

**KOMENDA GŁÓWNA POLICJI
BIURO PRAWNE**

ISSN 1506-5170



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

Nr 7

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

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

Bronisław KACHNIKIEWICZ, Hanna KARASZEWSKA,
Kazimierz KOWALSKI, Jan ŁOZIŃSKI, Anna OSZCZĘDA,
Krystyna ROGALSKA, Ewa RUDNICKA (sekretarz), Maciej
SŁAWIŃSKI (przewodniczący), Barbara ŚWIĄTKIEWICZ
(zastępca przewodniczącego), Danuta TRUŚ

REDAKCJA I KOREKTA

Ewa RUDNICKA

PROJEKT OKŁADKI

Danuta CZERSKA

SKŁAD KOMPUTEROWY

Lilianna KRÓLAK

© COPYRIGHT BY BIURO PRAWNE KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE

ZAM. NR 190./2000; NAKŁAD 1300 EGZ.

ISSN 1506-5170

Spis treści

J. MICHNA , <i>Wystąpienie na naradzie radców prawnych Policji 18 maja 2000 r. w Legionowie</i>	5
Z. KRASNODEŃBSKI , <i>Dostosowanie prawa policyjnego do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej</i>	12
T. NIEWIEROWSKI , <i>Zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy Policji pozostających w służbie w dniu 1 stycznia 1999 r.</i>	33
Z. CZAJOR , <i>Przyjmowanie darowizn przez Policję w świetle ustaw reformujących administrację publiczną</i>	44
J. GŁADKOWSKA , <i>Najistotniejsze zagadnienia w sprawach związanych z uprawnieniami policjantów do równoważników pieniężnych za brak lokalu mieszkalnego i remont lokalu mieszkalnego</i>	51
R. LEWANDOWSKI , <i>Wydawanie licencji pracownika ochrony. Specjalistyczne kwalifikacje w dziedzinie ochrony osób i mienia</i>	57
K. ROGALSKA , <i>Wybrane orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe oraz uprawnień do lokalu mieszkalnego.....</i>	67

KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI
nadinsp. Jan M I C H N A

***Wystąpienie na naradzie radców prawnych
Policji 18 maja 2000 r. w Legionowie***

10 maja 2000 r. minęło 10 lat od wejścia w życie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – tej policyjnej „konstytucji”, która legła u podstaw budowania apolitycznej formacji służącej całemu społeczeństwu, a nie określonym elitom władzy, i stojącej na straży poszanowania prawa jako elementu niezbędnego do funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Warto więc na tym policyjno-prawniczym forum przypomnieć drogę, jaką przebyliśmy tworząc podstawy prawne zadań, organizacji i uprawnień Policji oraz pragmatyki policyjnej.

Tak zwana wielka nowela do ustawy o Policji z 1995 r. utrwaliła prawny wizerunek Policji jako formacji służącej społeczeństwu z podkreśleniem jej publicznego, a nie zmilitaryzowanego charakteru. Podział Policji na liczne dotychczas rodzaje i służby zastąpiono bardziej funkcjonalnym podziałem na rodzaje służb: kryminalną, prewencyjną i wspomagającą z zaznaczeniem, że w skład Policji wchodzi również szkolnictwo policyjne oraz wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne. Zlikwidowano policję lokalną. Ustanawiając „służby wspomagające” zale-

galizowano niezbędne dla funkcjonowania Policji służby zaopatrzenia, łączności, informatyki, kadrowe i finansowe, a także prezydialne i prawne. Utworzono nowy rodzaj Policji – Policję Sądową. Upoważniono także Komendanta Głównego Policji do powoływania w uzasadnionych wypadkach, za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych, innych rodzajów służb policyjnych.

Istotnej zmiany dokonano w kwestii finansowania Policji. Pozwolono na przeznaczanie 20% wpływów, uzyskanych przez Skarb Państwa tytułem przepadku rzeczy pochodzących z ujawnionych przez Policję przestępstw gospodarczych, na usprawnienie funkcjonowania Policji i nagrody dla policjantów, którzy przyczynili się bezpośrednio do ujawnienia tych przestępstw.

Rozszerzono możliwość użycia broni palnej; precyzyjniej określono dotychczasowe wypadki uzasadniające jej użycie.

Poszerzony został zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych polegających na kontroli korespondencji i stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskanie w sposób tajny informacji i utrwalenie dowodów. Wprowadzono instytucje „zakupu kontrolowanego” i „przesyłki niejawnie nadzorowanej”.

Policja uzyskała ustawową podstawę pobierania, gromadzenia i wykorzystywania w celach wykrywczych i identyfikacyjnych odcisków linii papilarnych, zdjęć i innych danych o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw umyślnych ściąganych z oskarżenia publicznego, a także o osobach o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swą tożsamość.

Po raz pierwszy formacja policyjna otrzymała od ustawodawcy symbole podkreślające jej odrębność. Świętem Policji ustanowiono dzień 24 lipca (dzień powołania Policji Państwowej w 1919 r.). Upoważniono Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia wzorów flagi i sztandaru Policji.

Druga, jeszcze bardziej znacząca reforma Policji, dokonała się z dniem 1 stycznia 1999 r. na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa. W wyniku decentralizacji funkcji państwa Policja w województwie i w powiecie przestała być formacją wyodrębnioną z administracji ogólnej i scentralizowaną, podległą wyłącznie Komendantowi Głównemu Policji. Policja weszła w skład wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej, przy czym w województwie została zespolona z administracją rządową, a w powiecie – z administracją samorządową. W wyniku tego zespolenia Policja, w określonym ustawami zakresie, podlega w województwie zwierzchnictwu wojewody, w powiecie zaś – zwierzchnictwu starosty. Z tego zwierzchnictwa wynikają określone w ustawach uprawnienia wojewody i starosty wobec Policji: merytoryczne – jeśli chodzi o wykonywanie przez Policję jej zadań, personalne – wobec komendantów Policji, i finansowe – w kwestii pokrywania kosztów funkcjonowania Policji. Uprawnienia merytoryczne wojewodów i starostów odnoszą się głównie do działań prewencyjnych Policji, personalne – do wpływu na powoływanie i odwoływanie komendantów Policji, finansowe – do wpływu na możliwości uczestnictwa w pokrywaniu części kosztów

funkcjonowania Policji zwłaszcza co do finansowania etatów dzielnicowych, na mocy porozumień zawartych między organami samorządu terytorialnego a wojewodą.

Nie tylko ustawa o Policji kształtuje zadania i uprawnienia naszej formacji. Granice ingerencji państwa, w tym Policji, w prawa i wolności człowieka wyznaczyła nowa Konstytucja z 1997 r. Mówię tu przede wszystkim o prawie do wolności osobistej, do ochrony dóbr osobistych, do prywatności, do tajemnicy komunikowania się. Policja musiała znaleźć swoje miejsce w nowym procesie karnym (od 1998 r.), zwłaszcza w obliczu umocnionej roli sądów w podejmowaniu decyzji dotyczących postępowania przygotowawczego. Ustawa o ochronie obrotu gospodarczego, ustawa o świadku koronnym i nowy Kodeks karny rzuciły Policji dalsze wyzwania w dziedzinie zwalczania rosnącej przestępczości związanej z wolnym rynkiem i postępem cywilizacyjnym. Jednocześnie musieliśmy sobie uświadomić, że nie mamy monopolu na ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Oto bowiem powstały służby specjalistyczne, chroniące poszczególne dziedziny działalności publicznej i gospodarczej takie, jak inspekcja pracy, kontrola skarbową, inspekcja celna. Określono prawne warunki wykonywania usług ochrony osób i mienia. To wszystko nie umniejsza zadań Policji, ale powoduje konieczność określenia jej miejsca w coraz bardziej skomplikowanym systemie wartości chronionych prawem, instytucji temu służących i ich kompetencji.

Po upływie 10 lat jesteśmy ciągle na drodze do nowoczesności i skuteczności. Przed nami zakończenie procesu

dostosowywania prawa policyjnego i praktyki policyjnej do nowej Konstytucji. To od prawników w głównej mierze zależy jak Policja będzie godzić konstytucyjne prawa człowieka do wolności, prywatności i tajemnicy korespondencji z konstytucyjnym obowiązkiem państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa osobistego ludzi i porządku publicznego. Duch (jeśli można posłużyć się metafizyką) demokratycznego państwa prawnego powinien przenikać legislatorów – twórców prawa o Policji oraz radców prawnych – interpretatorów tego prawa. Nie jest to zadanie łatwe w okresie nasilającej się przestępczości i rosnącego w społeczeństwie poczucia zagrożenia ze strony świata przestępczego i nowych przejawów patologii społecznej. Zjawiska te wszak rodzą pokusę podejmowania działań „na skrót” – naruszających dobra chronione prawem. Naszą dewizą powinno więc być hasło „maksimum skuteczności przy minimum kosztów społecznych”.

Przed nami także dostosowanie prawa policyjnego do standardów Unii Europejskiej. Nie chodzi tu wyłącznie o formalne przeniesienie instytucji zachodnich do naszego prawa. Chodzi także, a może przede wszystkim, o zmianę „filozofii” postępowania Policji, o umiejętność połączenia funkcji władczych ze społecznym partnerstwem, o ukształtowanie poczucia, że policjant jest z nami, a nie przeciwko nam. Chodzi także o prawne umiejscowienie Policji polskiej w europejskim systemie walki z przestępczością. Członkostwo w Interpolu i system ponad dwudziestu umów o współpracy w zwalczaniu przestępczości najgroźniejszej, w tym z większością państw europejskich – to niewątpliwie

sukces mijającego dziesięciolecia. To jednak tylko etap na drodze ku pełnemu przyjęciu warunków z Schengen w dziedzinie współpracy policyjnej: kontroli ruchu osobowego, wspólnych działań, wymiany informacji. Jesteśmy zaawansowani w rozmowach akcesyjnych do Europolu. Sukces w tej dziedzinie będzie w znacznej mierze zależeć również od naszych prawników, którzy w sposób kompetentny z jednej strony przeniosą na nasz grunt rozwiązania europejskie, z drugiej skutecznie wyjaśnią europejskim partnerom te z naszych rozwiązań, które nie są sprzeczne z europejskimi standardami.

Wracając do szarej policyjnej codzienności, chciałbym przede wszystkim podziękować Państwu za wysiłek w dostosowaniu pionu obsługi prawnej do zreformowanych zmianami w administracji publicznej struktur Policji. Mam świadomość, że profesjonalna pomoc prawna nie dotarła jeszcze do wszystkich komend powiatowych i miejskich Policji. Co więcej, pomoc ta szwankuje także w niektórych komendach wojewódzkich Policji. A przecież samodzielność logistyczna tych komend i ich nowe relacje do administracji rządowej i samorządowej w terenie wymuszają zorganizowanie własnej pomocy prawnej. Zwracałem na to uwagę komendantom wojewódzkim Policji w piśmie z 11 maja 1999 r. Przedmiotem mojej analizy będzie więc w najbliższym czasie to, w jakim stopniu ów problem nie został rozwiązany z przyczyn obiektywnych (rynkowych), a w jakim – z powodu skostniałego i nierealnego rozumienia obsługi prawnej w Policji.

