski dowodowe, został zapoznany z całością materiałów w sprawie, miał możliwość wglądu w akta i dokonywania z nich odpisów. W wyniku przeprowadzonych czynności organ ustalił, że w dniu [...] maja 2004 r. P.L. zwrócił się z prośbą do Komendanta Miejskiego Policji w P. o zwolnienie go z dniem [...] maja 2004 r. ze służby w Policji. Raport w tej sprawie wpłynął do przełożonego do spraw osobowych dnia [...] maja 2004 r. Komendant Miejski Policji w P. przychylił się do prośby policjanta i zwolnił go ze służby w najwcześniejszym możliwym terminie. Komendant Wojewódzki Policji ustalił, że złożenie raportu o zwolnienie ze służby poprzedziły następujące zdarzenia. W dniu 13 maja 2004 r. w trakcie kontroli wyposażenia i prowadzonej dokumentacji u P.L. Naczelnik Sekcji Prewencji KP P.G. A.K. ujawnił wydruk z czynności sprawdzenia rzeczy dotyczący telefonu marki Sony Ericsson, z którego wynikało, iż telefon ten został utracony w dniu [...] kwietnia 2004 r. na terenie podległym KP P.S., a sprawdzenia dokonał w dniu [...] kwietnia 2004 r. P.L. Fakt ten znalazł potwierdzenie w postanowieniu o umorzeniu śledztwa przez Prokuraturę Rejonową P. sogn. [...] z dnia [...] września 2004 r. w sprawie niedopełnienia przez funkcjonariusza P.L. obowiązków służbowych związanych z ujawnieniem przestępstwa paserstwa stanowiącego działanie na szkodę interesu publicznego (o czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego). P.L. podczas przesłuchania przyznał się do dokonania czynności sprawdzenia telefonu oraz faktu, iż przez pewien okres posiadał dwa telefony komórkowe, w tym jeden stanowiący przedmiot postępowania. W dniu 13 maja 2004 r. skarżący rozpoczął służbę o godz. 14.00. Po odprawie, którą prowadził J.S., zakończonej około godz.

14.30. skarżący został poproszony do pokoju Naczelnika Sekcji Prewencji KP P.G. A.K., gdzie przebywał Z-ca Komendanta KP P.G. P.L. Z funkcjonariuszem przeprowadzono rozmowę na okoliczność ujawnienia wydruków dotyczących telefonów komórkowych pochodzących z przestępstwa. Na podstawie spójnych zeznań P.L. i A.K. ustalono, że rozmowa miała na celu uzyskanie od P.L. informacji, w jaki sposób wszedł on w posiadanie telefonów oraz gdzie aktualnie się one znajdują. Zdaniem organu brak jakichkolwiek dowodów świadczących o tym, by w trakcie rozmowy grożono P.L., przymuszano lub sugerowano złożenie raportu o zwolnienie z Policji. Skarżącego poinformowano, iż będą podjęte czynności procesowe dotyczące wyjaśnienia okoliczności zdarzenia. Komendant Wojewódzki Policji wskazał, że P.L., jako policjant, zdawał sobie sprawę, iż muszą być one wykonane. Dodał także, iż w trakcie prowadzonej rozmowy kilkakrotnie do pokoju wchodził D.S. (bezpośredni przełożony skarżącego), który również nie potwierdził zarzutów dotyczących gróźb kierowanych pod adresem P.L. lub jakiegokolwiek przymuszania go do napisania raportu o zwolnienie ze służby w Policji. Organ podał, iż z zeznań świadków (A.K. i D.S.) wynika, że P.L. po przeprowadzonej rozmowie udał się do pokoju D.S. i tam przebywał. W tym czasie napisał odręcznie raport o zwolnienie ze służby w Policji, który następnie został przepisany przez D.S. na komputerze. Funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji w P. dokonali także przeszukania mieszkania skarżącego oraz przesłuchali go w charakterze świadka. Nadto, przeszukano wewnątrz samochodu, którym skarżący przyjechał do pracy oraz szafki służbowej. Z czynności nie zostały sporządzone protokoły, ponieważ wykonywano je w trakcie służby P.L. Komendant Wojewódzki stwierdził, że na podstawie materiału sprawy nie można stwierdzić, jakoby skarżący był traktowany nie-

właściwie. Dodał, że w toku prowadzonego postępowania przesłuchano w charakterze świadków również J.S. B.D. i P.K. Wobec P.L. nie były prowadzone czynności wyjaśniające zmierzające do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Organ podał, że zgodnie z art. 134 i ust. 4 ustawy o Policji, jeśli zachodzą wątpliwości co do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego kwalifikacji prawnej albo tożsamości sprawcy, przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego przełożony dyscyplinarny zleca przeprowadzenie czynności wyjaśniających. Czynności te należy ukończyć w terminie 30 dni. P.L. w dniu [...] maja 2004 r. na własną prośbę został zwolniony ze służby. W związku z tym, że przepisy ustawy o Policji dotyczą odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej policjanta w służbie, dokonywanie czynności wyjaśniających w kierunku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego było bezprzedmiotowe.

Jako nietrafny organ ocenił zarzut P.L. dotyczący naruszenia art. 41 ust. 3 ustawy o Policji w zw. z art. 61 k.c. Raport o zwolnieniu ze służby został prawidłowo potraktowany jako oświadczenie woli w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Zgodnie z art. 61 k.c. oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła ona skutecznie zapoznać się z jego treścią. Odwołanie takiego oświadczenia jest skuteczne, jeżeli dotarło do adresata jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej. P.L. takiego oświadczenia nie złożył. Natomiast pismem z [...] maja 2004 r. złożył odwołanie od rozkazu personalnego. Odwołanie to zostało przez organ drugiej instancji rozpatrzone w trybie odwoławczym. Konkludując, Komendant Wojewódzki stwierdził, iż po ponownie przeprowadzonym postępowaniu, w oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy, nie ustalono istnienia przesłanek świadczących o tym, że w chwili składania oświad-

czenia woli o zwolnieniu ze służby w Policji P.L. był w stanie wyłączającym świadome powzięcie decyzji i, że złożył je w warunkach przymusu lub groźby bezprawnej.

W skardze P.L. zarzucił naruszenie art. 7, 77 ust. 1, art. 10, art. 80 i 107 § 3 k.p.a. poprzez niepełne zbadanie okoliczności poprzedzających złożenie przez skarżącego raportu o zwolnieniu ze służby w Policji. Wskazał na szereg niekonsekwencji w wywodzie uzasadnienia decyzji. Jego zdaniem organ nie wykluczył możliwości zastosowania w sprawie art. 87 i 88 k.c., a także nie zastosował się do wydanego w sprawie wyroku.

Pismem z dnia [...] października 2007 r. skarżący uzupełnił zarzuty skargi. Wskazał na naruszenie art. 41 ust. 4 ustawy o Policji w zw. z art. 105 k.p.a. polegające na prowadzeniu postępowania administracyjnego mimo cofnięcia wniosku strony, wobec czego decyzja organu pierwszej instancji powinna zostać uchylona a postępowanie w sprawie umorzone. P.L. powtórzył również zarzuty naruszenia art. 7 w zw. z art. 77 k.p.a. poprzez niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a w szczególności przebiegu wydarzeń z dnia 13 maja 2004 r., a także oparcie decyzji na zeznaniach A.K. i P.L., które są sprzeczne i niekonsekwentne. W konkluzji skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania. W uzasadnieniu pisma P.L. wskazał, że nie ustalono jaki przebieg miała rozmowa jaka odbyła się pomiędzy P.L., A.K. a nim, w wyniku której złożył raport o zwolnieniu ze służby i dlaczego w tak ważkiej sytuacji rozmowa nie była protokolowana. Nie wyjaśniono również okoliczności przeszukania szafki oraz samochodu skarżącego. Skarżący zauważył, że skoro istniało podejrzenie popełnienia przestępstwa, to wszelkie czynności powinny być



