

Komenda główna policji
Biuro prawne

ISSN 1506-5170



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

Nr 1

W a r s z a w a 1 9 9 8

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

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

REDAKCJA I KOREKTA

Ewa RUDNICKA

PROJEKT OKŁADKI

Danuta CZERSKA

SKŁAD KOMPUTEROWY

Małgorzata REKS

© COPYRIGHT BY BIURO PRAWNE KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE

ZAM. NR 86/98; NAKŁAD 500 EGZ.

ISSN 1506-5170

SPIS TREŚCI

Przedmowa	5
J. WIKARIAK , <i>Tezy wystąpienia komendanta głównego Policji na seminarium radców prawnych Policji 27 listopada 1997 r.</i>	7
M. SŁAWIŃSKI , <i>Opinia prawna w sprawie statusu radcy prawnego – policjanta w świetle zmienionych ustaw o radcach prawnych i o Policji</i>	13
S. KOŁODZIEJ , <i>Nowe kodyfikacje karne – wybrane zagadnienia</i>	24
K. RYGIEL , <i>Trwały zarządek – nowa forma prawna władania nieruchomościami Skarbu Państwa przez jednostki Policji w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.</i>	28
H. KARASZEWSKA , <i>Zmiany w przepisach organizacyjnych i kadrowych Policji w 1997 r.</i>	53
B. ŚWIĄTKIEWICZ , <i>Komentarz do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów z dnia 19 grudnia 1997 r.</i>	58
D. WŁODARSKA , <i>Odpowiedzialność materialna za szkody wyrządzone w mieniu Policji</i>	82

SZANOWNI PAŃSTWO!

Oddajemy pierwszy numer „Biuletynu Prawnego” Komendy Głównej Policji. Jest to nowa – w historii Policji od 1990 r. – forma wymiany informacji prawnej, wykładni prawnej i poglądów prawniczych dotyczących prawa policyjnego i powszechnie obowiązującego.

W „Biuletynie Prawnym” będziemy publikować opinie prawne o charakterze problemowym lub precedensowym, które mogą mieć ważne znaczenie dla wykonywania zadań przez służby policyjne, jednostki Policji i policjantów. Będziemy informować Państwa o aktualnym stanie prawa policyjnego i w części z nim związanej – powszechnie obowiązującego. Nie ujdą naszej uwagi wydarzenia istotne dla środowiska prawniczego w Policji.

„Biuletyn Prawny” jest adresowany zwłaszcza do radców prawnych i innych osób zajmujących się legislacją i obsługą prawną w Policji. Kierujemy go także do policjantów bezpośrednio stosujących przepisy prawa: opracowujących projekty decyzji administracyjnych i innych decyzji ustalających prawa i obowiązki funkcjonariuszy, kwalifikujących pod względem prawnym zachowania obywateli, rozpatrujących skargi, przeprowadzających kontrole.

„Biuletyn Prawny” będzie przeznaczony do użytku wewnętrznego w Policji i wydawany w ramach wykonywania obowiązków służbowych. Zwracamy się do radców prawnych Policji z prośbą o czynne uczestniczenie w redagowaniu pisma, nadsyłanie opinii prawnych o istotnym znaczeniu, opinii pole-

micznych i informacji o ważnych dla praktyki policyjnej orzeczeniach sądowych.

W pierwszym numerze „Biuletynu Prawnego” zamieszczamy materiały z seminariów radców prawnych w Policji, które odbyły się w listopadzie 1997 r. i w maju 1998 r.

Życzymy satysfakcjonującej lektury.

Kolegium Redakcyjne

Janusz W I K A R I A K

*Tezy wystąpienia
komendanta głównego Policji
na seminarium radców prawnych Policji
27 listopada 1997 r.*

Szanowni Państwo!

Do końca 1997 r. zbliżamy się z bilansem wykonania 40 upoważnień znowelizowanej w lipcu 1995 r. ustawy o Policji. Fakt ten podkreślam nie dlatego, iż jestem zadowolony z przeszło dwuletnich zmaganiań o wydanie owych przepisów, lecz dlatego, że Policja uzyskała wreszcie podstawowe instrumentarium prawne, bez którego nie mogła w pełni wykonywać swych zadań zarówno w kwestii zwalczania przestępczości, jak i w dziedzinie ochrony porządku publicznego. Zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zakupu kontrolowanego i dostawy niejawnie nadzorowanej pozwolą na skuteczniejszą – mam nadzieję – walkę z przestępczością zorganizowaną. Nowe zasady użycia broni palnej przez policjantów i korzystania z pomocy społeczeństwa powinny dać efektywniejszy oręż w utrzymywaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, lepiej chroniący życie i zdrowie policjantów wykonujących obowiązki służbowe.

Kompleks zarządzeń mieszkaniowych to minimum prawne dotyczące bezpieczeństwa socjalnego, bez którego trudno mówić o realizacji podstawowych uprawnień policjantów.

Kampania tworzenia aktów wykonawczych do ustawy o Policji dała nam dodatkową lekcję: ujawniła niedostatki w organizacji procesu legislacyjnego w Policji, resorcie i poza resortem. Znaczna liczba jednostek organizacyjnych i ich upór w forsowaniu własnych poglądów wydłuża ponad miarę proces uzgodnieniowy. Zupełnie nie do przyjęcia jest procedura uzgodnień międzyresortowych, w toku których na opinię poszczególnych ministrów czeka się kilka miesięcy.

Te i inne wnioski krytyczne należy wykorzystać już teraz. Przed nami wielkie przewartościowanie prawa wynikające z nowej Konstytucji i z konieczności dostosowania go do standardów europejskich. Sama Konstytucja, aczkolwiek nie powoduje istotnych zmian merytorycznych w prawie policyjnym, to jednak w części źródeł prawa narzuca konieczność przemodelowania upoważnień ustawowych tak, aby normy wykonawcze będące podstawą decyzji wobec policjantów były wydawane w formie rozporządzeń, a nie, jak dotychczas, zarządzeń.

Wchodzimy także w okres tworzenia kilkadziesiątu aktów prawnych wykonawczych do wydanych ostatnio ważnych ustaw mających bezpośredni związek z zadaniami Policji. Są to ustawy: o ochronie osób i mienia, prawo o ruchu drogowym, o bezpieczeństwie imprez masowych, o cudzoziemcach, o strażach gminnych. Na wydanie czekają ustawy o stanie wojennym, o stanie wyjątkowym i o stanie klęski żywiołowej, przekazane już do łaski marszałkowskiej, zawierające również wiele upoważnień, w których wykonaniu istotny udział będzie miała Policja. Wracamy także do pracy nad projektem nowej ustawy o broni i amunicji. To zadania niewspółmiernie trudniejsze od wykonania ustawy o Policji, albowiem w znacznym stopniu jest to *terra incognita*, wymagająca nie tylko konstruktywnej wyobraźni, lecz także głębokiej wiedzy merytorycznej i praw-

nej. Potrzebne będzie więc zdecydowanie lepsze współdziałanie jednostek merytorycznych i prawnych Policji oraz resortu spraw wewnętrznych i administracji w opracowywaniu projektów tych aktów prawnych. Wydział Prawny Biura Prezydenckiego Komendy Głównej Policji uczyniłem odpowiedzialnym za sprawne prowadzenie i koordynowanie procesu legislacyjnego w Policji. Liczę także na istotną pomoc Państwa – radców prawnych z komend wojewódzkich Policji. Zajdzie z pewnością potrzeba, aby radcowie prawni bezpośrednio wsparli działalność legislacyjną Komendy Głównej Policji.

Szanowni Państwo!

W demokratycznym państwie prawnym, którego podstawy dała nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Policji przypada szczególna rola. Ma ona, jak wiadomo, obowiązek chronić życie i zdrowie ludzi oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny. Do wykonania tych zadań jest wyposażona w różne, często drastyczne środki ingerencji w podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Stoimy więc ciągle przed problemami: jak skutecznie chronić ludzi i zbiorowości ludzkie przed zamachami na ich dobra, nie naruszając jednocześnie prawa; jak wykształcić policjanta prawego, szlachetnego, nawet troskliwego dla słabych, a jednocześnie skutecznego wobec przestępców.

Przed wszystkim określane prawem uprawnienia policjanta wobec obywateli powinny być zrozumiałe, jasne i precyzyjne. Ale nie wszystko, niestety, jest proste. System prawny, zwłaszcza w okresie dochodzenia do struktur europejskich, staje się coraz bardziej skomplikowany, co sprawia, iż częściej będziemy sięgać do interpretacji prawa, wykładni wymagającej rozległej wiedzy prawniczej i ogólnej oraz sprawności i rzetel-

ności zawodowej. Opinie prawne powinny być poprzedzone gruntownym zbadaniem stanu prawnego; nie powinny zawierać luk i stwarzać więcej wątpliwości niż było przed ich wydaniem.

Wiedzę prawniczą wspiera wszechstronna i nowoczesna informacja prawna. Po zakupieniu systemu „LEX” dla Wydziału Prawnego Komendy Głównej Policji na miarę możliwości finansowych będziemy czynić starania o zainstalowanie zintegrowanego systemu dla całej Policji.

Problemowe i mające istotne znaczenie dla praktyki policyjnej opinie prawne powinny być rozpowszechniane w Biuletynie Prawnym. Będziemy Państwa angażować do opracowywania takich opinii.

Nadchodzi więc czas na profesjonalną i stabilną obsługę prawną w jednostkach organizacyjnych Policji. Profesjonalizm oznacza ścisłą więź zawodową radcy prawnego i innej osoby wykonującej obsługę prawną ze służbą w Policji. Podstawowe ogniwo obsługi prawnej to radca prawny – policjant. Radcowie prawni spoza Policji powinni stanowić niezbędne uzupełnienie obsługi prawnej, zwłaszcza w niektórych dziedzinach logistyki, gdzie znajomość realiów policyjnej służby nie jest konieczna. W Komendzie Głównej Policji trzeba skompletować fachową kadre legislatorów, a także wysoko kwalifikowanych interpretatorów prawa i specjalistów z dziedziny obrotu gospodarczego. Rozwój współpracy międzynarodowej, otwieranie granic, nasilenie ruchów migracyjnych powoduje konieczność sięgania po kadre specjalistów z prawa międzynarodowego i migracyjnego. Na miarę możliwości, jak dotychczas, będziemy zatrudniać także ekspertów o dużym doświadczeniu prawniczym lub naukowym, którzy będą rozwiązywać zagadnienia prawne o charakterze interdyscyplinarnym. To nie są problemy łatwe do

rozstrzygania. Mamy świadomość niewielkiej konkurencyjności uposażeń policyjnych z gażami prawników funkcjonujących w innych organach państwowych, a zwłaszcza w sektorze prywatnym. Będziemy się starać owe wynagrodzenia podwyższać stosownie do kwalifikacji zawodowych prawników policjantów. Ale też będziemy stwarzać warunki do poprawiania sytuacji materialnej wysoko kwalifikowanych prawników – radców prawnych, na co zezwala znowelizowana w maju br. ustawa o radcach prawnych. Mówię m.in. o prawie do ograniczonego do 2/5 czasu służby w ramach jednego etatu i prawie do jednoczesnego zatrudnienia poza Policją.

Nie tylko będziemy stwarzać warunki, lecz także będziemy wymagać podnoszenia kwalifikacji zawodowych prawników. Dlatego zgoda komendanta Policji na odbycie aplikacji radcowskiej lub legislacyjnej powinna być normą, a nie wyjątkiem. W polityce kadrowej wobec prawników trzeba także preferować inne, szczególne umiejętności zawodowe i znajomość języków obcych.

Nie możemy jednak pozwolić na odchodzenie ze służby nowo wykwalifikowanych kosztem resortu radców prawnych. Dlatego opłacanie aplikacji powinno być poprzedzone stosowną umową nakładającą na radcę prawnego obowiązek służby lub pracy w Policji przez określony czas.

Szanowni Państwo!

Okres transformacji ustrojowej ciągle trwa. Przed nami jeszcze istotne zmiany w modelu organizacyjnym Policji, który ją usprawni, unowocześni i uczyni bardziej skuteczną wobec współczesnych zagrożeń. Jest prośba, abyście Państwo zaangażowali swą wiedzę prawniczą w kreowanie i wdrażanie tej reformy. Apeluję o to, aby wasze opinie prawne były twórcze, a

nie tylko konstatające; aby negatywne stanowisko wobec proponowanego rozwiązania zawierało także wnioski konstruktywne, wyjście alternatywne. W tym przecież tkwi istota doradztwa i tego od was będzie oczekiwać kierownictwo służbowe Policji.

Mam nadzieję, że obecne seminarium nie tylko przyczyni się do poszerzenia Waszej wiedzy, lecz także nada nowy impuls stylowi pracy odpowiadającemu potrzebom Policji i oczekiwaniom wobec niej społeczeństwa.

Życzę owocnych obrad.

Maciej SŁAWIŃSKI

Opinia prawna

*w sprawie statusu radcy prawnego – policjanta
w świetle zmienionych ustaw o radcach prawnych
i o Policji*

Ustawa z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy *Prawo o adwokaturze, Ustawy o radcach prawnych* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 75, poz. 471) spowodowała gruntowną zmianę statusu radców prawnych będących policjantami. Sprawily to nie tylko bezpośrednie uregulowania ustawy, lecz także uchylene dwóch aktów prawnych wykonawczych do ustawy dotychczas obowiązującej, sankcjonujących odrębność obsługi prawnej w resorcie obrony narodowej, spraw wewnętrznych i więziennictwie; chodzi o *rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zakresu stosowania przepisów ustawy o radcach prawnych i aplikantach radcowskich jednostek organizacyjnych podległych ministrom Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych oraz jednostek organizacyjnych więziennictwa* z dnia 30 grudnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 3, poz. 14) i o *zarządzenie nr 97 Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie obsługi prawnej w resorcie spraw wewnętrznych* z dnia 23 grudnia 1983 r. (Dz. Urz. MSW z 1994 r., nr 1, poz. 2) zmienione zarządzeniem nr 42 z dnia 12 maja 1990 r. (Dz. Urz. MSW nr 2, poz. 5).

Obecnie do radców prawnych i aplikantów radcowskich w Policji *Ustawę o radcach prawnych* stosuje się wprost, a przepisem rozstrzygającym jej stosunek do *Ustawy o Policji* z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. nr 30, poz. 179, z późn. zm.) jest art. 75, z którego wynika, że stosunek służbowy oraz wpływające z niego prawa i obowiązki radców prawnych i aplikantów radcowskich będących policjantami (także żołnierzami w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariuszami Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej) **w zakresie nie określonym ustawą o radcach prawnych określają przepisy odrębnych ustaw.**

Dyrektywa art. 75 oznacza, że *Ustawę o Policji* należy stosować oprócz ustawy o radcach prawnych, dając jednak pierwszeństwo ustawie o radcach prawnych. Nakaz ten jest prosty w stosowaniu tam, gdzie uregulowania dotyczące tej samej instytucji prawnej nie są ze sobą sprzeczne i wzajemnie się uzupełniają (np. instytucja opiniowania).

Stosując art. 75 *Ustawy o radcach prawnych* przy rozstrzygnięciu problemów kadrowych, wynikających z jej porównania z *Ustawą o Policji*, można wysunąć następujące tezy:

- 1) zasadą jest stosowanie ustawy o radcach prawnych w sprawach związanych ściśle z wykonywaniem zawodu radcy prawnego,
- 2) ustawę o Policji stosujemy w sprawach dotyczących służby w Policji oprócz ustawy o radcach prawnych, jeżeli regulacje obu ustaw nie są ze sobą sprzeczne,
- 3) ustawę o radcach prawnych stosujemy wówczas, gdy regulacje dotyczące tej samej kwestii są ze sobą sprzeczne.

Omawianie problemów szczegółowych trzeba rozpocząć od przepisu art. 8 ust. 4 *Ustawy o radcach prawnych*, z którego wynika, że do wszystkich form wykonywania zawodu radcy

prawnego (stosunku pracy, umowy cywilnoprawnej, kancelarii prawniczej, spółki jawnej, cywilnej lub komandytowej) odnosi się zasada, zgodnie z którą zakres pomocy prawnej, formy i warunki jej wykonywania oraz wynagrodzenie – **określa umowa**. Jak wiadomo, z przepisu art. 28 ust. 1 i następnych *Ustawy o Policji* wynika, że stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze **mianowania**. Jeśli porównamy ustawową treść umowy o pracę z przepisami pragmatyki służbowej, a zwłaszcza z rozkazem personalnym, o którym mowa w § 8 *zarządzenia nr 29 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przebiegu służby, praw i obowiązków policjantów, zawieszania w czynnościach służbowych oraz zaliczania okresów służby i pracy do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego z dnia 11 czerwca 1997 r.* (Dz. Urz. MSWiA nr 5, poz. 49) i z treścią zakresu czynności policjanta, okazuje się, **iż nie ma potrzeby zawierania z policjantem – radcą prawnym umowy o pracę**, albowiem:

- wszystkie elementy umowy o pracę zawierają wyżej wskazane przepisy i dokumenty statuujące stosunek służbowy policjanta,
- nie jest konieczna dualistyczna podstawa prawna wykonywania obowiązków (umowa o pracę i rozkaz personalny), ponieważ wyjaśnia problem przepis art. 8 ust. 5 ustawy o radcach prawnych głoszący, że ilekroć w ustawie jest mowa o „stosunku pracy”, „zatrudnieniu”, „wynagrodzeniu” rozumie się przez to również odpowiednio „stosunek służbowy”, „pełnienie służby” i „uposażenie”.

Kolejnym problemem do rozstrzygnięcia jest zgoda na dodatkowe zatrudnienie radcy prawnego – policjanta. *Ustawa o radcach prawnych* w art. 17 przewiduje, że radca prawny wykonujący zawód w ramach stosunku pracy może być zatrud-

niony w więcej niż jednej jednostce organizacyjnej i w wymiarze przekraczającym jeden etat. Należy przy tym podkreślić, że został skreślony art. 21 ustawy dotychczasowej, wymagający zgody kierownika zakładu pracy na dodatkowe zatrudnienie radcy prawnego pracującego w organach administracji państwowej. Tymczasem art. 62 *Ustawy o Policji* stanowi, że policjant nie może bez zezwolenia właściwego komendanta podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą. Zachodzi więc w tym wypadku wyraźna sprzeczność obu ustaw, a zatem – zgodnie z przyjętą na wstępie zasadą interpretacyjną – pierwszeństwo ma *Ustawa o radcach prawnych*, co oznacza, **iż nie jest wymagana zgoda właściwego komendanta na dodatkowe zatrudnienie radcy prawnego**. Należy przy tym dodać, że niewyrażenie zgody na dodatkowe zatrudnienie równałoby się naruszeniu przez komendanta Policji *Ustawy o radcach prawnych* i stanowiłoby zaprzeczenie ustawowej idei zawodu radcy prawnego jako zawodu wolnego.