Unowocześnienie Policji to także projekt nowego, mo-

tywacyjnego systemu awansowania i systemu płac, zwany potocznie „siatką płac”. Jego celem jest uproszczenie i uczynienie zasad awansowania i wynagrodzenia bardziej czytelnymi, a jednocześnie motywującymi materialnie do lepszej służby. Na forum rządu i parlamentu walczymy o środki finansowe niezbędne do wprowadzenia w życie tego systemu. Niezależnie jednak od ostatecznych w tej mierze decyzji projekt będziemy z uporem lansować, a ponieważ będzie się on wiązał z istotnymi zmianami legislacyjnymi, w tym ze zmianą ustawy o Policji, apeluję o wnikliwe zapoznanie się z założeniami tego systemu, a następnie o wyjaśnianie jego istoty w środowiskach policyjnych. Wdrożenie tego systemu jest bowiem uwarunkowane nie tylko środkami finansowymi, lecz także jego pełnym zrozumieniem w szeregach Policji.

Życzę Państwu owocnych obrad. Z zainteresowaniem będę oczekiwał ich wyników.

Zbigniew KRASNODĘBSKI

*Dostosowanie prawa policyjnego do
przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej
Polskiej i Unii Europejskiej*

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. dokonała przełomu w zasadach tworzenia prawa, wprowadzając unormowany system źródeł prawa. Została przyjęta koncepcja systemu zamkniętego, opartego na podziale źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz prawa wewnętrznego. Problematyka tworzenia prawa pojawiła się w wielu fragmentach tekstu Konstytucji, jednak najbardziej charakterystyczną cechą nowej regulacji jest ujęcie źródeł prawa w specjalnym rozdziale. Koncepcja zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego wyraża się:

- w aspekcie przedmiotowym w tym, że zostały wymienione wyczerpująco formy aktów powszechnie obowiązujących,
- w aspekcie podmiotowym w tym, że wskazuje wyczerpująco podmioty upoważnione do tworzenia tego typu aktów.

Aktami powszechnie obowiązującymi są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz akty prawa miejscowego; takimi aktami są również rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta w przypadkach określonych w art. 234 Konstytucji. Warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących jest ich

ogłoszenie. Jest to novum w stosunku do poprzednio stosowanej praktyki.

Podstawą kompetencyjną wszystkich obowiązujących norm jest Konstytucja. Każda obowiązująca norma musi być zgodna z Konstytucją, a uchylenie Konstytucji powoduje, że cały oparty na niej system prawa traci podstawę obowiązywania. Konstytucja jest zatem najwyższym hierarchicznie aktem normatywnym. Bezpośrednio po Konstytucji w hierarchii źródeł prawa jest ustawa, będąca aktem normatywnym uchwalonym przez parlament w szczególnej procedurze, która to procedura jest dokładnie określona w Konstytucji.

W obecnie obowiązującej Konstytucji źródłem prawa powszechnie obowiązującego są również ratyfikowane umowy międzynarodowe. Ze względu na specyfikę unormowań międzynarodowych mogą powstać kolizje między treścią ustaw a treścią umów międzynarodowych. W sposób jednoznaczny Konstytucja rozstrzyga jedynie kolizję treściową między umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz między prawem stanowionym przez organizację międzynarodową, ponieważ mogą one normować te same dziedziny spraw co ustawa, ale w sposób nie dający się pogodzić (art. 91 Konstytucji). Są to unormowania, które będą miały znaczenie z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Wśród źródeł prawa o charakterze powszechnie obowiązującym jedynym aktem wykonawczym jest rozporządzenie. Warunki wydawania rozporządzeń zostały jednoznacznie określone w art. 92 Konstytucji. Rozporządzenia są wydawane w celu wykonania ustawy i na podstawie upoważnie-

nia w niej udzielonego. Doktryna, kierując się zasadami powszechnie przyjmowanymi w państwie prawa, uznaje, iż do wydania aktu normatywnego trzeba się legitymować wyraźnie udzielonym upoważnieniem; nie jest zatem dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczej. Obecna Konstytucja ściśle określiła, iż podmiotami upoważnionymi do wydawania rozporządzeń mogą być jedynie organy w niej wskazane. W stosunku do poprzednio funkcjonującego systemu krąg tych podmiotów został istotnie zawężony. Organami upoważnionymi przez ustawę do wydania rozporządzenia są tylko te, którym Konstytucja jednoznacznie przypisała to prawo dodając sformułowania „wydaje rozporządzenia”. Są to: Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz przewodniczący określonych w ustawie komitetów powołanych w skład Rady Ministrów, a także Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Katalog podmiotów upoważnionych do wydawania rozporządzeń jest zamknięty.

Rozporządzenie jest wydawane wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Jest zatem aktem niesamoistnym, ściśle związanym z ustawą, uzależnionym od udzielonego przez nią upoważnienia, jej obowiązywania i jej treści. Artykuł 92 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji precyzyjnie określa warunki, jakie musi spełniać upoważnienie, a więc musi określać organ upoważniony do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do unormowania oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia jest naruszeniem normy upo-

ważniającej. Wszelkie uchybienia ustalonych przez Konstytucję warunków są naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności rozporządzenia. Kontrolę nad konstytucyjnością rozporządzeń sprawuje Trybunał Konstytucyjny. Prawo kontrolowania rozporządzeń wydanych przez ministra lub przewodniczącego określonego w ustawie komitetu będącego członkiem Rady Ministrów przysługuje także Radzie Ministrów. Rozporządzenie uchyla się aktem mającym formę rozporządzenia.

Konstytucja z 1997 r. wprowadziła radykalną zmianę co do źródeł prawa wewnętrznego. Artykuł 93 Konstytucji przewiduje dwie formy aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym – uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia. Akty te obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi je wydającemu, nie mają więc charakteru aktów wykonawczych, gdyż nie są wydawane w celu wykonania ustawy. Akty wewnętrzne nie mogą być adresowane do obywateli, ich organizacji czy osób prawnych. Można nimi normować jedynie materie o charakterze technicznym i organizacyjnym; nie mogą kształtować sytuacji prawnej, a więc obowiązków, uprawnień, kompetencji osób fizycznych i prawnych. Nie mogą też upoważniać czy zobowiązywać jednostkę organizacyjną podległą organowi wydającemu akt (jako adresata normy wewnętrznej) do bezpośredniego oddziaływania na zachowanie lub sytuacje prawne obywateli i osób prawnych.

Prawo wydawania uchwał jako aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym przysługuje tylko Radzie Ministrów. Prawo wydawania zarządzeń mają wszystkie organy

centralne, które upoważni do tego ustawa. Zarządzenie można wydać tylko na podstawie ustawy; nie jest to jednoznaczne z upoważnieniem ustawowym wymaganym do wydania rozporządzenia. Przez podstawę do wydania zarządzenia należy rozumieć każdy przepis ustawy upoważniający lub wręcz zobowiązujący do unormowania jakiejś sprawy, albo przepis udzielający organowi władzy publicznej kompetencji, wyznaczający zadania i obowiązki, których realizowanie instrumentalne wymaga wydania norm w stosunku do jednostek podporządkowanych temu organowi. Podstawą prawną do wydania zarządzenia nie mogą być ogólne kompetencje organu.

Uchwały i zarządzenia, podobnie jak rozporządzenia, również podlegają dokładnej kontroli.

Fakt, iż Konstytucja wprowadziła tak daleko idące zmiany w kwestii źródeł prawa, ustalając ich hierarchię, ściśle wymogi formalne oraz określając jednoznacznie materię, która może być unormowana konkretnym aktem normatywnym, spowodował konieczność uporządkowania systemu prawnego obowiązującego z chwilą wejścia w życie Konstytucji. Ustawy muszą ulec zmianom polegającym głównie na dostosowaniu do wymogów Konstytucji, zawartych w nich upoważnień, oraz uregulowaniu spraw, które nie mogą obecnie być unormowane aktami niższego rzędu. Zmienione muszą być także rozporządzenia oraz zarządzenia.

Ten porządkujący proces legislacyjny w dużej mierze dotyczy aktów prawnych regulujących sprawy Policji i policjantów. Prace legislacyjne związane z ogólnym dostosowaniem aktów prawnych do wymogów Konstytucji rozpoczęto

na podstawie art. 241 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który nałożył na Radę Ministrów wiele zadań legislacyjnych mających na celu dostosowanie obowiązujących przepisów prawnych do wymogów Konstytucji, określonych zwłaszcza w art. art. 87, 92 i 93. Był to m.in. obowiązek przedstawienia Sejmowi w ciągu 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji (do 17 października 1999 r.) projektu ustawy określającej, które z obowiązujących uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej wymagają – stosownie do art. 87, ust. 1 Konstytucji – zastąpienia ich rozporządzeniami wydanymi na podstawie ustawy. W celu wykonania tego obowiązku Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi do rozpatrzenia kilka – ze względu na obszerność projektowanych zmian w systemie prawa – projektów ustaw:

- 1) o dostosowaniu aktów normatywnych organów administracji rządowej do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 1448),
- 2) o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych przez centralne organy administracji rządowej (druk nr 1399),
- 3) o zmianie ustawy o odpowiedzialności materialnej żołnierzy za szkody wyrządzone jednostce wojskowej; o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej; o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej; o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin; o uposażeniu żołnierzy; o Policji; o Urzędzie Ochrony Państwa; o Straży

Granicznej; o Państwowej Straży Pożarnej; o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin; o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; o Służbie Więziennej (druk nr 1397), w której dokonano zmiany upoważnień ustawowych w tzw. ustawach mundurowych.

Oprócz wymienionych projektów w Sejmie znajdują się także inne, ważne dla funkcjonariuszy Policji, projekty ustaw mające na celu dostosowanie przepisów do wymogów Konstytucji zawartych w jej art. 45 i 92 ust. 1 oraz w art. 63. Są to następujące projekty:

- 1) o mianie ustawy o Policji oraz o zmianie ustawy o Straży Granicznej (druk nr 1398). Projekt zapewni policjantom i funkcjonariuszom Straży Granicznej prawo do zaskarżenia orzeczeń dyscyplinarnych kończących postępowanie w sprawie do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz szczegółowo ureguluje zasady opróżniania lokali mieszkalnych przez policjantów i funkcjonariuszy Straży Granicznej;
- 2) o zmianie ustaw – Kodeks postępowania administracyjnego (druk 1453). Przedłożony projekt zmiany k.p.a. ma za zadanie uregulować określony w art. 63 Konstytucji tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg.

Wspomniany projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności materialnej żołnierzy (...), zwany dalej ustawą „dostosowującą”, wprowadza wiele zmian w ważnych dla

Policji ustawach:

- 1) w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – dokonano zmiany 37 artykułów, co skutkuje zmianą 44 upoważnień ustawowych;
- 2) w ustawie z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej – zmieniono 2 upoważnienia ustawowe (w art. 2 ust. 2 i art. 3);
- 3) w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin – zmieniono 7 upoważnień ustawowych (art. 15 ust. 6, art. 20 ust. 4, art. 21 ust. 4, art. 27 ust. 1, art. 32 ust. 2, art. 38 i art. 58 ust. 7).

Powołany na wstępie projekt ustawy o dostosowaniu aktów normatywnych organów administracji rządowej do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 1) także wprowadził zmiany w przepisach dotyczących Policji:

- 1) w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego – dokonano zmiany art. 765 § 2 pkt 1 i art. 811 § 2 pkt 2;
- 2) w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – zmieniono art. 46 § 2 pkt 2 i art. 50 § 3 pkt 2. W ustawach tych zobowiązano Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do uregulowania za pomocą rozporządzeń sposobu udzielania pomocy przez Policję i asystowania Policji lub Straży Granicznej przy czynnościach egzekucyjnych;
- 3) w ustawie z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i

mundurach – zmieniono art. 12 ust. 2 stwierdzając możliwość wydania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzenia w sprawie zakazu używania munduru policyjnego lub jego części;

- 4) w ustawie z dnia 10 kwietnia 1986 r. Prawo atomowe – zmieniono art. 63, upoważniając Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do ustalenia w rozporządzeniu zasad i trybu stosowania przepisów ustawy – Prawo atomowe w jednostkach Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej.