stwierdzone w protokole. P.L. nie podzielił również argumentacji, że złożenie przez niego raportu wywołane było jedynie obawą przed skutkami jego postępowania w postaci odpowiedzialności karnej, bądź dyscyplinarnej. Podał, że miał on świadomość, iż zwolnienie ze służby nie stanowi przesłanki, która powodowałaby uchylenie się od odpowiedzialności karnej. W ocenie skarżącego, w sprawie organy uchybiły również zasadzie należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 k.p.a.). Powinny ustalić bowiem czy skarżący w istocie nie wycofał wniosku o zwolnienie ze służby. W ocenie skarżącego policjant ma prawo wycofać prośbę o zwolnienie ze służby do dnia wydania decyzji ostatecznej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i podtrzymał dotychczasowe stanowisko. Odnosząc się do okoliczności podniesionych w skardze wyjaśnił dodatkowo, że czynności wykonywane wobec P.L. dokonywane były w trakcie pełnionej przez niego służby. Nie wymagały one zatem sporządzania protokołu, a przebywanie skarżącego w komisarzacie i jego poszczególnych pomieszczeniach następowało na polecenie służbowe i nie wiązało się z pozbawieniem wolności. Organ przyznał, że w materiale dowodowym zachodzi niespójność czasowa w odniesieniu do poszczególnych czynności, jednakże stwierdził, że nie ma to znaczenia dla wyniku prowadzenia postępowania administracyjnego dotyczącego zwolnienia P.L. ze służby.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:  
Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada oficjalności mająca umocowanie i określone granice w przepisach art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Zgodnie z tą zasadą, sąd administracyjny nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz zawartą w niej argumentacją. Granice rozpoznania skargi są z jednej strony wyznaczone przez kryterium legalności działań organów w konkretnej i zaskarżonej sprawie, z drugiej strony przez zakaz pogarszania sytuacji prawnej skarżącego. Sąd administracyjny dokonuje kontroli według stanu prawnego i na podstawie akt sprawy, istniejących w dniu wydawania zaskarżonego aktu.

Zgodnie z art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm. – dalej: ustawa o Policji) policjanta zwalnia się ze służby w terminie do 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby. W myśl § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. z 2002 r. Nr 151, poz. 1261) rozwiązanie stosunku służbowego następuje przez wydanie rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby. Do postępowania w sprawach osobowych dotyczących stosunku służbowego funkcjonariuszy Policji, w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (§ 18 ust. 2 rozporządzenia).

Zasadniczymi zagadnieniami w sprawie są możliwość odwołania przez policjanta zgłoszenia o wystąpieniu ze służby złożonego w trybie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji oraz prawna kwalifikacja i ocena okoliczności związanych z jego złożeniem, takich jak wyłączenie świadomości funkcjonariusza, przymus i groźba karalna. Rozstrzygnięcie tych zagadnień należy poprzedzić stwierdzeniem, iż stosunek służbowy

policjantów jest stosunkiem administracyjnoprawnym, a do postępowania w przedmiocie zwolnienia ze służby przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się wprost. Organ, który otrzyma zgłoszenie o wystąpieniu ze służby jest obowiązany wydać rozkaz personalny o zwolnieniu funkcjonariusza nie później niż w terminie 3 miesięcy od daty złożenia wniosku (por. wyrok z dnia 20 listopada 2001 r. sygn. akt II SA/Po 1855/01, publ. Lex nr 121908). Jest to akt związany, bowiem organ w określonym stanie prawnym i faktycznym ma obowiązek podjęcia wskazanego w przepisach prawa rozstrzygnięcia (por. W. Chrościelewski [w:] W. Chrościelewski, J. P. Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2004, s. 151). Rozkaz personalny jest jednocześnie aktem konstytutywnym powodującym trwale rozwiązanie stosunku służbowego z datą określoną w rozkazie (§ 22 ust. 1 pkt 3 in fine rozporządzenia w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów), a jego późniejsze uchylenie nie skutkuje automatycznym przywróceniem do służby (art. 42 ust. 1 ustawy o Policji). W kwestii możliwości cofnięcia zgłoszenia o wystąpieniu ze służby prezentowano w orzecznictwie sądowoadministracyjnym skrajnie rozbieżne poglądy. Uznawano niekiedy, że możliwe jest cofnięcie zgłoszenia o wystąpieniu ze służby przez funkcjonariusza, aż do czasu zakończenia postępowania w sprawie, to jest do dnia wydania decyzji ostatecznej (wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r., sygn. akt III SA/Lu 71/2000, publ. OSP 2002 r. Nr 4, poz. 51; wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SA/Rz 1284/03, niepubl.). W innych orzeczeniach sądy stały na stanowisku, iż do zgłoszenia o wystąpieniu ze służby należy stosować art. 61 § 1 Kodeksu cywilnego, w zakresie w jakim reguluje on możliwość skutecznego odwołania oświadczenia woli (por. wyrok z dnia

16 grudnia 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 1582/2005, publ. Lex Polonica nr 1254006; wyrok z dnia 5 lipca 2001 r. sygn. akt II SA 593/2001, publ. Lex nr 77683). W konsekwencji, zgodnie z tym przepisem, odwołanie oświadczenia (zgłoszenia) uznawano za skuteczne, jeżeli doszło do organu jednocześnie z tym oświadczeniem (zgłoszeniem) lub wcześniej. Oba wskazanych wyżej poglądów nie można w pełni podzielić. Szczególny charakter postępowania dotyczącego zwolnienia funkcjonariusza ze służby w trybie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji determinuje uprawnienia strony w zakresie kształtowania tego postępowania. Zgłoszenie o wystąpieniu ze służby wiąże organ, a wydanie rozkazu personalnego powoduje skuteczne i definitywne rozwiązanie administracyjno-prawnego stosunku służby z datą wskazaną w rozkazy. Złożone zgłoszenie ulega w takim wypadku skonsumowaniu, a jego cofnięcie na etapie postępowania odwoławczego nie jest już możliwe. Uznanie możliwości odwołania zgłoszenia o wystąpieniu ze służby po wydaniu rozkazu personalnego o zwolnieniu (na etapie zaskarżenia) musiałoby prowadzić do jego uchylecia i umorzenia postępowania, co jest nie do pogodzenia z istotą i skutkami prawnymi tego aktu. W ocenie Sądu nie ma również podstaw, by do oświadczenia o cofnięciu zgłoszenia o wystąpieniu ze służby stosować rygor określony w art. 61 § 1 in fine k.c. Postępowanie administracyjne nie jest oparte na systemie prekluzji, a koncentracja materiału dowodowego w sprawie następuje do momentu wydania decyzji (jej podpisania). Należy uznać, że cofnięcie zgłoszenia o wystąpieniu ze służby jest skuteczne, pod warunkiem, że mogło dotrzeć do organu przed podpisaniem przezeń rozkazu personalnego (por. wyrok z dnia 7 kwietnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wa 224/06, publ. Lex nr 213833). Powyższe stwierdzenia nie stoją w sprzeczności z wywodami wcześniej wydanego w sprawie wyroku z dnia

21 czerwca 2006 r. sygn. akt IV SA/Po 1018/04. Sąd, co prawda, powołał w uzasadnieniu art. 61 § 1 k.c., jednakże zaznaczył, że jego zastosowanie może nastąpić jedynie w drodze analogii. Prowadziło to do identycznego rezultatu wykładni prawa (wyłączenie możliwości cofnięcia zgłoszenia o wystąpieniu ze służby na etapie postępowania odwoławczego), z tą różnicą, że potwierdzenia tej wykładni Sąd upatrywał dodatkowo w przepisach prawa cywilnego.

