

NR 1(44)

ISSN 1506-5170

BIULETYN PRAWNY



KOMENDA GŁÓWNA POLICJI

WARSZAWA 2013

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI

ISSN 1506-5170



Biuletyn Prawny

Nr 1(44)

Warszawa 2013

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

Dariusz JANKOWSKI (zastępca przewodniczącego), Bronisław KACHNIKIEWICZ, Robert LEWANDOWSKI, Jan ŁOZIŃSKI, Anna NIEWIADOMSKA, Ewa RUDNICKA (sekretarz), Maciej SŁAWIŃSKI (przewodniczący), Barbara ŚWIĄTKIEWICZ, Anna TERYKS, Izabela WŁODARSKA

REDAKCJA I KOREKTA

Ewa RUDNICKA

PROJEKT OKŁADKI

Danuta CZERSKA

SKŁAD KOMPUTEROWY

Małgorzata REKS-STABACH

© COPYRIGHT BY KOMENDA GŁÓWNA POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE

ISSN 1506-5170

Spis treści

R. LEWANDOWSKI , <i>Postępowanie funkcjonariuszy Policji w sytuacji zgłoszenia przez obywatela zablokowania przez prywatne podmioty koła jego pojazdu, pozostawionego poza drogą publiczną, strefą zamieszkania i strefą ruchu (opinia prawna)</i>	5
M. SŁAWIŃSKI , <i>Podstawy prawne kontroli ochrony informacji niejawnych</i>	12
T. NIEWIEROWSKI , <i>Ustalanie wysługi lat uwzględnianej przy określaniu wysokości uposażenia</i>	15
B. KACHNIKIEWICZ , <i>Wyplata policjantowi dodatku z tytułu wysługi lat za okres trzech lat wstecz w związku z zaliczeniem do tej wysługi dotychczas nieudokumentowanych okresów zatrudnienia (polemika)</i>	17
A. KORCZ-MACIEJKO , <i>Pomoc pieniężna dla dziecka policjanta, który poniósł śmierć w związku ze służbą</i>	21
C. FRENDLER-BIELICKA , <i>Czy istnieją podstawy prawne do pobrania krwi w celu ustalenia zawartości alkoholu w organizmie, w przypadku gdy policjant przebywa w stanie po użyciu alkoholu w obiektach Policji i pełni służbę, a sprzeciwia się badaniu wydychanego powietrza (opinia prawna)</i>	42
M. SŁAWIŃSKI , <i>Uprawnienie pełnomocnika ochrony informacji niejawnych KPP(KMP) do zwracania się bezpośrednio do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o sprawdzenie osoby, wobec której ten pełnomocnik prowadzi postępowanie sprawdzające</i>	45

Robert LEWANDOWSKI
radca prawny
Komenda Główna Policji

Postępowanie funkcjonariuszy Policji w sytuacji zgłoszenia przez obywatela zablokowania przez prywatne podmioty koła jego pojazdu, pozostawionego poza drogą publiczną, strefą zamieszkania i strefą ruchu (opinia prawna)

W maju 2012 r. Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach zwrócił się do Dyrektora Biura Prawnego KGP z prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytanie, *czy policjant ma prawo lub obowiązek „przymuszenia” podmiotu prywatnego do zdjęcia blokady z kół pojazdu oraz o wskazanie prawidłowego trybu postępowania policjanta w sytuacji, gdy obywatel zgłosi interwencję związaną z blokowaniem kół jego pojazdu pozostawionego poza drogą publiczną, strefą zamieszkania i strefą ruchu przez podmioty niewymienione w art. 130a ust. 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.*

Poniżej przedstawiam stanowisko dotyczące prawnych aspektów związanych z blokowaniem przez prywatne podmioty kół pojazdów pozostawionych poza drogą publiczną, strefą zamieszkania i strefą ruchu.

Zgodnie z art. 130a ust. 8 i 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 908, z późn. zm.), pojazd może być unieruchomiony przez zastosowanie urządzenia do blokowania koła w przypadku pozostawienia go w miejscu, gdzie

jest to zabronione, lecz nieutrudniającego ruchu lub niezagrażającego bezpieczeństwu. Pojazd unieruchamia Policja lub straż gminna (miejska).

Przepisy prawne nie dają podstaw prawnych do unieruchamiania pojazdów poprzez stosowanie blokad na koła przez podmioty prywatne (np. firmy ochroniarskie).

Moim zdaniem powyższa okoliczność prawna nie może powodować zbyt daleko idących konsekwencji prawnych dla właściciela drogi wewnętrznej, znajdującej się poza strefą zamieszkania i strefą ruchu. W polskim systemie prawnym podmioty prywatne, odmiennie niż organy władzy publicznej, mają bowiem swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone. To organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Takie rozróżnienie wynika z – wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zasady legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten zawiera normę nakazującą, aby wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej oraz, tym samym, zakazuje domniemania jego kompetencji. Organ władzy publicznej nie może poprzestać na stwierdzeniu braku zakazu podejmowanych przez niego działań, tak jak mogą uczynić to podmioty prywatne, ale musi wskazać istnienie szczególnej normy uprawniającej go do konkretnego działania.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania prawne o charakterze systemowym, przejdę do oceny blokowania przez prywatne podmioty kół pojazdów w świetle najpierw przepisów szeroko rozumianego prawa karnego (obejmującego także wykroczenia), a następnie przepisów prawa cywilnego.

Z punktu widzenia Policji prawo karne ma zasadnicze znaczenie dla wskazania prawidłowego postępowania funkcjonariuszy Policji w sytuacji zgłoszenia przez obywatela zablokowania przez prywatne podmioty koła jego pojazdu, pozostawionego poza drogą publiczną, strefą zamieszkania i strefą ruchu.

Należy także wyraźnie zaznaczyć, że nie każde zachowanie osób występujących w imieniu i na rzecz prywatnych podmiotów, które pozbawione jest podstaw prawnych, wyczerpuje znamiona czynu zabronionego.

Moim zdaniem, blokowanie przez prywatne podmioty kół pojazdów nie jest przestępstwem ani wykroczeniem. Poniżej zaś przedstawię krótko argumenty, przemawiające za niezasadnością zastosowania 4 przepisów karnych (penalizujących 3 przestępstwa i 1 wykroczenie), które są najczęściej rozpatrywane w sytuacji blokowania przez prywatne podmioty kół pojazdów, pozostawionych poza drogą publiczną, strefą zamieszkania i strefą ruchu.

W art. 191 § 1 k.k. (*stosowanie przemocy wobec osoby lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia*) przymus wobec osoby w celu zmuszenia jej do określonego zachowania może polegać tylko na bezpośrednim fizycznym oddziaływaniu na osobę. W powyższym przypadku mamy wprawdzie do czynienia ze zmuszaniem osoby do określonego zachowania się poprzez stosowanie przymusu, ale jest to przymus pośredni, polegający na oddziaływaniu na osobę poprzez postępowanie z rzeczą.

Na gruncie kodeksu karnego z 1997 r. nastąpiło ograniczenie (w stosunku do art. 167 § 1 k.k. z 1969 r.) pojęcia przemocy, jako jednej z form zmuszania, do „przemocy wobec osoby”. Było to podyktowane dążeniem do ograniczenia znaczenia tego pojęcia, jakie nadawano mu zarówno w judykaturze, jak i doktrynie (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 1998 r., I KZP 22/98, OSNKW 1999, nr 1–2, poz. 2). W doktrynie zdecydowanie przeważa pogląd, iż *de lege lata* przemoc wobec osoby musi być interpretowana wąsko (tzn. jako przemoc skierowana wobec człowieka, a nie wobec rzeczy), choć podnieszone są wątpliwości, czy takie ograniczenie penalizacji jest słuszne (A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, 2010, s. 133). Pogląd, że na gruncie art. 191 w grę wchodzi zarówno przemoc wobec osoby, jak i wobec rzeczy, wypowiada K. Grzegorzczak (glosa, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1999, nr 1–2, s. 161–162); M. Filar (glosa, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8, s. 115).

W omawianym przypadku nie są spełnione znamiona z art. 284 k.k. (*przywłaszczenie sobie cudzej rzeczy ruchomej*), gdyż osoba blokująca koło pojazdu nie ma zamiaru rozporządzać rzeczą jak własną, bez intencji jej zwrócenia właścicielowi.

Blokowanie kół pojazdów nie zawiera także znamion czynu zabronionego, określonego w art. 286 § 1 k.k. (*w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadzenie innej osoby do niekorzystnego rozpo-*

rządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania). Przy wjazdach na teren prywatny bądź na jego wybranych odcinkach właściciel lub zarządca tego terenu ustawia zazwyczaj tablicę z regulaminem zawierającym informacje o pojazdach, którym postój jest tam dozwolony, blokowaniu kół pojazdom nieuprawnionym do postoju oraz opłatach za postój. W takiej sytuacji trudno zaś dowodzić, że właściciel lub zarządca terenu prywatnego doprowadził inną osobę, która nie zastosowała się do jednoznacznie sformułowanych i łatwo widocznych zasad postępowania na tym terenie, do niekorzystnego rozporządzenia własnym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wykorzystania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania.

Jednocześnie należy wyraźnie zaznaczyć, że w konkretnych okolicznościach faktycznych może jednak dojść do spełnienia znamion czynu zabronionego, omawianych wyżej jedynie w sposób ogólny przestępstw, czy też nawet mogą zostać popełnione inne przestępstwa (np. przeciwko mieniu). Każdy przypadek musi być zatem oceniany indywidualnie z uwzględnieniem całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych w nim występujących.

Bardziej skomplikowane wydaje się ewentualne wyczerpanie znamion wykroczenia z art. 121 § 2 k.w. (*bez zamiaru uiszczenia należności wyłudzenie pożywienia lub napoju w zakładzie żywienia zbiorowego, przejazdu środkiem lokomocji należącym do przedsiębiorstwa niedysponującego karami pieniężnymi określonymi w taryfie, wstępu na imprezę artystyczną, rozrywkową lub sportową, działania automatu lub innego podobnego świadczenia, o którym wie, że jest płatne*) przez osobę pozostawiającą pojazd na terenie prywatnym, na którym postój jest płatny. Szczegółowo omówiła ten przepis radca prawny Elżbieta Kostecka w informacji prawnej dla Komendanta Miejskiego Policji w Sosnowcu z dnia 30 stycznia 2009 r. Podzielałam wyrażony przez nią pogląd, że wyczerpanie znamion art. 121 § 2 k.w. zajdzie w sytuacji, gdy za postój pojazdu jest przewidziana opłata, a użytkownik wiedząc o tym, opłaty takiej nie uiszcza. Przy czym istotne jest, czy jest to opłata za postój, czy też kara pieniężna za zaparkowanie pojazdu poza miejscami do tego wyznaczonymi lub za demontaż blokady kół pojazdu. W przypadku kary pieniężnej nie mamy bowiem do czynienia z ekwiwalentem

świadczenia pieczy nad pojazdem, nie można zatem także mówić o wyłudzeniu *innego podobnego świadczenia*. Wypełniać znamiona omawianego wykroczenia będzie więc tylko takie zachowanie kierowcy, który świadomie zaparkował pojazd w strefie płatnego postoju bez zamiaru uiszczenia należności, co jednak w praktyce może być trudne do udowodnienia.