Nawiązując do projektu ustawy „dostosowującej”, która nakłada na Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji obowiązek wydania 42 rozporządzeń i 2 zarządzeń wykonawczych do ustawy o Policji, należy stwierdzić, iż proces legislacyjny w tej materii już się rozpoczął w Komendzie Głównej Policji. Opracowano dotychczas kilkanaście projektów rozporządzeń, które mają na celu zastąpienie obecnie obowiązujących zarządzeń. Projekty te znajdują się w fazie uzgodnień wewnątrzresortowych i międzyresortowych. Dotyczą głównie spraw finansowych i mieszkaniowych policjantów. Trwają też prace nad pozostałymi rozporządzeniami, których wydania wymaga wspomniana ustawa „dostosowująca”. Toczą się one w biurach Komendy Głównej Policji właściwych merytorycznie do ich opracowania. Należy przy tym zaznaczyć, iż prace te zależą od wydania ustawy „dostosowującej”, gdyż zawiera ona istotne zmiany w treści obowiązujących przepisów ustawy o Policji, które zadecydują o kształcie nowych aktów prawnych. Na przykład dotychczasowe zarządzenie nr 29 Mini-

stra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 czerwca 1997 r. w sprawie przebiegu służby, praw i obowiązków policjantów, zawieszania w czynnościach służbowych oraz zaliczania okresów służby i pracy do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego zostanie zastąpione kilkoma rozporządzeniami, gdyż m.in. dokonano zmiany art. 33 ustawy o Policji, w którym wyczerpująco określono kwestie czasu służby policjanta i stworzono możliwości uregulowania szczegółowych zasad w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Dostosowywanie prawa policyjnego do wymogów Konstytucji to nie tylko kwestia źródeł prawa. Zadania Policji i uprawnienia policjantów trzeba dostosować również do obszernego katalogu praw i wolności człowieka, określonego w Konstytucji. Chodzi zwłaszcza o prawo do nietykalności osobistej, prawo do życia prywatnego, prawo do ochrony dóbr osobistych i prawo do tajemnicy komunikowania się. Istotne jest także prawo człowieka do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Próba dostosowania ustawy o Policji do tych wymagań Konstytucji jest opracowany w MSWiA, przy współudziale Komendy Głównej Policji, projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji, zaakceptowany już przez Komitet Społeczno-Polityczny Rady Ministrów i rozpatrzony przez Komisję Prawniczą Rządowego Centrum Legislacyjnego. Projekt ten wprowadza właśnie sądową kontrolę policyjnych czynności operacyjno-rozpoznawczych, polegających na kontroli korespondencji i stosowaniu środków technicznych, oraz postulowaną od wielu lat przez środowiska policyjne możliwość finansowania

przez samorząd lokalny ponadnormatywnego czasu służby policjantów i tzw. służbę kontraktową. Jednocześnie projekt postuluje dostęp Policji do tajemnicy bankowej i ubezpieczeniowej oraz do operacyjnego wykorzystania tzw. bilingów. Projekt uprawnia także Policję do gromadzenia i wykorzystywania danych DNA.

Biuro Kadr i Szkolenia wspólnie z biurem Prawnym KGP rozpoczyna prace legislacyjne nad zmianą ustawy o Policji w części dotyczącej postępowania dyscyplinarnego i sądownictwa honorowego. Chodzi głównie o spełnienie konstytucyjnej zasady dostępu obywateli do sądu. Efektem tych prac ma być wprowadzenie sądów dyscyplinarnych i objęcie ich jurysdykcją spraw dotychczas rozpatrywanych przez sądy honorowe. Alternatywnie będzie się proponować orzekanie przez przełożonych w sprawach dyscyplinarnych w administracyjnym toku instancji z prawem do skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wdrożenie zasad Konstytucji do prawa policyjnego to także jego zbliżanie do standardów Unii Europejskiej. Respektowanie przez Policję praw człowieka i prawa do sądu to zasady, którym hołdują unormowania prawne tzw. Trzeciego Filaru Unii Europejskiej. Im szybciej więc Policja polska spełni wymagania Konstytucji, tym bliżej będzie sprostanania warunkom wspólnot europejskich. Zarządzanie przez sąd powszechny policyjnych podsłuchów i podglądów, korzystanie z baz DNA – to właśnie spełnianie wymogów unijnych. Standardem europejskim jest także – wprowadzona już ustawowo – sądowa kontrola decyzji personalnych i mieszkaniowych oraz postulowana w projektach sądowa

kontrola orzeczeń dyscyplinarnych. Traktatowi z Schengen w części dotyczącej współpracy policyjnej odpowiadają wprowadzone w 1995 r. i doskonalone we wspomnianych projektach instytucje prawne dotyczące czynności operacyjno-rozpoznawczych szczególnego rodzaju, a zwłaszcza tzw. przesyłka niejawnie nadzorowana. Wymagania unijne spełnia także utworzenie zcentralizowanego pionu do walki z przestępczością zorganizowaną i narkotykową – Centralnego Biura Śledczego.

Do standardów unijnych zbliża nas pracownie rozbudowywany system umów międzynarodowych. Podkreślić trzeba, że Policja polska jest już adresatem 14 umów o readmisji, w tym z 5 sąsiadami (z wyjątkiem Rosji i Białorusi). W kwestii zwalczania przestępczości zorganizowanej Policja nawiązała kontakty z 27 państwami, w tym z wszystkimi sąsiadami. Kontakty te mają w większości postać międzynarodowych umów resortowych podpisanych przez ministrów spraw wewnętrznych, z wyjątkiem umów z Republiką Federalną Niemiec, które mają rangę międzynarodowych umów rządowych. W fazie negocjacji jest obecnie 12 umów, w tym z Austrią, Belgią, Hiszpanią i Meksykiem.

Do uregulowania pozostaje sprawa wprowadzenia do polskich regulacji prawa karnego instytucji przewidzianych w powołanej konwencji z Schengen, takich jak policyjna obserwacja transgraniczna oraz policyjny pościg transgraniczny. Przewiduje się, że działalność tych instytucji, do czasu przyjęcia Polski do Unii Europejskiej, będzie uregulowana w dwustronnych umowach rządowych o policyjnej współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i

innego rodzaju między Polską a państwami aspirującymi do Unii. Projekt takiej umowy z rządem Republiki Federalnej Niemiec został opracowany w Biurze Prawnym KGP i po przejściu procedur uzgodnieniowych – zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów. Ustalenie terminu rozpoczęcia rokowań z partnerem niemieckim jest w toku. Wydaje się, że po uzgodnieniu treści projektu będzie można przystąpić do wynegocjowania takich umów z innymi wymienionymi państwami europejskimi.

Kolejnym krokiem zacieśniającym nasze współdziałanie z organami Unii Europejskiej będzie podpisanie przez Polskę umowy o współpracy z Europolem. Europol jest europejskim organem ścigania karnego, którego podstawowym zadaniem jest zwiększenie efektywności i usprawnienie współpracy kompetentnych organów w państwach członkowskich w zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami oraz innych form międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. O utworzeniu Europolu zdecydowano w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht, zawartym 7 lutego 1992 r. Organizacja ma swoją siedzibę w Hadze. Działalność podjęła 3 stycznia 1994 r. jako jednostka do zwalczania handlu narkotykami (Europol Drugs Unit). Działania w tej dziedzinie dominowały w początkowym etapie pracy organizacji. Z biegiem czasu przejmowała kompetencje w zwalczaniu innych form przestępczości. Konwencję o Europolu, która weszła w życie 1 października 1998 r., ratyfikowały już wszystkie państwa członkowskie. Po wydaniu wielu aktów prawnych wynikających z tej konwencji Europol podjął w dniu 1 lipca 1999 r.

działalność w pełnym zakresie.

Obecnie do zadań Europlu należy zapobieganie i zwalczanie następujących form działalności przestępczej:

- 1) nielegalnego handlu narkotykami,
- 2) przestępstw z udziałem organizacji trudniących się przemytem,
- 3) nielegalnego handlu pojazdami mechanicznymi,
- 4) handlu ludźmi i pornografią z udziałem dzieci,
- 5) fałszowania pieniędzy i innych środków płatniczych,
- 6) nielegalnego handlu materiałami radioaktywnymi,
- 7) terroryzmu,
- 8) prania brudnych pieniędzy uzyskanych z powyższych form przestępczości.

Warunkiem podjęcia przez Europol działalności są jednoznaczne przesłanki wskazujące na to, że czynów przestępczych dokonano w kontekście międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, a sprawa dotyczy dwóch lub więcej państw członkowskich.

Europol wspiera państwa członkowskie w:

- 1) promowaniu wymiany informacji (danych osobowych i nie dotyczących osób) – w ramach ustawodawstwa narodowego – pomiędzy oficerami łącznikowymi, oddelegowanymi do Europolu przez państwa członkowskie, jako przedstawicielami różnych organów ścigania karnego;
- 2) udostępnianiu analiz operacyjnych w celu wspierania działalności państw członkowskich, a także sporządzaniu przez Europol raportów strategicznych i analiz kryminalistycznych na podstawie udostępnionych przez państwa członkowskie informacji i przydatnych danych,

względnie na podstawie informacji uzyskanych z innych źródeł;

- 3) udostępnianiu wiedzy fachowej i wsparcia technicznego w ramach prowadzonych postępowań przygotowawczych i na potrzeby bieżącej działalności organów ścigania karnego, podlegających kontroli i właściwości prawnej zainteresowanych państw członkowskich.

Europol angażuje się ponadto w prowadzenie analiz przestępczości oraz w prace zmierzające do zharmonizowania metod dochodzeniowych w kontekście przestępczości zorganizowanej na płaszczyźnie unijnej.

Konwencja o Europolu przewiduje utworzenie zautomatyzowanego systemu informacyjnego, służącego do rejestrowania, udostępniania i analizowania danych. Określa ona również stałe ramy przestrzegania praw człowieka, ochrony danych, a także kontroli, nadzoru i bezpieczeństwa. System komputerowy Europolu składa się z trzech głównych komponentów:

- 1) systemu informacyjnego,
- 2) systemu analitycznego,
- 3) systemu indeksowego.

System analityczny i indeksowy już istnieje. System informacyjny znajduje się jeszcze w fazie rozwojowej i zgodnie z założeniami ma być uruchomiony do końca 2000 r.

Wspólna instancja kontrolna, którą tworzy po dwóch ekspertów od ochrony danych każdego państwa członkowskiego, nadzoruje zawartość i wykorzystanie wszystkich zgromadzonych przez Europol danych osobowych.

Europol jest finansowany ze składek państw członkow-

skich odpowiednio do ich PKB. Budżet na rok 2000 wynosi 27,5 mln euro. Bilans roczny jest weryfikowany przez wspólną komisję kontrolną, którą tworzy trzech członków mianowanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Europol ma obowiązek składania sprawozdań Radzie Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, w której gestii leżą najważniejsze zadania kontroli i zarządzania organizacją. Rada mianuje dyrektora i wicedyrektorów Europolu oraz zatwierdza jego budżet. W skład Rady Ministrów wchodzi przedstawiciele wszystkich państw członkowskich, a decyzje są podejmowane jednogłośnie, co gwarantuje utrzymanie demokratycznej kontroli nad Europolem. Każde z państw członkowskich ma jednego przedstawiciela w Radzie Administracyjnej Europlu, której zadaniem jest nadzorowanie ogólnej działalności placówki. Zgodnie z decyzją Rady z 29 kwietnia 1999 r. dyrektorem Europolu mianowano Pana Jürgena Storbecka (Niemcy), a na wicedyrektorów Europolu zostali wyznaczeni: Willy Bruggemam (Belgia), Georges Rauchs (Luksemburg), Emanuele Marotta (Włochy), Dawid Valls-Russell (Wielka Brytania) oraz Gilles Leclair (Francja).