W odmienny sposób jest uregulowana w obu ustawach kwestia czasu służby radcy prawnego – policjanta. Przepis art. 18 *Ustawy o radcach prawnych* stanowi, że do czasu pracy (służby) radcy prawnego zalicza się także czas niezbędny do załatwienia spraw poza lokalem jednostki organizacyjnej, zwłaszcza w sądach i innych organach, oraz czas przygotowania się do tych czynności, czas pracy radcy prawnego w lokalu jednostki organizacyjnej zaś nie może być krótszy niż dwie piąte czasu pracy ustalonego w zawartej z radcą prawnym umowie. Z kolei przepis art. 33 *Ustawy o Policji* określa czas pełnienia służby policjanta wymiarem jego obowiązków służbowych z uwzględnieniem prawa do wypoczynku, upoważniając Komendanta Głównego Policji do określenia rozkładu tego czasu. *Zarządzenie nr 10/91 Komendanta Głównego Policji w sprawie*

*rozkładu czasu służby policjantów z dnia 27 września 1991 r., zmienione zarządzeniami nr 4/95 z dnia 30 stycznia 1995 r. i nr 14/96 z dnia 29 marca 1996 r., wyznacza czas służby policjanta na 40 godzin tygodniowo (§ 1 ust. 1) z 8-godzinnym dniem służby od poniedziałku do piątku (§ 2 ust. 1). Wobec kolizji obu uregulowań należy przyjąć, że radcę prawnego – policjanta obowiązuje **minimum dwie piąte wyżej wskazanego czasu służby w lokalu jednostki organizacyjnej Policji**. Trzeba przy tym podkreślić, że przepis ten nie oznacza, iż radca prawny w każdym wypadku będzie miał prawo spędzać trzy piąte czasu służby poza lokalem komendy Policji. Zależnie od uzgodnień z przełożonym będzie musiał wykazać, że ten „wolny” czas wykorzystuje do załatwienia spraw związanych z pomocą prawną na rzecz swej jednostki. Tym samym, pełniąc służbę w obowiązującym w Policji wymiarze jednego etatu, dodatkowe zajęcia zarobkowe poza służbą będzie mógł wykonywać bez szkody dla czasu służby określonego dla policjanta.*

Z problemem czasu służby łączy się, wyrażony w art. 9 ust. 4 *Ustawy o radcach prawnych*, zakaz polecenia wykonywania czynności wykraczających poza zakres pomocy prawnej. Pojawia się pytanie, czy radcę prawnego – policjanta obowiązuje szczególnie rozkład czasu służby, o którym mowa w § 2 ust. 3 i w § 3 wspomnianego zarządzenia, a także dyżury domowe wprowadzane na podstawie § 5 tego zarządzenia. Stosując dyrektywę art.75 *Ustawy o radcach prawnych* należy stwierdzić, że radca prawny – policjant powinien podporządkować się owym specyficznym dla służby w Policji rygorom, pod warunkiem jednak, że **w tym zmienionym (§ 2 ust. 3 zarządzenia) lub przedłużonym (§ 3 zarządzenia) czasie służby nie będzie wykonywał innych czynności niż te, które mieszczą się w zakresie pomocy prawnej. Ta sama zasada powinna doty-**

czyć dyżurów domowych. Radca prawny – policjant powinien ten dyżur pełnić i prezentować gotowość do służby, ale tylko w zakresie zadań wynikających z pomocy prawnej.

Przepis art. 19 ust. 1 *Ustawy o radcach prawnych* wprowadza szczególną ochronę stosunku pracy radcy prawnego polegającą na konieczności uzyskania opinii rady okręgowej izby radców prawnych przed wypowiedzeniem pracy z powodu nienależytego wykonywania ustawowych obowiązków radcy.

Ustawa o Policji nie przewiduje wypowiedzenia służby policjantowi przez organ Policji. Instytucja „nienależytego wykonywania obowiązków” odpowiada wszak określonym w art. 41 ust. 1 pkt 2 oraz art. 2 pkt 1 *Ustawy o Policji* przyczynom zwolnienia ze służby (nieprzydatność do służby stwierdzona w opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej – zwolnienie obligatoryjne, niewywiązywanie się z obowiązków służbowych w okresie odbywania służby stałej, stwierdzone w dwóch kolejnych opiniach, między którymi upłynęło co najmniej 6 miesięcy – zwolnienie fakultatywne). Wydaje się oczywiste, że **zwolnienie policjanta – radcy prawnego ze służby z wyżej wskazanych, określonych w *Ustawie o Policji* powodów, przy zaistnieniu przesłanek z art. 19 ust. 1 *Ustawy o radcach prawnych*, będzie mogło nastąpić po uzyskaniu opinii okręgowej izby radców prawnych.**

Ustawa o radcach prawnych w art. 22² przewiduje szczególną, specyficzną dla tej ustawy, formę pozbawienia radcy prawnego prawa wykonywania zawodu. Oto, na wniosek prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych lub dziekana okręgowej izby radców prawnych – na podstawie orzeczenia lekarskiego i po przeprowadzeniu szczegółowego postępowania wyjaśniającego – rada okręgowej izby radców prawnych może podjąć uchwałę o trwałej niezdolności radcy prawnego do wy-

konywania zawodu. Instytucja ta jest podobna do określonej w art. 41 ust. 1 pkt 1 *Ustawy o Policji* przyczyny obligatoryjnego zwolnienia ze służby z powodu „orzeczenia trwałej niezdolności do służby przez komisję lekarską”.

Jest oczywiste, że wskazane przepisy obu ustaw nie wykluczają się; wszak art. 22² *Ustawy o radcach prawnych* dotyczy zdolności do wykonywania zawodu radcy prawnego, co nie musi oznaczać zwolnienia z Policji. **A zatem radca prawny – policjant podlega obu ustawom, w związku z czym okręgowa izba radców prawnych może wobec niego podjąć uchwałę o trwałej niezdolności do wykonywania zawodu, niezależnie od ewentualnych konsekwencji wynikających z pragmatyki policyjnej.**

Podobną interpretację należy zastosować porównując przepisy art. 29 *Ustawy o radcach prawnych* traktujące o **przyczynach skreślenia z listy radców prawnych** z przepisami art. 41 *Ustawy o Policji* stanowiącymi o **powodach zwolnienia policjanta** ze służby. Katalog tych przyczyn częściowo jest podobny (orzeczenie dyscyplinarne o pozbawieniu prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego – wymierzenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby), lecz w większej części jest różny. **Radca prawny – policjant będzie więc podlegać rygorom obu ustaw**, chociaż w niektórych wypadkach może nastąpić ich zbieg: utrata z mocy wyroku sądowego praw publicznych lub prawa do wykonywania zawodu, jako przyczyna skreślenia z listy radców prawnych, mogą być tożsame ze skazaniem prawomocnym wyrokiem za przestępstwo, jako podstawą do zwolnienia policjanta ze służby. Podobnie jest z przewinieniami dyscyplinarnymi: orzeczenie dyscyplinarne o pozbawieniu prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego (art. 65 ust. 1 pkt 4 *Ustawy o radcach prawnych*) może łączyć

się z karą dyscyplinarną wydalenia ze służby (art. 134 ust. 11 pkt 10 *Ustawy o Policji*), jeżeli np. „zawinione, nienależyte wykonywanie zawodu radcy prawnego (art. 64 ust. 1 pkt 1 *Ustawy o radcach prawnych*) będzie jednocześnie wypełniać znamiona naruszenia dyscypliny służbowej policjanta (art. 133 ust. 1 *Ustawy o Policji*). Podkreślić wszak trzeba, że zgodnie z art. 67 ust. 1 *Ustawy o radcach prawnych* postępowanie dyscyplinarne o ten sam czyn przeciwko radcy prawnemu toczy się niezależnie od postępowania dyscyplinarnego w Policji.

Obu ustawom będzie podlegać także radca prawny – policjant, kiedy zaistnieją przesłanki do zawieszania prawa do wykonywania zawodu (art. 28 *Ustawy o radcach prawnych*) albo zawieszania w czynnościach służbowych (art. 39 *Ustawy o Policji*). Nie ma żadnej kolizji między tymi ustawami, albowiem instytucja zawieszania spełnia w nich zupełnie odmienne funkcje: zawieszenie radcy prawnego służy zapobieganiu łączenia tego zawodu z innymi „kolizyjnymi” zawodami i jest także karą dyscyplinarną (art. 65 ust. 1 pkt 3 *Ustawy o radcach prawnych*), natomiast zawieszenie policjanta odrywa go od wykonywania czynności służbowych na czas do zakończenia postępowania karnego lub dyscyplinarnego.

Na uwagę zasługuje jeszcze problem opiniowania radcy prawnego – policjanta. Przepis art. 16 ust. 1 *Ustawy o radcach prawnych* uprawnia kierownika jednostki organizacyjnej do oceny pracy zawodowej radcy prawnego po zasięgnięciu opinii radcy prawnego wskazanego przez radę okręgowej izby radców prawnych. Przepis art. 22 *Ustawy o radcach prawnych* wprowadza dodatkowo instytucję wizytatora powoływanego przez radę okręgową izby radców prawnych, który w imieniu rady może skontrolować i ocenić wykonywanie zawodu przez radcę prawnego. Z kolei *Ustawa o Policji* w art. 35 ust. 1 sta-

nowi, iż policjant podlega okresowemu opiniowaniu służbowemu, Komendant Główny zaś zarządzeniem nr 11/92 w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych z dnia 8 lipca 1992 r. wyznaczył terminy okresowego opiniowania policjantów: raz w ciągu roku – w służbie przygotowawczej, a w służbie stałej – raz na trzy lata do osiągnięcia 15 lat służby i raz na 5 lat po przekroczeniu 15 lat służby w Policji. Łatwo więc zauważyć, że obie ustawy nie są ze sobą sprzeczne. **A zatem przełożony policjanta – radcy prawnego przed wydaniem opinii o jego służbie powinien zasięgnąć opinii radcy prawnego wskazanego przez okręgową izbę radców prawnych. Radca prawny – policjant będzie też podlegał ocenie wizytatora okręgowej izby radców prawnych w kwestii wykonywania zawodu radcy prawnego.**

Warto na koniec przypomnieć inne, nie wymagające odniesień do prawa policyjnego, istotne cechy zawodu radcy prawnego, dotyczące również radcy prawnego – policjanta. Ustawa o radcach prawnych w art. 1 kreuje **zawód** radcy prawnego, a **tytuł zawodowy poddaje ochronie prawnej**. Radca prawny jest zobowiązany do **przestrzegania tajemnicy zawodowej**, tj. do zachowania w tajemnicy wszystkiego, o czym dowiedział się w związku z udzieleniem pomocy prawnej (art. 2 ust. 3 i 4).

Zawód radcy prawnego polega na **świadczeniu pomocy prawnej**, zwłaszcza na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów – aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami (art. 6 ust. 1). Pomoc prawna zaś oznacza w szczególności udzielanie porad i konsultacji prawnych, opinii prawnych oraz zastępstwo prawne i procesowe (art. 7).

Radca prawny wykonujący zawód w ramach stosunku pracy (także stosunku służbowego – patrz art. 8 ust. 5) zajmuje **samodzielne stanowisko** podległe bezpośrednio kierownikowi jednostki organizacyjnej, w której pracuje. Jeśli w jednostce jest wielu radców prawnych, jeden z nich koordynuje pomoc prawną. W organie państwowym lub samorządowym radca wykonuje pomoc prawną w **wyodrębnionej komórce**, biurze, wydziale bądź na wyodrębnionym stanowisku pracy (art. 9 ust. 1-3).

Radcowie prawni posiadają **immunitet materialny**, gwarantujący wolność słowa i pisma, przy czym immunitet ten obejmuje wyłącznie wykonywanie czynności zawodowych w granicach określonych przepisami prawa i rzeczą potrzebną, nadużycie tej wolności zaś stanowiące ściganą z oskarżenia prywatnego zniewagę lub zniesławienie strony i innych uczestników postępowania – podlega wyłącznie odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 11).

Radca prawny podczas i w związku z wykonywaniem czynności zawodowych korzysta z **ochrony prawnej przysługującej sędziemu i adwokatowi**; w czasie rozpraw sądowych zobowiązany jest nosić **strój urzędowy**, którego wzór określił Minister Sprawiedliwości (dnia 1 grudnia 1997 r. weszło w życie *zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie stroju urzędowego radców prawnych biorących udział w rozprawach sądowych* z 2 września 1997 r. – MP nr 68, poz. 667).

Radca prawny **nie jest związany poleceniem co do treści opracowywanej opinii prawnej** (art. 13) i **prowadzi samodzielnie sprawy** przed organami orzekającymi, dbając o należyte wykonywanie przewidzianych prawem środków w celu ochrony uzasadnionych interesów jednostki organizacyjnej (art. 14).

Radca prawny wykonujący zawód w ramach stosunku pracy (służbowego) otrzymuje wynagrodzenie nie niższe niż wynagrodzenie przewidziane na **stanowisku głównego specjalisty lub innego równorzędnego stanowiska pracy** (art. 22⁴). W Komendzie Głównej Policji jest to stanowisko zaszerogowane w grupie 05, w komendach wojewódzkich Policji zaś powinno być zaszerogowane w grupie 06.

Radca prawny jest także uprawniony do **dodatkowego wynagrodzenia w wysokości nie niższej niż 65% kosztów zastępstwa sądowego** zasądzonych na rzecz strony przez niego zastępowanej lub jej przyznanych w ugodzie, postępowaniu polubownym, arbitrażu zagranicznym bądź w postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli koszty te zostały ściągnięte od strony przeciwnej (art. 224 ust. 2).

Aplikację radcowską przedłużono z 3 lat do 3 lat i 6 miesięcy. Aplikant radcowski został uprawniony – po upływie 6 miesięcy od rozpoczęcia aplikacji – do zastępowania radcy prawnego przed sądami rejonowymi i organami administracji I instancji, a po 2 latach aplikacji – także przed innymi sądami, z wyjątkiem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 32 i 33). Postanowienia te nie dotyczą aplikantów, którzy rozpoczęli aplikację pod rządami ustawy dotychczas obowiązującej (art. 14 ustawy zmieniającej).

Obowiązkiem radcy prawnego jest przynależność do samorządu radcowskiego, branie udziału w jego działalności i opłacanie składek członkowskich (obecnie 25 zł miesięcznie) – art. 40 i następne ustawy o radcach prawnych.

Stanisław KOŁODZIEJ

Nowe kodyfikacje karne – wybrane zagadnienia

W programie seminarium przewidziano informację o najważniejszych uregulowaniach przyjętych w nowych kodyfikacjach karnych: *Kodeksie karnym*, *Kodeksie postępowania karnego* i *Kodeksie karnym wykonawczym*. Przedstawiam ją Państwu i przede wszystkim omówię nowe, nieznane dotychczasowym kodeksom, instytucje i w dużej mierze również zmienne poszczególne przepisy.

W nowych kodyfikacjach uznano, że ich przepisy wyrażają i stanowią realizację konstytucyjnej zasady przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka jako źródła praw. Tak wyrażone zasady stanowiły podstawę do zmiany dotychczasowych reguł odpowiedzialności karnej przyjmując w miejsce określenia „czyn społecznie niebezpieczny”, co wyrażało interesy grupowe (polityczne?), odpowiedzialności za „czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę w czasie jego popełnienia”. Były też podstawą tego, że prawo karne powinno być środkiem zapobiegania przestępczości, a jednocześnie ochrony praw pokrzywdzonych i oskarżonych oraz powszechnie przyjętych dóbr człowieka. Znalazło to wyraz w zróżnicowaniu kar, możliwości ich orzekania, stosowaniu nadzwyczajnego ich łagodzenia, a nawet uwalniania od kary, w ograniczeniu orzekania kary pozbawienia wolności zwłaszcza na rzecz środków karnych (przewidywanych w miejsce dotychczasowych kar dodatkowych) i probacyjnych. Świadczy o tym przyjęta kolejność i

możliwość orzekania kar, rezygnacja z kary śmierci, z obligatoryjnego orzekania kary grzywny oprócz kary pozbawienia wolności, możliwość warunkowego zawieszania jej wykonania, odejście od dotychczas obowiązujących przepisów orzekania kar w stosunku do recydywistów itp. Skuteczności zaś zapobiegania i zwalczania przestępczości mają służyć w stosunku do sprawców najpoważniejszych przestępstw: obniżenie ich wieku do 15 lat, możliwość orzekania w stosunku do sprawcy przestępstwa pozbawienia go korzyści pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z czynu przestępnego, naprawianie szkody, w tym również w sprawach przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, a także orzekanie zwrotu osiągniętych korzyści z przestępstwa. Przyjęto też w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów wiele nowych i zmienionych uregulowań dotyczących m.in. pojęć nasuwających w praktyce wątpliwości i zastrzeżenia; np. w miejsce przestępstwa ciągłego wprowadzono „czyn ciągły” lub „ciąg przestępstw”, uregulowano odpowiedzialność za sprawstwo kierownicze, wprowadzono pojęcia: prowokator, przestępstwo podobne, korzyść majątkowa, mienie znacznej wartości, młodociany, funkcjonariusz publiczny, dokument jako nośnik komputerowy i in. W *Kodeksie postępowania karnego* przyjęto za zasadę dostosowanie przepisów do wymogów państwa prawnego i standardów europejskich. Należy do nich zaliczyć przepisy dotyczące pokrzywdzonych i oskarżonych, a zwłaszcza przysługujących im uprawnień. Można tu wymienić przykładowo przepisy zapewniające pokrzywdzonym prawo uczestniczenia w czynnościach procesowych, zaskarżania merytorycznych rozstrzygnięć, a nawet w określonych przypadkach wnoszenia aktów oskarżenia w sprawach o przestępstwa ścigane w trybie publiczno-skargowym. Oskarżonym (podejrzany) – zatrzymanym i tymczasowo aresztowa-

nym zaś zapewnia się uprawnienia do porozumienia się z adwokatami i obrońcami. Na szczególną uwagę zasługują też przepisy określające uprawnienia sądu, prokuratora i Policji. Policja np., poza czynnościami obligatoryjnymi, może w dochodzeniach ograniczyć inne tylko do takich, które stanowią dostateczną podstawę do wniesienia aktu oskarżenia. Prokurator zaś może umorzyć postępowanie przygotowawcze, jeżeli orzeczenie kary wobec podejrzanego (oskarżonego) byłoby oczywiście niecelowe, natomiast za zgodą stron może przeprowadzić postępowanie mediacyjne i łącznie z aktem oskarżenia złożyć odpowiedni wniosek w sądzie. Za zgodą oskarżonego może też złożyć wniosek o skazanie go za przestępstwo, za które kara nie przekracza 5 lat pozbawienia wolności, bez przeprowadzenia rozprawy, z jednoczesnym zastosowaniem nadzwyczajnego złagodzenia kary lub – w uzasadnionych przypadkach – o odstąpieniu od jej wymierzenia. W istotnej też mierze ograniczono podstawy do stosowania środka zapobiegawczego uchylania się od sądu – aresztu tymczasowego i czasu jego trwania. Zwiększono również zakres nadzoru prokuratora nad postępowaniami prowadzonymi przez innych oskarżycieli. Przewidziano także nadzór sądu nad postępowaniem przygotowawczym (rozpoznawanie zażaleń na postanowienia o umorzeniu i odmowie wszczęcia postępowania i in.) oraz możliwość wnoszenia przez składających zawiadomienia o przestępstwie zażaleń na tzw. beczynność (brak wiadomości o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania przez okres sześciu tygodni od złożenia zawiadomienia). Rozszerzono też katalog spraw kwalifikujących się do postępowania uproszczonego o przestępstwa zagrożone karą do lat trzech. Wprowadzono zakaz wykorzystywania w postępowaniu dowodowym narquoanalizy i wariografu.