Mając na względzie powyższe, oświadczenia składane przez P.L. na etapie postępowania odwoławczego nie mogły prowadzić do skutecznego cofnięcia raportu (zgłoszenia) o wystąpieniu ze służby z dnia [...] maja 2004 r. Odrębną kwestią jest natomiast kwalifikacja prawna i ocena okoliczności związanych ze sporządzeniem i złożeniem przez skarżącego raportu z dnia [...] maja 2004 r. Badanie tych okoliczności następuje w ramach i na warunkach administracyjnego postępowania wyjaśniającego. Należy mieć jednak na względzie, że prawo administracyjne nie reguluje następstw czynności strony podjętych przez stronę z wyłączeniem świadomości albo pod wpływem przymusu lub bezprawnej groźby nawet, jeżeli w efekcie doprowadziły one do wydania aktu administracyjnego niezgodnego z jej wolą. Stanowi to lukę prawną wymagającą uzupełnienia w drodze wykładni. Zdaniem Sądu, organ odwoławczy może uchylić zaskarżony rozkaz personalny w razie stwierdzenia, że zgłoszenie o wystąpieniu ze służby zostało złożone przez funkcjonariusza w stanie wyłączającym świadomość albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli, lub też pod wpływem bezprawnej groźby. Podstaw takiego rozstrzygnięcia należy jednak upatrywać w zasadzie praworządności, obiektywizmu i pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej (art. 6, 7 i 8 k.p.a.), a nie w przepisach Kodeksu cywilnego (art. 82, 87, 88 k.c.), do których organ

administracji może odwoływać się jedynie pomocniczo. Podkreślić trzeba, że instytucja uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli składanego innej osobie „dotyczy stosunków regulowanych przez prawo cywilne (por. art. 1 k.c.), nie dotyczy natomiast czynności podejmowanych przez stronę na płaszczyźnie publicznoprawnej, a w szczególności składanych organom państwa, na ich żądanie, w ramach obowiązujących procedur” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 1998 r. sygn. akt II CKN 92/98, niepubl.).

W ocenie Sądu, Komendant Wojewódzki przeprowadził wnikliwe postępowanie wyjaśniające, w którym ustalono jednoznacznie, że zgłoszenie o wystąpieniu ze służby (raport) z dnia [...] maja 2004 r. nie było sporządzone przez skarżącego w stanie wyłączającym świadomość albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli, ani też pod wpływem bezprawnej groźby. Postępowanie dowodowe spełniało wymogi określone w przepisach art. 7, 77 i 80 k.p.a. Również uzasadnienie decyzji Komendanta Wojewódzkiego należało uznać za wyczerpujące w świetle art. 107 § 3 k.p.a. Wskazane przez P.L. błędy w zakresie poszczególnych ustaleń nie miały natomiast wpływu na wynik sprawy. W ocenie Sądu, zbyt daleko idące – w świetle powyższego wyводу – było także żądanie skarżącego, by postępowanie dowodowe uzupełnić o badanie biegłego psychologa w celu wykluczenia zastosowania art. 88 k.c.

Mając na względzie powyższe, na podstawie art. 151 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.

Za zgodność z oryginałem:  
Na oryginale właściwe podpisy

**Piotr DĄBROWSKI**  
**Tadeusz NIEWIERSKI**  
radcy prawni  
Komenda Główna Policji

***Przyczynek do zmiany postępowania  
powypadkowego w jednostkach  
organizacyjnych Policji***

Zmiana upoważnienia zawartego w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz. U. nr 53, poz. 345 z późn. zm.) spowodowała określenie w rozporządzeniu trybu ustalania okoliczności i przyczyn wypadków funkcjonariuszy Policji. W ciągu trzech lat obowiązywania rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie postępowania w razie wypadków pozostających w związku z pełnieniem służby w Policji (Dz. U. nr 136, poz. 1150) dostrzeżono niedoskonałości przyjętego trybu prowadzenia postępowań powypadkowych, zwłaszcza w jednostkach organizacyjnych wyższego szczebla. Potrzeba wprowadzenia zmian w postępowaniu powypadkowym wynika także z faktu, iż delegacja ustawowa z art. 2 ust. 2 ustawy zawiera wyłącznie upoważnienie do określenia trybu ustalania okoliczności i przyczyn wypadków, nie obejmuje zaś kompetencji do dokonywania przez komisje powypadkowe kwalifikacji

prawnej wypadku oraz wskazania trybu rozstrzygnięcia sporów w tej materii.

Stanowisko takie koresponduje z regulacją zawartą w art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c., który za sprawy z zakresu prawa pracy uznaje tylko te roszczenia z innych stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów (rangi ustawowej) stosuje się przepisy prawa pracy. W konsekwencji, w postępowaniu przed sądami pracy nie jest możliwe sprostowanie protokołu powypadkowego funkcjonariusza Policji.

Jak podkreśla orzecznictwo Sądu Najwyższego, sprawy osobowe funkcjonariuszy służb mundurowych nie poddają się kwalifikacji procesowej jako sprawy cywilne objęte prawem pracy w rozumieniu art. 1 w związku z art. 476 § 1 k.p.c., a funkcjonariusze nie mają procesowego statusu prawnego pracowników według art. 476 § 5 pkt 1 k.p.c. Odesłania do ustaw pragmatycznych (m.in. ustawy o Policji) przewidujące, że funkcjonariusz, który w związku ze służbą doznał uszczerbku na zdrowiu lub poniósł szkodę w mieniu, otrzymuje odszkodowanie, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji, nadają sporom o to świadczenie charakter sprawy cywilnej z dziedziny ubezpieczeń społecznych.

W myśl art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. od decyzji organu odszkodowawczego przysługuje zainteresowanemu odwołanie do właściwego sądu według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego oraz w terminie przewidzianym w jego art. 477<sup>9</sup> § 1. W ramach tego szczególnego odesłania do cywilnej drogi sądowej jest dokonywana ocena kwalifikacji prawnej wypadku. Protokół powypadkowy ma jedynie znaczenie dowodowe i nie wywołuje żadnych skutków prawnych.



Biorąc pod uwagę wskazane problemy, należy niezwłocznie wydać nowy akt prawny, regulujący kwestię prowadzenia postępowań powypadkowych w jednostkach organizacyjnych Policji. Jego treść powinna m.in. określić, iż prowadzenie postępowania i sporządzenie protokołu powypadkowego jest obligatoryjne, jeżeli policjant uległ wypadkowi pozostającemu w związku ze służbą. Oznacza to, że przed wszczęciem postępowania powypadkowego kierownik jednostki organizacyjnej Policji musi rozważyć na podstawie niepełnych, często nieprawdziwych informacji, czy funkcjonariusz uległ wypadkowi w rozumieniu art. 2 ust. 1 policyjnej ustawy odszkodowawczej.

Nawet w najbardziej typowych sytuacjach, gdy policjant uległ wypadkowi w czasie przebywania na urlopie, mogą występować okoliczności wymienione w powołanym przepisie. O tym, czy występują – w razie wątpliwości na tym tle – nie może decydować kierownik jednostki organizacyjnej Policji, lecz wyłącznie organ odszkodowawczy.

Przyznanie jednostce organizacyjnej Policji dużej swobody w decydowaniu o wszczęciu postępowania lub zaniechaniu wszczęcia, a także dokonanie kwalifikacji prawnej wypadku przez komisję powypadkową prowadziłyby do pozbawienia organu odszkodowawczego możliwości właściwego wywiązania się z ciężących na nim obowiązków rozpatrywania spraw odszkodowawczych, a poszkodowanego policjanta lub członków jego rodziny – prawa do korzystania ze środków odwoławczych od niesłusznych decyzji. Zaznaczyć wypada, że na nieszczęście postępowania powypadkowego nie można wnieść środka zaskarżenia. Istnieje potrzeba jednoznacznego określenia, że o związku wypadku ze służbą w Policji decyduje organ odszkodowawczy na podstawie otrzymanych materiałów z postępowania wyjaśniającego, w tym i protokołu powypadkowego.