Przyszła operacyjna rola Europolu znajduje potwierdzenie w artykule 30 Traktatu Amsterdamskiego. Rada ma promować współpracę w ramach Europolu za pomocą następujących działań:

- 1) upoważnienia organizacji do działań wstępnych i pomocy w ramach przygotowania przez właściwe organy państw członkowskich konkretnych czynności dochodzeniowych, wspierania koordynacji i realizacji tych czynności, w tym

także operacyjnych działań wspólnych zespołów, w których przedstawiciele Europolu pełnią funkcje pomocnicze;

- 2) zatwierdzania prac pozwalających Europolowi na instruowanie właściwych organów państw członkowskich w kwestii podejmowania i koordynowania czynności dochodzeniowo-śledczych w określonych przypadkach, a także na tworzenie specyficznego systemu wiedzy fachowej, który może być udostępniany państwom członkowskim w celu ułatwienia czynności dochodzeniowo-śledczych w wypadku przestępczości zorganizowanej;
- 3) promowania porozumień o współpracy między funkcjonariuszami ścigania karnego i dochodzeniowymi, którzy specjalizują się w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej;
- 4) utworzenia sieci badawczej, dokumentacyjnej i statystycznej w odniesieniu do przestępczości transgranicznej.

Obecnie są prowadzone rozmowy z władzami Europolu o rozpoczęciu negocjacji umowy o współpracy. Z dotychczasowych ustaleń wynika, że rozpoczniemy je w lipcu, a końcowe uzgodnienie projektu umowy nastąpi we wrześniu. Pozwoli to na podpisanie umowy w końcu bieżącego roku. Będzie to kolejny znaczący element zbliżający Polskę do członkostwa w Unii Europejskiej.

* *
*

Na przełomie 1998 i 1999 r. wydano kilka ważnych dla Policji rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji będących aktami wykonawczymi do ustawy o Policji:

- 1) z dnia 6 maja 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu mianowania policjantów na stopnie policyjne (Dz. U. nr 47, poz. 471);
- 2) z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie uposażenia zasadniczego policjantów, jego wzrostu z tytułu wysługi lat oraz szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości dodatków do uposażenia policjantów (Dz. U. z 1999 r. nr 6, poz. 47 i nr 12, poz. 109);
- 3) z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie warunków przyznawania policjantom nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. nr 66, poz. 747);
- 4) z dnia 4 sierpnia 1999 r. w sprawie wysokości funduszu na nagrody i zapomogi policjantów (Dz. U. nr 70, poz. 791);
- 5) z dnia 7 maja 1999 r. w sprawie okresów wliczanych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej, oraz zasad jej obliczania i wypłacania policjantom (Dz. U. nr 52, poz. 539),
- 6) z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie warunków otrzymywania przez policjantów dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie zleconych zadań wykraczających poza obowiązki służbowe (Dz. U. nr 61, poz. 670);
- 7) z dnia 16 grudnia 1998 r. w sprawie wysokości i warunków otrzymywania uposażenia oraz innych należności pieniężnych przysługujących policjantom skierowanym do szkoły lub na przeszkolenie albo na studia w kraju (Dz. U. nr 161, poz. 1107).

Przepisy te opracowano zgodnie z wymogami Konstytucji. Mając jednak na uwadze, że w projekcie ustawy „dostosowującej” zostały zmienione przepisy upoważniające do ich

wydania i obecnie zawierają one wytyczne co do treści aktu prawnego, po wejściu w życie tej ustawy trzeba będzie dokonać analizy tych rozporządzeń co do zgodności treści przepisów z wytycznymi i ewentualnie je znowelizować. Należy przy tym zaznaczyć, iż powołana ustawa „dostosowująca” w art. 14 określa zasadę, że akty wydane na podstawie upoważnień ustawowych zmienianych niniejszą ustawą zachowują moc do czasu ich zastąpienia przez akty wydane na podstawie tejże ustawy. Przyjęte rozwiązanie zapobiega zatem powstaniu luki prawnej przy zmianie przepisów i pozwala na płynne dostosowywanie stanu prawnego do wymogów Konstytucji RP.

Jednocześnie z wykonywaniem zadań legislacyjnych związanych z Konstytucją w Komendzie Głównej Policji są wykonywane prace nad projektami rozporządzeń wykonawczych do ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, która weszła w życie 20 marca 2000 r. Komendant Główny Policji w zakresie swej właściwości jest zobowiązany do opracowania 9 projektów rozporządzeń. Dotychczas w Biurze Koordynacji Służby Prewencyjnej KGP opracowano i przesłano do Biura Prawnego KGP 8 takich projektów.

Nadal trwają podjęte w 1998 r. prace nad kilkoma aktami wykonawczymi do:

- 1) ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Projekty te po opracowaniu w Komendzie Głównej Policji są uzgadniane w trybie międzyresortowym przez MSWiA;
- 2) ustawy o Policji – znowelizowanej tzw. ustawą kompetencyjną (Dz. U. z 1998 r. nr 106, poz. 668):
 - a) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Admi-

nistracji w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania zezwolenia na podjęcie zajęcia zarobkowego, składania oświadczeń o stanie majątkowym oraz właściwości przełożonych w tych sprawach – projekt został uzgodniony w trybie międzyresortowym i nie omawiano go w Komisji Prawniczej, znajduje się w MSWiA od lutego 2000 r.,

- b) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia wzorów odznak policyjnych oraz szczegółowych zasad i trybu ich nadawania – projekt uzgodniono w trybie wewnątrzresortowym i znajduje się w MSWiA,
- c) zarządzenie Komendanta Głównego Policji w sprawie prowadzenia przez przełożonych dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem służbowym policjantów oraz sposobu prowadzenia akt osobowych – projekt opracowuje Biuro Kadr i Szkolenia KGP.

Do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przesłano opracowany w Policji projekt nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobu użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego – chodzi o użycie pocisków niepenetracyjnych.

W Komendzie Głównej Policji podjęto również prace nad nowelizacją dwu ustaw:

- 1) ustawy o Policji – projekt zmiany art. 36 mający na celu stworzenie podstaw prawnych umożliwiających wysyłanie polskich jednostek Policji poza granice kraju, np. do pełnienia służby w misjach pokojowych czy w akcjach zapobiegania aktom terroryzmu lub ich skutkom. Pro-

- jekt znajduje się w fazie uzgodnień międzyresortowych,
- 2) ustawy o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Więziennej. Projekt jest uzgadniany przez zainteresowane organy w trybie konferencji międzyresortowych.

Prowadzone są także prace nad projektem założeń do nowej ustawy o Policji oraz nad przepisami normującymi strukturę organizacyjną Komendy Głównej Policji i jednostek Policji.

Istotne znaczenie dla organizacji procesu legislacyjnego w Policji miało wydanie dwóch aktów prawnych:

- 1) zarządzenia nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie opracowywania, wydawania i ogłaszania aktów normatywnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji (Dz. Urz. MSWiA nr 2, poz. 18),
- 2) zarządzenia nr 14 Komendanta Głównego Policji z dnia 9 września 1999 r. w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji, pomocy prawnej i informacji prawnej (Dz. Urz. KGP nr 16, poz. 112).

Przepisy te normują procedurę legislacyjną w Policji oraz na dalszych etapach prac nad projektami dokumentów rządowych i znacznie usprawniają proces tworzenia, uzgadniania i ogłaszania projektów aktów prawnych. Jest to bardzo ważne, zwłaszcza przy tak ogromnej liczbie zadań legislacyjnych, jakie Policja ma do wykonania w najbliższej przyszłości.

Tadeusz N I E W I E R O W S K I

*Zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy
Policji pozostających w służbie
w dniu 1 stycznia 1999 r.*

Przepisy ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. nr 162, poz. 1118 ze zm.), nadając nowe brzmienie art. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 1994 r. nr 10, poz. 36 ze zm.) i ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. nr 53, poz. 214 ze zm.), wprowadziły od 1 stycznia 1999 r. do systemu emerytalnego służb mundurowych ogólne, przewidziane dla wszystkich emerytów i rencistów, zasady waloryzacji cenowej. Waloryzacja obejmuje emerytury i renty przyznane przed dniem określonym jako termin waloryzacji. Kwestia waloryzacji świadczeń służb mundurowych była przedmiotem oceny przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 20 grudnia 1999 r. W wydanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nowe regulacje nie ograniczają praw podmiotowych w kwestii waloryzacji, a jedynie wpro-

wadzają mniej korzystne zasady podwyższania tych świadczeń. Waloryzacja świadczeń służb mundurowych może naruszać wątpliwości w okresie pobierania dwunastomiesięcznego uposażenia. Na przykład stosownie do dyspozycji art. 42 ust. 2 policyjnej ustawy emerytalnej świadczeń nie wypłaca się za okres, za który funkcjonariusz otrzymuje uposażenie. Z kolei wypłatę emerytury lub renty, zgodnie z art. 45 ust. 1 tej ustawy, wstrzymuje się, jeżeli powstaną okoliczności uzasadniające zawieszanie prawa do świadczeń lub ustanie tego prawa, bądź też jeżeli okaże się, że wskutek zbiegu prawa do świadczeń osobie uprawnionej przysługuje świadczenie wyższe lub przez nią wybrane, albo świadczenia nie mogą być doreczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego.

Tymczasem w myśl art. 92 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. nr 162, poz. 1118 ze zm.) zmiana wysokości emerytur i rent w ramach waloryzacji następuje z urzędu, a jeżeli ich wypłata była wstrzymana – po jej wznowieniu, z uwzględnieniem wszystkich kolejnych waloryzacji, przypadających w okresie wstrzymania wypłaty. Literalne brzmienie tego przepisu upoważnia policyjny organ emerytalny jedynie do waloryzacji świadczeń w okolicznościach wstrzymania wypłaty, wskazanych w art. 45 tej ustawy. Przemawia za takim poglądem także ukształtowane orzecznictwo Sądu Najwyższego, w którym Sąd ów niejednokrotnie potwierdzał, że o przyznaniu świadczenia można mówić dopiero gdy następuje jego wypłata. Wiąże się to z istotą ubezpieczenia społecznego, w którym świadczenie

(emerytura, renta) ma zastąpić ubezpieczonemu dotychczasowe źródło egzystencji – wynagrodzenia za pracę. Organy emerytalne służb mundurowych przyjmują jednak zasadę, że niewypłacenie świadczenia, o jakim mowa np. w art. 42 policyjnej ustawy emerytalnej, jest jednoznaczne z instytucją wstrzymania wypłaty w rozumieniu przywołanego art. 92 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. Pozwala to waloryzować świadczenia funkcjonariuszy Policji zwalnianych ze służby nawet na kilka dni przed dniem waloryzacji. Odmienne podejście do tej kwestii powodowałoby waloryzację świadczenia dopiero po 12 miesiącach od zwolnienia ze służby.