Przyjęto możliwość składania wyjaśnień na piśmie i wykorzystywania ich jako dowodów, ewentualność zwalniania od tajemnicy zawodowej adwokatów, lekarzy i dziennikarzy, jeżeli będzie to niezbędne do celów dowodowych (poza obowiązkiem ujawniania informatora). Ograniczono w postępowaniach przygotowawczych możliwość zarządzenia kontroli rozmów do spraw o najpoważniejsze przestępstwa (dokładnie określone) i na czas określony.

W *Kodeksie karnym wykonawczym* w sposób szczegółowy określono uprawnienia i obowiązki administracji zakładów karnych i aresztów śledczych w wykonywaniu orzeczonych kar i aresztów organizacji społecznych (stowarzyszeń, fundacji), prawa i obowiązki skazanych, a jednocześnie zadania i uprawnienia sądów penitencjarnych w ich przestrzeganiu. Stanowią one gwarancję, że kary, środki karne, zabezpieczające i zapobiegawcze będą wykonywane, co w kodeksie znalazło także wyraz, w sposób humanitarny i z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego.

Kazimierz RYGIEL

Trwały zarząd

*- nowa forma prawna władania nieruchomościami
Skarbu Państwa przez jednostki Policji w świetle
przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami
z dnia 21 sierpnia 1997 r.*

*Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. nr 115, poz. 741) wprowadziła nową formę prawną władania nieruchomościami – **prawo trwałego zarządu**, ustanawiane na nieruchomościach będących własnością Skarbu Państwa lub gminy, przysługujące odpowiednio państwowym lub komunalnym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej. Jednostki państwowe mogą sprawować trwały zarząd tylko nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa, a komunalne – tylko nieruchomościami będącymi własnością gminy (nigdy „na krzyż”, co jednak nie oznacza, iż jednostki państwowe nie mogą posiadać nieruchomości gminnych na podstawie innych niż trwały zarząd tytułów prawnych).*

Trwały zarząd zastąpi od 1 stycznia 1998 r. prawo zarządu nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy, unormowane przepisami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Na mocy art. 199 ust. 2 nowej ustawy istniejące w dniu wejścia jej w życie (1 stycznia 1998 r.) prawo zarządu przekształci się w prawo trwałego zarządu. Wystąpi zatem ana-

logia do sytuacji z 1 sierpnia 1985 r. (data wejścia w życie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości), gdy „użytkowanie” gruntów państwowych (nie będące jednak ograniczonym prawem rzeczowym w rozumieniu *Kodeksu cywilnego*) zostało przekształcone, na mocy art. 80 ust. 1 *ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości*, w zarząd tymi gruntami. Do dziś zdarzają się z tego tytułu nieporozumienia, gdy osoby nie znające ww. przepisu stykają się z nie zmienionymi zapisami w księgach wieczystych lub ewidencji gruntów, albo gdy mają do czynienia z decyzjami administracyjnymi sprzed 1 sierpnia 1985 r., ustanawiającymi „użytkowanie” państwowych jednostek organizacyjnych na nieruchomościach państwowych (nie było wówczas podzielnosci mienia państwowego na mienie Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych). Od 1 stycznia 1998 r. takie stare dokumenty, odnoszące się do państwowych jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, będą świadczyły o prawie trwałego zarządu posiadanego przez te jednostki lub ich następców prawnych – oczywiście jeśli wcześniej owo „użytkowanie” lub następnie „zarząd” nie wygasły na skutek upływu terminu (jeżeli były ustanowione na czas oznaczony), albo na podstawie decyzji administracyjnej lub w następstwie różnych zdarzeń prawnych (np. unieważnienia wywłaszczenia lub nacjonalizacji).

Wydaje się, iż powodem zmiany nazwy prawa z „zarządu” na „trwały zarząd” było nie tylko podkreślenie i wzmocnienie w nowej ustawie uprawnień jednostki zarządzającej nieruchomością Skarbu Państwa lub gminy. Poprzednia nazwa tego prawa („zarząd”) myliła się bowiem często z „zarządem nieruchomości”, określeniem występującym w przepisach prawa cywilnego, upadłościowego, o własności lokali, a nawet bu-

dowlanego. W ich znaczeniu zarządzanie, zarząd nieruchomością to głównie dbałość o jej utrzymanie i rozwój, wypełnianie obowiązków publicznoprawnych związanych z władaniem nią, w tym ponoszenie wszelkich opłat w imieniu właściciela lub współwłaścicieli (którymi mogą być dowolne osoby fizyczne czy prawne, niekoniecznie Skarb Państwa lub gmina). Sposób sprawowania tak rozumianego zarządu nieruchomością, ustanowionego na podstawie czynności prawnej, powinien być ujawniony w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości.

Nabywanie prawa trwałego zarządu

Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa trzy następujące sposoby ustanowienia prawa trwałego zarządu na nieruchomościach będących własnością Skarbu Państwa lub gmin.

1. ***Przekazanie nieruchomości w trwałą zarząd na podstawie decyzji administracyjnej właściwego organu*** (art. 45). Właściwym organem w rozumieniu ustawy jest **kierownik urzędu rejonowego lub Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa, a zarząd gminy – w odniesieniu do nieruchomości będących własnością tej gminy**. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji działa tu w wąskim, chociaż bardzo ważnym zakresie – przekazuje nieruchomości w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 60 ust. 1 ustawy, tj. instytucjom i urządům centralnym oraz urządům wojewódzkim. Przy okazji nadmienia się, iż ustawa zobowiązała kierowników urzędów rejonowych (w art. 223 ust. 1) do protokolarnego przekazania Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji do dnia

30 czerwca 1998 r. wykazów nieruchomości będących w zarządzie jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60 ust. 1, wraz z posiadaną dokumentacją tych nieruchomości.

W trwałe zarząd mogą być przekazywane nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa oraz gminnych zasobów nieruchomości. Właściwy organ może oddać nieruchomość w trwałe zarząd jednostce organizacyjnej na jej wniosek, a także uczynić to, wykonując ustalenia zawarte w akcie o utworzeniu danej jednostki organizacyjnej (następuje wtedy jej wyposażenie w nieruchomość). Nowo utworzoną państwową jednostkę organizacyjną wyposaża w nieruchomość organ ją nadzorujący, a komunalną – rada gminy. Wydanie decyzji o przekazaniu nieruchomości w trwałe zarząd leży jednak już w kompetencji określonego powyżej „właściwego organu”.

W art. 45 ust. 2 ustawy wymieniono enumeratywnie, co powinna zawierać decyzja administracyjna w sprawie ustanowienia prawa trwałego zarządu na nieruchomości. W decyzji takiej należy dokładnie określić nieruchomość oraz otrzymującą ją w trwałe zarząd jednostkę organizacyjną, przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, cel oddania jej w trwałe zarząd, sposób i termin zagospodarowania (w tym zabudowy) oraz czas (określony lub nieokreślony), na który ustanawia się trwałe zarząd. Decyzja powinna także zawierać informację o cenie nieruchomości (równej na ogół wartości z oszacowania, z wyjątkiem przypadków szczególnych), stawce procentowej opłat rocznych oraz o możliwości aktualizacji wysokości tych opłat. Jednostka organizacyjna otrzymująca nieruchomość w trwałe zarząd obejmuje ją we władanie na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

2. ***Przekazanie prawa trwałego zarządu istniejącego na nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy pomiędzy dwoma państwowymi lub komunalnymi jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej – również na podstawie decyzji administracyjnej „właściwego organu” (art. 48).*** W takiej decyzji organ orzeka o wygaśnięciu prawa trwałego zarządu jednej jednostki oraz o ustanowieniu go na rzecz drugiej. Ustawa zniósła tu zatem, obowiązującą pod rządami przepisów o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, instytucję umowy o przekazaniu nieruchomości, zawieranej między dwoma jednostkami organizacyjnymi za zezwoleniem kierownika urzędu rejonowego lub zarządu gminy.

Decyzję, o której mowa wyżej, właściwy organ wydaje po rozpatrzeniu zgodnych wniosków zainteresowanych jednostek organizacyjnych, udokumentowanych zgodą organów je nadzorujących (zwykle centralnych organów administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa, a rad gminy – w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej własność gminy). Jednostki dokonujące tego, specyficznego co do formy prawnej, obrotu nieruchomością są zobowiązane zawrzeć porozumienie w sprawie rozliczenia nakładów poczynionych (lub odpłatnie nabytych) przez stronę przekazującą nieruchomość. Nakłady te dotyczą wartości składnika budowlanego nieruchomości, zrealizowanego lub ulepszanego przez zbywcę. Rozliczenie z tytułu poniesionych nakładów (na budowę, przebudowę, modernizację etc.) pozostaje w gestii stron porozumienia i może być dokonane (za zgodą organów nadzorujących) nawet w kwocie symbolicznej. Objęcie przez nabywcę nieruchomości we władanie odbywa się na

podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, co raczej powinno nastąpić dopiero po uprawomocnieniu się decyzji administracyjnej (zważywszy możliwość wystąpienia z roszczeniem osoby trzeciej, mogącej uzyskać przymiot strony w postępowaniu administracyjnym).

3. ***Nabycie nieruchomości na mocy umowy cywilnoprawnej zawartej w formie aktu notarialnego*** (art. 17). Pomimo nieposiadania osobowości prawnej państwowe lub komunalne jednostki organizacyjne mogą nabywać nieruchomości odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz gminy. Oznacza to możliwość występowania jednostek organizacyjnych w charakterze stron w zawieranych umowach sprzedaży lub darowizny nieruchomości, a także prawa użytkowania wieczystego, oraz w umowach o nabycie (odpłatnie lub nieodpłatnie) prawa użytkowania będącego ograniczonym prawem rzeczowym. W umowach tych jednostki organizacyjne reprezentują odpowiednio Skarb Państwa lub gminę oraz na ich rzecz nabywają nieruchomości i prawa. Nieruchomość nabyta na podstawie umowy cywilnoprawnej przechodzi z dniem nabycia w trwałą zarząd jednostki organizacyjnej, bez potrzeby wydawania w tej sprawie decyzji administracyjnej (art. 17 ust. 3).

Może wystąpić sytuacja, gdy np. państwowa jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej zakupi od konkretnej osoby prawnej lub fizycznej prawo użytkowania wieczystego ustanowione wcześniej na nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa. Oczywiście razem z prawem użytkowania wieczystego jednostka ta zakupi też tzw. prawo związane (nie mogące być przedmiotem samodzielnego obrotu, sprzedawane wraz z prawem głównym – użytkowaniem wieczystym), tj.

własność budynków i urządzeń (art. 235 § 2 kodeksu cywilnego). I taka też będzie treść umowy notarialnej – jednostka nabytej na rzecz Skarbu Państwa wyżej wymienione prawa. Z uwagi jednak na fakt, iż prawo użytkowania wieczystego obciążające nieruchomości Skarbu Państwa zostanie zakupione przez Skarb Państwa, to wobec konfuzji prawo użytkowania wieczystego wygaśnie. Razem z nim wygaśnie prawo związane – własność budynków i urządzeń, które utracą wtedy przymiot tzw. nieruchomości budynkowej i staną się częściami składowymi nieruchomości gruntowej będącej własnością Skarbu Państwa (art. 4 pkt 1 omawianej ustawy, w związku z art. 46 § 1 i art. 48 kodeksu cywilnego). Wówczas ta nieruchomość z mocy ustawy, bez konieczności wydawania decyzji administracyjnej, przejdzie w trwały zarząd jednostki, która nabyła prawo użytkowania wieczystego na rzecz Skarbu Państwa.

Z przedstawioną formą obrotu – nabywaniem nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub gminy przez państwowe bądź komunalne jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej – wiąże się kwestia wymagania przez część (!) notariuszy pełnomocnictwa wydanego przez właściwego ministra (w formie aktu notarialnego, zgodnie z przepisami art. 99 § 1 kodeksu cywilnego) organowi rządowej administracji specjalnej zamierzającemu nabyć nieruchomość na rzecz Skarbu Państwa. W pracy Gerarda Bieńka (sędziego Sądu Najwyższego) i Zenona Marmaja (notariusza) pt. „Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Komentarz, przepisy wykonawcze i związkowe” (Zachodnie Centrum Organizacji, wydanie II, Warszawa – Zielona Góra 1995) na str. 28-29 p. Zenon Marmaj, komentując przepisy art. 9, wyraził pogląd, iż pełnomocnictwo ministra dla terenowego organu rządowej administracji specjalnej jest zbędne, za przykład takiego organu poda-

jąc komendanta oddziału Straży Granicznej. Organy rządowej administracji specjalnej reprezentują w stosunkach cywilnoprawnych fikcyjną osobę prawną – Skarb Państwa (art. 33 i 34 kodeksu cywilnego) i są jego ustawowymi reprezentantami w umowach notarialnych o nabycie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa – na podstawie art. 9 ust. 1 *ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości* (zostanie zastąpiony przez art. 17 ust. 1 nowej ustawy o gospodarce nieruchomościami) i w związku z art. 1 pkt 2 oraz art. 9 pkt. 1 i 2 *Ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej* z dnia 22 marca 1990 r. (Dz. U. nr 21 z 1990 r., poz. 123 z późn. zm.). Jako reprezentanci ustawowi Skarbu Państwa (*statio fisci*) organy te nie potrzebują pełnomocnictwa, natomiast będzie ono bezwzględnie wymagane (oczywiście w formie aktu notarialnego, w związku z art. 99 § 1 k.c.), gdy przed rejestrem stawi się nie organ, lecz wydelegowany przez niego pracownik, żołnierz lub funkcjonariusz.

Podobny pogląd został przedstawiony przez innego sędziego Sądu Najwyższego, prezesa Izby Cywilnej, p. Stanisława Rudnickiego, na str. 206-207 w pracy zbiorowej pod Jego redakcją pt. „Prawo obrotu nieruchomościami” (Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1995) – w części książki poświęconej zdolności podmiotowej kontrahentów – zdolności prawnej osób prawnych – reprezentacji Skarbu Państwa.

Na zakończenie tej części referatu chciałbym podkreślić niezwykle istotne przepisy art. 207 ust. 1 ustawy, zobowiązujące kierowników urzędów rejonowych i zarządy gmin do obligatoryjnego wydania decyzji w sprawie ustanowienia prawa trwałego zarządu jednostek organizacyjnych na nieruchomościach Skarbu Państwa lub gmin, będących w ich posiadaniu

bez tytułu prawnego w okresie od 5 grudnia 1990 r. do 1 stycznia 1998 r.

Ceny i opłaty za nieruchomości przekazane w trwałe zarząd

Oddawane w trwałe zarząd nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy mają swoją, ustaloną z urzędu przez właściwy organ, cenę. Nie jest to jednak „cena urzędowa”, gdyż dla każdej nieruchomości opiera się na jej wartości z oszacowania. Nie oznacza to także, iż państwowa lub komunalna jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej musi tę cenę uiszczyć. Cena ma w tym wypadku tylko charakter ewidencyjny oraz stanowi podstawę do naliczenia jednostce opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu. Opłaty roczne ustala się bowiem wg określonej stawki procentowej, odniesionej właśnie do ceny nieruchomości.

W wypadku otrzymania nieruchomości w trwałe zarząd na podstawie decyzji administracyjnej obowiązuje cena nieruchomości wymieniona w tej decyzji. Cena ta nie może być niższa od wartości nieruchomości z oszacowania przez rzeczoznawcę majątkowego (może natomiast być wyższa, zależy to od uznania organu oddającego w trwałe zarząd nieruchomość z zasobu Skarbu Państwa lub z gminnego zasobu nieruchomości). Od tak ustalonej ceny organ nalicza opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu, ale tylko do czasu pierwszej ich aktualizacji. Podstawą aktualizowanych opłat staje się bowiem już nie określona w ww. sposób cena, lecz jest nią bezpośrednio wartość nieruchomości oszacowana przez rzeczoznawcę.

Analogiczny tryb postępowania obowiązuje w wypadku nabycia trwałego zarządu z mocy prawa, tj. np. zakupu nieruchomości przez jednostkę organizacyjną. Kierownik urzędu

rejonowego lub zarząd gminy wydaje decyzję w sprawie ustalenia opłaty rocznej, przyjmując za jej podstawę cenę określoną na bazie wartości z operatu szacunkowego. Podstawą aktualizowanej opłaty rocznej jest już natomiast bezpośrednio wartość nieruchomości, ale nie całej. Ustawa określa w sposób dość szczegółowy składniki wyłączane z podstawy naliczania opłat rocznych. I tak:

- ⇒ w wypadku nabycia nieruchomości przez jednostkę organizacyjną na rzecz Skarbu Państwa lub gminy na mocy umowy cywilnoprawnej do ceny (wartości) będącej podstawą ustalenia (aktualizacji) opłat rocznych nie wlicza się składnika budowlanego tej nieruchomości;
- ⇒ analogicznie nie wlicza się tego składnika w sytuacji, gdy jednostka nabywająca prawo trwałego zarządu (na podstawie decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 48 ustawy) rozliczyła nakłady budowlane z jednostką zbywającą to prawo;
- ⇒ do podstawy ustalenia i aktualizacji opłat rocznych nie zalicza się wartości składnika budowlanego nieruchomości zrealizowanego lub ulepszanego (w drodze odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, modernizacji) przez jednostkę organizacyjną, niezależnie od sposobu uzyskania przez nią prawa trwałego zarządu;
- ⇒ przy aktualizacji opłaty, gdy wzrost wartości nieruchomości jest spowodowany wykonaniem urządzeń infrastruktury technicznej, nie uwzględnia się wartości świadczeń jednostki organizacyjnej (w naturze lub w gotówce) na budowę poszczególnych takich urządzeń (art. 87 ust. 4 i art. 148 ust. 4).

Opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu są ustalane i aktualizowane (nie częściej niż raz w roku) w decyzjach admini-

stracyjnych kierownika urzędu rejonowego lub zarządu gminy, za pomocą stawek procentowych – odniesionych do ceny nieruchomości nie niższej od wartości (przy ustaleniu opłaty po raz pierwszy), a bezpośrednio do wartości przy aktualizacji tej opłaty (oczywiście z uwzględnieniem ww. zasad określania podstawy ustalania i aktualizacji opłat). Decyzję w sprawie aktualizacji opłaty rocznej wymieniony organ wydaje z urzędu, ale jest również zobowiązany to uczynić na wniosek jednostki organizacyjnej (zgłoszony w sytuacji zmniejszenia się wartości nieruchomości, np. na skutek zmian środowiskowych).

Należy w tym miejscu nadmienić, iż nowa ustawa zniosła instytucję tzw. pierwszej opłaty z tytułu otrzymania nieruchomości w zarząd na podstawie decyzji administracyjnej (w wymiarze 15%-25% ceny nieruchomości), obowiązującą do końca 1997 r. pod rządami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Stawki procentowe opłat rocznych z tytułu posiadania prawa trwałego zarządu są różne dla różnego przeznaczenia (celu oddania nieruchomości w trwałą zarząd) i wynoszą odpowiednio:

- * 0,1% ceny – dla nieruchomości uznanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa;
- * 0,3% ceny – dla nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe, urządzenia infrastruktury technicznej i inne cele publiczne, dla nieruchomości wykorzystywanych na działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportowo-turystyczną, a także dla nieruchomości stanowiących siedziby organów władzy i administracji państwowej (z wyjątkiem jednak instytucji i urzędów centralnych oraz urzędów wojewódzkich, wymienionych w art.

60 ust. 1 ustawy, gdyż te jednostki organizacyjne na mocy art. 60 ust. 2 ustawy są w ogóle zwolnione z opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu);

- * 1% ceny – dla pozostałych nieruchomości (wojewoda lub rada gminy mogą dla nich ustalić również wyższą stawkę procentową, ale tylko przed oddaniem nieruchomości w trwałe zarząd).

Oprócz jednostek organizacyjnych będących instytucjami i urzędami centralnymi oraz urzędami wojewódzkimi (art. 60 ust. 1 i 2) ustawa całkowicie zwolniła z opłat rocznych podmioty sprawujące trwałe zarząd nieruchomościami przeznaczonymi pod drogi publiczne (art. 83 ust. 3).

W wypadku różnego sposobu wykorzystywania nieruchomości stawkę procentową przyjmuje się do celu określonego jako podstawowy przy nabyciu prawa trwałego zarządu.

Ustalone w powyższy sposób opłaty roczne mogą być obniżane przez zastosowanie bonifikat wskazanych przepisami ustawy. I tak:

- a) o 50% obniża się opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu ustanowionego na nieruchomościach wpisanych całkowicie lub w części do rejestru zabytków (bonifikata ta może być zarówno podwyższona, jak też obniżona – decyduje o tym wojewoda lub rada gminy na wniosek odpowiednio kierownika urzędu rejonowego lub zarządu gminy);
- b) wojewoda lub rada gminy mogą też wyrazić zgodę (na wniosek odpowiednio kierownika urzędu rejonowego lub zarządu gminy) na stosowanie dowolnych bonifikat od ustawowej wysokości opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami zagospodarowanymi pod budownictwo mieszkaniowe, urządzenia infrastruktury technicznej i inne cele publiczne, nieruchomościami wykorzystywanymi na

działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportowo-turystyczną (pod warunkiem, że taka działalność pozostaje niezarobkowa), a także nieruchomościami stanowiącymi siedziby organów władzy i administracji państwowej oraz więzień i zakładów poprawczych.

Kierownik urzędu rejonowego lub zarząd gminy może w decyzji administracyjnej pozbawić jednostkę zarządzającą przyznanej bonifikaty, a nawet zmienić stawkę procentową opłaty rocznej, jeśli stwierdzi trwałą zmianę sposobu korzystania z nieruchomości.

Opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu należy wносить za dany rok z góry, do końca I kwartału. Jeśli trwały zarząd został ustanowiony (na mocy decyzji) w danym roku, pierwszą opłatę roczną (obliczoną proporcjonalnie do okresu pozostającego do końca tego roku) wnosi się w terminie do 30 dni od daty, w której decyzja stała się ostateczna. Nabycie trwałego zarządu z mocy prawa, będące rezultatem nabycia nieruchomości na podstawie umowy cywilnoprawnej, skutkuje obligatoryjnym zwolnieniem z opłaty nabycia (art. 89).

Osoby znające przepisy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, obowiązujące do końca 1997 r., zauważyły zapewne, że nowa ustawa nie tylko znosi wysoką opłatę z tytułu nabycia prawa zarządu, lecz także trzykrotnie obniża stawki procentowe opłat rocznych zapisane w *ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*. W związku z powyższym zobowiązano kierowników urzędów rejonowych i zarządy gmin do wydania w ciągu 1998 r. decyzji w sprawie zmiany wysokości stawek procentowych, odpowiednio do celu wykonywania prawa trwałego zarządu.

Dla jednostek organizacyjnych jest też niezwykle ważny zapis art. 219 ust. 2 ustawy, dający im możliwość złożenia wniosków o umorzenie ich zobowiązań finansowych (wg stanu na dzień 1 stycznia 1998 r. i łącznie z naliczonymi już odsetkami) z tytułu zaległości w opłatach za zarząd. Odpowiednie umotywowanie wniosków trudną sytuacją finansową jednostek zarządzających zobowiąże wojewodów lub zarządy gmin do wydania decyzji o umorzeniu zaległości.

Treść i sposób wykonywania prawa trwałego zarządu

Państwowe i komunalne jednostki organizacyjne (nie mające osobowości prawnej) sprawujące trwałe zarząd nieruchomości Skarbu Państwa i gmin wykonują w istocie prawo własności w ich imieniu, z zastrzeżeniem ograniczeń w tej kwestii zawartych w przepisach omawianej ustawy, a także oczywiście innych ustaw oraz zasad współżycia społecznego (art. 140 k.c.). Jednostki zarządzające nie mogą rozporządzać nieruchomościami na warunkach prawa rzeczowego, tj. ich zbywać, oddawać w użytkowanie wieczyste, obciążać ograniczonymi prawami rzeczowymi (użytkowanie, hipoteka, służebności) oraz wносить ich do spółek prawa handlowego. Rozporządzanie nieruchomościami na warunkach prawa zobowiązaniowego (najem, dzierżawa, użyczenie) zaś jest dopuszczalne, ale tylko w zakresie ograniczonym przepisami ustawy. Istotna jest także treść jej art. 50 stanowiącego, iż do trwałego zarządu w sprawach nie uregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o użytkowaniu – ograniczonym prawie rzeczowym. Oznacza to m.in. ochronę prawa trwałego zarządu na podstawie przepisów o ochronie własności (art. 251 k.c.). Jednostce sprawującej trwałe zarząd

przysługuje więc roszczenie windykacyjne (art. 222 § 1 k.c.) oraz negatoryjne (art. 222 § 2 k.c.).

Zgodnie z przepisami art. 43 ust. 2 pkt. 1-2 omawianej ustawy jednostka organizacyjna wykonując prawo trwałego zarządu może wykorzystywać nieruchomości do swoich potrzeb służbowych oraz ją ulepszać w procesie budowlanym. Za zgodą organu nadzorującego może więc dokonywać zabudowy nieruchomości, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub modernizacji istniejących już obiektów budowlanych. Zrozumiałe jest, że powinna to czynić nie naruszając przepisów prawa budowlanego, o zagospodarowaniu przestrzennym, o ochronie i kształtowaniu środowiska i innych. Podstawowe wymagania w tej kwestii dotyczą realizacji inwestycji i remontów budowlanych zgodnie z ustaleniami zawartymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w pozwoleniu na budowę. Objęcie nieruchomości specjalistycznym nadzorem budowlanym, zaliczenie jej do terenów zamkniętych w rozumieniu prawa budowlanego bynajmniej nie zwalnia zarządcy z obowiązku ścisłego przestrzegania wymienionych przepisów państwowych i gminnych (przepisem gminnym jest np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Wręcz przeciwnie, podmioty zarządzające są w omawianym wypadku najczęściej jednostkami budżetowymi administracji publicznej, będącymi niejako na świeczniku opinii społecznej, a więc powinny dawać przykład wzorowej, zgodnej z przepisami realizacji procesu budowlanego na nieruchomościach. W tej sprawie ustawa nie zawiera nowych rozwiązań prawnych, regulacje takie zawarto już w art. 33 ust. 3 obowiązującej do końca 1997 r. *ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*.

Z zakresem uprawnień jednostek sprawujących trwałą zarząd nieruchomości uznanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa wiąże się obowiązek kierowników urzędów rejonowych lub zarządów gmin, zapisany w art. 19 pkt 4 ustawy. Organy te mianowicie, chcąc sprzedać, oddać w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, wynająć lub wydzierżawić nieruchomości Skarbu Państwa bądź gminy, graniczące z będącymi w trwałym zarządzie nieruchomościami niezbędnymi na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, muszą uprzednio porozumieć się w tej sprawie z właściwym ministrem (np. Ministrem Obrony Narodowej, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrem Sprawiedliwości). Nieruchomościami uznawanymi za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa są bowiem głównie zabudowane i niezabudowane grunty we władaniu jednostek wojskowych, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, UOP, służby więziennej itd., wykorzystywane na potrzeby służbowe tych jednostek.

Jak już wspomniano, w decyzji administracyjnej o ustanowieniu trwałego zarządu określa się m.in. cel oddania nieruchomości w trwałą zarząd oraz sposób jej zagospodarowania (zabudowy). Nie dotyczy to nieruchomości w trwałym zarządzie nabytych na podstawie umowy cywilnoprawnej oraz nieruchomości otrzymanych na podstawie decyzji administracyjnej o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi na ich wniosek. Wszystkich ww. trzech przypadków będzie jednak dotyczyć art. 43 ust. 6 ustawy, dający wojewodzie prawo do wydania zarządzenia (a radzie gminy do podjęcia uchwały) w sprawie ustalenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości odpowiednio przez państwowe lub komunalne jednostki organizacyjne.

Dla podmiotów legitymujących się prawem trwałego zarządu niezwykle istotny jest też zapis art. 66, mówiący o zastosowaniu wobec trwałego zarządu przepisów rozdziału 7 ustawy, dotyczący ustalania sposobu i terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste. Kierownik urzędu rejonowego lub zarząd gminy może więc „dyscyplinować” jednostki sprawujące trwałe zarząd co do sposobu i terminów zagospodarowania ich nieruchomości. Dla gruntu przeznaczonego pod zabudowę, oddawanego w trwałe zarząd na mocy decyzji administracyjnej, ustala się w tej decyzji m.in. termin rozpoczęcia lub termin zakończenia inwestycji budowlanej.

Według ustawy rozpoczęciem zabudowy jest wybudowanie fundamentów, a jej zakończeniem – wybudowanie budynku w stanie surowym zamkniętym. Jeżeli zarządca nie dotrzyma określonego w decyzji terminu zabudowy, kierownik urzędu rejonowego lub zarząd gminy może (ale nie musi) wyznaczyć mu w nowej decyzji administracyjnej dodatkowy termin w tej sprawie. Gdy i ten dodatkowy termin nie zostanie dotrzymany, ww. organ może:

- * wydać decyzję w sprawie wygaśnięcia prawa trwałego zarządu,
- * ustalić (w drodze decyzji administracyjnej) dodatkową opłatę roczną z tytułu trwałego zarządu w wysokości 10% wartości nieruchomości, oszacowanej na dzień ustalenia tej opłaty za pierwszy rok po roku, w którym upłynął określony w decyzji termin zagospodarowania (zabudowy); opłata ta może ulegać sukcesywnemu zwiększaniu o kolejne 10% wymienionej wartości za każdy następny rok niewywiązywania się z ustaleń dotyczących zabudowy, zawartych w decyzji.

Niewykonanie obowiązku zabudowy może wynikać z przyczyn obiektywnych, niezależnych od zarządcy (np. z opóźnień w realizacji osiedlowych urządzeń infrastruktury technicznej). W takim wypadku przepisy przyznają jednostce sprawującej trwałe zarząd prawo do złożenia wniosku w sprawie przedłużenia terminu rozpoczęcia (zakończenia) zabudowy ustalonego w decyzji administracyjnej. Złożenie takiego wniosku jest więc konieczne w celu uniknięcia przykrości otrzymania decyzji o naliczeniu dodatkowych opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu lub nawet o jego wygaśnięciu.

Wynajmowanie, wdzierżawianie, użyczenie nieruchomości w trwałym zarządzie

Ustawa przyznała jednostkom organizacyjnym uprawnienia do rozporządzania zarządzanymi nieruchomościami w ograniczonym zakresie, na warunkach przepisów o zobowiązaniach – konkretnie na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia. Na nieruchomościach zarządzanych przez państwowe lub komunalne jednostki organizacyjne można czasem wygospodarować wolne pomieszczenia, których wynajęcie powiększy dochody budżetu. Analogicznie wypada postąpić z czasowo nie zagospodarowanymi całymi nieruchomościami, co może się zdarzyć w okresie zmian organizacyjnych, ograniczeń wydatków budżetowych etc. Bywa również i tak, że wdzierżawienie zarządzanych nieruchomości jest wręcz ekonomicznie uzasadnione – dotyczy to zwłaszcza obiektów o funkcji socjalnej (kasyn, stołówek, niektórych ośrodków wypoczynkowych itp.). Pozwala to na redukcję zatrudnienia – zwolnienie źle opłacanego i nieefektywnego personelu tych obiektów, a ponadto można wynegocjować z dzierżawcą lub najemcą wykonanie

przez niego robót remontowych i modernizacyjnych, na które jednostce zarządzającej zabrakło środków budżetowych.

W przedstawionym aspekcie przyjęte w nowej ustawie rozwiązanie należy ocenić jako usankcjonowanie stanu rzeczy istniejącego już od kilku lat. Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przemilczała bowiem ten temat i tylko w niektórych specjalistycznych komentarzach do jej art. 33 ust. 3 uznawano prawo zarządców do wchodzenia w stosunki obligatoryjne z osobami trzecimi, wynajmowania części nieruchomości, niektórych pomieszczeń etc. (np. pogląd taki jest wyrażony na str. 129 i 131 w przytoczonej już pracy G. Bieńka i Z. Marmaja pt. „Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Komentarz, przepisy wykonawcze i związkowe”, a także na str. 122 i 123 w „Prawie obrotu nieruchomościami” pod redakcją Stanisława Rudnickiego). W praktyce obserwuje się dość częste wynajmowanie lub wdzierżawianie nieruchomości (części nieruchomości) pod rządami obowiązującej jeszcze w 1997 r. ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

W art. 43 ust. 2 pkt 3 nowej ustawy o gospodarce nieruchomościami zapisano zakres uprawnień jednostek organizacyjnych w kwestii wynajmowania, wdzierżawiania lub użyczenia nieruchomości będących w ich trwałym zarządzie. Z przepisów tych wynikają dla jednostki zarządzającej następujące obwarowania jej uprawnień:

- * zgoda organu ją nadzorującego (np. właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego, zarządu gminy);
- * podpisanie umowy z kontrahentem na okres nie dłuższy niż pozostały do wykorzystania czas trwałego zarządu (dotyczy przypadków ustanowienia trwałego zarządu na czas oznaczony);

- * powiadomienie odpowiednio kierownika urzędu rejonowego lub zarządu gminy o zamiarze wynajęcia, wydzierżawienia lub użyczenia nieruchomości albo jej części na czas nieoznaczony (lub oznaczony do lat 3);
- * uzyskanie zgody ww. organu na zawarcie umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia na czas oznaczony powyżej 3 lat;
- * zgoda premiera albo upoważnionego przez niego ministra na wynajęcie, wydzierżawienie lub użyczenie – dotyczy nieruchomości będących w trwałym zarządzie ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich.

Nierespektowanie przez jednostkę organizacyjną ww. ograniczeń może skutkować nawet wydaniem decyzji w sprawie wygaśnięcia prawa trwałego zarządu (art. 46 ust. 2 pkt 2).

Ustawa określiła także dwa specyficzne przypadki rozwiązania stosunku obligatoryjnego:

- a) przyznała jednostce organizacyjnej (pod warunkiem uzyskania zgody organu ją nadzorującego) prawo do wypowiedzenia każdej umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia, z zachowaniem trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia (a zatem dotyczy to również umów zawartych na czas określony!) – art. 43 ust. 4,
- b) wprowadziła przepis stanowiący, iż wygaśnięcie trwałego zarządu jest jednoznaczne z wypowiedzeniem (z zachowaniem też trzymiesięcznego terminu) wszelkich umów najmu, dzierżawy i użyczenia zawartych wcześniej przez jednostkę zarządzającą – art. 46 ust. 3.

Podjmując decyzję o wynajęciu lub wydzierżawieniu nieruchomości, jej „trwały zarządca” powinien wcześniej dobrze skalkulować planowaną do uzyskania wysokość czynszu (w pieniądzu lub innego rodzaju świadczeniach), gdyż taki najem bądź dzierżawa zobowiążą go do uiszczenia opłat rocz-

nych z tytułu trwałego zarządu wg maksymalnej stawki procentowej – w wymiarze 1% ceny nieruchomości (art. 85 ust. 1). Podwyższenie stawki procentowej i utrata posiadanych bonifikat w opłatach rocznych nastąpi wtedy na podstawie decyzji kierownika urzędu rejonowego lub zarządu gminy. Dotyczyć to jednak może tylko sytuacji wynajęcia lub wydzierżawienia całej nieruchomości albo przynajmniej jej przeważającej części (art. 84 ust. 1 i 2 w związku z art. 85 ust. 1).