Ze względu zaś na konieczność odniesienia się funkcjonariuszy Policji do treści stosunku cywilnoprawnego, wiążącego sprawcę i pokrzywdzonego, z reguły polegającego na zawarciu w sposób dorozumiany umowy przechodzenia, zasadne wydaje się podejmowanie czynności służbowych jedynie na skutek złożenia zawiadomienia o popełnieniu wykroczenia określonego w art. 121 § 2 k.w. oraz w sytuacjach oczywistych, niebudzących wątpliwości. Funkcjonariusze Policji nie są bowiem uprawnieni do rozpatrywania niejednokrotnie zawiłych kwestii cywilnoprawnych powstałych na tle sporu stron odnośnie do ewentualnego zawarcia bądź niezawarcia w sposób dorozumiany umowy przechowania pojazdu i skutków w sferze prawa cywilnego, jakie się z tym wiążą. Pokrzywdzony zaś przede wszystkim powinien dochodzić swoich roszczeń o charakterze cywilnoprawnym w stosunku do kierowcy na drodze sądowej. Sąd cywilny jest także właściwy w kwestii odszkodowania za ewentualne bezprawne działania, polegające przykładowo na ograniczeniu uprawnienia kierowcy do korzystania z jego własności.

W tym miejscu należy podkreślić, że funkcjonariusze Policji powinni każdorazowo indywidualnie oceniać konkretny czyn z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i prawnych, występujących w zaistniałej sytuacji. Kolejno powinni ocenić, czy konkretny czyn w ogóle zawiera znamiona wykroczenia, następnie czy jest społecznie szkodliwy, w końcu – czy sprawca podlegający ukaraniu ponosi winę za swój czyn.

W praktyce istotne znaczenie może mieć ustalenie, czy konkretny czyn jest społecznie szkodliwy. Należy się w tym względzie odwołać do art. 47 § 6 kodeksu wykroczeń, zgodnie z treścią którego przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu bierze się pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia. Ustalenie braku

społecznej szkodliwości (materialnego substratu wykroczenia) powoduje, że konkretny czyn – pomimo wyczerpania znamion wykroczenia – nie stanowi wykroczenia.

Przechodząc do zagadnienia określenia właściwego sposobu postępowania funkcjonariuszy Policji w sytuacji zgłoszenia przez obywatela zablokowania przez prywatne podmioty koła jego pojazdu, pozostawionego poza drogą publiczną, strefą zamieszkania i strefą ruchu – należy wskazać, że zgodnie z art. 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. nr 287, poz. 1687, z późn. zm.) Policja stanowi umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, a do jej podstawowych zadań należy m.in. ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra.

Zgodnie z art. 342 k.c. nie wolno naruszać samowolnie posiadania, chociażby posiadacz był w złej wierze. Jak trafnie zauważają komentatorzy, przepis ten wprowadza bezwzględny zakaz samowolnego naruszania cudzego posiadania, co ma na celu wyeliminowanie groźnej dla porządku prawnego samowoli. Odnosi się on do każdego posiadania, a zakaz naruszania posiadania obowiązuje każdego, zarówno osobę trzecią, jak i uprawnionego.

Posiadaczowi, którego posiadanie wbrew zakazowi z art. 342 k.c. zostało bezprawnie naruszone, przysługuje prawo do ochrony; może ono przybrać formę bądź tzw. ochrony własnej (art. 343 k.c.), bądź też ochrony sądowej (art. 344 k.c.).

Dopuszczalna samopomoc cywilna, o której mowa w art. 343 § 2 k.c., może zmierzać jedynie do przywrócenia własnym działaniem stanu poprzedniego, przy czym posiadacz rzeczy ruchomej, jeżeli grozi mu niebezpieczeństwo niepowetowanej szkody, może natychmiast po samowolnym pozbawieniu go posiadania zastosować niezbędną samopomoc w celu przywrócenia stanu poprzedniego.

Moim zdaniem założenie blokady na koło pojazdu nie jest działaniem przywracającym stan poprzedni. W tym przypadku nie jest zatem dopuszczalne zastosowanie przez właściciela nieruchomości, jej zarządcę lub inny podmiot działający w ich imieniu dozwolonej samopomocy, o której mowa w art. 343 § 2 k.c. Natomiast właściciel nieruchomości może dochodzić roszczeń związanych z samowolnym naruszeniem jego posiadania w stosunku do kierowcy na drodze sądowej.

Na marginesie należy wskazać, że takim działaniem przywracającym stan poprzedni, dopuszczalnym w ramach dozwolonej samopomocy cywilnej, mogłoby być usunięcie lub przemieszczenie pojazdu, który zostałby zaparkowany na drodze wewnętrznej, nieleżącej w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu, w taki sposób, że uniemożliwia lub co najmniej w znacznym stopniu utrudnia ruch albo zagraża bezpieczeństwu. W takiej sytuacji właściciel nieruchomości mógłby następnie od właściciela pojazdu samowolnie naruszającego jego posiadanie dochodzić zwrotu kosztów holowania.

Podsumowując część niniejszej opinii prawnej, dotyczącą dozwolonej samopomocy należy stwierdzić, że założenie blokady na koło pojazdu nie znajduje ochrony na gruncie powołanych wyżej przepisów kodeksu cywilnego.

Reasumując, jeżeli w konkretnym przypadku nie doszło do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, to nie ma podstaw prawnych do żądania przez funkcjonariuszy Policji usunięcia blokady z koła pojazdu przez zarządcę prywatnego terenu, znajdującego się poza drogą publiczną, strefą zamieszkania i strefą ruchu, jego właściciela lub inne osoby działające w ich imieniu. W takiej sytuacji wezwani przez właściciela pojazdu na interwencję funkcjonariusze Policji powinni poinformować osoby, które założyły blokadę na koło pojazdu, że takie działanie jest bezprawne i stanowi groźną dla porządku prawnego samowolę. Powinni także podjąć próbę ugodowego rozwiązania tej konfliktowej sytuacji, z poszanowaniem prawa własności, zarówno właściciela nieruchomości, jak i właściciela, posiadacza lub użytkownika pojazdu, który nie zastosował się do woli właściciela nieruchomości.

Gdyby strony sporu nie doszły do porozumienia, funkcjonariusze Policji powinni je poinformować, że mogą dochodzić swoich praw na drodze sądowej.

Fakt interwencji powinien być udokumentowany przez funkcjonariuszy Policji, z podaniem osób uczestniczących w zdarzeniu oraz ewentualnych jego świadków. Właściwe udokumentowanie interwencji przez funkcjonariuszy Policji ułatwi w przyszłości stronom sporu dochodzenie swoich praw przed sądem.

Maciej S Ł A W I Ń S K I
radca prawny
Komenda Główna Policji

Podstawy prawne kontroli ochrony informacji niejawnych

Kontrowersje w zakresie uprawnień kontrolnych pełnomocników do spraw ochrony informacji niejawnych w Policji powodują potrzebę zajęcia następującego stanowiska.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 182, poz. 1228) w art. 15 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 14 ust. 2 stanowi podstawę prawną do wykonywania przez pełnomocnika ochrony kontroli tylko w jednostce organizacyjnej Policji, w której wykonuje on swoje zadania. Ustawa o ochronie informacji niejawnych nie określa zasad i trybu prowadzenia kontroli przez pełnomocników ochrony. Ponieważ Policja, z mocy art. 5 i 6 ustawy o Policji, jest częścią administracji rządowej, kontrolę tę pełnomocnik ochrony wykonuje według zasad i trybu ustanowionych ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. nr 185, poz. 1092), tak jak wcześniej stosowano procedury kontrolne określone nieobowiązującym już zarządzeniem nr 11 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz organy i jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA nr 7, poz. 29, z późn. zm.). W zakresie nieuregulowanym ustawą o kontroli w administracji rządowej można stosować tryb tzw. kontroli wewnętrznej, określony w decyzji nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wytycznych w zakresie zasad

i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. Urz. MSW poz. 43).

Podstawą prawną kontrolowania przez pełnomocników ochrony działalności pełnomocników ochrony w jednostkach Policji niższego szczebla są przepisy:

- art. 5 i 6 ustawy o Policji ustanawiające komendantów Policji wszystkich szczebli organami odpowiedzialnymi za ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także art. 5 ust. 2 i art. 6f tej ustawy, określające Komendanta Głównego Policji oraz komendantów wojewódzkich i komendantów powiatowych (miejskich) Policji przełożonymi policjantów na terenie swojego działania, które to przepisy stanowią ogólną normę kompetencyjną, upoważniającą tych komendantów do nadzoru, w tym kontroli, wszystkich dziedzin działalności Policji na podległym terenie;
- wydane przez wyżej wymienione organy na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy o Policji regulaminy komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, upoważniające kierowników ściśle określonych komórek organizacyjnych do kontroli działalności Policji na podległym terenie, w tym kierowników komórek odpowiedzialnych za ochronę informacji niejawnych (pełnomocników ochrony) – do kontroli w zakresie ochrony informacji niejawnych.

I w tym wypadku instrumentem niezbędnym do wykonywania przez pełnomocników ochrony kontroli jednostek organizacyjnych Policji niższego szczebla jest wspomniana ustawa o kontroli w administracji rządowej.

Należy podkreślić, że ustanowiona przepisami art. 10–12 ustawy o ochronie informacji niejawnych kontrola wykonywana przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie wyklucza wyżej wskazanych uprawnień kontrolnych pełnomocników ochrony w Policji. Pierwsza kontrola jest instrumentem nadzoru szczegółowego (specjalistycznego) ABW nad funkcjonowaniem ochrony informacji niejawnych w jednostkach organizacyjnych pozostających w jej właściwości (w tym w jednostkach organizacyjnych Policji). Druga kontrola wynika z:

- 1) określonych ustawą o ochronie informacji niejawnych zadań pełnomocnika ochrony w stosunku do jednostki organizacyjnej, w której funkcjonuje;

- 2) uprawnień Komendanta Głównego Policji i komendantów wojewódzkich Policji do kontroli realizacji zadań w zakresie wszystkich dziedzin działalności Policji, realizowanych przy pomocy wyspecjalizowanego pionu kontroli, w tym kontroli ochrony informacji niejawnych.

Lipiec 2012 r.

Tadeusz NIEWIEROWSKI
radca prawny
Komenda Główna Policji

Ustalanie wysługi lat uwzględnianej przy określaniu wysokości uposażenia

Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. nr 152, poz. 1732, ze zm.) wysługę lat oraz poszczególne okresy składkowe ustala się na dzień przyjęcia policjanta do służby, chyba że z przepisów odrębnych wynika inny termin zaliczenia danego okresu. Zasadę tę stosuje się odpowiednio w wypadku zmiany wysługi lat w związku z zaliczeniem policjantowi dotychczas nieudokumentowanych okresów, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2–5 rozporządzenia. Termin nabycia prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat oraz procentową jego wysokość określa się w decyzji, ustalającej lub zmieniającej wysługę lat we wskazanym trybie, z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu (§ 5 ust. 4).