Co się tyczy problematyki wypłaty świadczeń w razie osiągnięcia przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, to zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r. i późniejszym jego postanowieniem z dnia 21 marca 2000 r. do czasu ewentualnego wejścia w życie nowych regulacji art. 41 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) powinien być stosowany od dnia 24 grudnia 1999r. w takim brzmieniu, jaki miał on w dniu 31 grudnia 1998 r. Stosownie do tych przepisów, jeżeli osoba pobierająca emeryturę lub rentę inwalidzką osiąga wynagrodzenie bądź dochód z tytułu pracy w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, który łącznie z emeryturą lub rentą, bez uwzględnienia dodatków: pielęgnacyjnego, dla sierot zupełnych, kombatanckiego, za tajne nauczanie przekracza w danym roku w stosunku miesięcznym kwotę podstawy wy-

miaru emerytury lub renty, świadczenia ogranicza się o kwotę tego przekroczenia, jednak nie więcej niż o 25% kwoty świadczenia bez dodatków. Sposób ograniczenia świadczeń reguluje rozdział 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 22 grudnia 1994 r. w sprawie szczególnych zasad postępowania i właściwości organów w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. nr 138, poz. 742 ze zm.).

W celu ustalenia wysokości ograniczenia świadczenia organ emerytalny oblicza roczną kwotę podstawy wymiaru, kwotę dochodu nie powodującego ograniczenia, roczną kwotę świadczenia, roczną maksymalną kwotę ograniczenia, roczną kwotę dochodu zadeklarowanego i faktycznie osiągniętego oraz różnicę między kwotą dochodu osiągniętego a kwotą dochodu nie powodującą ograniczenia. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego powoduje także skutek pośredni. Skutek ten polega na stworzeniu przez takie orzeczenie możliwości podważenia (wznowienia) rozstrzygnięcia sądowego lub administracyjnego podjętego na podstawie aktu normatywnego, którego w dacie rozstrzygnięcia sprawy dotyczyło domniemanie niekonstytucyjności, natomiast po prawomocnym jej rozstrzygnięciu został uznany za niekonstytucyjny.

Zdyskwalifikowanie konstytucyjności określonego aktu normatywnego ma z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji ten skutek, że względ na materialną praworządność uzyskuje prymat nad zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 10 marca 1999 r. sygn. Ts 102/98 wskazał, że znaczenie instytucji wznowienia postępowania, przewidzianej w art. 190 ust. 4 Konstytucji w celu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, nie wymaga komentarza. Należy podkreślić, że tendencje do naprawienia szkody z tytułu zastosowania wadliwego przepisu występowały już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 1995 r. W uchwale z 14 maja 1995 r. sygn. W 19/94 TK Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zmiana bądź uchylenie w części lub w całości przepisu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sprzeczności tego przepisu z Konstytucją czy aktem ustawodawczym, oznaczające utratę mocy obowiązującej w części lub w całości takiego przepisu z powodu stwierdzonych przez Trybunał jego niekonstytucyjności bądź sprzeczności z aktem ustawodawczym, stanowią – stosownie do wykładni przepisu w zakresie i w terminie w nim określonym – samodzielną podstawę wznowienia postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym z zastosowaniem przepisu, który jako sprzeczny z Konstytucją lub aktem ustawodawczym został zmieniony bądź uchylony w części bądź w całości.

Skutki pośrednie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r. mają przede wszystkim zastosowanie do emerytów i rencistów policyjnych, w stosunku do których zostały wydane decyzje zawieszające świadczenie emerytalno-rentowe lub zapadły wyroki oddalające odwołania od decyzji organu emerytalnego w tych sprawach przed 24 grudnia 1999 r. Zasadność roszczeń emerytów i

rencistów policyjnych w tej kwestii została poddana orzecznictwu sądowemu.

Omawiając znowelizowany system zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych należy przywołać uwagę do ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887 ze zm.), która jest jednym z podstawowych aktów prawnych dotyczących tzw. reformy ubezpieczeń społecznych. Zastąpiła ona ustawę z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. nr 25, poz. 137 ze zm.) i traktuje nie tylko o organizacji ubezpieczeń społecznych, lecz także reguluje znacznie bardziej szczegółowo, niż ustawa o organizacji z dnia 25 listopada 1986 r., zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasady ustalania składek na ubezpieczenie społeczne oraz zasady zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych. Ta ustawa ograniczyła liczne odrębności w załatwianiu określonych rodzajów spraw, ponieważ poddano je jednej regulacji. Nie nastąpiło natomiast ujednoczenie postępowania w sferze emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w sensie merytorycznym, tj. poddanie go jednolitym zasadom – zintegrowanie z procedurą przewidzianą w k.p.a.

Ustawa z 13 października 1998 r. utrzymuje sądową drogę odwoławczą od decyzji organów rentowych. Tak jak poprzednio od decyzji organu emerytalnego przysługuje odwołanie do właściwego sądu, dopuszczane jest również złożenie odwołania w razie niewydania decyzji w terminie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku (art. 83 ust. 2-4 ustawy i art. 477 i następne k.p.c.), a w wypadku poli-

cyjnego zaopatrzenia emerytalnego także od dnia powstania obowiązku wszczęcia postępowania z urzędu (art. 32 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji ...).

Preferencja dla sądowej kontroli decyzji i ograniczenie postępowania administracyjnego do jednej instancji eliminuje też inne instytucje prawne przewidziane w procedurze administracyjnej. Dotyczy to uchylecia lub zmiany decyzji przez organ, który decyzję wydał, lub organ wyższego stopnia, stwierdzenia nieważności decyzji czy wznowienia postępowania (poza wznowieniem postępowania wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji). Nie znajduje tu także zastosowania zaskarżalność tych decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Szczególne regulacje proceduralne przewiduje omawiana ustawa w kwestii wydawania decyzji przyznających świadczenia w drodze wyjątku. Od tych decyzji, a także od decyzji odmawiających w przedmiocie tego świadczenia nie przysługuje odwołanie. Taki tryb postępowania należy odnieść także do decyzji wydawanych na podstawie art. 8 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. Ponieważ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie jest organem emerytalnym, zasadna wydaje się możliwość zaskarżenia takiej decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Nowe regulacje prawne obejmują również postępowanie odwoławcze przed organem emerytalnym. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nakłada na wszystkie organy emerytalne obowiązek niezwłocznego przekazania odwołania wraz z aktami sprawy do sądu (art. 83). Jeżeli jednak

organ ten uzna odwołanie w całości za słuszne, może zmienić lub uchylić zaskarżoną decyzję. Ustawa określa konkretny termin, w którym ta część postępowania musi być zakończona. Jeżeli organ emerytalny uzna odwołanie za słuszne, zmienia lub uchyla decyzję w terminie 14 dni od wniesienia odwołania. Od decyzji tej będzie przysługiwać odwołanie na ogólnych zasadach, co oznacza, że ponownie może być uruchomiony mechanizm samokontroli. Organ emerytalny nie jest w niczym skrzepowany w wielokrotnym skorzystaniu ze swojego prawa. Jeżeli odwołanie nie zostało w całości uwzględnione, organ emerytalny przekazuje niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od wniesienia odwołania, sprawę wraz z uzasadnieniem do sądu.

Istne znaczenie ma również zagadnienie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Ustawa o systemie ubezpieczeń od 1 stycznia 1999 r. nie wprowadza większych zmian, utrzymując definicję kwot nienależnie pobranych świadczeń. W związku z tym zachowało aktualność dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego. Warunkiem uznania wymienionych wpłat za nienależne jest ustalenie, że osoba pobierająca świadczenie była pouczona o braku prawa do ich pobierania, a pouczenie to musi być należyte, wyczerpujące i wyraźne. To, że osoba pobierająca świadczenie mogła z własnej inicjatywy samodzielnie dowiedzieć się o przesłankach, od których zależy zawieszenie prawa do świadczenia, nie jest wystarczające. Wymagane jest indywidualne pouczenie organu emerytalnego skierowane do świadczeniobiorcy, które do niego doszło. Regulacja ta jest zbieżna z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach

i rentach z FUS i zasadami przyjętymi w art. 49 ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej.

Różnice w porównaniu do poprzednich regulacji sprowadzają się do uściślenia obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia przez wskazanie, że zwrot dotyczy świadczenia wraz z odsetkami, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego.

Nadal wiele kontrowersji wywołuje pełnienie służby przez funkcjonariuszy Policji przywróconych do służby po 1 stycznia 1999 r., jak również przyjętych po zwolnieniu się z innych formacji po tej dacie. Głosy w dyskusji wskazywały, że nie ma organu administracji, który byłby w stanie zająć stanowisko wiążące na przyszłość policyjny organ emerytalny w kwestii przyznania świadczenia. Wydaje się, że może ją rozstrzygnąć orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Osoba zainteresowana mogłaby wystąpić w toku pełnienia służby do policyjnego organu o ustalenie, czy przysługuje jej ubruttowane uposażenie. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wydany w następstwie wniesionej skargi stanowiłby podstawę do ustalenia okresu pełnienia służby i płacenia składek na ubezpieczenie społeczne.

Proponowana nowelizacja ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. nr 53, poz. 214 ze zm.) ma na celu zniesienie niespójności przepisów prawnych powstałych w związku z wejściem w życie ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887 ze zm.) oraz usta-

wy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. nr 162, poz. 1118 ze zm.), a ponadto wprowadzenie korzystniejszych rozwiązań w ograniczaniu świadczeń z tytułu osiągnięcia dodatkowych dochodów. Po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego nastąpiło pogorszenie sytuacji prawnej w odniesieniu do wielu emerytów i rencistów policyjnych, mających stosunkowo niskie podstawy wymiaru świadczeń. Ograniczenie ich świadczeń o 25% przewyższa znacznie 24% kwoty bazowej, o którą było zmniejszane świadczenie gdy przychód nie przekraczał 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Proponowane zmiany mają zapewnić im taką samą sytuację prawną i finansową w osiąganiu dochodów jak świadczeniobiorcom z ustawy z 17 grudnia 1998 r.

Dotychczasowe przepisy art. 14 stwarzają możliwości doliczenia dodatkowego okresu zatrudnienia do wysługi emerytalnej tylko emerytowi, który ma co najmniej 20 lat służby (poza emerytami, których inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą), ukończył 55 lat życia – mężczyzna i 50 lat życia – kobieta, albo stał się inwalidą, a emerytura wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru. Zmiany tego przepisu sprowadzają się do skreślenia warunku posiadania 20 lat służby i doliczenia do wysługi emerytalnej każdego innego okresu aktywności zawodowej, zachowując dotychczasowe zasady co do zaliczenia okresu zatrudnienia przed 1 stycznia 1999 r. Ponadto zakłada się dodanie art. 40 a w brzmieniu: „Prawo do emerytury lub renty inwalidzkiej może

ulec zawieszeniu na wniosek emeryta lub rencisty”, co zostało uprzednio zagwarantowane w przepisach powszechnych.

Z kolei nowelizacja art. 41 policyjnej ustawy emerytalnej ma na celu wprowadzenie stosowania w sprawie ograniczania świadczeń z tytułu osiągnięcia przychodu przepisów powszechnych, przy czym proponowane brzmienie zawiera dodatkowe postanowienia w odniesieniu do emerytów, których emerytura stanowi 75% podstawy jej wymiaru oraz osób pobierających rentę inwalidzką z tytułu inwalidztwa powstałego wskutek wypadku pozostającego w związku ze służbą lub wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami bądź warunkami tej służby, z tytułu których przysługują świadczenia odszkodowawcze. Jest to rozwiązanie podobne do przyjętego w systemie powszechnym – zasad zawieszania świadczeń nie stosuje się do emerytów, którzy osiągnęli wiek emerytalny oraz do rencistów pobierających świadczenia wypadkowe.