Wygaśnięcie prawa trwałego zarządu i ewentualne rozliczenia z tego tytułu

Obciążające nieruchomość Skarbu Państwa lub gminy prawo trwałego zarządu wygasa:

- a) z mocy prawa, w rezultacie upływu okresu trwałego zarządu ustanowionego na czas oznaczony;
- b) również z mocy prawa, na skutek niewykonywania go przez lat 10 (art. 255 kodeksu cywilnego w związku z art. 50 omawianej ustawy);
- c) na podstawie decyzji administracyjnej kierownika urzędu rejonowego (Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w odniesieniu do jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60 ust. 1) lub zarządu gminy, wydanej:
 - * w rozpatrzeniu dwóch zbieżnych wniosków złożonych przez jednostki organizacyjne zainteresowane przekazaniem między sobą trwałego zarządu,
 - * na wniosek państwowej lub komunalnej jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej – posiadającej prawo trwałego zarządu, lecz zamierzającej wyzbyć się nieruchomości za zgodą organu ją nadzorującego,
 - * na wniosek likwidatora jednostki organizacyjnej,
 - * z urzędu przez ten organ.

W decyzji administracyjnej w sprawie przekazania trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi właściwy organ orzeka o wygaśnięciu tego prawa u jednego z wnioskodawców (jednocześnie ustanawiając je na rzecz drugiego). Kwestia rozliczenia nakładów budowlanych na nieruchomości pozostaje wtedy w wyłącznej kompetencji jednostek organizacyjnych przekazujących tę nieruchomość pomiędzy sobą.

Przy wygaśnięciu trwałego zarządu na jednostronnie złożony wniosek w tej sprawie jednostce składającej taki wniosek nie przysługuje rozliczenie z tytułu ww. nakładów (od dnia złożenia wniosku przestają za to obowiązywać ją opłaty roczne).

Natomiast w sytuacji wygaśnięcia trwałego zarządu na mocy decyzji wydanej „z urzędu” (lub w rezultacie upływu okresu trwałego zarządu ustanowionego na czas oznaczony) właściwy organ jest zobligowany do zwrotu poniesionych przez jednostkę organizacyjną nakładów na „budowę, odbudowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub modernizację budynków i innych urządzeń trwale związanych z gruntem” (art. 90 ust. 2). Kwestię zwracanych nakładów ustala się wtedy nie na bazie przedstawionych rachunków, lecz na podstawie faktycznie wykonanych robót – oszacowanych wg stanu i poziomu cen z dnia wygaśnięcia prawa trwałego zarządu.

Ustawa wskazuje następujące przesłanki wydania z urzędu decyzji w sprawie wygaśnięcia trwałego zarządu (czyli po prostu odebrania go jednostce organizacyjnej wbrew woli jej kierownictwa):

⇒ niezagospodarowanie nieruchomości wg ustaleń zawartych w decyzji administracyjnej o ustanowieniu trwałego zarządu (np. niedokonanie zabudowy),

- ⇒ wykorzystywanie nieruchomości niezgodnie z funkcją wyznaczoną dla niej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- ⇒ brak możliwości dostosowania przez jednostkę organizacyjną sposobu dalszego wykorzystywania nieruchomości do zmienionego dla terenu nieruchomości przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- ⇒ korzystanie z nieruchomości w sposób pogarszający stan środowiska naturalnego (w stopniu zagrażającym życiu, zdrowiu lub mieniu),
- ⇒ samowolne wynajęcie, wdzierżawienie lub użyczenie nieruchomości,
- ⇒ zbędność nieruchomości do celu trwałego zarządu, określonego w decyzji w sprawie ustanowienia tego prawa.

Należy jednakże podkreślić, iż wydawane w opisanych okolicznościach decyzje administracyjne mają charakter konstytutywny i tylko od woli organu zależy ich wydanie w odniesieniu do nieruchomości spełniających ww. przesłanki określone w ustawie. W praktyce organ może wcześniej zastosować inne środki dyscyplinujące jednostkę sprawującą trwały zarząd, np. może wydać decyzję w sprawie wstrzymania określonej działalności na nieruchomości, naliczyć dodatkowe opłaty roczne za niezagospodarowanie nieruchomości.

Specyfika działalności niektórych państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej powoduje, iż kierownik urzędu rejonowego – zamierzając wydać decyzję w sprawie wygaśnięcia trwałego zarządu – musi uzyskać w tej sprawie zgodę wojewody, wydaną w porozumieniu z właściwym ministrem. Odnosi się to do prawa trwałego zarządu posiadanego przez jednostki organizacyjne resortów: obrotowy narodowej, spraw wewnętrznych i administracji, sprawied-

liwości, a także Urzędu Ochrony Państwa. Zastrzeżenie to nie dotyczy jednakże sytuacji, gdy z wnioskiem o wygaśnięcie prawa trwałego zarządu występuje sama jednostka organizacyjna posiadająca to prawo (niezbędne dla niej będzie tylko wcześniejsze uzyskanie zgody nadzorującego ją organu). I tak np. komendant wojewódzki Policji przed wystąpieniem do kierownika urzędu rejonowego w sprawie wygaśnięcia trwałego zarządu komendy wojewódzkiej na nieruchomości Skarbu Państwa będzie potrzebował na to tylko zgody Komendanta Głównego Policji (procedura uzyskania zgody wojewody i ministra będzie uruchamiana jedynie w razie próby odebrania trwałego zarządu bez wniosku w tej sprawie jednostki zarządzającej). Wynika to jednoznacznie z przepisów art. 47 ust. 3 nowej ustawy.

Inne, niż trwałe zarząd, formy prawne władania nieruchomościami Skarbu Państwa i gmin przez państwowe i komunalne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej

Pod rządami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jednostki organizacyjne mogły otrzymywać takie nieruchomości jedynie w zarząd oraz „na krótki czas w użyczenie” (art. 4 ust. 4 i 5 *ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*). Oczywiście dotyczyło to tylko sytuacji nierozłączności własności nieruchomości i usytuowania organizacyjnego jednostki nie posiadającej osobowości prawnej, gdyż np. państwowa jednostka organizacyjna reprezentująca Skarb Państwa mogła ubiegać się o najem, dzierżawę i użyczenie (niekoniecznie „na krótki czas”) nieruchomości będącej własnością gminy (i *vice versa*). *Ustawa o gospodarce nieruchomościami* z dnia 21 sierpnia 1997 r. zniósła to ograniczenie. Jej przepisy zezwalają już kierownikowi urzędu rejo-

nowego wynająć, wydzierżawić lub użyzyć nieruchomości Skarbu Państwa państwowej jednostce organizacyjnej bez osobowości prawnej, a zarządowi gminy – wynająć, wydzierżawić lub użyzyć nieruchomości gminy komunalnej jednostce organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej (art. 18). W ten sposób pośrednio doszło do wzmocnienia prawa zarządu, które stało się w praktyce już nie jedyną (jak jest do końca 1997 r.), ale elitarną formą prawną przyznania jednostce państwowej nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa, a jednostce komunalnej – z gminnego zasobu nieruchomości.

W wypadku najmu, dzierżawy i użyczenia bardzo duże znaczenie będzie miała redakcja treści umów. Od wynegocjowanych warunków umownych będzie zależeć stabilność posiadania nieruchomości oraz możliwość ich wykorzystania na cele budowlane.

Hanna KARASZEWSKA

***Zmiany w przepisach organizacyjnych
i kadrowych Policji w 1997 r.***

ZMIANY ORGANIZACYJNE W POLICJI

1. **21 lutego 1997 r.** – utworzenie w Policji wyodrębnionego pionu do walki z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi i psychotropowymi:
 - w Komendzie Głównej Policji powołano Biuro ds. Narkotyków na podstawie *zarządzenia nr 5/97 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 lutego 1997 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie organizacji Komendy Głównej Policji*,
 - w komendach wojewódzkich Policji utworzono wydziały ds. narkotyków, a w komendach rejonowych Policji przewidziano możliwość tworzenia komórek organizacyjnych ds. narkotyków na podstawie *zarządzenia nr 6/97 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 lutego 1997 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie organizacji i zakresu działania komend i komisariatów oraz innych jednostek organizacyjnych Policji*;
2. **lipiec 1997 r.** – realizacja reformy szkolnictwa wyższego Policji:
 - na mocy *zarządzenia nr 32 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przekazania*

Komendantowi Głównemu Policji niektórych uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przewidzianych w ustawie o wyższym szkolnictwie wojskowym z dnia 7 lipca 1997 r. Komendant Główny Policji uzyskał uprawnienia m.in. do nadania statutu Wyższej Szkole Policji w Szczytnie oraz określenia regulaminu studiów. W związku z tym zostały wydane:

- * zarządzenie nr 19/97 Komendanta Głównego Policji w sprawie nadania statutu Wyższej Szkole Policji w Szczytnie z dnia 19 lipca 1997 r.,*
- * zarządzenie nr 20/97 Komendanta Głównego Policji w sprawie regulaminu studiów w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie z dnia 19 lipca 1997 r.,*
- * zarządzenie nr 21/97 Komendanta Głównego Policji w sprawie ramowego programu studiów w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie z dnia 19 lipca 1997 r.*

W ramach reformy zostały również przygotowane projekty aktów wykonawczych do *Ustawy o wyższym szkolnictwie wojskowym z dnia 31 marca 1965 r.:*

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyjmowania na studia w Wyższej Szkole Policji, przebiegu immatrykulacji oraz studiów, jak również organów właściwych w tych sprawach;*
- zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia rodzajów i wzorów dyplomów nadawanych absolwentom Wyższej Szkoły Policji.*

Projekty te – po uzgodnieniach międzyresortowych – znajdują się w końcowym stadium prac legislacyjnych¹.

3. **22 października 1997 r.** – zarządzeniem nr 35 Komendanta Głównego Policji został nadany nowy regulamin organizacyjny Biura Finansów Komendy Głównej Policji. Zmiana regulaminu była podyktowana m.in. koniecznością realizacji nowych zadań wynikających z tytułu posiadania przez Komendanta Głównego Policji uprawnień dysponenta głównego środków budżetu państwa².

ZMIANY PRZEPISÓW KADROWYCH POLICJI

1. **28 kwietnia 1997 r.** Komendant Główny Policji wydał zarządzenie w sprawie powołania rezerwy kadrowej na stanowiska kierownicze w Policji. Jest to nowy akt prawny określający procedurę powoływania do rezerwy kadrowej oraz wyłączenia z niej kandydatów na stanowiska kierownicze w Policji.
2. **11 czerwca 1997 r.** zostało wydane zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przebiegu służby, praw i obowiązków policjantów, zawieszania w

¹ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia rodzajów i wzorów dyplomów z dnia 13 marca 1998 r. (Dz. U. nr 46, poz. 293).*

² Obecnie obowiązuje nowy regulamin Biura Finansów określony w załączniku nr 14 *decyzji Komendanta Głównego Policji nr 101/98 w sprawie nadania regulaminów organizacyjnych jednostkom organizacyjnym Komendy Głównej Policji z dnia 30 kwietnia 1998 r.*

czynnościach służbowych oraz zaliczania okresów służby i pracy do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego. Zarządzenie to stanowi akt wykonawczy do znowelizowanej w maju 1995 r. ustawy o Policji. Uchyliło ono *zarządzenie nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przebiegu służby oraz praw i obowiązków policjantów z dnia 10 maja 1991 r.*

3. **10 października 1997 r.** Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podpisał zarządzenie w sprawie warunków i trybu oddelegowania policjantów do pełnienia zadań służbowych poza Policją, przyznawania uposażenia oraz innych świadczeń przysługujących w czasie oddelegowania. Zarządzenie opublikowano w Monitorze Polskim nr 77, poz. 729. Jest ono nowym aktem prawnym, będącym wykonaniem delegacji ustawowej określonej w art. 36 ust. 4 znowelizowanej *Ustawy o Policji*.
4. **16 października 1997 r.** zarządzeniem nr 63 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zostało zmienione zarządzenie w sprawie zaszeregowania stanowisk służbowych w Policji. Zmiany dotyczą m.in. utworzenia nowych stanowisk, np. doradcy Komendanta Głównego Policji, podwyższania niektórych stopni etatowych.

W grupie przepisów kadrowych Policji w Komendzie Głównej Policji został także opracowany projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów. Projekt ten znajduje się na ostatnim etapie prac

legislacyjnych – po uzgodnieniach międzyresortowych został przesłany do podpisu Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji³.

³ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów z dnia 19 grudnia 1997 r. (Dz. U. 1998 r., nr 4, poz. 14).*

Barbara ŚWIĄTKIEWICZ

Komentarz do rozporządzenia

*Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania
wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania
dyscyplinarnego w stosunku do policjantów
z dnia 19 grudnia 1997 roku**

W dniu 19 grudnia 1997 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podpisał rozporządzenie regulujące zasady postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów oraz udzielania im wyróżnień. Rozporządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw z 1998 r. nr 4, poz. 14. Tym samym zakończył się trwający ponad dwa lata proces legislacyjny. Ponieważ przepis § 48 rozporządzenia wprowadził 30-dniowy okres *vacatio legis*, rozporządzenie weszło w życie z dniem 12 lutego 1998 r. i ma zastosowanie do toczących się (a wszczętych pod rządami rozporządzenia z dnia 4 czerwca 1991 r.) postępowań – § 46.

Do istotnych zmian, które wprowadza rozporządzenie, należy zaliczyć:

* Niniejszy komentarz jest odzwierciedleniem osobistych poglądów autorki i nie może być uznawany za obowiązującą wykładnię przepisów rozporządzenia.

- przyjęcie zasady, że przełożonym właściwym w sprawach dyscyplinarnych jest przełożony właściwy w sprawach osobowych;
- ograniczenie zakazu udzielania wyróżnień przez wskazanie, że nie można udzielać wyróżnień policjantom ukaranym karą dyscyplinarną przed jej zatarciem lub skazanym wyrokiem sądu;
- odstępianie od katalogu naruszeń dyscypliny służbowej i wprowadzenie definicji przewinienia i naruszenia dyscypliny służbowej (§ 9 ust. 1 pkt 1);
- odstępianie od możliwości wymierzenia kary dyscyplinarnej bez przeprowadzenia postępowania, wprowadzenie quasi-rozprawy – stanięcia do raportu przed wymierzeniem kary wydalenia ze służby;
- skrócenie terminów zatarcia kar dyscyplinarnych;
- wyraźne rozdzielenie przesłanek wznowienia postępowania dyscyplinarnego oraz wzruszenia orzeczenia w trybie nadzoru;
- wprowadzenie możliwości uchylecia orzeczeń dyscyplinarnych w stosunku do osób zwolnionych ze służby;
- wprowadzenie zasady stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nie uregulowanych przepisami rozporządzenia.

ROZDZIAŁ 1 – PRZEPISY OGÓLNE, § 1

Przepis mający charakter tzw. słowniczka wyjaśnia pojęcia: przełożony właściwy w sprawach osobowych, wyższy

przełożony, bezpośredni przełożony i przełożony właściwy w sprawach dyscyplinarnych. Przepis wskazuje, że przełożonym właściwym w sprawach dyscyplinarnych jest przełożony właściwy w sprawach osobowych, które to pojęcie jest określone w § 2 – § 5 *zarządzenia nr 29 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przebiegu służby, praw i obowiązków policjanta, zawieszania w czynnościach służbowych oraz zaliczania służby i pracy do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego z dnia 11 czerwca 1997 r.* Możliwe jest jednak odstępstwo od tej zasady: w stosunku do policjantów oddelegowanych do czasowego pełnienia służby lub którym powierzono pełnienie obowiązków służbowych, albo których skierowano na przeszkolenie lub naukę – przełożonym właściwym w sprawach dyscyplinarnych jest przełożony właściwy w miejscu pełnienia służby. Władza dyscyplinarna takiego przełożonego jest jednak ograniczona – nie może on orzekać kar: ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe, obniżenia stopnia, ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby i wydalenia ze służby (por. § 7 ust. 1). W takich przypadkach po przeprowadzeniu postępowania dowodowego przesyła akta postępowania wraz z wnioskiem o wymierzenie określonej kary przełożonemu właściwemu w sprawach osobowych (por. § 25).

ROZDZIAŁ 2 – UDZIELANIE WYRÓŻNIEŃ, § 2 – § 4

Przepis § 2 rozpoczyna rozdział zatytułowany „Udzielanie wyróżnień”. Na tle przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym wygłąda nader skromnie. W kwestii katalogu wyróżnień odsyła

do art. 87 *Ustawy o Policji* – § 2 ust. 1, zawiera normę kompetencyjną – § 2 ust. 2, określenie zasad ogłoszenia i zapisu wyróżnienia – § 3 oraz określenie wyłączeń podmiotowych udzielania wyróżnień – § 4.

Zagadnieniem wymagającym wykładni dotyczącej udzielania wyróżnień jest kwestia wpływu uregulowań rozporządzenia m.in. na interpretację przepisów *zarządzenia nr 75 Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie warunków przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg dla policjantów* z dnia 15 października 1996 r. Na tym tle powstają wątpliwości, czy ograniczenie udzielenia wyróżnień policjantom ukaranym karą dyscyplinarną przed jej zatarciem lub skazanym wyrokiem sądu ma zastosowanie do wykładni przepisów *zarządzenia nr 75*. Istotne w tej kwestii jest ustalenie czy nagrody pieniężne, o których mowa w art. 87, obejmują także nagrody roczne mające charakter premii regulaminowej. Możliwe jest przyjęcie, że jako premia regulaminowa taka nagroda jest składnikiem uposażenia i nie stanowi nagrody – taka wykładnia wynika z zasad prawa pracy. Jednak analiza przepisów ustawy wskazuje na istnienie kompleksowej regulacji stosunku służbowego przepisami *Ustawy o Policji*. Możliwość stosowania przepisów prawa pracy wprost czy *per analogiam* jest ograniczona tylko do przypadków wskazanych w ustawie. W sprawach wyróżnień i świadczeń pieniężnych ustawa takiego odesłania nie przewiduje. Rozstrzygnięcie tej kwestii będzie wymagało szczegółowej analizy, która wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Na podkreślenie zasługuje wyłącznie możliwość udzielenia pochwały przez bezpośrednich przełożonych. Mogą oni natomiast wnioskować do przełożonego właściwego w sprawach osobowych o wyróżnienie w określonej formie. Ideą wprowadzonej zmiany była chęć podniesienia rangi wyróżnień.