Początkowa wysługa lat nie może być zatem ustalana na inny termin niż na dzień przyjęcia do służby. Natomiast zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. nr 287, poz. 1687, ze zm.) stanowiącym, iż zmiana uposażenia następuje z dniem zaistnienia okoliczności uzasadniających tę zmianę, procentowy wzrost uposażenia z tytułu zmiany wysługi lat przysługuje od dnia złożenia dokumentów potwierdzających okresy zaliczane do wysługi lat.

Z kolei wymagalność poszczególnych należności uposażeniowych określają przepisy ustawy o Policji. W myśl art. 105 ust. 2 i 3 usta-

wy o Policji uposażenie i inne dodatki do uposażenia o charakterze stałym są płatne miesięcznie z góry w pierwszym dniu roboczym każdego miesiąca.

Roszczenie o wypłatę zwiększonego uposażenia staje się wymagalne z początkiem pierwszego dnia roboczego każdego kolejnego miesiąca pełnionej przez policjanta służby, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym policjant nabył prawo do wyższej stawki dodatku (po miesiącu złożenia dokumentów).

Tak więc nie ma podstaw do wypłaty procentowego wzrostu uposażenia za 3 lata wstecz od dnia złożenia wniosku o zwiększenie wysługi lat do celów uposażeniowych.

Marzec 2012 r.

Bronisław KACHNIKIEWICZ
radca prawny

Wypłata policjantowi dodatku z tytułu wysługi lat za okres trzech lat wstecz w związku z zaliczeniem do tej wysługi dotychczas nieudokumentowanych okresów zatrudnienia (polemika)

Zespoły Prawne KWP w Lublinie (opinia prawna z 12 kwietnia 2012 r.) oraz w Rzeszowie (opinia prawna z 10 lutego 2012 r.), wsparte autorytetem Biura Prawnego KGP (opinia prawna z 25 kwietnia 2012 r. oraz pismo z 7 marca 2012 r.) uznają, iż w wypadku gdy policjantowi zaliczono do wysługi lat nieudokumentowane dotychczas okresy zatrudnienia – to zwiększony z tego tytułu dodatek do uposażenia **wypłaca się, począwszy od dnia złożenia dokumentów potwierdzających okresy zaliczone do wysługi lat. Nie należy go wypłacać za okres trzech lat wstecz od dnia złożenia tych dokumentów.**

Powyższe stanowisko opiera się na następującej wykładni:

- przepis § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. nr 152, poz. 1732) stanowi, iż termin nabycia prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat oraz procentową jego wysokość określa się w decyzji zmieniającej wysługę lat;

- przepisy art. 105 ust. 2 i 3 w związku z art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. nr 287, poz. 1687, ze zm.) określają, iż uposażenie zasadnicze i dodatki do uposażenia policjanta o charakterze stałym są **płatne miesięcznie z góry w pierwszym dniu roboczym każdego miesiąca, a zmiana uposażenia następuje z dniem zaistnienia okoliczności uzasadniających tę zmianę;**
- roszczenie o wypłatę dodatku staje się **wymagalne** co miesiąc w pierwszym dniu roboczym miesiąca, począwszy od pierwszego miesiąca po miesiącu nabycia przez policjanta prawa do wyższej stawki dodatku z tytułu wysługi lat, tj. **po miesiącu złożenia dokumentów;**
- decyzja zmieniająca wysługę lat ma charakter **konstytutywny**, co oznacza, że prawo do zwiększonego wzrostu uposażenia z tytułu wysługi lat nie powstaje z mocy prawa, lecz na podstawie decyzji administracyjnej, która wywołuje skutki *ex nunc* (od teraz);
- **dlatego nie ma tutaj praktycznego zastosowania przepis art. 107** (*roszczenie z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne*) ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, gdyż wymagalność roszczenia biegnie dopiero od dnia złożenia wniosku o zmianę wysługi wraz z kompletem dokumentów potwierdzających nowe okresy zaliczane do wysługi.

Trudno przejść obojętnie nad tak zaproponowanym rozwiązaniem tego zagadnienia, które problemem nigdy nie było; dotychczasowe, wieloletnie stosowanie tych przepisów było nieskomplikowane – zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* (nie dokonuje się wykładni tego, co jasne).

Wydaje się, iż powyższa wykładnia jest prawdopodobnie wynikiem niewłaściwego odczytania przepisu § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. Przepis ten brzmi następująco: *Termin nabycia prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat oraz procentową jego wysokość określa się w decyzji ustalającej lub zmieniającej wysługę lat w trybie określonym w ust. 2 i 3, z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu.*

Należy zwrócić uwagę na odesłanie do przepisów ust. 2 (wysługę co do zasady „ustala się na dzień przyjęcia policjanta do służby”) i ust. 3 tego samego paragrafu oraz na wyrażenie „z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu”. Moim zdaniem oznacza to, że:

- **po pierwsze** wyslugę lat ustala się na dzień przyjecia policjanta do sluzby – co jest rownoznaczne z nabyciem z tym dniem przez policjanta **prawa do zwikszonego** dodatku z tytułu wyslugi lat;
- **po drugie** roszczenie o wyplate uposazenia, w tym dodatku za wyslugę lat w przyslugującej policjantowi wysokoosci, jest wymagalne z poczatkiem kazdego kolejnego miesiaca pelnionej przez niego sluzby tak przed, jak i **po zaliczeniu do stazu sluzby** w Policji nowego nieudokumentowanego okresu zatrudnienia; dotyczy to zatem rowniez okresu **poprzezdzajacego ustalenie na nowo** dodatku za wyslugę lat. Dlatego bledne jest stanowisko stwierdzajace, ze roszczenie jest wymagalne dopiero od dnia zlozenia wniosku o przeliczenie wyslugi – w takim bowiem wypadku przepis o ustalaniu wyslugi lat na dzień przyjecia do Policji **stalby sie zbędny**, gdyz ustalenie wyslugi lat nastepowalby faktycznie na dzień zlozenia w tej sprawie wniosku o przeliczenie wyslugi lat;
- **po trzecie** skutkiem uplywu okresu przedawnienia przewidzianego w art. 107 ustawy o Policji jest to, ze po uplywie 3 lat od dnia, w którym roszczenie staloby sie wymagalne, roszczenia z tytułu uposazenia nie mozna dochodzic przed wlasciwym organem. Daje to prawo uchylenia sie przez organ Policji od swiadczenia za przedawnione okresy platnosci, a to oznacza, ze data wyplaty przedmiotowego dodatku nastepuje za okres trzech lat wstecz od daty zlozenia stosownego wniosku policjanta o wyplate zwikszonego dodatku. Wynika to z przepisu art. 107 ust. 3: *Bieg przedawnienia roszczenia z tytułu uposazenia i innych swiadczeń oraz naleznosci pienięznych przerywa kazda czynnosć przed kierownikiem jednostki organizacyjnej... wlasciwym do rozpatrywania roszczeń, podjeta bezposrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia roszczenia...* Wskazuje na to wyrazenie „z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu”;
- **po czwarte** decyzja zmieniajaca wyslugę lat jest oczywiscie decyzja deklaratoryjna, poniewaz przesadza o tym przepis § 5 ust. 2 i ust. 4 cyt. rozporzadzenia Ministra Spraw Wewnetrznych i Administracji z 6 grudnia 2001 r., który nakazuje ustalic wyslugę lat **na dzień przyjecia policjanta do sluzby**, co oznacza, ze nie moze to byc dowolnie okreslony w decyzji dzień nabycia tych uprawnień, a nadto normodawca z góry zakladal, iz termin nabycia prawa do wzrostu uposazenia **nastapi wstecz**, o czym swiadczy odeslanie do przepisów o przedawnieniu. Dlatego prawo do zwikszonego dodatku powstaje

właśnie z mocy prawa. Decyzja deklaracyjna to taka, która w sposób prawnie wiążący stwierdza zaistnienie określonych skutków prawnych w związku z realizacją pewnych przesłanek, z którymi ustawodawca skutki takie wiąże *ex lege* (z mocy prawa). Decyzja deklaracyjna zawiera pierwiastek konstytucyjny. Rozstrzyga mianowicie o tym (element konstytucyjny), że z dniem jej wydania adresat będzie się mógł powoływać na skutki prawne, które pojawiły się wcześniej w obrocie prawnym z mocy prawa, ale pozostawały w zawieszeniu do czasu wydania takiej decyzji. Dlatego też decyzja taka działa wstecz (*ex tunc*).

Powyższe rozumowanie potwierdza judykatura sądów administracyjnych w wyrokach:

- NSA z 9 lutego 2011 r. sygn. akt I OSK 1484/10, NSA 25 stycznia 2011 r. sygn. akt OSK 1299/10 dot. funkcjonariuszy SW, którzy mają tożsame przepisy dot. wysługi lat,
- WSA w Łodzi z 21 grudnia 2007 r. sygn. akt III SA/Łd 714/07 dot. liczenia terminu przedawnienia,
- WSA w Olsztynie z 1 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Ol 941/2009 dot. sentencji decyzji administracyjnej o wysłudze lat.

Reasumując, w wypadku zmiany wysługi lat w związku z zaliczeniem policjantowi dotychczas nieudokumentowanych okresów zatrudnienia w decyzji administracyjnej:

- ponownie ustala się wysługę lat na dzień przyjęcia policjanta do służby oraz
- określa się termin, z którym policjant nabywa prawo do wzrostu uposażenia zasadniczego, ustalony zgodnie z wymogami § 5 ust. 4 cyt. rozporządzenia, a także w związku z art. 107 ust. 1 ustawy o Policji.

Dlatego też, pomimo ustalenia zmienionej wysługi lat na dzień przyjęcia do służby, nabycie prawa do wzrostu zwiększonego uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat, czyli praktycznie jego wypłaty (a ściślej różnicy między ustalonym na nowo dodatkiem a dodatkiem dotychczas pobranym) **nastąpi najdalej za okres trzech lat wstecz od dnia złożenia przez policjanta wniosku w tej sprawie** (art. 107 ust. 3 ustawy o Policji). Tak więc zmiana uposażenia następuje z dniem zaistnienia okoliczności uzasadniających tę zmianę (art. 106 ust. 1 ustawy o Policji).

Aneta KORCZ – MACIEJKO
Komenda Wojewódzka Policji
w Rzeszowie

Pomoc pieniężna dla dziecka policjanta, który poniósł śmierć w związku ze służbą

1. Uwagi wstępne

Przepisy ustawy o Policji regulują nie tylko problematykę związaną z kompetencjami Policji w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz pełnieniem służby w Policji. Zawierają też regulacje dotyczące pomocy socjalnej, wynikającej ze specyfiki służby w państwowych formacjach zbrojnych¹.