W razie ustalenia, że wypadek, jakiemu uległ policjant, pozostaje w związku ze służbą, organ odszkodowawczy kieruje policjanta bezpośrednio, a jeżeli pełni nadal służbę – za pośrednictwem kierownika jednostki organizacyjnej Policji – do komisji lekarskiej w celu ustalenia, czy uszczerbek na zdrowiu jest skutkiem tego wypadku oraz procentowego określenia trwałego uszczerbku na zdrowiu.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydane na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. powinno wskazywać uprawnienia komisji powypadkowej do ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku, pozostawiając jego prawną kwalifikację organowi odszkodowawczemu. Do niego należałoby rozpatrzenie zgłoszonych zastrzeżeń do protokołu powypadkowego. Kierownik jednostki organizacyjnej Policji, który zatwierdził protokół powypadkowy, powinien mieć możliwość przedstawienia swojej opinii o zastrzeżeniach zgłoszonych do tego protokołu. Proponowane zmiany mają też spowodować zwiększenie profesjonalizmu osób zajmujących się problematyką świadczeń odszkodowawczych, poprawić jakość wydawanych decyzji odszkodowawczych, wyeliminować niedoskonałości wynikające z obowiązującego dotychczas rozporządzenia, umożliwić skorzystanie z pomocy radców prawnych, a nawet wprowadzić swoisty monitoring postępowań powypadkowych przez osoby świadczące pomoc prawną.

Wymagania te powinien spełniać projekt nowego rozporządzenia, opracowywany obecnie we właściwej komórce organizacyjnej Komendy Głównej Policji.

Marzec 2009 r.

**Maciej S Ł A W I Ń S K I**

radca prawny

Komenda Główna Policji

### ***Klauzule tajności materiałów z kontroli operacyjnej przekazywanych prokuratorowi***

Prokurator Okręgowy w Łodzi poinformował miejscowego Komendanta Wojewódzkiego Policji, iż zalecił podległym jednostkom prokuratury, „aby w każdej ze spraw, w której wykorzystywany jest materiał uzyskany w trybie art. art. 19, 19a i 19b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz. U. z 2007 r. nr 43, poz. 277 z późn. zm.) rozważono potrzebę utrzymywania w toku postępowania przygotowawczego klauzuli tajności, nadanej na etapie czynności operacyjno-rozpoznawczych.

W przypadku uznania, że brak jest przesłanek do utrzymywania klauzuli tajności, prokuratorzy – w trybie art. 14 ust. 2 ustawy o Policji w zw. z art. 298 § 1 k.p.k. w zw. z art. 326 k.p.k. w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tj. Dz. U. z 2005 r. nr 196, poz. 1631 z późn. zm.) – będą kierowali do Pana Komendanta wnioski o zdjęcie klauzuli.

Skutkiem bowiem nieodtajnienia materiałów może być zwrot sprawy prokuratorowi, z uwagi na istotny brak postępowania przygotowawczego o jakim mowa w art. 345 § 1 k.p.k.

W pełni bowiem należy zaakceptować stanowisko Sądu Apelacyjnego w Białymstoku zawarte w wyroku z dnia

4 października 2007 r. II AKa 165/07, iż «w sytuacji, gdy kontrola operacyjna spełniła swój cel i doprowadziła do uzyskania dowodów przestępstwa, a podejrzani o te przestępstwa zostali postawieni w stan oskarżenia, brak jest przesłanek do dalszego utrzymywania klauzuli tajności. Bezasadne utrzymywanie tej klauzuli ogranicza bowiem w sposób zasadniczy zasadę jawności procesu i zasadę prawa do obrony»”.

Stanowisko Prokuratora Okręgowego w Łodzi należy traktować nie jako polecenie odtajniania materiałów z kontroli operacyjnej, lecz jako zapowiedź skierowania przez podległych mu prokuratorów wniosków do Komendanta Wojewódzkiego Policji o zdjęcie klauzuli tajności z tych materiałów w razie uznania, że nie ma przesłanek do jej utrzymywania.

Wprawdzie Prokurator Okręgowy zapowiadając owe wnioski powołuje się na przepis art. 14 ust. 2 ustawy o Policji, uprawniający prokuratora do wydawania Policji poleceń w zakresie określonym w odrębnych ustawach (w tym wypadku chodzi zwłaszcza o przepis art. 326 k.p.k.). Należy jednak stwierdzić, że – niezależnie od formy wystąpienia prokuratora (wniosek czy polecenie) – to Policja, a nie prokurator, stosując przepisy art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych jako „osoba upoważniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument materiału” i posługując się kryteriami, o których mowa w art. 23 ust. 1 tej ustawy, **ocenia** omawiane materiały i **znosi klauzulę** albo **odmawia odtajnienia**. Innymi słowami: nikt poza wytwórcą materiału lub przełożonym tego wytwórcy nie jest uprawniony do oceny stopnia niejawności i do zniesienia lub zmiany klauzuli tajności.

Ocena niejawności (i jej stopnia) materiałów z kontroli operacyjnej należy do służb kryminalnej i śledczej w Policji,

wykonywujących ten rodzaj czynności operacyjno-rozpoznawczych. Problem tkwi w rzeczywistej „zawartości” materiałów przekazywanych przez Policję prokuratorowi. Treść zarejestrowanych rozmów telefonicznych mająca znaczenie dla postępowania karnego nie powinna być utajniona, jeżeli oczywiście sama w sobie nie zawiera informacji, o których stanowi art. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Niejawne powinny pozostać informacje o „szczegółowych formach, zasadach i organizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także o prowadzonych czynnościach oraz o stosowanych środkach i metodach ich realizacji” i o osobach udzielających pomocy Policji, albowiem sam ustawodawca o tym przesądził zobowiązując podmioty udzielające tych informacji do uzyskania zgody Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w trybie art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra (Dz. U. nr 106, poz. 491 z późn. zm., patrz również pkt 29 części I i pkt 32 części II załącznika nr 1 do ustawy o ochronie informacji niejawnych, według których omawiane informacje mogą być oznaczane klauzulami „ściśle tajne” lub „tajne”).

Utajnianie lub nieutajnianie materiałów z kontroli operacyjnej, przekazywanych prokuratorowi na podstawie art. 19 ust. 15 ustawy o Policji, zależy więc od treści tych materiałów; zależy jednak również od właściwej współpracy Policji z prokuratorem nadzorującym lub prowadzącym postępowanie przygotowawcze i wcześniejszego porozumienia co do rodzaju materiałów przekazywanych „pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego”.

Wyrok Sądu Apelacyjnego, na który powołuje się Prokurator Okręgowy, jest wyrokiem w konkretnej sprawie i nie może przesądzać o praktyce policyjnej w omawianej dziedzinie, zwłaszcza że nie wiadomo, jakie konkretnie informacje (będące przedmiotem rozważań sądu) zawarte były w przekazanych prokuratorowi, a potem sądowi materiałach z kontroli operacyjnej. Odnosząc się zaś do wyroku stwierdzić należy, że – ze względów wskazanych wyżej – nie do przyjęcia jest przedstawiona na wstępie i w reasumpcji uzasadnienia wyroku teza, że „w systemie obowiązującego prawa brak jest podstaw do przyznania organom Policji wyłącznego, sprzecznego z wolą prokuratora prawa do decydowania o zniesieniu lub utrzymywaniu klauzuli tajności w materiałach objętych klauzulą «poufne», a dotyczących kontroli operacyjnej, przekazanych prokuratorowi na podstawie art. 19 ust. 15 ustawy o Policji”. Nietrafne jest również wzmocnienie tej tezy argumentem, że art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych w kwestii zasad zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej i służbowej odsyła do odrębnych przepisów, albowiem „zwalnianie od obowiązku zachowania tajemnicy” jest zupełnie inną instytucją prawną niż „nadawanie, zmiana lub znoszenie klauzuli tajności”. W kwestii zasad zwalniania z obowiązku zachowania tajemnicy ustawodawca z pewnością miał na myśli przepisy art. 179-181 k.p.k. i art. 9 ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra.

Listopad 2008 r.