ROZDZIAŁ 3 – WŁAŚCIWOŚĆ PRZEŁOŻONYCH W SPRAWACH DYSCYPLINARNYCH, § 5 – § 8

Przepisy te precyzują właściwość przełożonych do orzekania w sprawach dyscyplinarnych. Określenie, że władzę dyscyplinarną wobec wszystkich policjantów posiada Komendant Główny Policji, oznacza, iż jest on najwyższym przełożonym policjantów w sprawach dyscyplinarnych i nikt poza nim nie może podejmować w tych kwestiach ostatecznych decyzji. Władza dyscyplinarna przysługująca przełożonemu w związku z zajmowanym stanowiskiem należy również do policjanta, któremu powierzono pełnienie obowiązków służbowych na tym stanowisku oraz do tego, który zastępuje owego przełożonego. O właściwości przełożonych w sprawach dyscyplinarnych w stosunku do policjantów oddelegowanych do czasowego pełnienia służby lub którym powierzono pełnienie obowiązków służbowych, albo których skierowano na przeszkolenie bądź naukę, była już mowa przy omawianiu § 1. W ust. 2, 3 i 4 § 7 sprecyzowano właściwość dyscyplinarną w stosunku do policjantów pozostających bez przydziału służbowego, na urlopie bezpłatnym i oddelegowanych do wykonywania zadań poza Policją – są to nowe rozwiązania, które zostały wprowadzone do przepisów rozporządzenia w wyniku zmian przepisów ustawy (art. 36 ust. 4), jak również praktyki. W wypadku wątpliwości co do właściwości dyscyplinarnej decyzje podejmuje wyższy przełożony, który wskazuje kto sprawuje władzę dyscyplinarną nad policjantem. W poprzednim uregulowaniu nie było wyraźnego określenia podległości dyscyplinarnej zastępców komendantów; obecnie, zgodnie z § 8, władzę dyscyplinarną nad zastępcami mają przełożeni właściwi dla komendantów.

ROZDZIAŁ 4 – POSTĘPOWANIE DYSCYPLINARNE, § 9 – § 26

§ 9

Określa cele postępowania dyscyplinarnego. Zawiera definicję przewinienia dyscyplinarnego i naruszenia dyscypliny służbowej. Obecnie rozporządzenie nie zawiera tzw. katalogu przewinień (dawny § 12). Odejście do takiego rozwiązania wynika przede wszystkim z braku możliwości określenia pełnego katalogu przewinień dyscyplinarnych i naruszeń dyscypliny służbowej z przypisaniem im odpowiednich zagrożeń. Doświadczenia wynikające z poprzednio obowiązujących przepisów wskazywały na niejednokrotnie formalistyczne podejście przełożonych do istniejącego katalogu bez uwzględnienia okoliczności o charakterze materialnym. Dlatego też w obecnie obowiązującym rozporządzeniu nie ma katalogu czynów, za które policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, natomiast jest definicja, ograniczająca te czyny do wyczerpujących znamiona przestępstw i wykroczeń oraz naruszeń dyscypliny polegających na zawinionym niewykonaniu obowiązków wynikających z ustawy, przepisów wykonawczych lub rozkazów i poleceń wydawanych przez uprawnionych przełożonych na podstawie tych przepisów. Czyn ten musi zostać popełniony podczas lub w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. Wyjątkowo policjant może odpowiadać za naruszenie dyscypliny służbowej dokonane poza czasem służby lub nie związane z wykonywaniem obowiązków służbowych, jeżeli przewidują taką odpowiedzialność przepisy szczególne. Obecnie taką odpowiedzialność przewiduje § 10 *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie rodzajów i wzorów legitymacji służbowych i innych dokumentów policjantów, or-*

ganów właściwych do ich wydawania oraz zasad dokonywania wpisów w tych dokumentach z dnia 25 października 1990 r. (Dz. U. nr 78, poz. 463 z późniejszymi zmianami).

§ 10

Określa podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, którą jest uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego lub naruszenia dyscypliny służbowej. „Uzasadnione przypuszczenie” oznacza, że przełożony właściwy w sprawach dyscyplinarnych na podstawie zawiadomienia lub czynności podjętych w trybie ust. 4 § 10 (czynności sprawdzających, które mogą być prowadzone najwyżej przez 30 dni; w porównaniu z poprzednio obowiązującymi przepisami okres ten uległ wydłużeniu – było 14 dni) uznał, iż przypuszczenie jest uzasadnione; jest to sfera tzw. swobodnego uznania. Problematyczne może być w praktyce swobodne uznanie co do uzasadnienia wszczęcia postępowania w wypadku niewykonania przez policjanta polecenia sądu lub prokuratora – art. 59 ust. 2 ustawy, z którego wynika obowiązek wszczęcia postępowania, jak również w sytuacji przewidzianej w § 10 ust. 2 pkt 3 – wszczęcie na polecenie wyższego przełożonego. Co do zasady decyzja również w tych sprawach powinna leżeć w sferze uznania przełożonego właściwego w sprawach dyscyplinarnych, jednakże podległość służbowa (polecenie wyższego przełożonego) będzie skutkowało obowiązkiem wszczęcia takiego postępowania. Podobnie obligatoryjność wszczęcia wynikająca z zapisu art. 59 ust. 2 ustawy będzie powodowała wszczęcie postępowania zawsze w wypadku zawiadomienia przez sąd lub prokuratora o niewykonaniu polecenia przez policjanta. Choć w tym wypadku istnieje możliwość oceny, przepis wskazuje na obowiązek wszczęcia postę-

powania w przypadku nieusprawiedliwionego niewykonania polecenia, czyli w wypadku stwierdzenia jeszcze przed wszczęciem, że niewykonanie było usprawiedliwione, teoretycznie można postępowania nie wszczynać. Za przyjęciem, iż swoboda uznania w wymienionych przypadkach zostaje ograniczona, przemawia zapis § 12 ust. 3 wyłączający możliwość niewszczyniania postępowania przewidzianą w § 12 ust. 2 co do policjantów, którzy nie wykonali polecenia sądu lub prokuratora.

§ 10 ust. 5

Została sprecyzowana data wszczęcia postępowania – na dzień postanowienia o wszczęciu i przedstawieniu zarzutów. Jest to jedno postanowienie, które powinno być niezwłocznie doręczone obwinionemu. W wypadku unikania przez policjanta przyjęcia postanowienia mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące doręczeń; istnieje możliwość uznania za doręczenie postanowienia np. wysłanego pocztą dwukrotnie awizowanego. Rozwiązanie to jest zbliżone do przyjętego w kodeksie postępowania karnego, który również uznaje za dzień wszczęcia postępowania *in personam* dzień wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów.

§ 11

Zawiera katalog elementów, które muszą być zawarte w każdym wydawanym w toku postępowania dyscyplinarnego postanowieniu. Wyjątkiem jest postanowienie o wszczęciu i przedstawieniu zarzutów, które poza elementami wymienionymi w § 11 musi zawierać opis zarzucanego czynu, jego kwalifikację prawną i wyznaczyć policjanta do prowadzenia postępowania. W rozporządzeniu przyjęto zasadę dokumentowania każdego rozstrzygnięcia prowadzącego postępowanie poprzez

wydawanie postanowień, z których zdecydowana większość jest zaskarżalna. O trybie i terminie zaskarżenia obwiniony musi być pouczony w postanowieniu. Zaskarżalne jest m.in. postanowienie o zawieszeniu postępowania (§ 21 ust. 4), postanowienie o odmowie uzupełnienia postępowania (§ 22 ust. 3), postanowienie o umorzeniu postępowania (§ 23 ust. 3), postanowienie o odmowie przyjęcia odwołania wniesionego po upływie terminu (§ 30 ust. 3), postanowienie o wznowieniu i o odmowie wznowienia (§ 39 ust. 5), postanowienia wydane w trybie nadzoru (§ 43 ust. 6). W dwóch ostatnich przypadkach przepisy rozporządzenia określają termin 7-dniowy oraz tryb składania zażaleń do wyższego przełożonego, a jeśli postanowienie zostało wydane przez Komendanta Głównego Policji – nie zażalenie, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W pozostałych przypadkach na podstawie § 45 mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego – art. 141 do 144, mocą których zażalenie wnosi się w terminie 7 dni od daty doręczenia lub ogłoszenia postanowienia do organu wyższego za pośrednictwem organu wydającego postanowienie. Wnie-sienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia.

§ 12

Ustęp 1 zawiera katalog tzw. ujemnych przesłanek, powodujących brak możliwości wszczęcia postępowania.

Ustęp 2 zawiera przesłanki fakultatywnego niewszczywania postępowania z powodu zgłoszenia przez policjanta niezwłocznego zwolnienia ze służby lub tzw. przypadku mniejszej wagi. Zmiana dokonana w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów polega na odstąpieniu od możliwości ukarania policjanta nawet najniższą karą bez postępowania dyscyplinarnego. Teraz można nie wszcząć postępowania tylko

wówczas, gdy przewinienie w ocenie przełożonego nie kwalifikuje się do wymierzenia nawet najniższej kary dyscyplinarnej, lecz przełożony uznaje, że wystarczające będzie przeprowadzenie rozmowy dyscyplinującej. Przepis zawiera wskazówkę oceny mniejszej wagi przewinienia – gdy policjant nie przewidywał możliwości naruszenia dyscypliny służbowej lub mógł i powinien to przewidzieć, nie jest to jednak jedyna okoliczność, która może zostać uznana za przypadek mniejszej wagi.

§ 13

Przełożony właściwy w sprawach dyscyplinarnych nie jest zobowiązany do osobistego prowadzenia postępowania; w postanowieniu o wszczęciu i przedstawieniu zarzutów wyznacza on policjanta, który będzie prowadził postępowanie. Ten musi spełniać warunki określone w § 13 ust. 2; zasada równości stopnia lub stanowiska prowadzącego postępowanie i obwinionego wynika z tradycji wojskowych; wprowadzono dodatkowe kryteria, jakim musi odpowiadać prowadzący postępowanie: posiadanie stopnia policyjnego – minimum młodszego aspiranta, oraz posiadanie kwalifikacji do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych. Odnośnie drugiego warunku nie ma obecnie sprecyzowania, w jaki sposób te kwalifikacje będą weryfikowane. Na dzień dzisiejszy można przyjąć, że przełożony właściwy w sprawach dyscyplinarnych ocenia danego policjanta jako posiadającego odpowiednie kwalifikacje.

W ustępie 3 został określony katalog przyczyn powodujących wyłączenie prowadzącego od udziału w postępowaniu. Może to nastąpić w drodze postanowienia przełożonego właściwego w sprawach dyscyplinarnych na wniosek obwinionego lub prowadzącego postępowanie, który ma obowiązek z urzędu sprawdzić, czy nie zachodzi któraś z przesłanek wyłączających jego udział.

§ 14

Stanowi podstawę odpowiedniego stosowania przepisów o wyłączeniu prowadzącego postępowanie dyscyplinarne od udziału w postępowaniu do przełożonego właściwego w sprawach dyscyplinarnych; decyzję w tych sprawach podejmuje wyższy przełożony.

§ 15

Określa uprawnienia prowadzącego postępowanie dotyczące zbierania dowodów. W tej kwestii nie wprowadzono zmian.

§ 16

Przepis, którego brakowało w poprzednim uregulowaniu, daje podstawę do zmiany zarzutów przedstawionych w postanowieniu o wszczęciu i przedstawieniu zarzutów w trakcie postępowania. Konieczne jest uzasadnienie takiej zmiany.

§ 17

Zawiera katalog uprawnień obwinionego. Zostało dodane nowe uprawnienie obwinionego, mające na celu wzmocnienie jego prawa do obrony – prawo odmowy składania wyjaśnień. Sprecyzowano granice działania obrońcy (w ramach udzielonego pełnomocnictwa i tylko na korzyść obwinionego). W tej sprawie wprowadzono zasadę odmowy uwzględnienia wniosków dowodowych w formie postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie; umotywowane to jest możliwością zgłoszenia tego zarzutu w odwołaniu od orzeczenia oraz zasadą szybkości i ekonomiki procesowej.

Ponadto wprowadzono nowe pojęcie postępowania dowodowego, które powinno zostać ukończone w terminie 30 dni od

jego wszczęcia; wyjątkowo może ono zostać przedłużone do 2 miesięcy przez przełożonego właściwego w sprawach dyscyplinarnych w II instancji lub powyżej 2 miesięcy przez Komendanta Głównego Policji. Dotyczy to terminu zakończenia postępowania dowodowego, czyli wydania postanowienia o zamknięciu postępowania dowodowego, a nie orzeczenia prawomocnej kary.

§ 20

Nie zawiera zmian w porównaniu z § 26 dawnego rozporządzenia. Obowiązek zawiadomienia prokuratora o popełnionym przestępstwie wynika z przepisów kodeksu postępowania karnego.

§ 21

Jest odpowiednikiem § 27 dawnego rozporządzenia, jednym z przepisów najczęściej podnoszonych w zarzutach odwoławczych przez policjantów ukaranych karą wydalenia ze służby za popełnienie przestępstwa, jeszcze przed prawomocnym orzeczeniem sprawy przez sąd. Pozostał nie zmieniony, ponieważ jest przepisem umożliwiającym rozwiązanie stosunku służbowego z policjantem, który popełnił przestępstwo i popełnienie jest oczywiste. Notabene podobne rozwiązanie przewidują przepisy prawa pracy.

Na podkreślenie zasługuje okoliczność, iż przepis ten nie wymaga postawienia policjantowi zarzutów przez prokuratora. Postępowanie karne może być w fazie *in rem*; zarzut, o którym mowa w § 21 ust. 1 i 2 rozporządzenia, dotyczy zarzutu postawionego policjantowi w postępowaniu dyscyplinarnym, a nie karnym. Niewątpliwie ocena „oczywistości” popełnionego przestępstwa jest ułatwiona, gdy prokurator przedstawił poli-

ejantowi zarzut. Jednakże przełożony powinien dokonywać oceny „oczywistości” przede wszystkim na podstawie kryteriów obiektywnych, takich jak np. ujęcie na gorącym uczynku sprawcy, natomiast nawet przyznanie się obwinionego do winy powinno, w celu oceny „oczywistości”, zostać zweryfikowane innymi dowodami.

Nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie zasady zażalenia na postanowienie o zawieszeniu postępowania, sprecyzowanie, że zawieszenie wstrzymuje bieg terminów określonych w rozporządzeniu oraz sprecyzowanie zasad i trybu podjęcia postępowania.

§ 22

W stosunku do § 28 dawnego rozporządzenia został dodany ust. 5, mocą którego odmowa zapoznania się obwinionego z aktami postępowania i złożenia podpisu nie wstrzymuje postępowania. Jest przepis realizujący zasadę szybkości i ekonomiki procesowej. Ponadto dodano ust. 8, który wprowadza rodzaj *quasi*-rozprawy. Jeśli prowadzący postępowanie dyscyplinarne uznaje, że należy obwinionemu wymierzyć karę wydalenia ze służby, obowiązuje inny tryb orzekania kary. Obwinionemu doręcza się sprawozdanie z przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego w terminie umożliwiającym zapoznanie się z nim przed wyznaczoną datą raportu i wzywa się go do stawienia się do raportu do przełożonego właściwego w sprawach dyscyplinarnych. W raporcie tym poza obwinionym uczestniczy prowadzący postępowanie oraz może uczestniczyć przedstawiciel związków zawodowych (związki muszą być powiadomione o terminie raportu). Przełożony właściwy w sprawach dyscyplinarnych po wysłuchaniu obwinionego i zapoznaniu go z wnioskami prowadzącego postępowanie wydaje orzeczenie. Przepi-

su tego nie stosuje się (ust. 9) wobec policjanta tymczasowo aresztowanego, który odmawia stanięcia do raportu, który bez usprawiedliwienia nie stawił się do raportu, któremu przeszkodziła uniemożliwiła stawienie się do raportu w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia o zamknięciu postępowania dowodowego. Przepis ten stanowi pośrednią wskazówkę interpretacyjną terminu, o którym mowa w ust. 8 – „termin umożliwiający zapoznanie się” to 7 dni przed datą raportu.

§ 23 – § 26

Dotyczą umorzenia postępowania dyscyplinarnego i wydania orzeczenia o uniewinnieniu lub ukaraniu obwinionego oraz uznaniu go winnym i odstąpieniu od wymierzenia kary. Precyzują warunki i tryb wydania postanowienia o umorzeniu postępowania (§ 23), orzeczenia o uniewinnieniu, ukaraniu lub uznaniu winnym i odstąpieniu od wymierzenia kary (§ 24). Sprecyzowano zasadę doręczenia ukaranemu orzeczenia wraz ze sprawozdaniem (§ 24 ust. 3), co ma ułatwić mu realizację jego praw do złożenia odwołania. W § 26 zostały określone elementy, które musi zawierać orzeczenie; treść § 25 została już omówiona przy okazji omawiania § 7 rozporządzenia.

ROZDZIAŁ 5 – ZASADY WYMIERZANIA KAR, § 27 – § 29

Zasady wymierzania kar określone w niniejszym rozdziale nie uległy większym zmianom w porównaniu z dawnym rozporządzeniem. Nadal podstawową zasadą jest współmierność kary do czynu i stopnia zawinienia. Ponadto przełożony, wymierzając karę, powinien uwzględnić pobudki działania obwinionego,

okoliczności popełnienia czynu, stopień nasilenia złej woli, ujemne następstwa dla służby, dotychczasowe wyniki w służbie oraz zachowanie się obwinionego poza służbą. Okolicznościami zaostrzającymi wymiar kary są: popełnienie czynu przez policjanta będącego w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka (ta ostatnia okoliczność została dodana); popełnienie przewinienia lub naruszenia dyscypliny służbowej przez policjanta w czasie prowadzonego przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego lub w czasie wykonywania uprzednio wymierzonej kary dyscyplinarnej, jak również w okresie próby określonej w orzeczeniu o warunkowym zawieszeniu wykonania kary lub o warunkowym umorzeniu postępowania karnego; spowodowanie poważnych skutków czynu i popełnienie czynu wobec podwładnego lub wspólnie z nim albo na jego szkodę (ta ostatnia okoliczność jest nowa w porównaniu z dawnym rozporządzeniem).

§ 28

Przepis ten precyzuje zasady wymierzania kar dyscyplinarnych określonych w art. 134 ustawy. Ustęp 1 dotyczy kary zakazu opuszczania miejsca zakwaterowania, którą można wymierzyć tylko policjantowi w służbie kandydackiej, w wymiarze do 21 dni. Ustęp 2 dotyczy kary zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, którą można wymierzyć tylko za czyn polegający na naruszeniu przepisów o ruchu drogowym, podlegający orzecznictwu kolegiów ds. wykroczeń; odrębna ustawa przewiduje orzeczenie takiej kary. Karę tę można wymierzyć samoistnie, a w uzasadnionych przypadkach można ją połączyć z karą wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe lub z karą wydalenia – wynika to z art. 134 ust. 4 ustawy.