Służba w zmilitaryzowanych jednostkach państwowych w charakterze funkcjonariusza niesie ze sobą znacznie większe niż w innych zawodach ryzyko poniesienia śmierci w związku z dopełnieniem obowiązków zawodowych. Z tych względów ustawodawca stworzył świadczenia, których rolą jest kompensata pieniężna, jaką otrzymuje od organu Policji rodzina (zwłaszcza dzieci) policjanta, który dotychczas tę rodzinę utrzymywał, zapewniając środki jej egzystencji. Świadczenie to ustawodawca nazwał „pomocą finansową dla dziecka policjanta, którego śmierć nastąpiła w związku ze służbą”. Na uwagę zasługują warunki uzyskania tego świadczenia oraz tryb, w jakim dochodzi do jego przyznania.

¹ Zob. szerzej P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych, jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 336.

2. Funkcja pomocy pieniężnej dla dziecka zmarłego policjanta

Kluczowe znaczenie dla specyfiki służby w Policji ma fakt, iż między policjantem a organem Policji (przełożonym personalnym) zostaje nawiązany stosunek służby państwowej. Stosunek ten, w odróżnieniu od stosunku pracy, nie jest realizowany na podstawie umowy o pracę, ale na podstawie decyzji administracyjnej będącej aktem mianowania na funkcjonariusza Policji². Administracyjny charakter służby w Policji ma swoje doniosłe konsekwencje dla sfery alternatywnego lub fakultatywnego zarobkowania przez funkcjonariusza. Po pierwsze, po wyrażeniu zgody na mianowanie na funkcjonariusza policjant nie zachowuje zupełnej swobody co do chwili, w jakiej może opuścić służbę (złożyć oświadczenie o wystąpieniu ze służby). Jego wola podjęcia innego zatrudnienia podlega ocenie przełożonego, czego dowodem jest art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³, zgodnie z którym od daty zgłoszenia wystąpienia do dnia wydania decyzji zwalniającej mogą upłynąć nawet 3 miesiące. Trzeba też pamiętać, że decyzja o zwolnieniu staje się wykonalna dopiero z upływem dalszych 14 dni, albowiem dopiero wówczas – jeżeli nie zostanie zaskarżona odwołaniem przez uprawniony podmiot – (policjanta lub prokuratora), może być wykonywana (art. 130 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴). Również sfera dodatkowego zarobkowania przez policjanta podczas służby jest niezwykle ograniczona. Każdorazowo na podjęcie zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej (np. działalności gospodarczej, stosunku pracy na część etatu, niepracowniczego zatrudnienia na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło) policjant musi uzyskać wyraźne zezwolenie organu Policji. Zezwolenie to jest wydawane jednorazowo dla danej aktywności i oparte jest na uznaniu przełożonego, co powoduje, że przełożeni stawiają na pierwszym miejscu dobro służby, dbając, aby dodatkowe obciążenia policjanta nie odbiły się negatywnie na jakości jego służby (por. art. 62 ustawy o Policji).

² W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010, s. 23.

³ Dz. U. z 2011 r. nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071, z późn. zm.

Przedstawione realia służby w Policji w postaci wyjątkowo ścisłych zależności między osobą zatrudnioną a organem przełożonym powodują, że rodzina policjanta, zwłaszcza jego dzieci, zwykle pozbawiona jest dodatkowych, innych niż należne policjantowi uposażenie, wpływów z jego aktywności (np. z działalności gospodarczej policjanta). Tym samym interes Państwa (rozumiany jako nakaz zawodowego koncentrowania się policjanta tylko na służbie, „dobro służby”) przekłada się na niefortunne położenie życiowe jego dziecka, jeżeli policjant ponosi śmierć przed nabyciem uprawnień emerytalnych.

Aby załagodzić tę jaskrawą dysproporcję startu życiowego dziecka zmarłego policjanta oraz dziecka „nie-policjanta”, ustawodawca stworzył w art. 116a ust. 1–3 ustawy o Policji specjalne świadczenie, którego rolą jest właśnie kompensacja skutków życiowej niepomyślności losu w postaci utraty żywiciela, którego możliwości zapewnienia środków utrzymania rodziny ze źródeł ulokowanych poza służbą w Policji były niezwykle ograniczone. Takim świadczeniem jest pomoc finansowa dla dziecka policjanta, który poniósł śmierć w związku z pełnieniem służby.

3. Zakres regulacji prawnej

Podstawowe regulacje pomocy finansowej adresowanej do dzieci pozostałych po policjantach, którzy ponieśli śmierć w związku ze służbą, zawarto w art. 116a ust. 1–3 ustawy o Policji, a następnie rozbudowano w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej na kształcenie dzieci policjantów, których śmierć nastąpiła w związku ze służbą⁵.

Należy podkreślić, że nie cały zakres niepomyślności życiowych, jakie mogą spotkać dzieci pozostałe po policjantach, został skompensowany przez świadczenia przewidziane ustawą o Policji. Jak wynika z art. 116a ust. 1 ustawy o Policji oraz § 1 ust. 1 rozporządzenia, pomoc finansowa pochodząca od organów Policji ma na celu wyłącznie usunięcie niedostatku związanego z wydatkami dziecka na kształcenie się. Przyjęto tym samym, że uzyskanie należytego wykształcenia, a następ-

⁵ Dz. U. nr 102, poz. 707, zwane dalej rozporządzeniem.

nie kwalifikacji zawodowych pozwalających na uzyskanie zatrudnienia, jest dla dziecka zmarłego policjanta priorytetem i w znacznym zakresie przekłada się na jego późniejsze losy.

Warto też dodać, że oprócz wspomnianych regulacji prawa materialnego (ustawy o Policji i rozporządzenia) prawo do pomocy finansowej podlega ustaleniu na podstawie przepisów k.p.a. Przesądzono o tym w § 3 rozporządzenia, który stanowi, że pomoc finansową uregulowaną w art. 116a ustawy o Policji przyznaje Komendant Główny Policji na podstawie decyzji administracyjnej i wypłaca ją ze środków będących w jego dyspozycji. Jednoznaczne odesłanie do formy decyzji administracyjnej, jaką powinien podczas przyznawania świadczenia posłużyć się organ Policji (Komendant Główny), wskazuje, że chodzi tu o decyzję administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 i art. 104 k.p.a. To zaś oznacza, że cała regulacja k.p.a. dotycząca ogólnego postępowania administracyjnego znajduje tu zastosowanie.

4. Warunki przyznania pomocy

a) Pomoc na każde z utrzymywanych przez policjanta dzieci

Jak postanowiono w art. 116a ust. 1 ustawy o Policji, pomoc uzasadniona koniecznością wspomagania kształcenia dziecka przysługuje każdemu z dzieci będących na utrzymaniu policjanta, który poniósł śmierć w związku ze służbą. Przepis § 2 pkt 2 rozporządzenia określa „dziecko” jako zstępny, któremu na podstawie art. 116a ust. 1 i 2 ustawy o Policji przysługuje pomoc finansowa na kształcenie. „Utrzymywanie” to stan dostarczania środków utrzymania, a więc zaspokajania potrzeb niezbędnych do rozwoju fizycznego i psychicznego dziecka, w tym zapewnienie schronienia (zaspokajanie potrzeby mieszkaniowej), zapewnienie żywności, opału, odzieży, środków higieny itp. W razie wątpliwości co do relacji polegającej na utrzymaniu dziecka przez policjanta organ Policji uprawniony do przyznania świadczenia obowiązany jest przeprowadzić szczegółowe postępowanie wyjaśniające, a w szczególności przesłuchać świadków (np. pozostałych domowników, sąsiadów) albo też przeprowadzić oględziny mieszkania, które policjant dotychczas zapewniał dziecku.

Świadczenie w postaci pomocy finansowej dla dziecka utrzymywanego przez policjanta, który poniósł śmierć w związku ze służbą, jest świadczeniem przysługującym odrębnie każdemu z dzieci utrzymywanych przez zmarłego policjanta. Jeżeli zatem okaże się, że policjant utrzymywał do dnia swojej śmierci więcej niż jedno dziecko, każde z nich może wystąpić (osobiście lub przez swojego przedstawiciela ustawowego, jeżeli nie jest pełnoletnie) do właściwego organu Policji o przyznanie świadczenia, z którego w całości tylko ono będzie mogło korzystać. Przepis § 4 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia wprowadza w tym względzie jedno ograniczenie. Mianowicie wymaga, aby jeden wniosek (podanie) zawierał dane tylko jednego dziecka. Oznacza to, że każde z dzieci zmarłego policjanta musi wystąpić z własnym podaniem; nie może sporządzić wniosku wraz z pozostałymi dziećmi (np. rodzeństwem). Organ przyznający świadczenia będzie tym samym prowadził tyle postępowań i wydał tyle decyzji, ile dzieci policjanta złoży do niego odrębne wnioski.

b) Związek śmierci policjanta ze służbą

Drugim podstawowym warunkiem przyznania świadczenia, poza wspomnianym już faktycznym „utrzymywaniem dziecka”, jest zajęcie związku pomiędzy śmiercią policjanta a służbą w Policji. Śmierć policjanta poniesiona z innych przyczyn niż powiązane logicznie z pełnieniem obowiązków służbowych nie skutkuje przyznaniem dziecku świadczenia. Ustawodawca przyjął, że dziecko tylko wówczas może liczyć na pomoc państwa w realizacji własnych planów życiowych bez jednej z osób ją utrzymujących (policjanta, np. ojca), jeżeli zdarzenie powodujące śmierć nastąpiło w takich okolicznościach, że gdyby nie status policjanta (przesądzający – jak już wspomniano wcześniej – o ograniczonych możliwościach gromadzenia majątku ze źródeł pozasłużbowych), do śmierci pozbawiającej dziecko środków utrzymania by nie doszło (wskutek skorzystania z alternatywnych lub dodatkowych źródeł utrzymania).

Śmierć policjanta powinna nastąpić, zgodnie z art. 116a ust. 1 ustawy o Policji, w związku „ze służbą”, tzn. ze służbą w Policji, ze statusem funkcjonariusza Policji, z pozostawaniem w chwili śmierci policjantem. Ustawodawca nie wymaga, aby śmierć była koniecznie związana „z pełnieniem służby”, tzn. aby nastąpiła w godzinach pełnienia

służby. Tylko przykładowo można wskazać, że jeżeli policjant znajdujący się poza służbą podejmie (jako funkcjonariusz) pościg za przestępcą i w pościgu tym zginie, jego śmierć, choć niemająca związku z pełnieniem służby, będzie śmiercią związaną ze służbą i uprawni pozostawione przez niego dzieci do świadczeń socjalnych przyznawanych przez organ Policji (aspekt funkcjonalny śmierci).

Związek śmierci policjanta ze służbą w Policji powinien mieć również aspekt medyczny. Oznacza to, że powodem zgonu – jedynym albo przynajmniej podstawowym – powinien być np. uraz, uderzenie, które nastąpiły podczas realizacji czynności policjanta. Wprawdzie ustawa o Policji warunku takiego wprost nie formułuje, jednak powierza ustalenie szczegółowych warunków przyznawania pomocy rozporządzeniu. Z kolei w § 4 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia wskazuje, jako obligatoryjny element prawidłowo sformułowanego wniosku o przyznanie pomocy:

- 1) numer orzeczenia komisji lekarskiej ustalającej związek zgonu policjanta ze służbą;
- 2) datę wydania takiego orzeczenia;
- 3) oznaczenie (tzn. nazwę oraz miejscowość, w której znajduje się siedziba) komisji lekarskiej⁶.