Obecnie projekt zmian do policyjnej ustawy emerytalnej jest przedmiotem prac Sejmowej Komisji Polityki Społecznej.

Zbigniew C Z A J O R

***Przyjmowanie darowizn przez Policję
w świetle ustaw reformujących
administrację publiczną***

Kwestie związane z przyjmowaniem przez jednostki re-sortu spraw wewnętrznych darowizn w formie finansowej i rzeczowej oraz sprzętu i wyposażenia do testowania i badań zostały uregulowane w decyzji nr 46 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 kwietnia 1994 r., zmienionej decyzją nr 204 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 sierpnia 1994 r., decyzją nr 149 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 kwietnia 1995 r. i decyzją nr 128 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 kwietnia 1997 r. Obowiązuje także decyzja nr 27 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 maja 1994 r. dotycząca wykonania decyzji nr 46 Ministra Spraw Wewnętrznych. Te akty prawne, stosownie do przepisów obowiązującej Konstytucji RP, nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa. Należy zatem kwalifikować je do aktów prawnych o charakterze wewnętrznym, obowiązujących tylko w określonych w nich strukturach organizacyjnych, regulujących zasady postępowania z darowiznami w tych jednostkach. Postanowienia tych aktów nie mogą być sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, regulującymi daną materię.

Tak więc przepisami prawa, na podstawie których należy rozstrzygać interesujący nas problem, są:

- 1) Kodeks cywilny, w tym jego przepisy art. art. 888-902 dotyczące darowizny,
- 2) ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późn. zm.),
- 3) ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.),
- 4) przepisy ustaw reformujące administrację publiczną, zwłaszcza ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

Darowizna, zgodnie z postanowieniami art. 888 k.c., jest zobowiązaniem darczyńcy do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku. Przepisy kodeksu cywilnego nie określają zakresu bezpłatnego świadczenia ani tego, w jakiej postaci zostaje ono dokonane. Na nasze potrzeby przyjmujemy, że darowizna dotyczy pieniędzy oraz rzeczy, w tym nieruchomości.

Kodeks cywilny nie zawiera także postanowień wyłączeniowych lub ograniczających podmiotowo i przedmiotowo przyjęcie darowizny. Zapisów takich nie zawiera też ustawa o Policji, a także inne akty normatywne w odniesieniu do Policji. Oznacza to, że nie ma przeszkód prawnych, aby dzięki darowiznie jednostki organizacyjne Policji uzyskiwały pewne przysporzenia majątkowe.

Istnieją natomiast przepisy prawa regulujące sposób postępowania z darowizną. Takim przepisem prawa jest ustawa o finansach publicznych. Z istoty swej reguluje ona

wyłącznie gospodarowanie środkami publicznymi, w tym dochodami i przychodami publicznymi w sensie gospodarowania pieniądzem przez jednostki sektora finansów publicznych. Do sektora tego zalicza się m.in. organy władzy publicznej i podległe im jednostki organizacyjne. Nie obejmuje ona gospodarowania środkami rzeczowymi. Ta problematyka jest domeną takich regulacji prawnych, jak przepisy podatkowe i o rachunkowości, a także prawa materialnego o charakterze ustrojowym dla danej jednostki organizacyjnej. W świetle przepisów ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych funkcjonują w formach organizacyjno-prawnych określonych w rozdziale 3 art. 17 do 23, tj.:

- jednostki budżetowej,
- zakładu budżetowego,
- gospodarstwa pomocniczego,
- środka specjalnego,
- funduszu celowego.

Jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów tego budżetu. Uzasadniony w związku z tym jest pogląd, że komendy: główna, wojewódzkie, powiatowe, miejskie i komisariaty są jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Środkami publicznymi, jakimi dysponują te jednostki, są m.in. dochody publiczne, do których zalicza się także zapisy i darowizny w

postaci pieniężnej (art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. e ustawy o finansach publicznych).

Jak wspomniano, ustawa traktuje o darowiznach pieniężnych jako jednym z rodzajów dochodów jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych. Gromadzenie tego rodzaju dochodów przez jednostki budżetowe następuje na wyodrębnionych rachunkach bankowych w postaci środków specjalnych. Przeznacza się je na cele wskazane przez darczyńcę (art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). W związku z tym powstaje pytanie, czy jest dopuszczalne przyjmowanie przez jednostki budżetowe darowizn w postaci rzeczowej. Prezentuję pogląd, że zarówno przepisy kodeksu cywilnego, ustawy o Policji, jak i ustawy o finansach publicznych nie wprowadzają zakazu przyjmowania przez jednostki budżetowe darowizn w postaci rzeczowej. Zakazu takiego nie można wyprowadzać z przepisu art. 2 ust. 2 pkt 2 lit. e ustawy o finansach publicznych. Reguluje ona bowiem kwestie gospodarowania środkami publicznymi rozumianymi jako zasoby pieniężne. Zasoby te mogą pochodzić z różnych źródeł, zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych. Zawsze jednak te dochody będą przybierać postać pieniężną.

Darowizny rzeczy nie można uznać za dochód jednostki budżetowej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, przynajmniej w momencie jej przyjęcia. W przyszłości darowizna taka może przekształcić się w postać pieniężną, po zbyciu odpłatnym tej rzeczy, jeżeli akt darowizny nie przewiduje zakazu jej zbycia. Po zbyciu darowizny rzeczy materializuje się ona w postaci pieniężnej, stanowiącej dochód

jednostki budżetowej.

Skoro zatem nie ma przepisu prawa zakazującego przyjmowania przez jednostkę budżetową darowizny w postaci rzeczowej, to jednostki te mogą takie darowizny przyjmować. Tak jak ustawa o finansach publicznych precyzuje sposób postępowania z darowizną pieniężną, tak samo inne przepisy prawa regulują zasady ewidencji darowizny rzeczowej. Są to np. przepisy prawa podatkowego oraz o rachunkowości.

Jak zatem ocenić regulacje w sprawach przyjmowania darowizn przez jednostki resortu spraw wewnętrznych, w tym Policji? Regulacje te dotyczą dwóch stanów:

- przyjmowania darowizn,
- przyjmowania sprzętu i wyposażenia do testowania i badań.

Przedmiot tych regulacji i zasady przyjmowania darowizn oraz sprzętu i wyposażenia do testowania wskazują na potrzebę ich utrzymania. Ta kwestia nie wymaga uzasadnienia. Regulacje te nie mogą jednak naruszać obowiązujących norm prawnych o charakterze nadrzędnym, m.in. tych, o których była mowa wyżej. Należy zatem owe regulacje dostosować do tych norm prawnych.

Zarówno decyzja nr 46 Ministra Spraw Wewnętrznych jak i decyzja nr 27 Komendanta Głównego Policji posługują się terminem „darowizna w formie finansowej”, w sytuacji gdy ustawa o finansach publicznych używa terminu „darowizna w postaci pieniężnej”. Należy zatem dostosować terminologię tych decyzji do przepisów ustawy. Przyjmowanie darowizn w formie finansowej jest ograniczone zarówno po

stronie darczyńcy, jak i obdarowanego. Po stronie darczyńcy krąg podmiotów uprawnionych do dokonania darowizny finansowej bez ograniczeń kwotowych został zawężony do jednostek administracji rządowej, samorządowej, fundacji i instytucji ubezpieczeniowych. I takie rozwiązanie jest do zaakceptowania, choć nie ma przeszkód formalnych, aby grupę darczyńców poszerzyć. Należy także użyte w tych decyzjach nazwy jednostek dostosować do obowiązujących od 1 stycznia 1999 r.

Natomiast przepisy decyzji nr 46 ograniczające krąg podmiotów uprawnionych do przyjęcia darowizny oraz wysokość kwoty darowizny stoją w sprzeczności z przepisami ustawy o finansach publicznych, które to przepisy nie wprowadzają ograniczeń zarówno co do podmiotu przyjmującego darowiznę w postaci pieniężnej, jak i co do jej wysokości. Wydaje się, że w ramach nadzoru Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Komendant Główny Policji mógłby uzależnić przyjęcie darowizny w postaci pieniężnej od podmiotów innych niż wymienione w § 1 ust. 1 decyzji nr 46, lub w określonej wysokości od zgody właściwego komendanta Policji bądź ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Sądzę, iż te same zasady powinny obowiązywać przy darowiznach rzeczowych, z tym wszakże zastrzeżeniem, że przepis § 2 ust. 2 decyzji nr 46 w części „ujęcia wartości darowizny rzeczowej w ewidencji finansowo-księgowej” w działalności środka specjalnego p.n. „Darowizny” jest niewłaściwy. Jest oczywiste, że wartość darowizny rzeczowej powinna zostać określona. Nie może ona jednak (wartość

wyrażona w pieniądzu) zostać zaewidencjonowana jako środek specjalny, ponieważ darowizna rzeczowa nie jest darowizną w postaci pieniężnej, a taka tylko jest przyjmowana na środek specjalny.

Oszacowanie wartości darowizny rzeczowej ma, moim zdaniem, takie znaczenie, że decyduje, czy darowana rzecz będzie stanowić środek trwały jednostki, czy nie będzie mogła być do środka trwałego zaliczona. Zawsze jednak darowana rzecz powinna być wpisana do ewidencji finansowo-księgowej albo jako środek trwały, albo jako wyposażenie.

Uważam, iż za wadliwą należy uznać konstrukcję przyjętą w § 3 ust. 1 decyzji nr 46, chyba że wprowadzenie takiego rozwiązania było zamysłem projektodawcy tego aktu normatywnego. Chodzi o to, że przepis ten, określając, iż umowę użyczenia zawiera właściwa w tej kwestii komórka organizacyjna, w rzeczywistości nie wskazuje, o jaki podmiot tu chodzi. Powstają zatem pytania, kto jest po stronie przyjmującego sprzęt, jaki organ, jakiej jednostki, czy komórki organizacyjne tej jednostki są uprawnione do zawierania i podpisywania umów użyczenia?

Jeśli chodzi o decyzję nr 27 Komendanta Głównego Policji – ponieważ dotyczy ona wykonania decyzji nr 46 Ministra Spraw Wewnętrznych, podlega podobnej weryfikacji co decyzja nr 46 Ministra Spraw Wewnętrznych.

Jolanta G Ł A D K O W S K A

***Najistotniejsze zagadnienia w sprawach
związanych z uprawnieniami policjantów
do równoważników pieniężnych za brak
lokalu mieszkalnego i remont lokalu
mieszkalnego***

Wejście w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 1999 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego i równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych zasad ich zwracania (Dz. U. nr 106, poz. 1212) spowodowało w jednostkach organizacyjnych Policji rozbieżności interpretacyjne dotyczące zwłaszcza terminu „posiadanie przez policjanta lokalu mieszkalnego”. Według oceny niektórych jednostek równoważnik pieniężny za brak lokalu nie przysługuje policjantom posiadającym jakikolwiek lokal mieszkalny, niezależnie od rodzaju stosunku prawnego będącego podstawą do zajmowania lokalu, tj. będącym posiadaczami zależnymi w rozumieniu art. 336 k.c., a więc zarówno posiadania samodzielnego, jak i zależnego. W myśl powołanego przepisu posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada,

jak i użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą. W definicji tej mieści się również osoba biorąca w użyczenie.

O ile pojęcie posiadania w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego nie pozostawia wątpliwości w jego interpretowaniu, o tyle powyższa interpretacja nie znajduje uzasadnienia na tle przepisów rozdziału ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późn. zm.), ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. nr 120 z 1998 r., poz. 787 z późn. zm.) oraz przepisów wykonawczych do ustawy o Policji.