§ 29

Określa zakaz wymierzania kary wydalenia ze służby w stosunku do policjanta, którego sąd prawomocnie skazał za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (ust. 1). Przepis ten ma zastosowanie w wypadku np. popełnienia przez policjanta przestępstwa, zawieszenia postępowania dyscyplinarnego do czasu zakończenia postępowania karnego. Jeśli policjant jest skazany za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, zachodzi obligatoryjna przesłanka zwolnienia ze służby, określona w art. 41 ust. 1 pkt 4 ustawy; nie ma więc w tej sytuacji logicznego uzasadnienia wymierzania kary wydalenia.

Orzeczenie kary wydalenia ze służby w stosunku do policjanta pełniącego funkcję z wyboru w organach związku zawodowego w czasie trwania mandatu oraz w rok po jego wygaśnięciu można wymierzyć tylko za zgodą Komendanta Głównego Policji po zasięgnięciu opinii związku, w którym funkcjonariusz pełni lub pełnił funkcję, a także jego organizacji macierzystej. Ograniczenie to wynika z zapisu statutowego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów. Należy podkreślić, że opinia związków nie ma mocy wiążącej, musi jednak być wydana.

Zniesione zostało ograniczenie właściwości przełożonego uprawnionego do wymierzenia kary wydalenia ze służby oficerowi. Teraz czyni to przełożony właściwy w sprawach dyscyplinarnych, niekoniecznie Komendant Główny Policji – jak to było dotychczas.

ROZDZIAŁ 6 – POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE, § 30 – § 33

W postępowaniu odwoławczym nie wprowadzono zbyt wielu zmian. Do najistotniejszych należy wydłużenie czasu na wniesienie odwołania z 3 do 7 dni od momentu doręczenia orzeczenia. Odwołanie składa się za pośrednictwem przełożonego, który wydał orzeczenie. Po upływie 7 dni, jeżeli ukarany nie wniósł odwołania, orzeczenie staje się prawomocne; odwołanie wniesione po upływie tego terminu nie zostaje przyjęte. Od orzeczeń Komendanta Głównego Policji odwołanie nie przysługuje, lecz w tym samym terminie (7 dni) obwiniony może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Po wpłynięciu odwołania przełożony, który wydał orzeczenie w I instancji, w ciągu 7 dni sporządza opinię i odsyła odwołanie wraz z opinią i aktami postępowania do przełożonego rozpatrującego sprawę w II instancji. Sprawa w II instancji jest rozpoznawana na podstawie materiału dowodowego zebranego w postępowaniu dowodowym w I instancji. Jeżeli przełożony właściwy w II instancji oceni ten materiał jako niewystarczający do rozpatrzenia sprawy – uchyli orzeczenie i przekaże sprawę do ponownego rozpatrzenia. W wyjątkowych przypadkach, jeżeli uzupełnienie materiału dowodowego jest konieczne, przełożony rozpatrujący sprawę w II instancji może zlecić wykonanie określonych czynności przełożonemu, który wydał zaskarżone orzeczenie. Po przeprowadzeniu takiego uzupełniającego postępowania należy zapoznać z materiałami uzyskanymi obwinionego, który może w ciągu 3 dni zgłosić uwagi.

Odwołanie powinno zostać rozpatrzone w terminie 14 dni od daty jego otrzymania. Sumując termin 7 dni, jaki ma przełożony, który wydał orzeczenie, z terminem 14 dni, które ma

przełożony rozpatrujący sprawę w II instancji, otrzymujemy 21 dni, kiedy to odwołanie powinno zostać rozpatrzone. Okres ten może ulec wydłużeniu o czas przepływu dokumentów od przełożonego, który wydał orzeczenie, do przełożonego rozpatrującego sprawę w II instancji. Można więc przyjąć, że w ciągu 28 dni od złożenia odwołania powinno ono zostać rozpatrzone. Terminy zarówno 7, jak i 14 dni mają charakter instrukcyjny i ich przekroczenie nie wywołuje żadnych skutków prawnych, może tylko stanowić przesłankę do oceny ewentualnej opieszałości działania przełożonych.

W ramach postępowania odwoławczego przełożony rozpatrujący sprawę może:

- 1) utrzymać w mocy zaskarżone orzeczenie,
- 2) uchylić w całości lub w części i w tym zakresie uniewinnić obwinionego albo wymierzyć inną karę,
- 3) uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia,
- 4) uchylić i przekazać sprawę do sądu honorowego,
- 5) umorzyć postępowanie odwoławcze.

W postępowaniu odwoławczym nie można wymierzyć kary surowszej niż orzeczona w I instancji. Wyjątkiem jest sytuacja, kiedy wymierzona w I instancji kara rażąco narusza prawo lub interes służby.

Zakończenie postępowania dyscyplinarnego następuje z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia: o ukaraniu, o uznaniu winnym i odstąpieniu od wymierzenia kary, o uniewinnieniu, lub postępowania: o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego i przekazaniu sprawy do sądu honorowego.

ROZDZIAŁ 7 – WYKONYWANIE KAR DYSCYPLINARNYCH, § 34 – § 36

Przepisy tego rozdziału praktycznie nie uległy zmianie w porównaniu z dawnym rozporządzeniem. W sposób enumeratywny określają, na czym polega wykonanie poszczególnych kar. Jedyną zmianą jest wprowadzenie dodatkowego kryterium przekazania dokumentu – prawa jazdy organowi właściwemu do ich wydawania (wydziałowi komunikacji urzędu gminy) w wypadku orzeczenia w stosunku do policjanta kary zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na okres dłuższy niż 12 miesięcy. Jest to związane z realizacją przepisów o ruchu drogowym – osoba, której prawo jazdy zostało odebrane na mocy prawomocnego orzeczenia na okres dłuższy niż 12 miesięcy, przed ponownym uzyskaniem prawa jazdy musi zdać egzamin.

ROZDZIAŁ 8 – ZATARCIE KAR DYSCYPLINARNYCH, § 37 – § 38

Pojęcie zatarcia kary uległo zmianie. Karę zatartą uważa się za niebyłą, usuwa się z akt osobowych orzeczenie o ukaraniu i czyni nieczytelnym zapis o karalności.

Nowe rozporządzenie wprowadziło znacznie krótsze okresy zatarc niektórych (najłagodniejszych) kar (§ 37 ust. 2); już po 1 miesiącu zostaje zatarta kara upomnienia, po 3 miesiącach – kara nagany lub aresztu, po 6 miesiącach – kara surowej nagany. Terminy zatarc innych, surowszych kar, pozostały bez zmiany. Karę zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych i innych zaciera się z chwilą upływu terminu, na jaki została orzeczona. Kara wydalenia ze służby nie podlega zatarcu. Wy-

jątkowo, w wypadku nienagannej służby policjanta kary: nagany z ostrzeżeniem, ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe lub obniżenia stopnia oraz ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby mogą być zatarte wcześniej, po upływie terminów wskazanych w § 37 ust. 3. Terminy te nie uległy zmianie. Za wykazanie męstwa oraz za znaczące osiągnięcia w wykonaniu zadań terminy zatrzeć mogą zostać jeszcze bardziej skrócone (też przepis nie zmieniony). Wyjątkiem – karą, która nie może zostać zatarta wcześniej, jest kara zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych i innych pojazdów. Wyjątek ten wynika z faktu, iż jest to kara „przejęta” z kodeksu wykroczeń, stosowana tylko do czynów, za które ten kodeks przewiduje możliwość jej orzeczenia. A kodeks wykroczeń nie zna instytucji wcześniejszego zatarcia orzeczonej kary. Decyzję o zatarcu podejmuje przełożony, który wymierzył karę lub wyższy przełożony – w formie rozkazu o zatarcu.

Jeżeli policjant w okresie przed zatarciem wymierzonej kary zostanie ponownie ukarany, okres zatarcia biegnie na nowo od dnia orzeczenia nowej kary, z tym że okres zatarcia kary surowszej pochłania okres zatarcia kary łagodniejszej (§ 38).

ROZDZIAŁ 9 – WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNEGO, § 39 – § 41

Przyczyny wznowienia postępowania dyscyplinarnego pozostały prawie nie zmienione – ich katalog zawiera § 39 ust. 1. Ograniczona została tylko przesłanka wznowienia – wydanie orzeczenia z naruszeniem przepisów – do sytuacji, kiedy mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia.

Ograniczono okres, w którym wznowienie postępowania jest możliwe – tylko do 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia, natomiast na niekorzyść obwinionego tylko do czasu karalności czynu, czyli w stosunku do naruszeń dyscypliny służbowej i przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona wykroczenia do jednego roku od chwili popełnienia czynu, w stosunku do przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona przestępstwa – do czasu przedawnienia karalności danego przestępstwa.

Postępowanie wznowia przełożony, który wydał orzeczenie kończące postępowanie, chyba że przyczyną wznowienia jest działalność tego przełożonego; wówczas decyzję w przedmiocie wznowienia podejmuje wyższy przełożony. Wznowienie może nastąpić z urzędu lub na wniosek. Wnioskować o wznowienie może ukarany, w wypadku jego śmierci członek rodziny uprawniony do renty rodzinnej. Uprawnienie to wiąże się z wpływem, jaki może mieć fakt ukarania dyscyplinarnego policjanta na wysokość świadczeń przysługujących rodzinie po jego śmierci.

W wyniku wznowienia postępowania przeprowadza się postępowanie, które kończy wydanie orzeczenia o:

- 1) uchyleniu dotychczasowego orzeczenia i wydaniu nowego o uniewinnieniu ukaranego lub o umorzeniu postępowania,
- 2) zmianie dotychczasowego orzeczenia i wymierzeniu innej kary,
- 3) odmowie uchylenia dotychczasowego orzeczenia.

Zasadą jest, że karę inną można wymierzyć tylko w czasie przed ustaniem karalności czynu; orzeczenie kary surowszej jest możliwe tylko wówczas, gdy wznowienie następuje z urzędu i orzeczone kary były rażąco niewspółmierną do popełnionego czynu.

Orzeczenie kary łagodniejszej powoduje uchylenie skutków poprzedniej kary, łącznie z zaliczeniem okresu jej zatarcia, który już minął, na poczet nowej kary.

ROZDZIAŁ 10 – NADZÓR NAD ORZECZNICTWEM DYSCYPLINARNYM, § 42 – § 45

Nadzór i kontrolę nad właściwym prowadzeniem postępowań dyscyplinarnych, orzekaniem kar i stosowaniem wyróżnień sprawuje Komendant Główny Policji. Nadzór nad prawidłowym prowadzeniem postępowań dyscyplinarnych, orzekaniem kar i stosowaniem wyróżnień w jednostkach podległych komendantom wojewódzkim Policji sprawują komendanci wojewódzcy i komendant stołeczny Policji (§ 42 ust. 1 i 2).

Dalsze przepisy precyzują, co mogą uprawnieni przełożeni zrobić w ramach nadzoru:

- wszcząć lub przejąć do własnego prowadzenia postępowanie przed wydaniem orzeczenia w I instancji, jeżeli uznają, że jest to konieczne z uwagi na charakter sprawy;
- uchylić prawomocne orzeczenie dyscyplinarne i albo przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, albo wydać orzeczenie o uniewinnieniu ukaranego, albo umorzyć postępowanie;
- stwierdzić, że orzeczenie zostało wydane z naruszeniem prawa i odstąpić od jego uchylenia ze względu na nieodwracalne skutki, jakie ono wywołało;
- zmienić prawomocne orzeczenie dyscyplinarne;
- uchylić postanowienie o umorzeniu lub zawieszeniu postępowania dyscyplinarnego;

- dokonać zatarcia kary przed upływem terminów zatarcia z mocy prawa.

Analiza wymienionych możliwości wskazuje na bardzo rozległe uprawnienia Komendanta Głównego Policji i komendantów wojewódzkich dotyczące ingerencji zarówno w trakcie toczącego się postępowania, jak i już po uprawomocnieniu się orzeczenia. Należy jednak mieć na uwadze, że każda ingerencja w trakcie prowadzonego postępowania skutkuje wyłączeniem organu jako orzekającego w II instancji.

Przepisy precyzują zakres działań Komendanta Głównego Policji i komendantów wojewódzkich w trybie nadzoru. Komendant Główny Policji ma także uprawnienia kontrolne, co oznacza, że ma on prawo do ustalania stanu faktycznego prowadzonych postępowań dyscyplinarnych, orzeczonych kar i zastosowanych wyróżnień, prawo do ustalania stanu pożądanego w tej kwestii, porównania stanu faktycznego i pożądanego i wskazania wyników tego porównania. Połączenie uprawnień kontrolnych i nadzorczych daje Komendantowi Głównemu Policji, poza prawem dokonania wskazanych ustaleń, także prawo podejmowania określonych działań.

Przepis § 43 określa przesłanki zmiany lub uchylecia prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego. Są to:

- 1) wydanie orzeczenia bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,
- 2) wydanie orzeczenia z naruszeniem przepisów o właściwości,
- 3) wydanie orzeczenia w sprawie już rozstrzygniętej prawomocnym orzeczeniem,
- 4) wydanie orzeczenia w wyniku przestępstwa,
- 5) wydanie orzeczenia niewykonalnego w dniu jego wydania, gdy niewykonalność ma charakter trwały,

- 6) wydanie orzeczenia z naruszeniem ważnego interesu społecznego.

Zmiana orzeczenia w trybie nadzoru na niekorzyść policjanta może nastąpić tylko do czasu przedawnienia karalności czynu, na korzyść zaś – w terminie do 10 lat od uprawomocnienia się orzeczenia. Wyjątek stanowi możliwość uchylecia prawomocnego orzeczenia w każdym czasie, jeżeli jego wydanie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa lub w wyniku przestępstwa. Zmiana lub uchYLECIE orzeczenia bądź postanowienia w trybie nadzoru następuje w formie odpowiedniej – orzeczenia lub postanowienia, podlegających trybowi odwoławczemu.

§ 44

Nowy przepis reguluje uchylanie orzeczeń dyscyplinarnych w stosunku do osób już zwolnionych ze służby w Policji. Zgodnie z tym przepisem uchylenie orzeczeń dyscyplinarnych w stosunku do tych osób jest ograniczone do kar: wydalenia ze służby, wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe lub obniżenia stopnia. Ograniczenie liczby kar, które mogą być uchylone w stosunku do byłych policjantów, jest podyktowane tym, że wymienione kary odnoszą skutek w postaci decyzji administracyjnych mających następstwa w wysokości świadczeń pobieranych przez te osoby lub ich rodziny. Do postępowania w tych sprawach stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Dobiesława W Ł O D A R S K A

Odpowiedzialność materialna za szkody wyrządzone w mieniu Policji

Przedmiotem naszych rozważań jest zagadnienie odpowiedzialności materialnej za szkody wyrządzone w mieniu Policji oraz informacja na temat prac legislacyjnych prowadzonych w tej kwestii. Obecnie odpowiedzialność tę regulują:

- w stosunku do funkcjonariuszy – *dekret o odpowiedzialności materialnej żołnierzy za szkody wyrządzone jednostce wojskowej z 5 października 1955 r.* (Dz. U. nr 40, poz. 247 z późn. zm.),
- w stosunku do pracowników cywilnych – kodeks pracy, przepisy zawarte w dziale piątym w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy kodeks pracy (Dz. U. nr 24, poz. 110).

Dekret z 1955 r. jest przepisem prawa materialnego chyba najbardziej nie akceptowanym przez policjantów. Należy jednak zaznaczyć, że nie odbiega on w istotny sposób od rozwiązań przyjętych w kodeksie pracy. Generalna bowiem zasada wyrażona w wymienionych aktach prawnych zobowiązuje sprawcę do naprawienia szkody wyrządzonej ze swej winy. Powołane przepisy wyodrębniają także odpowiedzialność za mienie powierzone oraz z tytułu wyrządzenia szkody osobie trzeciej podczas wykonywania obowiązków służbowych. Trzeba dodać, że art. 415 i następne kodeksu cywilnego zobowiązują także sprawcę do naprawienia szkody.

Przepisy prawne zatem odnoszące się do różnych sytuacji faktyczno-prawnych nakładają na sprawcę ten sam obowiązek, mianowicie obowiązek naprawienia szkody według zasad w nich wyrażonych. Odrębność procedury polega na dochodzeniu od policjantów wykonania powyższego obowiązku na drodze administracyjno-prawnej.

Przepisy dekretu z 1955 r. z pewnością nie odpowiadają w całości obecnym potrzebom, nie wyjaśniają bowiem wszystkich pojęć, jakimi się posługują, np. pojęcia winy i szkody. Wystarczy porównać treści art. 1 dekretu i art. 114 i 115 kodeksu pracy. Podjęcie prac legislacyjnych było więc niezbędne. Rozpoczęto je w Departamencie Finansów MSWiA. Nie wspominam o wcześniejszej współpracy Policji z UOP. Funkcjonujący wówczas w strukturach MSW Urząd Ochrony Państwa podjął prace w omawianej dziedzinie, jednak przyjęte wtedy uzgodnienia stały się nieaktualne. Przedłożony do konsultacji w marcu br. projekt ustawy o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy zawierał rozwiązania, które, zdaniem Biura Finansów, czyniły przepisy nieczytelnymi, wprowadzały bowiem wiele zbędnych zapisów będących powtórzeniem treści niektórych przepisów kodeksu karnego, zwłaszcza art. 7 k.k. Nadto wprowadzono dualizm w postępowaniu w sprawach szkód i poddawaniu decyzji administracyjnych kontroli sądów pracy. Zawarte w projekcie rozwiązania burzyły istniejący system instancyjnego postępowania administracyjnego, a w konsekwencji kontroli tych orzeczeń przez Naczelny Sąd Administracyjny, który, jak się przewiduje, uzyska uprawnienia kontrolne także w kwestii merytorycznego rozstrzygnięcia o istocie sprawy.

Poza tym w projekcie nie zostały określone przesłanki przemawiające za pominięciem kwestii dotychczas uregulowanych w dekrete, a dotyczących:

- zakresu odpowiedzialności materialnej za szkody wynikające z czynu przestępnego,
- zwrotu nienależnego świadczenia.

W przedłożonym projekcie jest wiele innych mankamentów i błędów, do których należy zaliczyć przede wszystkim:

- przyjęcie odpowiedzialności w wysokości wyrządzonej szkody, a nie w wysokości rzeczywistej straty (patrz art. 115 k.p.);
- przyjęcie sformułowania prowadzącego do wniosku, że funkcjonariusz, który wyrządził szkodę z winy nieumyślnej, ponosi alternatywnie odpowiedzialność szkodową, dyscyplinarną albo karną;
- brak określenia granic dopuszczalnego obniżenia wysokości odszkodowania;
- brak regulacji dotyczących udzielania ulg w postaci odroczenia lub ratalnej spłaty odszkodowania.