**Mirosław Józef S Z C Z A W I Ń S K I**  
radca prawny  
Komenda Główna Policji

***Postępowanie z aktami kontroli operacyjnej  
nadesłanymi z Policji do prokuratury  
w sytuacji, gdy nie dają one podstaw do  
wszczęcia postępowania ani w żaden inny  
sposób, w tym we wszczętych wcześniej  
postępowaniach, nie mogą być wykorzystane  
na potrzeby postępowania karnego  
(opinia prawna)***

Zdaniem Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Informacji Niejawnych należy stwierdzić co następuje:

Na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1995 r. o prokuraturze (tj. Dz. U. z 2008 r. nr 7, poz. 39 ze zm.) Minister Sprawiedliwości określa w zarządzeniu zakres działania sekretariatów i innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, biorąc pod uwagę specyfikę zadań jednostek różnego stopnia i konieczność zapewnienia racjonalności funkcjonowania prokuratury, a także potrzebę maksymalnego odciążenia prokuratorów i innych pracowników merytorycznych od prac biurowych oraz sprawnego przepływu informacji niezbędnych w pracy prokuratury. Zgodnie zaś z § 5 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 września 2007 r. w spra-

wie zakresu działania sekretariatów i innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury (Dz. Urz. MS nr 7, poz. 33) organizację ochrony informacji niejawnych oraz organizację i funkcjonowanie kancelarii tajnych regulują przepisy ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tj. Dz. U. z 2005 r. nr 196, poz. 1631 ze zm.), a także wydane na jej podstawie akty wykonawcze.

Na podstawie § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2002 r. w sprawie sposobu dokumentowania prowadzonej przez Policję kontroli operacyjnej, przechowywania i przekazywania wniosków, zarządzeń i materiałów uzyskanych podczas stosowania tej kontroli, a także przetwarzania i niszczenia tych materiałów (Dz. U. nr 24, poz. 252), do dokumentowania kontroli operacyjnej, przechowywania i przekazywania wniosków, zarządzeń i materiałów uzyskanych podczas stosowania kontroli operacyjnej, a także przetwarzania i niszczenia tych materiałów stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych.

Stosując przepis art. 19 ust. 17 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz. U. z 2007 r. nr 43, poz. 277) przez pryzmat ust. 15 art. 19 tejże ustawy należy przyjąć, iż po prawomocnym zakończeniu postępowania przygotowawczego bądź sprawdzającego prowadzonego przez prokuratora, tj. po wydaniu postanowienia o umorzeniu postępowania karnego lub postanowienia o odmowie jego wszczęcia prokurator okręgowy bezpośrednio przekazuje zgromadzoną dokumentację policjantowi upoważnionemu przez Komendanta Głównego Policji. Wobec braku wskazania terminu przekazania materiałów należy uznać, iż powinno to nastąpić niezwłocznie. Protokolarne, komisyjne niszczenie materiałów kontroli operacyjnej może być dokonane tylko przez upoważnione



organy Policji. Ustawa nie przewiduje obowiązku lub choćby możliwości przechowywania materiałów operacyjnych w kancelarii tajnej do czasu przedawnienia lub na jakiegokolwiek innej zasadzie.

Zgodnie z treścią § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2002 r. wszystkie materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej i niezawierające dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego oraz materiały, o których mowa w art. 19 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w stosunku do których sąd nie zezwolił na odstąpienie od ich zniszczenia, przechowuje organ Policji występujący z wnioskiem o zarządzenie kontroli lub stosujący kontrolę, przez dwa miesiące od dnia zakończenia lub wstrzymania kontroli. Po upływie tego okresu Komendant Główny Policji albo komendant wojewódzki Policji pisemnie zarządza protokolarne, komisyjne zniszczenie zgromadzonych materiałów.

Listopad 2008 r.

**Jan ŁOZIŃSKI**

radca prawny

Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu

***Możliwość popełnienia wykroczenia  
drogowego z pobudek chuligańskich  
(opinia prawna)***

Jak wynika z treści art. 47 § 5 kodeksu wykroczeń: „charakter chuligański mają wykroczenia polegające na umyślnym godzeniu w porządek lub spokój publiczny albo umyślnym niszczeniu lub uszkodzaniu mienia, jeżeli sprawca działał publicznie oraz w rozumieniu powszechnym bez powodu lub z oczywiście błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego”. Na podstawie tej definicji ustawowej należy uznać, że ustawodawca scharakteryzował chuligański charakter wykroczenia określając przesłanki przedmiotowe i podmiotowe. Z cytowanego przepisu można wyciągnąć wniosek, że przesłanki chuligańskiego charakteru wykroczenia są łączne. Do przesłanek przedmiotowych należy zaliczyć rodzaj wykroczenia, do podmiotowych zaś – umyślność, działanie publiczne, bez powodu lub z oczywiście błahego powodu, okazanie lekceważenia podstawowych zasad porządku prawnego.

Skoro w zakresie przesłanki przedmiotowej ustawodawca bliżej określa rodzaj wykroczenia, jakie można popełnić w charakterze chuligańskim, to znaczy, że nie można popełnić w tym charakterze każdego wykroczenia. Ustawo-

dawca określa rodzaj wykroczenia, które można popełnić w tym charakterze poprzez wyliczenia grup wykroczeń w zależności od naruszanego dobra. Są to wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu oraz wykroczenia przeciwko mieniu. Te grupy wykroczeń są skatalogowane w części szczególnej kodeksu wykroczeń, w rozdziałach: VIII – Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu oraz XIX – Szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe. Wykroczenia drogowe są ujęte w odrębnym rozdziale XI – Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji.

Jeśli zatem w części szczególnej ustawodawca stanowi także inne grupy wykroczeń poprzez wyliczenie ich w pozostałych rozdziałach części szczególnej kodeksu wykroczeń, to znaczy, że jego celem jest przyjęcie możliwości popełnienia tylko tych wykroczeń o charakterze chuligańskim, które są wskazane rodzajowo w art. 47 § 5 kodeksu wykroczeń, a nie innych. Przy czym oprócz wykroczeń o chuligańskim charakterze, wymienionych we wskazanych wyżej rozdziałach kodeksu wykroczeń, można popełnić także wykroczenia określone w tzw. pozakodeksowym prawie wykroczeń, jeżeli polegają one na umyślnym godzeniu w porządek lub spokój publiczny albo umyślnym niszczeniu lub uszkodzaniu mienia.

Moim zdaniem nie można popełnić wykroczenia drogowego o charakterze chuligańskim, nawet gdyby zaistniały przesłanki podmiotowe chuligańskiego charakteru wykroczenia.

Styczeń 2009 r.

**Marek Tadeusz A N T O N O W I C Z**  
główny specjalista ds. legislacji  
Komenda Główna Policji

## ***Zgoda przewozowa i uprzednia zgoda przewozowa w obrocie bronią palną***

W Dzienniku Ustaw RP z dnia 9 października 2008 r. zostały opublikowane dwa zaległe akty wykonawcze do *ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji*, tj. *rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 sierpnia 2008 r. w sprawie wzoru uprzedniej zgody przewozowej (Dz. U. nr 179, poz. 1105)* oraz *rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 sierpnia 2008 r. w sprawie wzoru zgody przewozowej (Dz. U. nr 179, poz. 1106)*. Oba akty prawne dotyczą obrotu bronią palną w Unii Europejskiej i obowiązują od dnia 23 października 2008 r.

W Unii Europejskiej zasady obrotu bronią palną i amunicją zostały określone w *dyrektywie Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontrolowania i posiadania broni*. Mechanizm kontroli obrotu bronią palną przewidziany w tej regulacji prawnej opiera się na dwóch instrumentach: zgodzie przewozowej i uprzedniej zgodzie przewozowej. Osoba chcąc sprzedać broń palną kontrahentowi z innego państwa członkowskiego informuje właściwe władze w swoim państwie, iż zamierza zbyć broń palną. W praktyce przedkłada ona otrzymaną od kupującego uprzednią zgodę przewozową, na podstawie której właściwe władze państwa

sprzedawcy poświadczają lub wydają dokument zgody przewozowej. Dzięki temu, że właściwe władze obu stron transakcji każdorazowo przesyłają sobie dokumenty zgód przewozowych i uprzednich zgód przewozowych, jest zapewniona ścisła kontrola obrotu bronią palną. Ponadto, zgodnie z *dyrektywą 91/477*, oba dokumenty muszą przez cały czas towarzyszyć broni palnej do miejsca docelowego.