Podkreślenia wymaga, że zdarzenie powodujące śmierć policjanta w sposób uprawniający jego dzieci do pomocy finansowej ustala organ przyznający świadczenie (Komendant Główny Policji), przy czym, ustalając przyczynę zgonu, jest związany z rozstrzygnięciem właściwej komisji lekarskiej (komisji resortowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych). Należy bowiem odróżnić dwa etapy ustalania związku śmierci policjanta ze służbą:

⁶ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 24 listopada 2010 r., II SA/Wa 1233/10 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; www.orzeczenia.nsa.gov.pl) oddalił skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odmawiającą przyznania świadczenia z powodu niewskazania w podaniu orzeczenia komisji lekarskiej oraz niewydania wobec zmarłego policjanta takiego orzeczenia. Nie wykluczył przy tym faktu, iż związek ze służbą w Policji mogłaby mieć, w pewnych realiach, nawet śmierć samobójcza policjanta. Przyjął nadto, że w przypadku braku orzeczenia komisji lekarskiej, gdy związek śmierci ze służbą jest niewątpliwym i wynika z akt sprawy (tzn. z dowodów innych niż orzeczenie komisji) dopuszczalne jest przyznanie świadczenia określonego w art. 116a ustawy o Policji.

- a) etap ustalania związku śmierci ze służbą (tzn. określenie, czy zdarzenie powodujące śmierć było, czy też nie było związane ze statusem policjanta) oraz – po ustaleniu, że zdarzenie wynikało z zakresu obowiązków policjanta;
- b) etap ustalania, czy to ono, w sensie biologicznym, czy też inne czynniki spowodowały zgon policjanta.

Może się bowiem okazać, że zdarzenie, które mogło być uznane za przyczynę śmierci, spełniało warunek związku ze służbą, np. gdy policjant został postrzelony podczas patrolu, ale jego zgon został wywołany nie tym postrzałem, lecz upadkiem ze schodów wskutek niefortunnego poślizgnięcia się podczas leczenia szpitalnego. W pierwszym etapie bada się zatem związek zdarzenia ze służbą w Policji, a w drugim związek zgonu ze zdarzeniem, które nastąpiło w toku realizacji czynności policjanta.

Trzeba pamiętać, że dziecko policjanta ubiegające się o pomoc nie jest zobowiązane do przedstawienia wraz z wnioskiem dokumentu w postaci orzeczenia komisji lekarskiej, stwierdzającego związek zgonu ze służbą w Policji. Ma obowiązek tylko dostarczyć organowi Policji we wniosku informacje pozwalające na uzyskanie go w toku postępowania od właściwej komisji. Danymi, które pozwalają na wystąpienie organu Policji do właściwej komisji z żądaniem udostępnienia treści orzeczenia, są: data wydania, numer oraz oznaczenie, która komisja wydała takie rozstrzygnięcie. Organ Policji nie może zatem wzywać strony (dziecka) do usunięcia braków podania przez przedłożenie odpisu orzeczenia komisji; przemilczenie takiego wezwania, jeśli doprowadzi do pozostawienia wniosku strony bez rozpoznania, będzie obarczone naruszeniem prawa – art. 64 § 2 k.p.a.

Orzeczenie komisji ustalające związek zgonu policjanta ze służbą albo odmawiające ustalenia takiego związku (stwierdzające, że zgon nie miał związku z wykonywaniem zadań Policji) jest dokumentem urzędowym. Przysługuje mu wzmocniona moc dowodowa. Co do zasady skutkuje przyjęciem za udowodniony przez organ właściwy do przyznania świadczenia faktu określonego w orzeczeniu komisji lekarskiej. Dopuszczalne jest jednak, w razie wątpliwości co do trafności orzeczenia komisji lekarskiej, prowadzenie postępowania wyjaśniającego zmierzającego do obalenia jego treści. W szczególności, na żądanie strony (dziecka policjanta) Komendant Główny Policji obowiązany jest uwzględnić wniosek dowodowy przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego lekarza lub ekspertyzy medycznej placówki naukowo-badaw-

czej. Jeżeli argumentacja zawarta w takiej opinii (o odmiennej treści od orzeczenia komisji lekarskiej) okaże się dla organu Policji bardziej przekonująca, spójna i logicznie uzasadniona, obowiązany on będzie odmówić wiarygodności orzeczeniu komisji lekarskiej negatywnemu dla strony i przyznać pomoc na podstawie dodatkowo zgromadzonych w toku postępowania dowodów.

c) Spełnienie przez dziecko warunków nabycia renty rodzinnej

Kolejnym warunkiem nabycia przez dziecko prawa do świadczenia pomocowego z tytułu śmierci utrzymującego go dotychczas policjanta jest warunek określony w końcowej części art. 116a ust. 1 ustawy o Policji. Zgodnie z tym przepisem dziecko tylko wówczas nabywa prawo do pomocy finansowej, jeżeli w dniu śmierci policjanta „spełniało warunki do uzyskania renty rodzinnej”. Odesłanie do przepisów o rencie rodzinnej ma podwójne znaczenie. Po pierwsze, konstruuje pewien system świadczeń zapewniających dziecku środki egzystencji (rentę rodzinną przeznaczoną na podstawowe potrzeby bytowe oraz świadczenie z budżetu Policji przeznaczone na cele edukacyjne). Po drugie, zapobiega zbyt łatwemu nabywaniu prawa do świadczenia finansowego, odsyłając do ogólnych wymogów stawianych osobom uprawnionym przepisami zaopatrzenia emerytalno-rentowego.

Przepis art. 116a ust. 1 ustawy o Policji posługuje się tylko nazwą świadczenia, do którego dziecko powinno spełniać warunki w dniu śmierci policjanta, wskazując na „rentę rodzinną”. Świadczenie tego rodzaju znają zarówno ogólne przepisy ubezpieczenia społecznego, zawarte w art. 65 i nn. ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁷, jak i regulacje resortowe dotyczące zaopatrzenia emerytalno-rentowego funkcjonariuszy służb mundurowych, zawarte w art. 23 i 24 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁸.

⁷ Dz. U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227, z późn. zm.

⁸ Dz. U. z 2004 r. nr 8, poz. 67, z późn. zm.

Warunkiem nabycia przez dziecko zmarłego policjanta pomocy finansowej przyznawanej przez Komendanta Głównego Policji jest „spełnienie warunków do uzyskania renty rodzinnej”. Oczywiście chodzi tu o spełnienie warunków do nabycia renty rodzinnej po policjancie, z którego śmiercią związane zostało przyznanie pomocy finansowej przez organ Policji. Na uwagę zasługuje fakt, że prawo do renty rodzinnej zostaje przyznane tylko wówczas, gdy zainteresowana osoba złożyła do organu emerytalno-rentowego stosowny wniosek. Nie ma zatem wątpliwości, że dziecko spełniło warunki uzyskania renty rodzinnej, jeżeli rentę taką faktycznie uzyskało i doręczono mu decyzję o przyznaniu prawa do renty rodzinnej.

Osobami spełniającymi warunki uzyskania renty rodzinnej są również osoby, które z pewnych względów powstrzymują się od złożenia wniosku i nie dochodzi w ich przypadku do realnego nabycia renty rodzinnej. Mogą się one kierować różnymi względami, powstrzymując się od nabycia renty, np. układają swoje plany życiowe na podstawie innych przepisów, które przewidują świadczenia konkurencyjne wyższe od renty rodzinnej albo też powstrzymują się w ten sposób od uzyskiwania dochodu, który wykluczyłby ich z systemu wsparcia publicznego opartego na innej regulacji (np. na podstawie systemu świadczeń rodzinnych lub świadczeń z funduszu alimentacyjnego). Organ Policji nie jest uprawniony do różnicowania osób spełniających warunki nabycia renty rodzinnej na takie, które uzyskały świadczenie i je faktycznie podejmują i takie, które powstrzymały się od czynienia użytku z przysługujących im uprawnień rentowych.

W przypadku osób, które korzystają z renty rodzinnej, dowodem spełnienia warunków nabycia renty rodzinnej jest decyzja właściwego organu emerytalno-rentowego o przyznaniu renty rodzinnej. W przypadku osób, które powołują się na spełnienie warunków uzyskania renty rodzinnej i nie skorzystały z tego uprawnienia, Komendant Główny Policji we własnym zakresie będzie obowiązany dokonać oceny przesłanek wymienionych w art. 65 i nn. ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub w art. 23 i 24 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Podstawowym warunkiem uzyskania przez dziecko renty rodzinnej jest to, aby w chwili śmierci członek rodziny miał ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy albo pobierał zasi-

łek przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne (art. 65 ust. 1 i art. 66 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w zw. z art. 24 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Dziecko spełnia wymogi stawiane uprawnionemu do renty rodzinnej, jeżeli jest dzieckiem własnym zmarłego policjanta, jest dzieckiem małżonka policjanta, jest dzieckiem przysposobionym lub też jest dzieckiem przyjętym przez policjanta na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletniości, jako wnuk, rodzeństwo lub inne dziecko (nie wyłączając rodziny zastępczej). Dziecko legitymowane do renty rodzinnej powinno też spełniać kryterium wieku. W chwili śmierci policjanta nie powinno przekraczać 16. roku życia, jeżeli pobiera naukę w szkole – nie powinno przekraczać 25. roku życia. Jeżeli przekroczyło i tę ostatnią granicę wiekową, powinno dodatkowo spełniać warunek całkowitej niezdolności do pracy oraz samodzielnej egzystencji lub całkowitej niezdolności do pracy, nabytej w okresie do 16. roku życia lub od 16. do 25. roku życia w przypadku osób, uczących się w tym czasie. Warunek korzystania z renty rodzinnej spełnia też osoba, która pomimo ukończenia 25. roku życia (nie będąc niepełnosprawną), kształci się na ostatnim roku studiów; wówczas tytuł do renty rodzinnej traci dopiero z ostatnim dniem (30 września) jej ostatniego roku akademickiego.

Przepisy resortowe, zawarte w art. 23 i 24 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zwykle odsyłają do warunków uzyskiwania renty rodzinnej na podstawie art. 65 i nn. ustawy o emeryturach i rentach z FUZ. Tworzą jednak niekiedy dodatkowe utrudnienia w uzyskiwaniu takiego świadczenia przez dziecko pozostałe po zmarłym policjancie. Są to utrudnienia pozorne, które należy usunąć, opierając się na wykładni prawa. Do takich regulacji należy np. art. 23 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, który wymaga, aby śmierć funkcjonariusza nastąpiła „w czasie pełnienia służby”. Oczywiście, gdyby ustawodawcy chodziło o zbadanie przez Komendanta Głównego Policji tak określonego warunku w celu przyznania pomocy finansowej z budżetu Policji, z pewnością nie sformułowałyby w art. 116a ust. 1 ustawy o Policji warunku znacznie bardziej liberalnego, określonego zwrotem „w związku ze służbą”. Warunek nabycia renty rodzinnej w trybie regulacji resortowych, do jakich odsyła art. 116a ust. 1 ustawy o Policji, nie może zatem być odczytywany jako nakaz ustalenia, czy śmierć policjanta nastąpiła w godzinach pełnienia

służby. Zasady wykładni systemowej wykluczają ten warunek, gdyż literalne brzmienie art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy pozostaje w logicznej sprzeczności z warunkiem określonym w początkowej części art. 116a ust. 1 ustawy o Policji.