Nie uregulowano również wielu istotnych zagadnień związanych ze sposobem ustalania wysokości szkody kwalifikowanej, odpowiedzialności za szkody wyrządzone pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających oraz czynności, które przerywają bieg przedawnienia.

Reasumując, przedłożony projekt umowy nie znalazł akceptacji Biura Finansów, które zgłosiło krytyczne uwagi oraz podważyło celowość wydania aktu prawnego w zaproponowanym kształcie. Należy nadmienić, że Policja stoi na stanowisku, iż powyższa problematyka powinna być uregulowana w odpowiednich ustawach pragmatycznych poszczególnych

służb. Taka propozycja została zgłoszona na spotkaniu w tym samym gremium w listopadzie 1996 r.

Niezależnie od prac legislacyjnych, mających na nowo uregulować zasady odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy, są prowadzone prace nad przepisami regulującymi tryb postępowania w omawianych sprawach. Wiąże się to z tym, że *zarządzenie nr 63/83 Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie postępowania w przypadkach szkód w majątku resortu spraw wewnętrznych* z dnia 11 lipca 1983 r. narusza z jednej strony ustalony przepisami kodeksu postępowania administracyjnego porządek prawny, z drugiej – zawiera przepisy prawa materialnego, a te nie stanowią podstawy do orzekania o odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy. Należy bowiem wyjaśnić, że zgodnie z delegacją zawartą w art. 17 w związku z art. 19 ust. 2 dekretu Minister Spraw Wewnętrznych był upoważniony wyłącznie do wydania przepisów określających tryb postępowania. Wszelkie przepisy prawa materialnego zatem zawarte w zarządzeniu wykraczają poza udzieloną delegację. Stąd Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 2 lutego 1993 r. sygn. akt P 4/92 słusznie orzekł, że wymienione w wyroku przepisy nie są zgodne z upoważnieniem zawartym w art. 17 dekretu. Trzeba pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny badał zgodność tylko tych przepisów, które były zawarte w pytaniu prawnym ze względu na ograniczenia przewidziane w art. 24 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Nie mógł więc dokonać abstrakcyjnej kontroli tego aktu normatywnego. Ponadto w związku z ustanowieniem Komendanta Głównego Policji dysponentem wydzielonej części budżetu państwa i powołaniem od 1 lipca 1997 r. dysponentów środków budżetu państwa II i III stopnia, określenie w § 35 zarządzenia organów właściwych do wydawania orzeczeń pozbawia prawa niektó-

rych dysponentów do rozstrzygnięcia spraw szkodowych, mimo że szkoda powstała w mieniu pozostającym w ich dyspozycji.

Ostatni projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia organów właściwych do orzekania w sprawach szkód wyrządzonych resortowi spraw wewnętrznych i administracji, określenia zasad postępowania wyjaśniającego i trybu postępowania w sprawach wydawania orzeczeń o odszkodowaniu, nadawania klauzuli wykonalności oraz umarzania należności z tytułu szkód, przesłany do uzgodnień międzyresortowych, zawiera przepisy specyficzne dla prowadzonych postępowań w sprawach z tej grupy. W pozostałych odwołuje się do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

W projektowanym rozporządzeniu przyjęto rozwiązania zaproponowane przez Policję, a dotyczące określenia mienia, kierownika jednostki, organów uprawnionych do wydawania orzeczeń w I i II instancji. W skrócie można powiedzieć, że pod pojęciem mienia należy rozumieć mienie poszczególnych jednostek będących dysponentami środków budżetu państwa oraz mienie jednostek bezpośrednio im podległych nie będących dysponentami środków budżetu państwa, a także mienie przekazane przez inne jednostki w użytkowanie lub na przechowanie. Pod pojęciem kierownika jednostki należy rozumieć kierownika, w którego mieniu szkoda powstała i będącego dysponentem środków budżetu państwa. Organem władnym do wydania orzeczenia w sprawach szkód jest kierownik jednostki.

Organem odwoławczym – i to jest nowość – od orzeczeń wydanych przez kierownika będącego dysponentem III stopnia nie podlegającego bezpośrednio dysponentowi wyodrębnionej części budżetu państwa jest kierownik będący dysponentem II

stopnia. Wszelkie skargi na te decyzje zatem będą rozpatrywać zamiejscowe ośrodki Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kolejną nowością jest rezygnacja z zatwierdzeń orzeczeń o umorzeniu przez organ wyższego stopnia w zależności od umarzonej kwoty. W to miejsce określono organy uprawnione do wydawania orzeczeń, jeżeli wysokość szkody przekracza stokrotność najniższego wynagrodzenia pracowników obowiązującego w miesiącu ujawnienia szkody. Zgodnie z dyspozycją zawartą w § 24 ust. 2 projektu, organami uprawnionymi do umarzania należności są kierownicy będący dysponentami środków budżetu państwa II stopnia oraz dysponent wyodrębnionej części budżetu państwa. Zasady prowadzenia postępowania wyjaśniającego nie odbiegają w znaczący sposób od rozwiązań przyjętych w istniejącym zarządzeniu.

Policja przeforsowała zasadę, że sprawozdanie sporządza się dopiero po zapoznaniu sprawcy szkody z materiałami sprawy i to jest podstawowe odstępstwo od dotychczasowych zasad. Ma to istotne znaczenie, propozycje prowadzącego postępowanie wyjaśniające co do rozstrzygnięcia sprawy nie były bowiem tożsame z decyzją organu odszkodowawczego. Ta odmienność stanowiła niejednokrotnie przyczynę wnoszenia odwołań.

Orzeczenie oczywiście musi spełniać wymogi określone w art. 107 k.p.a., ale wprowadzono nowy element, mianowicie w uzasadnieniu orzeczenia organ będzie musiał wskazać podstawę ustalenia wysokości szkody.

Reasumując, przyjęte rozwiązania zwiększą niewątpliwie zadania państwa w kwestii obsługi prawnej. Będzie to zwłaszcza dotyczyć spraw, w których zamiejscowe ośrodki Naczelnego Sądu Administracyjnego będą właściwe do rozpatrywania skarg wniesionych na orzeczenia organu odwoławczego, jakim

stanie się kierownik jednostki będący dysponentem środków budżetu państwa II stopnia.

Obecnie przekażę Państwu informację o wydanych przez Naczelnego Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokach w następujących sprawach szkodowych:

1. Wyrokiem z dnia 2 marca 1994 r., sygn. akt II S.A. 27/93 sąd oddalił skargę na orzeczenie o odpowiedzialność materialną w pełnym rozmiarze (art. 5 dekretu) z tytułu utraty mienia powierzonego skarżącemu się, z którego korzystali policjanci z Komendy Rejonowej Policji. Brak wprowadzenia mechanizmów kontrolnych nad mieniem powierzonym, a zatem brak dołożenia szczególnej staranności, o której mowa w art. 5 ust. 2 dekretu z 1955 r., stanowił źródło odpowiedzialności materialnej.
2. Policjant pełniący funkcję komendanta odpowiada za szkodę wyrządzoną przez podległego mu funkcjonariusza z tytułu braku nadzoru, jeśli ten brak należytego sprawowania funkcji komendanta przyczynił się do powstania szkody (wyrok z dnia 13 maja 1996 r., sygn. akt II S.A. 375/95).
3. Wyrokiem z dnia 1 października 1997 r., sygn. akt II S.A. 1945/97 sąd podzielił pogląd Policji, że sprawca odpowiada za szkodę w pełnym rozmiarze na podstawie art. 6 dekretu z 1955 r., mimo że był skazany za czyn nie powodujący bezpośrednio szkody w mieniu Policji; odpowiadał za zabór samochodu. Szkada w majątku Policji powstała na skutek uszkodzenia powyższego pojazdu w wyniku kolizji drogowej.
4. Upadłość ubezpieczyciela ubezpieczającego policjanta w ramach ubezpieczenia grupowego nie pozbawia Policji prawa dochodzenia od sprawcy odszkodowania, wybór strony pozwanej

bowiem należy do poszkodowanego (wyrok z dnia 10 października 1997 r., sygn. akt II S.A. 162/97).

5. Przekazanie samochodu służbowego innemu funkcjonariuszowi posiadającemu uprawnienia do prowadzenia pojazdów służbowych bez zgody przełożonych stanowi źródło domagania się naprawienia szkody w granicach trzech uposażeń niezależnie od orzeczonej odpowiedzialności materialnej od samego sprawcy (wyrok z dnia 24 kwietnia 1998 r., sygn. akt II S.A. 237/98).

Jednocześnie są prowadzone prace legislacyjne nad ustawą wypadkową, która określałaby na nowo uprawnienia funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Urzędu Ochrony Państwa i Służby Więziennej z tytułu doznanego uszczerbku na zdrowiu w związku z pełnieniem służby albo wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby. Projekt nowej ustawy zatem normuje zakres odpowiedzialności odszkodowawczej jednostek organizacyjnych, w których funkcjonariusze pełnią służbę.

Ustawowa definicja wypadku zawarta w art. 2 obowiązującej ustawy i projektu jest zbieżna. Usunięto oczywiście treść pkt. 3 odnoszącą się do zadań wykonywanych na rzecz działających w resorcie spraw wewnętrznych organizacji politycznych. W pkt. 5 projektu w miejsce terminu „przedstawiciel organu państwowego” wprowadzono uściślenie przedstawicieli organów, którym funkcjonariusz udziela pomocy, zawężając wyłącznie do organów administracji państwowej, sądu i prokuratury. Z art. 2 projektu wyodrębniono zapis dotyczący wypadków zaistniałych w czasie odbywania bezpośredniej drogi do i z miejsca wykonywania czynności służbowych. W ust. 2 tegoż

artykułu zrównano wypadki powstałe w wyżej wymienionych okolicznościach z wypadkami w służbie, a także podczas wykonywania zadań zleconych przez organizacje zawodowe działające w jednostce macierzystej funkcjonariusza. Zasady uznawania tych zdarzeń za wypadki w związku ze służbą nie zostały sprecyzowane zarówno w projekcie ustawy, jak i w przepisach wykonawczych, tj. na wzór zasad ustalonych w § 14 i § 15 *rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Polityki Socjalnej oraz Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie zasad i trybu orzekania o uszczerbku na zdrowiu oraz wypłacania świadczeń z tytułu wypadków przy pracy, w drodze do pracy i z pracy oraz z tytułu chorób zawodowych z dnia 17 października 1975 r.* (Dz. U. nr 36, poz. 199). Jeżeli zatem sugestie Biura Finansów dotyczące tej kwestii nie zostaną uwzględnione, praktyka musi wypracować zasady, korzystając z wzorów z powszechnej ustawy wypadkowej.

Następnie zmieniono zapis art. 5, odnoszący się do procentowego trwałego uszczerbku doznanego wskutek choroby, uprawniający do odszkodowania – z 20 na 10%. Krótko mówiąc, treść tego przepisu dostosowano do praktyki, od 1975 r. bowiem ten procentowy uszczerbek uzasadnia przyznanie odszkodowania.

W projekcie utrzymano zapis o przyznaniu odszkodowania obliczanego na podstawie uposażenia, z tym że wprowadzono generalną zasadę, iż odszkodowanie nie może być niższe od kwot ogłaszanych przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Usankcjonowano zatem dotychczasowy stan.

Nowością, jaką projektodawcy wprowadzają, jest ściśle określenie daty ustalania odszkodowania. Przyjęto, że odszkodowanie oblicza się według stawek z dnia wydania orzeczenia.

Policja oponowała przeciw przyjętemu rozwiązaniu powołując się na orzecznictwo i praktykę, w tym uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 1982 r., sygn. akt UZP 8/82 („Służba Pracownicza” 1982, nr 11, s. 27), że odszkodowanie określa się w wysokości przewidzianej obowiązującymi przepisami w dacie ostatecznego ustalenia uszczerbku na zdrowiu w postępowaniu prawomocnie rozstrzygającym sprawę o jednorazowe odszkodowanie przez komisję lekarską lub sąd. W projekcie została zmieniona treść dotychczasowego art. 4 określającego zasady nieprzyznawania odszkodowań. W ust. 1 usunięto zapis dotyczący udowodnienia przez jednostkę przyczyny zdarzeń powodujących uszczerbek, które powstały na skutek umyślnego lub rażąco niedbałego działania bądź zaniechania funkcjonariusza. Usunięcie słowa „udowodnionego” nie zmienia jednak faktu, że na organie odszkodowawczym pozostanie ciężar udowodnienia okoliczności uzasadniających odmowę przyznania odszkodowania. Zapis ust. 2 tegoż artykułu pozostawiono bez zmian uzupełniając jego treść o stwierdzenie, że odszkodowanie nie przysługuje nie tylko wtedy, gdy „wyłączną przyczyną” było zachowanie funkcjonariusza spowodowane nadużyciem alkoholu, lecz także gdy jest po zażyciu narkotyków lub innych środków odurzających. Projektodawcy nie uwzględnili i tu sugestii Policji o zmianie zapisu, który pozbawiłby funkcjonariusza prawa do odszkodowania, jeżeli przyczynił się on w znacznym stopniu do zdarzenia na skutek spożycia alkoholu itp.

Następnie w art. 6 projektu zmieniono zasady przyznawania odszkodowania członkom rodziny funkcjonariusza, który poniósł śmierć. Proponuje się przyznanie odszkodowania tym osobom, które spełniają warunki określone w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz w wy-

sokości w nich określonych. Przyjęto – i to także nowość – że odszkodowanie przysługujące małżonkowi lub dziecku, które jest sierotą zupełnym, nie może być niższe niż kwota dwunastomiesięcznego uposażenia z dnia ustalania odszkodowania.

Utrzymano prawo przyznawania w szczególnie uzasadnionych przypadkach odszkodowania w wyższej kwocie niż wynika to z zasad ogólnych. Uwzględniono wniosek Biura Finansów, że od decyzji tych nie przysługuje odwołanie. Jest to bowiem świadczenie bezrozszerzeniowe. Projekt ustawy pozbawia natomiast funkcjonariuszy prawa do odszkodowania za przedmioty osobistego użytku, jeżeli na skutek wypadku funkcjonariusz nie doznał uszczerbku na zdrowiu, mimo iż Policja nie wyraziła zgody na powyższe rozwiązanie. Uwzględniono jedynie propozycję, że wysokość odszkodowania za przedmioty osobistego użytku ustala się wg cen z daty orzekania odszkodowania, ale dotyczy to wyłącznie tych zdarzeń, w których funkcjonariusz doznał także uszczerbku na zdrowiu.

Niezależnie od prac nad ustawą wypadkową są prowadzone prace legislacyjne nad przepisami wykonawczymi do ustawy. W myśl § 2 projektu rozporządzenia organami odszkodowawczymi są dysponenci środków budżetu państwa w stosunku do bezpośrednio podległych im funkcjonariuszy, a w stosunku do kierowników jednostek i ich zastępców – przełożeni. W myśl § 5 projektu na funkcjonariusza został nałożony obowiązek bezzwłocznego zawiadomienia o wypadku, jeśli stan zdrowia na to pozwala; obowiązek taki ma także lekarz służby zdrowia MSWiA udzielający funkcjonariuszowi pierwszej pomocy. Nadto przełożony został zobligowany do wykonania powyższego obowiązku, jeżeli funkcjonariusz doznał ciężkiego uszkodzenia ciała.

W myśl projektu organ odszkodowawczy wydaje decyzje pozytywne i negatywne. Na wniosek Policji zmieniono treść § 11 dotychczasowego rozporządzenia i nie budzi już wątpliwości zapis tego przepisu, zobowiązujący organ odszkodowawczy do wydania decyzji o odmowie przyznania odszkodowania. Rozwiązanie to dotyczy także decyzji uznaniowych.

Projekt rozporządzenia zawiera nie tylko przepisy w sprawie przyznawania i wypłat odszkodowań, lecz także unormowania dotyczące sporządzania protokołów i działania komisji powypadkowych. Nowe rozporządzenie zatem stanowiłoby kompendium przepisów w sprawach określania trybu, ustalania okoliczności i przyczyn wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Urzędu Ochrony Państwa i Służby Więziennej.

Policja, wypłacająca funkcjonariuszowi lub jego rodzinie odszkodowanie na podstawie obowiązującej *Ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej* z dnia 16 grudnia 1972 r. (Dz. U. nr 53, poz. 345 z późn. zm.), jest uprawniona do zwrotnego dochodzenia wypłaconych świadczeń od sprawcy szkody. Podstawą prawną dochodzenia roszczenia jest zastosowany w drodze analogii przepis art. 441 § 3 k.c.

W związku z niejednolitym poglądem doktryny i orzecnictwa sądu wątpliwości budziła możliwość dochodzenia od sprawcy wypadku komunikacyjnego wypłaconego policjantowi uposażenia za okres jego niezdolności do pełnienia służby. Zwracano na to uwagę podczas obrad Zespołu do Spraw Szkód w Majątku Policji w listopadzie 1996 r. Obecnie kwestia ta została rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy. W dniu 21 października 1997 r. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów

(sygn. akt III CZP, OSN IC 1998, z 2, poz. 19) podjął uchwałę, której treść należy przytoczyć w pełnym brzemieniu: „Jeżeli wypadek funkcjonariusza Policji pozostający w związku z pełnieniem służby był jednocześnie wypadkiem powodującym szkodę wynikłą z ruchu pojazdu mechanicznego, Skarbowi Państwa, który wypłacił temu funkcjonariuszowi odszkodowanie za zniszczoną odzież na podstawie art. 10 *Ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej* z dnia 16 grudnia 1972 r. (Dz. U. nr 53, poz. 345 ze zm.) oraz uposażenie należne w razie choroby na podstawie art. 121 ust. 1 *Ustawy o Policji* z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. nr 30, poz. 179 ze zm.), przysługuje do sprawcy wypadku roszczenie o zwrot równowartości tych świadczeń”.

**Zasady zamieszczania prac
w „Biuletynie Prawnym” Komendy Głównej Policji**

1. W czasopiśmie są publikowane prace z dziedziny prawa.
2. Prace nie powinny przekraczać objętości 1 a.a. (około 22 stron).
3. Przyjmujemy prace pisane na maszynie, na jednej stronie Arkusza A-4, z podwójnym odstępem między wierszami i marginesem 4 cm albo zapisane na dyskietce komputerowej (w programie Word).
4. Zastrzegamy sobie prawo dokonywania w nadsyłanych pracach skrótów, zmian tytułów, podtytułów i poprawek stylistycznych.
5. Za wydrukowane prace autorzy nie otrzymują honorarium.
6. Prace do druku należy składać lub nadsyłać pod adresem:

Komenda Główna Policji
Biuro Prawne
ul. Puławska 148/150
05-514 Warszawa