Unijne dyrektywy wymagają wdrożenia do prawa krajowego, tj. przyjęcia takich przepisów krajowych, które odzwierciedlałyby cele w nich wskazane. Wdrożenie do prawa polskiego *dyrektywy 91/477* w kwestii zgody przewozowej i uprzedniej zgody przewozowej nastąpił dwuetapowo:

- po pierwsze – przez stosowne zmiany w *ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym*, zwanej dalej „ustawą o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie obrotu bronią”, oraz wydanie na jej podstawie dwóch aktów wykonawczych, tj. rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie wzoru zgody przewozowej oraz w sprawie wzoru uprzedniej zgody przewozowej;
- po drugie – przez znowelizowanie *ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni palnej i amunicji*.

Zgodnie z *ustawą o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie obrotu bronią*, zgoda przewozowa to dokument wystawiany przez przedsiębiorcę państwa początkowego transakcji na każdorazowe przemieszczenie broni palnej, poświadczony przez właściwe władze tego państwa, zaświadczaający o wiarygodności tego przedsiębiorcy oraz o objęciu kontrolą przez to państwo tej transakcji albo po-

świadczony przez przedsiębiorcę posiadającego decyzję o zwolnieniu.

Upřednia zgoda przewozowa to dokument wystawiany przez przedsiębiorcę państwa docelowego transakcji na kaźdorazowe przemieszczenie broni palnej, poświadczony przez właściwe władze tego państwa, zaświadczaający o wiarygodności tego przedsiębiorcy oraz o objęciu kontrolą przez to państwo tej transakcji.

Z definicji oraz z wzorów zgody przewozowej i upředniej zgody przewozowej (określonych w rozporządzeniach Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) wynika, iż obrót bronią palną przy zastosowaniu zgody przewozowej i upředniej zgody przewozowej może być dokonywany **wyłącznie przez przedsiębiorców koncesjonowanych**, tj. wykonujących działalność gospodarczą, polegającą na wytwarzaniu materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Przez tak wskazany zakres podmiotowy poza uregulowaniami tej ustawy znalazło się wiele podmiotów, m.in. osoby fizyczne (np. myśliwi i strzelcy sportowi), a także podmioty, o których mowa w art. 29 *ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji*, np.:

- przedsiębiorcy i jednostki organizacyjne, które powołały wewnętrzne służby ochrony,
- przedsiębiorcy, którzy uzyskali koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w obrębie usług ochrony osób i mienia,
- podmioty prowadzące strzelnice,
- szkoły, organizacje sportowe i łowieckie, stowarzyszenia obronne oraz organizatorzy kursów kształcących w zawodzie pracownika ochrony,
- podmioty wykonujące zadania związane z realizacją filmów i innych przedsięwzięć artystycznych,

- urzędy, instytucje, zakłady, przedsiębiorcy i inne podmioty, których pracownikom broń jest niezbędna do ochrony osobistej w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków pracowniczych ze szczególnym narażeniem na zamachy przeciwko życiu lub zdrowiu,
- podmioty, którym broń jest niezbędna w celach wzywania pomocy, ratowniczych, poszukiwawczych oraz sygnalizowania rozpoczęcia konkurencji w zawodach sportowych.

Aby objąć ww. podmioty przepisami dyrektywy 91/477 o ustanowieniu unijnych mechanizmów obrotu bronią palną, a tym samym wyeliminować lukę prawną w prawie krajowym, znowelizowano *ustawę z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji* w celu wdrożenia zgody przewozowej oraz uprzedniej zgody przewozowej.

W *ustawie o broni i amunicji* pojęcia zgody przewozowej i uprzedniej zgody przewozowej zostały zdefiniowane tak samo, jak w *ustawie o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie obrotu bronią*; wyeliminowano jedynie wyrazy „przedsiębiorca”. Należy zauważyć, iż *ustawa o broni i amunicji* bezpośrednio odwołuje się do przepisów rozdziału 5a *ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie obrotu bronią*. W związku z tym podmioty (np. myśliwi, strzelcy sportowi) chcące nabyć broń palną w innym państwie członkowskim, a niebędące przedsiębiorcami koncesjonowanymi, winny opierać się na obu regulacjach ustawowych. Podobnie, jak w *ustawie o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie obrotu bronią* w *ustawie o broni i amunicji* został także nałożony na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji obowiązek wydania dwóch rozporządzeń określających wzory uprzedniej zgody przewozowej oraz zgody przewozowej.

## **Upřednia zgoda przewozowa**

Dokument ten – po poświadczeniu przez komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji – ma charakter promesy, zaświadczałającej o wiarygodności osoby nabywalącej broń palną lub amunicję w innym państwie członkowskim oraz o objęciu kontrolą tej transakcji przez władze Rzeczpospolitej Polskiej.

Artykuł 37a *ustawy o broni i amunicji* stanowi, iż osoby deklarujące zakup broni palnej w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej są zobowiązane do uzyskania:

- 1) zaświadczenia uprawniającego do nabycia w ciągu trzech miesięcy od daty wydania zaświadczenia określonego w pozwoleniu rodzaju broni i amunicji do tej broni oraz określonej w pozwoleniu liczby egzemplarzy broni wraz z amunicją (art. 12 ust. 3);
- 2) poświadczenia upředniej zgody przewozowej przez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji.

Tak więc osoba, która chce nabyć broń palną w innym państwie członkowskim, samodzielnie wypełnia upřednią zgodę przewozową, a następnie przedkłada ją komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) Policji właściwemu ze względu na miejsce swojego zamieszkania lub swoją siedzibę. Komendant wojewódzki (Stołeczny) zobowiązany jest do poświadczenia upředniej zgody przewozowej w terminie nie dłuższym niż 5 dni od dnia jej wpływu do tego organu. Nabywca, który chce kupić broń palną w innym państwie członkowskim, zobowiązany jest do wskazania w upředniej zgodzie przewozowej:

- 1) państwa początkowego i docelowego transakcji;
- 2) swojej firmy lub swojego imienia i nazwiska, a także takich samych danych zbywcy broni palnej;



- 3) swojej siedziby i jej adresu lub swojego adresu zamieszkania, a także takich samych danych zbywcy broni palnej;
- 4) adresu, na który broń palna ma być dostarczona;
- 5) danych technicznych pozwalających na jednoznaczną identyfikację broni palnej;
- 6) liczby jednostek broni palnej.

Komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji może odmówić poświadczenia uprzedniej zgody przewozowej, jeżeli zachodzą okoliczności uzasadniające cofnięcie pozwolenia na broń. Organem odwoławczym od decyzji komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji jest Komendant Główny Policji.

Po uzyskaniu poświadczenia uprzedniej zgody przewozowej polski nabywca broni palnej, który chce kupić broń palną w innym państwie członkowskim, przekazuje sprzedawcy kopię uprzedniej zgody przewozowej. Należy zauważyć, iż osoba deklarująca zakup broni palnej lub amunicji w innym państwie członkowskim powinna każdorazowo upewnić się, jaka forma przekazania uprzedniej zgody przewozowej jest wymagana przez prawo państwa zbywcy. Po jej przekazaniu sprzedawca broni palnej lub amunicji z innego państwa członkowskiego zobowiązany jest – z chwilą wydania broni palnej lub amunicji – przekazać poświadczoną lub wystawioną przez swoje władze zgodę przewozową.

### **Zgoda przewozowa**

Dokument ten jest swoistego rodzaju paszportem broni palnej, umożliwiającym jej przemieszczanie przez państwa członkowskie i przywóz do kraju. Trzeba pamiętać, iż przemieszczanie broni palnej wymaga każdorazowo posiadania zgody przewozowej i urzędowo poświadczonej kopii uprzedniej zgody przewozowej.