Przepisy resortowe zawarte w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przewidują jednak wiele ułatwień w nabyciu przez dziecko prawa do renty rodzinnej po zmarłym policjancie, w stosunku do ogólnych regulacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W szczególności pozwalają nabyć rentę rodzinną, jeżeli policjant w dniu śmierci spełniał warunki nabycia emerytury policyjnej lub renty inwalidzkiej, uregulowane w tejże ustawie szczególnej (np. posiadał minimalny do nabycia emerytury policyjnej okres pełnienia służby w Policji wynoszący 15 lat). Na takie zasady ustalania warunku nabycia przez dziecko renty rodzinnej pozwala art. 23 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ponadto dozwolona jest ocena, czy spełniono warunki nabycia renty rodzinnej, gdy śmierć policjanta nastąpiła w pewnym okresie po ustaniu stosunku służbowego. Na taki wyjątek wskazuje art. 23 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, który na równi ze śmiercią policjanta podczas okresu służby traktuje jego śmierć, jaka nastąpiła po zwolnieniu ze służby, jeśli w chwili śmierci spełniał warunki uzyskania świadczeń z policyjnego zaopatrzenia emerytalno-rentowego. Przepis art. 116a ust. 1 ustawy o Policji, wymagając „związku śmierci policjanta ze służbą”, nie wyłącza warunku nabycia przez dziecko renty rodzinnej wskutek śmierci policjanta po ustaniu stosunku służbowego. Na przykład związek śmierci policjanta ze służbą zachodzi wówczas, gdy po rozwiązaniu stosunku służby:

- 1) stawia się on przed organem Policji w związku z postępowaniem o nadanie lub cofnięcie stopnia policyjnego (stopień policyjny przysługuje dożywotnio i nie podlega cofnięciu w następstwie zwolnienia ze służby w Policji; art. 53 ust. 1 ustawy o Policji);
- 2) dopełnia czynności związanych z trwającym wciąż postępowaniem dyscyplinarnym lub postępowaniem o zatarcie kary dyscyplinarnej;
- 3) dopełnia czynności związanych z rozliczeniem się z organem Policji po ustaniu służby;
- 4) ubiega się o świadectwo służby bądź opinię o służbie.

Śmierć poniesiona w związku z takimi czynnościami również ma związek ze służbą, choć nie trwa już stosunek służbowy w Policji. Jeżeli

zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w dniu śmierci policjanta spełnia on warunki uzyskania świadczenia z policyjnego zaopatrzenia emerytalno-rentowego, jego dziecko spełnia wymóg nabycia renty rodzinnej, choćby renty tej nie pobierało albo nie zamierzało się o nią ubiegać.

Jak podkreślono w art. 23 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, nie zawsze w dniu śmierci po ustaniu stosunku służbowego w Policji policjant będzie już miał ustalone prawo do policyjnej emerytury lub renty inwalidzkiej. Jeżeli nie zdążył on za życia skutecznie ubiegać się o decyzję właściwego organu (Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), obowiązek ustalenia, czy zmarły policjant w chwili śmierci był, czy też nie był uprawniony do nabycia emerytury (czy jego podanie złożone do ww. Dyrektora Zakładu okazałoby się skuteczne), spada na Komendanta Głównego Policji, jako organ zobowiązany do końcowego załatwienia sprawy o pomoc finansową dla dziecka nieżyjącego policjanta (niedoszłego kandydata na emeryta lub rencistę policyjnego). Wynika to z art. 116a ust. 1 ustawy o Policji.

d) Data śmierci policjanta

Zarówno prawo dziecka zmarłego policjanta do pomocy finansowej ze środków budżetowych Policji (jako następstwo pozostawiania na utrzymaniu policjanta w dniu jego śmierci), jak i spełnianie wymogów uzyskania przez dziecko renty rodzinnej (w postaci poniesienia śmierci przez policjanta w okresie służby lub po ustaniu stosunku służbowego), wymaga jednoznacznego zbadania i udokumentowania daty śmierci policjanta. Mimo że postępowanie toczące się przed Komendantem Głównym Policji zostało unormowane w k.p.a., wyłączeniu w tym zakresie ulega zasada oficjalności, przerzucająca obowiązek zebrania dowodów na organ. Przeciwnie, to strona postępowania (dziecko ubiegające się o pomoc) jednocześnie ze złożeniem wniosku ma obowiązek powołania się na dowód określający datę śmierci utrzymującego je dotychczas policjanta.

Jak postanowiono w § 4 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia, w treści wniosku dziecko (lub jego przedstawiciel ustawowy) powinno wskazać:

- 1) numer aktu zgonu policjanta;
- 2) datę wydania aktu zgonu;
- 3) oznaczenie organu wydającego akt zgonu.

Dziecko nie ma zatem obowiązku załączenia do wniosku „aktu zgonu”. Jest to zrozumiałe, gdyż aktu takiego nie da się dołączyć, skoro stanowi on element księgi zgonów prowadzonej przez właściwego kierownika urzędu stanu cywilnego. Organ ten wydaje „odpisy aktu zgonu” (zupelne lub skrócone), ale nie jest to już dokument, o którym mowa w § 4 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia, czyli sam akt zgonu.

Rolą adnotacji strony, zawartej w treści wniosku, jest tylko ukierunkowanie poszukiwań organu (Komendanta Głównego Policji) do dokumentu wymaganego do załatwienia sprawy. Formułując wniosek o przyznanie pomocy finansowej, niezwykle łatwo o pomyłkę, gdyż osobom zainteresowanym wydawane są „odpisy aktu zgonu” policjanta, na których widnieje „data wydania odpisu aktu zgonu”. Przepis ten wymaga jednak wskazania przez stronę „daty wydania aktu zgonu”, a więc daty utrwalonej w dniu sporządzenia oryginału aktu zgonu w księdze zgonów prowadzonej przez kierownika urzędu stanu cywilnego. Warto także podkreślić, że wniosek o pomoc finansową w części wymagającej „oznaczenia organu wydającego akt zgonu” nie może wskazywać „Urzędu Stanu Cywilnego w ...”. Urząd nie jest organem, ale jego aparatem wykonawczym, jednostką organizacyjną. Organem, który został powołany do wydawania aktów zgonu, jest właściwy ze względu na miejsce zgonu osoby „Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w ...”. Dowolny brak podania, polegający np. na mylnym wskazaniu „Urzędu” zamiast „Kierownika Urzędu”, albo na wskazaniu daty wydania odpisu aktu zgonu zamiast daty sporządzenia oryginału aktu zgonu, skutkuje wezwaniem strony przez Komendanta Głównego Policji (a w fazie wstępnej postępowania przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji lub Komendanta Stołecznego Policji), zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w zw. z art. 64 § 2 k.p.a., do usunięcia braku formalnego podania (przez jego uzupełnienie we wskazanym zakresie), pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania.

Nieusunięcie braku wniosku w wyznaczonym terminie oznacza przeszkodę do merytorycznego rozpatrzenia wniosku i wydania decyzji w sprawie pomocy finansowej. Zamiast decyzji Komendant Główny Policji podejmuje czynność (zawiadomienie) o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania z uwagi na jego braki formalne. Co więcej, usunięcie takiego braku formalnego nawet przed zakończeniem postępowania (przed wydaniem zawiadomienia o pozostawieniu podania bez rozpo-

znania) nie uzdrawia wniosku. Nawet mając kompletne dane wniosku, ale złożone po upływie wyznaczonego terminu, Komendant Główny Policji nie może wydać decyzji (ani pozytywnej ani negatywnej). Pozostawia wniosek dziecka bez rozpoznania.

e) Związek pomocy finansowej z pobieraniem nauki w konkretnej szkole

Zgodnie z art. 166a ust. 1 ustawy o Policji, pomoc finansowa dla dziecka utrzymywanego dotychczas przez policjanta, który poniósł śmierć, jest pomocą celową; przysługuje „na kształcenie”. Oczywiście sformułowano tu pewne domniemanie przeznaczenia pomocy na cele edukacyjne, gdyż nie ma żadnych przepisów, które pozwalałyby organowi Policji kontrolować, czy faktycznie środki wypłacone z budżetu Policji są przez dziecko wykorzystywane na cele związane z kształceniem się (zakup podręczników, dojazdy do szkoły, wyżywienie w szkolnej stołówce, udział w zajęciach ponadwymiarowych, odpłatne zajęcia pozalekcyjne, czesne, bursę, akademik). Przyjęto trafnie zresztą, że osoba uczęszczająca do szkoły musi ponosić wydatki związane ze statusem ucznia lub studenta. Inaczej nie podoła obowiązkowi nałożonemu przez zakład kształcący (szkołę, placówkę, uczelnię).

W art. 116a ust. 2 ustawy o Policji ograniczono jednak katalog szkół, które w ocenie ustawodawcy zapewniają wykształcenie na tyle cenne, aby na te cele przeznaczać pieniądze publiczne zgromadzone w budżecie Policji. Pomoc finansowa przysługuje tylko osobom, które uczą się lub kształcą w:

- 1) ponadgimnazjalnych szkołach publicznych zarówno dla młodzieży, jak i dorosłych;
- 2) ponadgimnazjalnych szkołach niepublicznych, jeśli są szkołami posiadającymi uprawnienia szkół publicznych, zarówno dla młodzieży, jak i dorosłych;
- 3) zakładach kształcenia nauczycieli;
- 4) kolegiach pracowników służb społecznych;
- 5) uczelniach (szkołach wyższych).

Jak widać na podstawie przywołanych regulacji, ustawodawca premiuje nie tylko realizację obowiązku nauki (szkolnego) w zakładach uregulowanych w ustawie o systemie oświaty, lecz także uzupełnienie kwalifikacji zawodowych lub wiedzy w instytucjach (uczelniach) ure-

gulowanych w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym. Podobnie, jak śmierć policjanta, również status szkoły, do jakiej uczęszcza dziecko, podlega weryfikacji w toku postępowania przed Komendantem Głównym Policji. Podstawą tej weryfikacji jest oświadczenie, jakie dziecko ubiegające się o pomoc finansową powinno załączyć do wniosku. W myśl § 4 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia, do wniosku należy dołączyć informację wskazującą:

- 1) w jakiej placówce oświatowej lub uczelni dziecko zamierza rozpocząć lub kontynuować naukę;
- 2) liczbę semestrów nauki w danym roku szkolnym lub akademickim.