Przy zastosowaniu wykładni celowościowej art. 88 ust. 1, art. 92 ust. 1, art. 94 ust. 1 i art. 95 ustawy o Policji należy przyjąć, iż równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego jest świadczeniem zastępczym, przyznawanym policjantom do czasu zrealizowania prawa do lokalu przez jego przydział lub przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie tego lokalu. W konsekwencji warunkiem koniecznym do uzyskania równoważnika określonego w art. 92 ust. 1 jest spełnienie przesłanek do przydziału lokalu na zasadach określonych w art. 88 ust. 1 ustawy o Policji. Uprawnienie to jest jednak ograniczone dyspozycją art. 95 tej ustawy oraz § 5 w zw. z § 1 cytowanego na wstępie rozporządzenia. W świetle wymienionych przepisów można zatem uznać, że prawo do równoważnika nie przysługuje m.in. w przypadkach: posiadania, utraty lub zbycia prawa do lokalu mieszkalnego przydzielonego na podstawie decyzji administracyj-

nej, spółdzielczego lokalu mieszkalnego, lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu, za który jest opłacany czynsz regulowany, domu jednorodzinnego lub mieszkalno-pensjonatowego, których właścicielem jest policjant bądź współmałżonek, otrzymania przez policjanta lub jego małżonka pomocy finansowej na uzyskanie lokalu lub domu.

Przepis art. 95 ustawy o Policji, wymieniając rodzaje domów i lokali, których posiadanie przez policjanta wyłącza prawo do przydziału lokalu, a więc także równoważnika pieniężnego za brak lokalu, pozwala na stwierdzenie, iż ustawodawca w tym przepisie wyraźnie wskazał na te domy i lokale, w stosunku do których policjantowi przysługuje trwały tytuł prawny: prawo własności do lokalu lub domu, spółdzielcze prawo do lokalu, umowa najmu lokalu mieszkalnego podlegająca przepisom ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Posiadanie zależne, jak podnajem, dzierżawa, nie jest dla policjanta pewnym i trwałym stosunkiem prawnym, mogą one bowiem być w każdym czasie rozwiązane.

Przyjęcie więc poglądu, iż każdy rodzaj posiadania zależnego wyłącza prawo policjanta do uzyskania lokalu mieszkalnego, prowadziłoby do sytuacji, w której tylko bezdomny policjant miałby prawo do lokalu przysługującego mu w myśl art. 88 ust. 1 ustawy o Policji oraz przedmiotowego równoważnika.

Przez lokal, o którym mowa w art. 95 pkt 2 ustawy o Policji, rozumie się lokal przydzielony decyzją administracyjną lub zajmowany na podstawie umowy najmu podlegającej przepisom ustawy o najmie lokali mieszkalnych i do-

datkach mieszkaniowych. Zgodnie z art. 2 ust. 2 tej ustawy lokale przydzielone na podstawie decyzji administracyjnej są lokalami pozostającymi w dyspozycji organów wymienionych w tym przepisie. Stosuje się do nich w zakresie nieuregulowanym odrębnie powołaną ustawę z dnia 2 lipca 1994 r. Natomiast do umów najmu oraz decyzji o przydziale, z zastrzeżeniem art. 2 ust. 2 tej ustawy, przepisy kodeksu cywilnego zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o najmie lokali mają zastosowanie tylko w zakresie nieuregulowanym cytowaną ustawą. W konsekwencji przyjęcia takich uregulowań prawnych pojęcie posiadania w rozumieniu art. 336 k.c. jest ograniczone, zarówno podnajem, jak i dzierżawca oraz najem okazjonalny (art. 2 ust. 1 ustawy o najmie lokali) nie stanowią bowiem najmu uregulowanego przepisami przywołanej ustawy. W tym stanie rzeczy posiadanie lokalu w rozumieniu art. 95 pkt 2 w zw. z art. 92 ust. 1 ustawy o Policji odnosi się wyłącznie do lokali mieszkalnych zajmowanych przez policjantów na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lub umowy najmu podlegającej przepisom ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. Posiadanie więc przez policjanta lub jego małżonka tak określonego lokalu wyłącza uprawnienia policjantów do uzyskania równoważnika, o którym mowa w art. 92 ust. 1.

Należy wyjaśnić, iż policjantowi, który zajmuje lokal mieszkalny na podstawie umowy najmu podlegającej ustawie o najmie lokali, jednakże płacącemu czynsz wolny, przysługuje równoważnik za brak lokalu. Czynsz wolny dotyczy bowiem w tym wypadku lokali o powierzchni przekraczającej 80 m² będących w zasobach mieszkaniowych gminy.

W innych przypadkach czynsz wolny jest opłacany na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, a więc z przyczyn wskazanych wcześniej, które uzasadniają wypłatę tego równoważnika w myśl art. 92 ust. 1.

Do oceny uprawnień policjanta do omawianego równoważnika jest konieczne wyjaśnienie innej wątpliwości dotyczącej określenia „lokal mieszkalny”. Zgodnie z powołanym art. 2 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przepisy tej ustawy stosuje się, o czym była mowa wcześniej, m.in. do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. W świetle powyższego zapisu do lokali, o których mowa w art. 90 ustawy o Policji, stosuje się normy zaludnienia wynikające z odrębnych przepisów, tj. zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludniania lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (MP nr 76, poz. 707). Natomiast do określenia pojęcia „lokal mieszkalny” odpowiednie zastosowanie mają przepisy wymienionej ustawy o najmie lokali.

Inna wątpliwość związana z omawianym pojęciem posiadania dotyczy sytuacji, w której policjant z rodziną zajmuje pokój lub pokoje z używalnością pomieszczeń przynależnych w mieszkaniu rodziców (teściów) na podstawie umowy użyczenia faktycznie zawartej lub dorozumianej. W świetle omawianych przepisów policjant w takiej sytuacji

nie posiada lokalu w rozumieniu art. 88 ust. 1 w zw. z art. 95 ustawy o Policji. Ponieważ przepisy wykonawcze do ustawy o Policji nie wprowadzają obowiązku udokumentowania przez policjanta przedmiotowego uprawnienia, wystarczające do rozstrzygnięcia o przyznaniu jednego z równoważników – z zastrzeżeniem, iż zostały spełnione warunki z art. 89 ustawy o Policji – jest oświadczenie mieszkaniowe, w którym policjant wskazuje, że członkowie rodziny wymienieni w tym przepisie pozostają z nim we wspólnym gospodarstwie domowym.

Analogicznie przedstawia się sytuacja, w której policjant uzyskał na podstawie spadku lub darowizny dom bądź lokal mieszkalny w części ułamkowej. W tym wypadku nie ma podstaw do żądania od policjanta postanowienia sądu o stwierdzenie nabycia spadku. Należy zatem poprzestać na odebraniu oświadczenia mieszkaniowego. Nie oznacza to jednak, że trzeba ograniczyć postępowanie tylko do tak złożonego oświadczenia. W razie zaistnienia wątpliwości zastosowanie mają przepisy k.p.a. regulujące postępowanie wyjaśniające. O przyznaniu równoważnika w tej sytuacji będą decydować normy zaludnienia przypadające na udział spadkowy policjanta zgodnie z przepisami zarządzenia.

Inne wątpliwości budzi także sytuacja, w której policjant został przeniesiony do pełnienia służby w innej miejscowości i nie otrzymał tymczasowej kwatery. W omawianym wypadku policjantowi przysługuje zarówno równoważnik za remont lokalu posiadanego w poprzednim miejscu pełnienia służby (§ 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia), jak i równoważnik za brak lokalu mieszkalnego w miejscowości, do której został przeniesiony.

Robert LEWANDOWSKI

***Wydawanie licencji pracownika ochrony.
Specjalistyczne kwalifikacje w dziedzinie
ochrony osób i mienia***

Zagadnienie specjalistycznych kwalifikacji dotyczących ochrony osób i mienia, powstałe na gruncie ustawy o ochronie osób i mienia, wiąże się z wydawaniem licencji pracownikom ochrony fizycznej I i II stopnia. Jest ono istotne, dotyczy bowiem wielu oficerów i podoficerów Policji, którzy po przejściu na emeryturę chcą zająć się ochroną osób i mienia. Na rynku pracy w Polsce działa ok. 3 tys. agencji ochroniarskich, które zatrudniają łącznie blisko 200 tys. osób. Ponieważ jest to także działalność dochodowa, istnieje duże zainteresowanie emerytowanych policjantów pracą w tychże agencjach. W ostatnim roku biuro Prawne KGP było wręcz zasypywane licznymi zapytaniami w tym przedmiocie przez byłych policjantów, milicjantów czy też funkcjonariuszy innych służb mundurowych resortu spraw wewnętrznych i administracji, ubiegających się obecnie o licencję pracownika ochrony fizycznej I i II stopnia.

Omawiane zagadnienie jest ważne dla tej grupy, ponieważ posiadanie specjalistycznych kwalifikacji zwalnia osobę ubiegającą się o licencję pracownika ochrony fizycznej od obowiązku przechodzenia specjalistycznego kursu i zda-

nia egzaminu przed komisją powołaną przez komendanta wojewódzkiego Policji. Ustawa o ochronie osób i mienia wprowadziła zaś obowiązkową ochronę określonych w niej obszarów i obiektów, ustalając jednocześnie, że mogą ją sprawować wyłącznie agenci ochrony posiadający specjalne licencje I stopnia (jeśli chodzi o pracowników) oraz II stopnia (w odniesieniu do właściciela agencji ochroniarskiej i jej kadry kierowniczej).

Zagadnienie wymagań kwalifikacyjnych pracowników ochrony uregulowano w rozdziale 5 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. nr 114, poz. 740, zm. Dz. U. z 1999 r. nr 11, poz. 95). Podstawowym, ustawowym wymogiem wykonywania czynności ochroniarskich jest posiadanie licencji I lub II stopnia – w zależności od charakteru wykonywanych zadań. Aby uzyskać tę licencję niezbędne jest posiadanie specjalistycznego wykształcenia, co – jak określa to art. 26 ust. 3 pkt 3 i art. 27 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie osób i mienia – oznacza, iż osoba ubiegająca się o wydanie licencji pracownika ochrony fizycznej I lub II stopnia musi legitymować się dyplomem bądź świadectwem szkoły lub innej placówki oświatowej, które potwierdza uzyskanie specjalistycznego wykształcenia w dziedzinie ochrony osób i mienia, albo też musi ukończyć kurs pracownika ochrony odpowiedniego stopnia i zdać egzamin przed komisją powołaną przez komendanta wojewódzkiego Policji. Z punktu widzenia interpretacji prawnej problemów pojawiających się na tle omawianego zagadnienia ważniejsze jest rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy, a mianowicie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Admini-

stracji (wydane w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej) z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie rodzajów dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły i inne placówki oświatowe, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie ochrony osób i mienia, minimalnego zakresu programów kursów pracowników ochrony fizycznej I i II stopnia oraz zakresu obowiązujących tematów egzaminów i trybu ich składania, składu komisji egzaminacyjnej i sposobu przeprowadzania egzaminu (Dz. U. nr 13, poz. 731). Rozporządzenie to konkretyzuje rodzaje dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły i inne placówki oświatowe, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w dziedzinie fizycznej ochrony osób i mienia. Dokumentami potwierdzającymi uzyskanie tych specjalistycznych kwalifikacji są dyplomy i świadectwa szkół kształcących w zawodzie pracownika ochrony. Zgodnie z § 2 ust. 2 powyższego rozporządzenia zaś dokumentami potwierdzającymi uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w dziedzinie fizycznej ochrony osób i mienia są również świadectwa szkół podoficerskich i dyplomy szkół oficerskich resortu spraw wewnętrznych i administracji w zakresie prawno-administracyjnej ochrony porządku publicznego. Ten właśnie przepis budzi najwięcej wątpliwości interpretacyjnych i to jego nieprecyzyjne, niefortunne sformułowania stały się przyczyną licznych wystąpień osób ubiegających się o licencję pracownika ochrony fizycznej, adresowanych m.in. do naszego biura. Autorem tego przepisu było Biuro Koordynacji Służby Prewencyjnej KGP, które biorąc udział w pracach nad ostatecznym kształtem ustawy o ochronie

osób i mienia oraz aktów wykonawczych do niej, zaproponowało umieszczenie tego zapisu w obecnym brzmieniu, aby zawęzić krąg osób, mogących ubiegać się o licencję pracownika ochrony fizycznej bez obowiązku ukończenia specjalistycznego kursu tylko do absolwentów szkół resortu spraw wewnętrznych i administracji. Przeciwstawiono się w ten sposób roszczeniom resortu obrony narodowej, który domagał się honorowania wszelkiego rodzaju dyplomów i świadectw szkół i akademii MON.