Przepisy *ustawy o broni i amunicji* są stosowane odpowiednio wobec nabywcy broni palnej lub amunicji z innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, pragnącego zakupić broń palną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie przewieźć ją do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej (art. 43a ustawy). Podobnie jak w wypadku uprzedniej zgody przewozowej – zgoda przewozowa wymaga poświadczenia przez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji. Na podstawie otrzymanej od kupującego z innego państwa członkowskiego uprzedniej zgody przewozowej polski sprzedawca broni palnej lub amunicji wypełnia zgodę przewozową i przekazuje ją wraz z kopią uprzedniej zgody przewozowej właściwemu komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) Policji w celu poświadczenia.

Polski sprzedawca broni palnej lub amunicji, który chce sprzedać broń palną bądź amunicję osobie z innego państwa członkowskiego, zamierzającej je wywieźć z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zobowiązany jest wskazać w zgodzie przewozowej:

- 1) państwo początkowe i docelowe transakcji;
- 2) firmę lub imię i nazwisko zbywcy i nabywcy broni palnej;
- 3) siedzibę i jej adres lub adres zamieszkania zbywcy i nabywcy broni palnej;
- 4) adres, na który broń palna ma być dostarczona;
- 5) dane techniczne pozwalające na jednoznaczną identyfikację broni palnej;
- 6) liczbę jednostek broni palnej;
- 7) sposób przewozu broni palnej;
- 8) datę rozpoczęcia i przewidywaną datę zakończenia przewozu broni palnej;
- 9) uprzednią zgodę przewozową wydaną przez właściwe władze państwa docelowego transakcji.



**ZGODA PRZEWOZOWA**  
NA KAŻDORAZOWE PRZEMIESZCZANIE BRONI PALNEJ  
(**FIREARMS TRANSFER PERMIT**)



Art. 11 ust. 2 i art. 10 dyrektywy 91/477/EWG  
(*Article 11(2) and Article 10 of Directive 91/477/ECC*)

<b>1. Państwo początkowe transakcji</b> ( <i>Initial country of transaction</i> )	<b>2. Państwo docelowe transakcji</b> ( <i>Target country of transaction</i> )						
<b>3. Zbywca –</b> <input type="checkbox"/> przedsiębiorca <input type="checkbox"/> osoba fizyczna ( <i>Seller</i> )                      ( <i>entrepreneur</i> )                      ( <i>natural person</i> )  Nazwisko ( <i>Surname</i> ):  Imię/imiiona ( <i>First name(s)</i> ):  Firma przedsiębiorcy: ( <i>Company name</i> )  Siedziba ( <i>Registered office</i> ):  Adres ( <i>Address</i> ):  Numer telefonu ( <i>Phone number</i> ):  Numer faksu ( <i>Fax number</i> ):	<b>4. Nabywca –</b> <input type="checkbox"/> przedsiębiorca <input type="checkbox"/> osoba fizyczna ( <i>Purchaser</i> )                      ( <i>entrepreneur</i> )                      ( <i>natural person</i> )  Nazwisko ( <i>Surname</i> ):  Imię/imiiona ( <i>First name(s)</i> ):  Firma przedsiębiorcy: ( <i>Company name</i> )  Siedziba ( <i>Registered office</i> ):  Adres ( <i>Address</i> ):  Numer telefonu ( <i>Phone number</i> ):  Numer faksu ( <i>Fax number</i> ):						
<b>5. Dotyczy broni palnej/amunicji</b> ( <i>Concerns: firearms/ammunition</i> )							
Załącznik: ( <i>Annex</i> )							
<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie ( <i>Yes</i> )                                      ( <i>No</i> )							
Lp. ( <i>No.</i> )	Kategoria ( <i>Category</i> )	Typ ( <i>Type</i> )	Marka/model ( <i>Make/model</i> )	Kaliber ( <i>Calibre</i> )	Nr seryjny ( <i>Serial No.</i> )	CIP cecha ( <i>CIP proof</i> )	Inne cechy ( <i>Other characteristics</i> )
<b>6. Uprzednia zgoda państwa docelowego transakcji</b> ( <i>Prior consent of target country of transaction</i> )  <input type="checkbox"/> Uzyskana (kopia w załączeniu) dla broni palnej nr: ( <i>Obtained (copy attached) for firearms Nos</i> )  <u>Ważna do (Valid until):</u>							
<b>7. Szczegóły wysyłki</b> ( <i>Details of consignment</i> )  Przewoźnik ( <i>Carrier</i> ):  Sposób przewozu ( <i>Means of transfer</i> ):  Data rozpoczęcia przewozu: ( <i>Date of departure</i> )  Przewidywana data zakończenia przewozu: ( <i>Estimated date of arrival</i> )  Adres, na który broń palna ma być dostarczona: ( <i>Address to which firearms are to be transported</i> )  Państwa członkowskie tranzytu: ( <i>Member States of transit</i> )					<b>8. Poświadczenie przez państwo początkowe</b> <b>transakcji spełnienia koniecznych wymagań</b> ( <i>Certification by the initial country of</i> <i>transaction that all necessary requirements</i> <i>are filled</i> )  Data ( <i>Date</i> ):  Podpis ( <i>Signature</i> ):  Pieczęć ( <i>Stamp</i> ):		

Wzór zgody przewozowej



**UPRZEDNIA ZGODA PRZEWOZOWA**  
NA KAŻDORAZOWE PRZEMIESZCZANIE BRONI PALNEJ  
(*PRIOR CONSENT TO TRANSFER FIREARMS*)



Art. 11 ust. 2 i art. 10 dyrektywy 91/477/EWG  
(*Article 11(2) and Article 10 of Directive 91/477/ECC*)

<b>1. Państwo początkowe transakcji</b> ( <i>Initial country of transaction</i> )				<b>2. Państwo docelowe transakcji</b> ( <i>Target country of transaction</i> )					
<b>3. Zbywca –</b> <input type="checkbox"/> przedsiębiorca <input type="checkbox"/> osoba fizyczna ( <i>Seller</i> )                                    ( <i>entrepreneur</i> )                                    ( <i>natural person</i> )  Nazwisko ( <i>Surname</i> ):  Imię/imiiona ( <i>First name(s)</i> ):  Firma przedsiębiorcy: ( <i>Company name</i> )  Siedziba ( <i>Registered office</i> ):  Adres ( <i>Address</i> ):  Numer telefonu ( <i>Phone number</i> ):  Numer faksu ( <i>Fax number</i> ):				<b>4. Nabywca –</b> <input type="checkbox"/> przedsiębiorca <input type="checkbox"/> osoba fizyczna ( <i>Purchaser</i> )                                    ( <i>entrepreneur</i> )                                    ( <i>natural person</i> )  Nazwisko ( <i>Surname</i> ):  Imię/imiiona ( <i>First name(s)</i> ):  Firma przedsiębiorcy: ( <i>Company name</i> )  Siedziba ( <i>Registered office</i> ):  Adres ( <i>Address</i> ):  Numer telefonu ( <i>Phone number</i> ):  Numer faksu ( <i>Fax number</i> ):  Adres, na który broń palna ma być dostarczona: ( <i>Address to which firearms are to be transported</i> )					
<b>5. Dotyczy broni palnej/amunicji</b> ( <i>Concerns: firearms/ammunition</i> )				Załącznik: ( <i>Annex</i> )		<input type="checkbox"/> tak ( <i>Yes</i> )		<input type="checkbox"/> nie ( <i>No</i> )	
Lp. ( <i>No.</i> )	Kategoria ( <i>Category</i> )	Typ ( <i>Type</i> )	Marka/model ( <i>Make/model</i> )	Kaliber ( <i>Calibre</i> )	Nr seryjny ( <i>Serial No.</i> )	CIP cecha ( <i>CIP proof</i> )	Inne cechy ( <i>Other characteristics</i> )		
<b>6. Poświadczenie przez państwo docelowe transakcji spełnienia koniecznych wymagań</b> ( <i>Certification by the target country of transaction that all necessary requirements are filled</i> )  Data ( <i>Date</i> ):  Podpis ( <i>Signature</i> ):  Pieczęćka ( <i>Stamp</i> ):									

Wzór uprzedniej zgody przewozowej

Komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji odmawia poświadczenia zgody przewozowej, jeżeli zachodzą okoliczności uzasadniające cofnięcie pozwolenia na broń. Organem odwoławczym od decyzji komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji jest Komendant Główny Policji.