Pierwsza informacja pozwala organowi właściwemu do przyznania świadczenia określić, czy placówka oświatowa lub uczelnia już wpiisała dziecko na listę uczniów, słuchaczy lub studentów, czy też dziecko dopiero powzięło zamiar (w związku ze śmiercią utrzymującego je policjanta między etapami kształcenia w różnych placówkach) ubiegania się o taki wpis. W tym drugim wypadku odpada etap postępowania, polegający na skierowaniu przez Komendanta Głównego Policji pytania do organu kierującego szkołą, zakładem lub uczelnią o aktualność statusu ucznia, słuchacza lub studenta. Druga informacja pozwala właściwie zaplanować okres, na jaki przyznawane jest świadczenie wspierające naukę, gdyż zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia, jeżeli w roku szkolnym lub akademickim program przewiduje tylko jeden semestr nauki, pomoc przysługuje tylko za tę część roku szkolnego (akademickiego), w jakiej trwa semestr nauki (akademicki).

f) Zobowiązanie się do zawiadomienia o przerwaniu nauki

Jeden z przepisów dotyczących wymogów formalnych wniosku o przyznanie pomocy poświęcono załącznikom do wniosku (§ 4 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia). Załącznikiem do wniosku powinno być pisemne oświadczenie dziecka, w którym zobowiązuje się ono przed Komendantem Głównym Policji do niezwłocznego zawiadomienia go o przerwaniu nauki w trakcie roku szkolnego lub akademickiego. Oświadczenie to przekłada się na jeden z warunków przyznania świadczenia. Odmowa złożenia takiego oświadczenia prowadzi do pozostawienia podania bez rozpoznania, po uprzednim wezwaniu strony do usunięcia dostrzeżonego przez organ braku.

Rolą tego zobowiązania, o jakim powinien uczeń zapewnić Komendanta Głównego, jest realizacja postanowień § 7 rozporządzenia, który nakłada na stronę obowiązek informowania organu o przerwaniu nauki. Pomoc przysługuje, zgodnie z art. 116a ust. 1 ustawy o Policji, „na kształcenie”, a zatem porzucenie zamiaru kształcenia się, jeżeli nastąpiło po wydaniu decyzji pozytywnej, ale przed wypłatą świadczenia (lub jego raty), prowadzi do wstrzymania wypłaty udzielonej pomocy. Wstrzymanie wypłaty pomocy następuje na podstawie decyzji Komendanta Głównego Policji wydanej na podstawie § 7 ust. 2 rozporządzenia oraz art. 104 k.p.a.

5. Okres przysługiwania pomocy finansowej

Świadczenie pieniężne przyznawane na kształcenie dziecka policjanta, który poniósł śmierć w związku ze służbą, jest świadczeniem okresowym. Już w art. 116a ust. 1 ustawy o Policji przesądzono, że przysługuje „na kształcenie”, a zatem nie może być przyznane dziecku, które nie pobiera nauki lub nie kształci się w zinstytucjonalizowanej formie.

Okres przysługiwania świadczenia pomocowego konkretyzuje art. 116a ust. 2 ustawy o Policji oraz § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia. Zgodnie z tymi przepisami pomoc finansowa dla ucznia, słuchacza lub studenta przysługuje „do czasu ukończenia nauki, nie dłużej niż do ukończenia 25 roku życia”. Wprost nie uregulowano początkowego dnia przysługiwania świadczenia, jednakże data początkowa wynika z treści § 5 ust. 1 rozporządzenia, gdzie stwierdzono, że pomoc przysługuje „za rok szkolny (akademicki)”, a więc jedno świadczenie jest ustalane na jeden rok szkolny (akademicki). Jeżeli zatem podanie wpływa do organu Policji w trakcie roku szkolnego (trwającego zgodnie z przepisami o systemie oświaty od 1 września do 31 sierpnia roku następnego) lub w trakcie roku akademickiego (trwającego od 1 października do 30 września roku następnego), początek przysługiwania pomocy określony zostaje odpowiednio datą 1 września lub 1 października. Końcowa data przysługiwania świadczenia uzależniona jest od tego, czy organizacja roku szkolnego lub akademickiego przewiduje w danym roku jeden, czy też dwa semestry. Istnieją bowiem szkoły (uczelnie), które w ostatnim roku szkolnym (akademickim) przewidują tylko jeden semestr, co

oznacza, że tok kształcenia lub nauki kończy się w połowie ostatniego roku szkolnego (akademickiego). Jeżeli rok szkolny trwa – co jest zasadą – dwa semestry, pomoc przysługuje przez cały ten rok, jeżeli jednak rok szkolny – wyjątkowo – trwa tylko jeden semestr, pomoc przyznana przez organ Policji kończy się już z upływem tego jednego semestru (§ 5 ust. 3 rozporządzenia).

6. Wysokość świadczenia pieniężnego

Pomoc dla ucznia lub studenta przyznawana jest na każdy rok szkolny (akademicki) odrębną decyzją administracyjną. Oznacza to, że z początkiem każdego roku szkolnego (akademickiego) dziecko zamierzające korzystać z tej pomocy Policji powinno złożyć za pośrednictwem komendanta wojewódzkiego Policji odrębne podanie wraz załącznikami.

Wysokość świadczenia przysługującego w danym roku szkolnym lub akademickim uczniowi, słuchaczowi lub studentowi została uzależniona od statusu szkoły, do jakiej uczęszcza, co wynika z § 5 ust. 2 rozporządzenia. Uczeń szkoły ponadgimnazjalnej uzyskuje świadczenie w wysokości 2-krotnego przeciętnego uposażenia zasadniczego policjantów wraz z dodatkami o charakterze stałym (tzn. 2-krotnego przeciętnego uposażenia w Policji). Słuchacze kolegów kształcenia oraz studenci uzyskują pomoc w wysokości 3-krotnego miesięcznego uposażenia policjantów wraz z dodatkami o charakterze stałym.

Wysokość świadczenia jest ustalona w decyzji, przyznającej pomoc dla ucznia lub studenta. Kwota pomocy jest wypłacana (na rachunek bankowy ucznia/studenta) w dwóch ratach, zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia. Chodzi o to, aby adresat pomocy uzyskiwał rozłożone proporcjonalnie środki finansowe na wsparcie kształcenia w trakcie całego toku nauki lub studiów. Pierwsza rata (połowa) świadczenia wypłacana jest przez Komendanta Głównego Policji do 30 listopada (jako należność za okres od września do grudnia), a druga – do 30 kwietnia (jako należność za okres od stycznia do czerwca).

7. Finansowanie pomocy

Przepis art. 116a ust. 1 ustawy o Policji wskazuje Komendantowi Głównemu Policji źródło finansowania świadczeń pieniężnych wypłacanych dzieciom policjantów, przyznanych decyzjami administracyjnymi. Pomoc ta podlega sfinansowaniu „ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Policji”. Uszczegółowieniem tej regulacji jest § 3 rozporządzenia, stanowiąc, że pomoc jest przyznawana i wypłacana ze środków będących w dyspozycji Komendanta Głównego Policji.

Regulacja ta ma podwójne znaczenie dla dzieci, które są adresatami decyzji przyznających im pomoc finansową. Po pierwsze, wskazuje, z jakiego funduszu należy ubiegać się o wypłatę świadczenia w razie uzyskania pozytywnej decyzji, gdyby decyzja ta – po jej wydaniu – z pewnych względów nie została dobrowolnie przez organ Policji wykonana i gdyby nie doszło do wypłaty przyznanego świadczenia. Po drugie, wskazuje, że organ Policji nie może uzależniać treści decyzji od zasobności posiadanych w budżecie środków. Nie może w szczególności, z powołaniem się na art. 116a ust. 1 ustawy o Policji (w części dotyczącej finansowania świadczenia ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Policji), stwierdzić, że na dzień orzekania w budżecie Policji nie ma dostatecznych zasobów, co stanowi podstawę odmowy przyznania świadczenia.

Decydujące znaczenie dla takiej oceny ma treść art. 116a ust. 1 i 2 ustawy o Policji, które posługują się zwrotami „Komendant ... przyznaje pomoc ...” oraz „Pomoc finansowa ... przysługuje uczniom ...”. Wyrażenia te jednoznacznie dowodzą, że decyzja o przyznaniu świadczenia nie jest decyzją uznaniową; organowi nie pozostawiono swobody co do kierunku rozstrzygnięcia (pozytywnego lub negatywnego). Tym samym od zasobności jego budżetu nie uzależniono wyniku postępowania. Przeciwnie, spełnienie przez dziecko warunków polegających na utracie osoby (policjanta) je utrzymującej wskutek jej śmierci poniesionej w związku ze służbą oraz spełnienie warunków stawianych przez przepisy prawa ubezpieczeń społecznych o zasadach nabywania renty rodzinnej – nakazują Komendantowi Głównemu Policji wydanie decyzji pozytywnej. Odmowa przyznania świadczenia umotywowana brakiem środków budżetowych, jeżeli następuje w stosunku do osoby, która spełnia ww. warunki, jest decyzją nielegalną. Przepisy stanowiące podstawę decyzji są bowiem regulacjami bezwzględnie obowiązującymi.

8. Środki zaskarżania decyzji w sprawie pomocy finansowej

Jak wynika z art. 116a ust. 3 ustawy o Policji, prawna forma załatwienia sprawy o świadczenie finansowe dla dziecka zmarłego policjanta, jako jeden z elementów trybu postępowania, została uregulowana w § 3 rozporządzenia, zgodnie z którym pomoc przyznawana jest na podstawie decyzji administracyjnej wydawanej przez Komendanta Głównego Policji. Podlega zatem – w kwestii środków odwoławczych – zastosowaniu k.p.a.

Komendant Główny Policji jest organem centralnym, jednakże taki charakter ma tylko wówczas gdy działa w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, określonych w art. 1 ustawy o Policji. Jak trafnie dostrzeżono w orzecznictwie sądowym⁹, sprawa załatwiana w trybie art. 116a ustawy o Policji jest sprawą z zakresu zaplecza socjalnego rodziny. Skoro zatem dla Komendanta Głównego Policji przewidziano organ sprawujący nad nim nadzór (Ministra Spraw Wewnętrznych), ten właśnie organ jest właściwy do rozpatrzenia odwołania od decyzji w sprawie pomocy dla dziecka policjanta, który poniósł śmierć w związku ze służbą. Mimo art. 5 § 1 pkt 4 k.p.a. nie znajdują do Komendanta Głównego zastosowania przepisy o ministrach (art. 127 § 3 k.p.a.).

Po wyczerpaniu odwołania na ostateczną decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych (wydaną na podstawie art. 138 k.p.a.) przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wyrok, jaki wyda ten Sąd, może być zaskarżony przez stronę w skardze kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W postępowaniu przed NSA obowiązuje przymus adwokacko-radcowski, co oznacza, że strona nie może samodzielnie sporządzić sobie skargi kasacyjnej; musi skorzystać z profesjonalnego pełnomocnika (adwokata lub radcy prawnego).