Na tle tych niefortunnych sformułowań § 2 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia pojawiło się wiele problemów prawnych wymagających interpretacji prawnej. Najczęściej występują następujące:

- I. Czy funkcjonariusze wszystkich służb mundurowych szkolonych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji spełniają przesłanki z § 2 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia?
- II. Czy powyższe przesłanki spełniają absolwenci Studium Podyplomowego Akademii Spraw Wewnętrznych?
- III. Czy spełniają je aspiranci Policji?

AD.I.

Przepis § 2 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia określa dwie przesłanki, od których kumulatywnego spełnienia jest uzależnione uznanie danego świadectwa lub dyplomu za dokument potwierdzający uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w dziedzinie fizycznej ochrony osób i mienia: po pierwsze musi to być świadectwo lub dyplom wydany przez szkołę podoficerską lub oficerską resortu spraw wewnętrz-

nych i administracji, po drugie musi to być świadectwo lub dyplom prawno-administracyjnej ochrony porządku publicznego. Nie ulega wątpliwości, że wszyscy funkcjonariusze służb mundurowych szkolonych w resorcie spraw wewnętrznych spełniają tę pierwszą przesłankę. Jeśli zaś chodzi o drugą przesłankę musimy odwołać się do ustawy z dnia 31 czerwca 1965 r. o wyższym szkolnictwie wojskowym (tekst jeden. Dz. U. z 1992 r. nr 10, poz. 40 z późn. zm.). Jej art. 52 ust. 2 wymienia 4 zakresy, w jakich są prowadzone studia w szkołach wyższych nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Są to:

- 1) bezpieczeństwo państwa – szkoli się w jego ramach żołnierzy jednostek wojskowych podporządkowanych Ministrowi spraw Wewnętrznych i Administracji oraz funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa,
- 2) bezpieczeństwo i porządek publiczny – szkoli się w tej materii policjantów,
- 3) ochrona granicy państwowej i kontrola ruchu granicznego – jest to zakres szkoleń funkcjonariuszy Straży Granicznej,
- 4) ochrona przeciwpożarowa – szkoli się w jego ramach funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej.

Ponieważ dosłowne brzmienie zwrotu użytego w § 2 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia („zakres prawno-administracyjny ochrony porządku publicznego”) nie pokrywa się z żadnym z tych czterech wymienionych punktów – nie można poprzestać jedynie na sprawdzeniu zapisu ze świadectwa czy dyplomu z dosłownym brzmieniem zwrotu użytego w tym przepisie. Zakresem odbytych studiów w tychże

szkołach, odpowiadającym w pełni zwrotowi „prawno-administracyjna ochrona porządku publicznego”, jest „bezpieczeństwo i porządek publiczny”. Zwrot użyty w § 2 w ust. 2 omawianego rozporządzenia zawiera się bowiem wyłącznie w drugim z wymienionych wcześniej zakresów, będąc jego istotną częścią. Żadna z pozostałych dziedzin, w jakich są prowadzone studia w szkołach wyższych nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie zawiera w swojej „nazwie” ochrony porządku publicznego, kładąc nacisk na inne aspekty zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Dokumenty potwierdzające uzyskanie uprawnień oficerskich w kwestii bezpieczeństwa i porządku publicznego są wydawane słuchaczom, którzy byli przygotowywani do służby w organach Policji (wcześniej Milicji Obywatelskiej). Jedynie im obszernie i szczegółowo wykładano zagadnienia ochrony porządku publicznego. Poza tym wynika to z istoty działania Policji; zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późn. zm.) jest ona umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1), a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi jedno z jej podstawowych zadań (art. 1 ust. 2 pkt 2). Tego rodzaju zapisów dotyczących porządku publicznego nie ma ani w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. nr 30, poz. 180 z późn. zm.), ani w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. nr 78, poz. 462 z późn. zm.), zresztą podobnie jak w innych ustawach regulujących sta-

tus prawny pozostałych służb mundurowych. Należy zatem przyjąć, iż jedynie ukończenie szkoły oficerskiej lub podoficerskiej resortu spraw wewnętrznych i administracji w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego – jako jedyne zakresu przygotowującego w pełni do służby w organach Policji – spełnia przesłankę „prawno-administracyjnej ochrony porządku publicznego”. Spełnia ją więc w praktyce każdy oficer i podoficer Policji legitymujący się dyplomem lub świadectwem ukończenia właściwej szkoły resortu spraw wewnętrznych i administracji, w której przygotowywano go do służby w organach Policji (MO). Nie jest ona natomiast spełniona w odniesieniu do oficerów i podoficerów innych służb mundurowych, byli oni bowiem szkoleni w zakresach nie odpowiadających zwrotowi „zakres prawno-administracyjnej ochrony porządku publicznego”, użytemu w § 2 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia.

W tym kierunku idzie także orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jedno z orzeczeń NSA dotyczyło funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa. Sąd w jego uzasadnieniu stwierdził, że przedmiotowe rozporządzenie, wydane prawidłowo na podstawie upoważnienia ustawowego, ograniczyło możliwość uzyskania licencji ochroniarskiej bez konieczności zdania egzaminu tylko do zakresu bezpieczeństwa i porządek publiczny, a świadectwo ukończenia szkoły służby bezpieczeństwa do tego nie uprawnia.

AD.II.

W odpowiedzi na drugie z pytań należy stwierdzić, że Biuro Prawne KGP stoi na stanowisku, iż świadectwa ukończenia studiów podyplomowych, będące podstawą uzy-

skania stopnia oficerskiego w Policji (MO), stanowią dokumenty potwierdzające uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w kwestii fizycznej ochrony osób i mienia, o których mowa w § 2 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia. Spełniają one bowiem obie wymienione przeze mnie wcześniej przesłanki z tego przepisu.

Na świadectwach ukończenia Studium Podyplomowego Akademii Spraw Wewnętrznych zwykle umieszczano zapis, iż dzięki jego ukończeniu został spełniony warunek określony w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (Dz. U. nr 23, poz. 136 z późn. zm.). Mimo braku stwierdzenia w nim zakresu zajęć nie ulega wątpliwości, iż osoby kończące te studia podyplomowe, będąc przygotowywane do służby w MO, musiały odbyć gruntowne przeszkolenie m.in. w zakresie porządku prawnego. Zagadnienia ochrony porządku publicznego są bowiem obszernie i szczegółowo wykładane wszystkim słuchaczom przygotowywanym do służby w organach Policji (wcześniej Milicji Obywatelskiej) – zarówno tym, którzy ukończyli szkołę oficerską, jak i studia podyplomowe. Obydwie te grupy słuchaczy były zatem szkolone w zakresie prawno-administracyjnej ochrony porządku publicznego.

Również użyty w § 2 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia zwrot „dyplomy szkół oficerskich” nie może być interpretowany wyłącznie przy zastosowaniu wykładni grammatycznej (językowej), niezbędne jest zastosowanie w odniesieniu do niego wykładni celowościowej. Ta ostatnia prowadzi do wniosku, iż intencją prawodawcy w § 2 przedmiotowego rozporządzenia było zapewnienie, aby osoby uzy-

skujące licencję pracownika ochrony fizycznej posiadały specjalistyczne wykształcenie niezbędne do prawidłowego realizowania zadań związanych z ochroną osób i mienia, a dokumenty określonych w nim szkół oficerskich i podoficerskich resortu spraw wewnętrznych mają jedynie potwierdzać uzyskanie tych kwalifikacji. Nie można zatem poprzestać w odniesieniu do konkretnego dokumentu jedynie na sprawdzeniu zgodności jego nazwy i wyrażen w nim użytych z dosłownym brzmieniem powyższego zwrotu z § 2 ust. 2 rozporządzenia. Powodowałoby to bowiem konieczność przechodzenia szkoleń fizycznej ochrony osób i mienia przez osoby, które – po odbyciu właściwego przeszkolenia i zdania egzaminu oficerskiego – uzyskały wystarczającą wiedzę praktyczną i teoretyczną, aby nadać im pierwszy stopień oficerski w Milicji Obywatelskiej (Policji). W sposób całkowicie nieuzasadniony dzieliliby także kadre oficerską Policji na oficerów lepszych i gorszych. Osoby posiadające już wyższe wykształcenie w celu uzyskania policyjnego przeszkolenia zawodowego musiały i nadal muszą odbyć je w formie odrębnego (stacjonarnego lub zaocznego) studium oficerskiego. I nie ma żadnych racjonalnych podstaw, aby uznać ich kwalifikacje zawodowe ochrony osób i mienia za ustępujące kwalifikacjom oficerów dyplomowanych Policji. Po to mamy różne rodzaje wykładni prawnych, w tym wykładnię celowościową, aby eliminować tą drogą wszelkie nielogiczne interpretacje przepisów prawnych.

AD.III.

Przepis § 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 1998 r. nie wymienia szkół aspirantów Policji (chorążych innych

służb mundurowych resortu spraw wewnętrznych i administracji). Jest to korpus pośredni między podoficerami a oficerami Policji. Także w tym wypadku, mimo niewymienienia wprost tej grupy funkcjonariuszy w omawianym przepisie, należy przyjąć, iż absolwenci szkół szkolących aspirantów Policji spełniają obie przesłanki z tego przepisu, posiadając specjalistyczne kwalifikacje do ochrony osób i mienia odpowiadające I stopniowi pracownika ochrony. Skoro bowiem do uzyskania licencji I stopnia wystarcza posiadanie świadectwa szkoły podoficerskiej, to tym bardziej wystarczające jest legitymowanie się świadectwem szkoły aspiranckiej (chorążych), której ukończenie pozwala mianować funkcjonariusza na wyższy stopień. Program tych szkół konsumuje zakres wiadomości niezbędnych dla podoficerów Policji. Świadectwo szkoły podoficerskiej Policji (Milicji Obywatelskiej) jest zatem warunkiem minimalnym potwierdzenia specjalistycznych kwalifikacji w zakresie odpowiadającym I stopniowi licencji pracownika ochrony. Zastosowana w tym wypadku wykładnia prawna jest typowym wnioskowaniem *argumentum a maiori ad minus*, skoro bowiem do uzyskania określonych uprawnień są wymagane niższe kwalifikacje, to tym bardziej może je uzyskać osoba mająca wyższe kwalifikacje.