Po uzyskaniu poświadczenia zgody przewozowej sprzedawca przekazuje ją kupującemu wraz z wydaniem broni palnej lub amunicji.

Przepisy zawarte w *ustawie o broni i amunicji* odnoszą się do obywateli państw członkowskich, chcących wywieźć broń lub amunicję z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Należy jednak zauważyć, iż przepisy tej ustawy opierają się na uregulowaniach dyrektywy 91/477, w związku z czym będą zbliżone do uregulowań we wszystkich państwach członkowskich. Wynika z tego, iż polskiemu nabywcy broni palnej z chwilą nabycia i wydania broni palnej przez zbywcę z innego państwa członkowskiego będzie wydana zgoda przewozowa. Wzór graficzny zgód przewozowych w innych państwach członkowskich będzie zbliżony do wzoru polskiego.

Opublikowanie rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wzoru zgody przewozowej i uprzedniej zgody przewozowej, wydanych na podstawie ustawy o broni i amunicji, bez wątpienia ma na celu uproszczenie obrotu bronią palną w Unii Europejskiej. Niemniej jednak może rodzić się pytanie o celowość systemowego rozdzielania obrotu bronią palną przez koncesjonowanych przedsiębiorców od nieprofesjonalnego obrotu tą bronią, zwłaszcza w związku z wydaniem przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dwóch wzorów – zgody przewozowej i uprzedniej zgody przewozowej, których rozróżnienie dla zwykłego obywatela może być trudne, a dla władz innych państw członkowskich – podział ten może być niezrozumiały i mylący. Należy bowiem stwierdzić, iż Polska jako

jedyne państwo członkowskie przewidziało dwa odrębne wzory tych dokumentów, różniące się zarówno szatą graficzną, jak i treścią. Ponadto, fakt odwoływania się przepisów *ustawy o broni i amunicji* do odpowiedniego stosowania przepisów *ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym* może nastęrczać wiele wątpliwości i być uciążliwe dla polskich obywateli. Utrudnieniem jest także konieczność sięgania do dwóch różnych regulacji. W przyszłości – moim zdaniem – należy rozważyć stworzenie jednej kompleksowej, a zarazem przejrzystej regulacji ustawowej odnoszącej się do broni palnej, w tym do jej obrotu, na podstawie której zostanie wydany w rozporządzeniu jeden wzór zgody przewozowej i uprzedniej zgody przewozowej.

Styczeń 2009 r.

**Mirosław Józef S Z C Z A W I Ń S K I**

radca prawny

Komenda Główna Policji

***Opinia prawna dotycząca uwag zawartych  
w notatce służbowej sporządzonej  
24 września 2008 r. przez Zespół Kontrolny  
Biura Ochrony Informacji Niejawnych***

Zgodnie z treścią art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. nr 196, poz. 1631 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, **w razie obsadzenia stanowiska osobą**, której odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa dotyczącego informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „poufne”, lub zlecenia jej pracy osoba upoważniona do obsadzenia stanowiska informuje o tym niezwłocznie właściwą służbę ochrony państwa.

Przepis ten stosuje się również na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy odpowiednio do decyzji, o których mowa w ust. 1 pkt 1 art. 47 ustawy, czyli do decyzji o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa.

Z treści wymienionych przepisów nie sposób wywieść uzasadnienia obowiązku powiadomienia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o fakcie wszczęcia kontrolnego postępowania sprawdzającego. Obowiązek taki powstaje dopiero z chwilą spełnienia przesłanek wynikających z tych przepisów, czyli w momencie wydania decyzji o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub decyzji o cofnięciu po-

świadczenia bezpieczeństwa i to w razie obsadzenia stanowiska, z którym wiąże się dostęp do informacji niejawnych osobą, której taka decyzja dotyczy, lub zlecenia jej pracy.

Na marginesie można dodać, iż obowiązek poinformowania właściwej służby ochrony państwa wynika z przepisu art. 18 ust. 9 ustawy; w wypadku naruszenia przepisów o ochronie informacji niejawnych jednak samo wszczęcie kontrolnego postępowania sprawdzającego nie jest tożsame ze stwierdzeniem naruszenia przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Wrzesień 2008 r.



**Maciej SŁAWIŃSKI**  
radca prawny  
Komenda Główna Policji

***Warunkowe umorzenie postępowania  
karnego w sprawie o przestępstwo umyślne  
ścigane z oskarżenia publicznego jako  
ewentualna podstawa do odmowy dostępu  
do tajemnicy państwowej  
(opinia prawna)***

W związku z pytaniem prawnym czy orzeczone prawomocnym wyrokiem warunkowe umorzenie postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (złożenie fałszywych zeznań – art. 233 k.k.) jest przesłanką negatywną dopuszczenia do tajemnicy państwowej, o której mowa w art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. nr 196, poz. 1631, z późn. zm.) stwierdzam, co następuje:

**Warunkowe umorzenie postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, prawomocnie orzeczone wyrokiem sądu, nie może być powodem odmowy dostępu do tajemnicy państwowej na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych.**

Przepis art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych stanowi, że nie mogą być dopuszczone do pra-

cy lub pełnienia służby na stanowisku, albo do wykonywania prac zleconych, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową m.in. osoby skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, także popełnione za granicą.

Warunkowego umorzenia postępowania karnego w sprawie o popełnienie przestępstwa nie można utożsamiać ze skazaniem za przestępstwo. Kodeks karny w rozdziałach V-VIII dotyczących kar, środków karnych, zasad wymiaru kar i środków karnych, powrotu do przestępstwa i środków związanych z poddaniem sprawcy próbie, jedynie w art. 66-68 k.k. poświęconych warunkowemu umorzeniu postępowania karnego nie używa pojęcia skazania. Również w literaturze przedmiotu dominuje pogląd o różnicy między warunkowym umorzeniem a skazaniem. „Wprowadzenie warunkowego umorzenia postępowania karnego do k.k. miało zapełnić lukę między bezwarunkowym umorzeniem postępowania karnego ze względu na znikomy stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu (art. 49 d.k.p.k.) a skazaniem i pociągnięciem sprawcy do odpowiedzialności karnej.” (K. Buchała i in., *Komentarz do Kodeksu Karnego. Część ogólna*, Warszawa 1990, s. 164-165). „Warunkowe umorzenie postępowania jest swoistym środkiem karnym, polegającym na rezygnacji ze skazania i wymierzenia kary kryminalnej na rzecz stosowania środków probacyjnych.” (R. Góral, *Kodeks Karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 1996, s. 46). Na różnicę między warunkowym umorzeniem a skazaniem wskazuje także treść przepisu art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2008 r. nr 50, poz. 292), zgodnie z którym w Rejestrze gromadzi się dane o osobach:

- 1) prawomocnie skazanych za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe,
- 2) którym prawomocnie warunkowo umorzono postępowanie karne w sprawach o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

W tej sytuacji warunkowe umorzenie postępowania karnego może być oceniane jedynie w płaszczyźnie rękojmi zachowania tajemnicy, o której mowa w art. 35 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Analiza czynu przypisanego sprawcy powinna więc prowadzić do ustalenia czy okoliczności jego popełnienia mogą powodować ryzyko podatności osoby sprawdzanej na szantaż lub wywieranie presji, co z kolei może mieć wpływ na ocenę czy ta osoba daje rękojmię zachowania tajemnicy (art. 35 ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 5 ustawy).

Styczeń 2009 r