⁹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 24 marca 2009 r., II SA/Wa 1504/08 (*LexPolonica* nr 2055866) stwierdził nieważność wydanej na podstawie art. 116a ustawy o Policji oraz art. 138 k.p.a. decyzji Komendanta Głównego Policji, który orzekał jako organ drugiej instancji. Przyjął, że wbrew ocenie Komendanta Głównego Policji od decyzji wydanej przez niego w pierwszej instancji nie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do tego samego organu, ale odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Sprawa w przedmiocie świadczenia pieniężnego na kształcenie dziecka utrzymywanego dotychczas przez policjanta, który uległ śmierci w związku ze służbą w Policji, jest sprawą „ze stosunku służbowego”. U jej podłoża leży bowiem służba pełniona w organach Policji przez osobę sprawującą opiekę nad uczącym się dzieckiem. Z tych względów, na podstawie art. 239 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sprawa w tym przedmiocie jest zwolniona od kosztów sądowych. Oznacza to, że dziecko (jego przedstawiciel ustawowy) nie uiszcza wpisu sądowego ani od skargi, ani od skargi kasacyjnej, nie ma też obowiązku ponoszenia opłat za sporządzenie uzasadnionego wyroku sądu I instancji.

9. Przedłużenie okresu korzystania z pomocy finansowej

Pomoc przyznawana dziecku policjanta, który poniósł śmierć w związku ze służbą, jest przedłużana przez wydawanie kolejnych decyzji o przyznaniu świadczeń na następny rok szkolny lub akademicki. Każda z decyzji następujących po sobie wydawana jest w trybie zwykłym. Nie można zatem przedłużać okresu przyznanej poprzednio pomocy w trybie zmiany decyzji dotychczasowej, np. na podstawie art. 155 k.p.a.

Istnieją jednak przeszkody prawne, posiadające cechy dodatkowych warunków przyznania pomocy na drugi lub kolejny okres roku szkolnego bądź akademickiego. Takie dodatkowe przeszkody w ustaleniu prawa do świadczenia na drugi lub kolejny rok szkolny lub akademicki tworzy § 6 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym w razie nieuzyskania promocji do klasy programowo wyższej lub niezaliczenia roku studiów pomoc w kolejnym roku nie przysługuje. Badając sprawę o przyznanie świadczenia, organ powinien zatem z urzędu ustalić, czy pomoc była już wcześniej konkretnemu dziecku przyznawana (art. 77 § 4 k.p.a.), a jeżeli tak, to czy wpłynęło do niego zawiadomienie o przerwaniu nauki w trakcie roku szkolnego lub też czy (w związku z zakończeniem roku) nie udzielono dziecku promocji do następnej klasy bądź nie rozpoczęło ono kolejnego roku studiów. Po ustaleniu takiej zawińionej (polegającej na niesumieinnym podejściu do obowiązku nauki i do kształcenia się) przyczyny ustania kontynuowanej następnie nauki

(np. wskutek powtarzania klasy lub roku) Komendant Główny Policji wydaje na podstawie § 6 ust. 1 rozporządzenia decyzję o odmowie przyznania świadczenia na kolejny rok szkolny lub akademicki.

Jeżeli jednak okaże się, że przyczyna przerwania nauki była niezależna od woli uczącego się dziecka, a więc gdy o przerwaniu nauki nie zadecydowała niesumienność, nieobowiązkowość, Komendant Główny Policji obowiązany jest zbadać na czym polegała ta przyczyna oraz czy spełnia ona wymogi stawiane „przyczynie niezależnej od dziecka”. Tylko przykładowo w § 6 ust. 2 rozporządzenia wskazano długotrwałą chorobę dziecka, która uniemożliwiła mu kształcenie się w rytmie narzuconym ramami programu roku szkolnego lub akademickiego. Do takich uzasadnionych powodów przyznawania pomocy (kontynuacji pomocy) na kolejny rok szkolny lub akademicki, po wznowieniu przerwanej nauki, będą należeć również niefortunne okoliczności losowe (w tym następstwa śmierci rodzica-policjanta, o jakim mowa w art. 116a ustawy o Policji) lub trudna sytuacja materialna rodziny (uniemożliwiająca wcześniejszą kontynuację nauki przez dziecko).

Decyzja o przyznaniu świadczenia na drugi lub kolejny rok szkolny bądź akademicki, po ustaleniu, że przyczyna przerwania nauki nie wynikała z winy dziecka, jest decyzją uznaniową, o czym przesądza użyty w § 6 ust. 2 rozporządzenia zwrot „pomoc ... może zostać przyznana”. Komendantowi Głównemu Policji przyznano uprawnienie do swobodnej oceny, czy rodzaj zdarzenia, jakim została dotknięta rodzina (prowadzącego do przerwania, a następnie konieczności wznowienia nauki), usprawiedliwia zwiększone wydatki budżetu Policji, pozostawionego do dyspozycji Komendanta Głównego Policji. Jakkolwiek pozostawiono mu uznanie w zakresie przyznawania świadczenia na dalszy okres osobie, która przerwała naukę, to jego decyzja odmowna nie może być oparta na dowolnych argumentach. Od jej uzasadnienia wymaga się szczegółowego wyводу co do celów, jakie Policja związała ze świadczeniami adresowanymi do kształcących się dzieci policjantów, oraz innych, alternatywnych wydatków ponoszonych przez budżet Komendanta Głównego Policji. Spójność i logika argumentacji decyzji odmownej podlega kontroli sądów administracyjnych.

Claudia FRENDLER – BIELICKA
radca prawny
Centrum Szkolenia Policji
w Legionowie

Czy istnieją podstawy prawne do pobrania
krwi w celu ustalenia zawartości alkoholu
w organizmie, w przypadku gdy policjant
przebywa w stanie po użyciu alkoholu
w obiektach Policji i pełni służbę, a sprzeciwia
się badaniu wydychanego powietrza?
(opinia prawna)

Artykuł 132 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. z 2011 r. nr 287, poz. 1687, z późn. zm.) mówi, że stawienie się do służby w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka oraz spożywanie alkoholu lub podobnie działającego środka w czasie służby albo w obiektach lub na terenach zajmowanych przez Policję stanowi naruszenie dyscypliny służbowej.

Jednocześnie czyn taki penalizuje ustawa z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2007 r. nr 70, poz. 473, z późn. zm.), jeśli do spożycia napoju alkoholowego dochodzi w obiektach zajmowanych przez organy spraw wewnętrznych. Artykuł 14 ust. 1 pkt 6 zabrania spożywania alkoholu w obiektach resortu spraw wewnętrznych, pkt 2 tego ustępu zaś – na terenie zakładu pracy. Pojęcie zakładu pracy zostało wyjaśnione przez judykaturę w wykładni przepisów art. 23 ust. 1 Kodeksu pracy. Zakładem pracy jest organizacyjnie i prawnie wyodrębniony zespół składni-

ków majątkowych i praw, przeznaczony do wykonywania określonych zadań, stanowiący jednocześnie placówkę zatrudnienia i miejsce pracy. Obiekty zajmowane przez jednostki Policji stanowią tereny zakładu pracy także wówczas, gdy w miejscu tym nie znajduje się siedziba organu, ponieważ zwykle są miejscem wykonywania pracy. Artykuł 43¹ ust. 1 powołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości... stanowi: *Kto spożywa napoje alkoholowe wbrew zakazom określonym w art. 14 ust. 1 i 2a-6 podlega karze grzywny*. Spożywanie alkoholu na terenie pracy jest więc wykroczeniem podlegającym ściganiu.

Ponadto ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. nr 46, poz. 275, z późn. zm.) w art. 70 § 2 wprowadza karalność czynu, polegającego na podejmowaniu czynności służbowych lub zawodowych w stanie po użyciu alkoholu w przypadku istnienia obowiązku zachowania trzeźwości. Takie wykroczenie jest zagrożone karą aresztu lub grzywny. Obowiązek zachowania trzeźwości przez policjanta pełniącego służbę wynika wprost z wyżej wskazanego przepisu ustawy o Policji. Skoro opisane czyny stanowią wykroczenia, to powinny być ścigane w określonym trybie.

Artykuł 47 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi, że jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że wykroczenie zostało popełnione po spożyciu alkoholu, osoba podejrzana może być poddana badaniom koniecznym do ustalenia zawartości alkoholu w organizmie, w szczególności zabiegowi pobrania krwi. Przesłanka wskazana w tym przepisie zachodzi w odniesieniu do wykroczenia z art. 70 § 2 k.w. Artykuł 47 ust. 1 nie ma zastosowania do czynu z art. 43¹ ust. 1 powołanej ustawy, gdyż znamiona tego czynu zabronionego polegają na spożywaniu alkoholu w danym miejscu i czasie.

Z treści rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie (Dz. U. nr 25, poz. 117) wynika, że badaniom poddaje się osoby podejrzane o popełnienie wykroczenia w stanie po spożyciu alkoholu (§ 1 pkt 1), na żądanie organu właściwego do prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia (§ 3 ust. 1), a decyzję w tym zakresie podejmuje ten organ (§ 3 ust. 3). Zgodnie z § 5 ust. 6 w razie odmowy poddania się zabiegowi pobrania krwi czynność przeprowadza się mimo braku zgody.

Podsumowując, należy stwierdzić, że istnieje możliwość wykonania wbrew woli policjanta badań na zawartość alkoholu we krwi wyłącznie w sytuacji uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczenia po spożyciu alkoholu.

W sprawie o przewinienie dyscyplinarne stawienia się do służby w stanie po użyciu alkoholu lub spożywaniu alkoholu w obiektach Policji nie ma zastosowania art. 17 ust. 3 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi*, który uprawnia kierownika zakładu pracy do żądania przeprowadzenia badania stanu trzeźwości w odniesieniu do pracowników. Policjant nie jest stroną umowy o pracę, wobec czego nie może być uznany za pracownika.

Lipiec 2012 r.

Maciej S Ł A W I Ń S K I
radca prawny
Komenda Główna Policji

Uprawnienie pełnomocnika ochrony informacji niejawnych KPP(KMP) do zwracania się bezpośrednio do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o sprawdzenie osoby, wobec której ten pełnomocnik prowadzi postępowania sprawdzające

Uprawnienie pełnomocnika ochrony informacji niejawnych komendy powiatowej (miejskiej) Policji do zwracania się bezpośrednio do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o sprawdzenie osoby, wobec której tenże pełnomocnik prowadzi postępowanie sprawdzające, jest wykonaniem przez pełnomocnika ochrony prowadzącego postępowanie sprawdzające obowiązku wynikającego z art. 25 ust. 1 pkt 2, art. 26 ust. 1 i art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 182, poz. 1228). Obowiązku tego nie może wykonać inny pełnomocnik (nawet organu nadzrędnego), a tym bardziej jego przełożony. Nie może w tym wypadku mieć zastosowania przepis § 4 ust. 3 pkt 2 porozumienia Komendanta Głównego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 21 października 2003 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu i sposobów współdziałania Policji i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informujący, że na uprawnionych przedstawicieli stron wyznacza się m.in. komendantów wojewódzkich Policji oraz dyrektorów delegatur Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do współdzia-

łania na obszarze swojej właściwości terytorialnej, z następujących powodów:

- 1) omawiana czynność pełnomocnika ochrony KPP(KMP) nie mieści się w zakresie merytorycznym porozumienia określonym w przepisach §§ 1–3,
- 2) wskazany przepis § 4 ust. 3 pkt 2 porozumienia jest sprzeczny z powołanymi wyżej przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych,
- 3) nie ulega wątpliwości pierwszeństwo ustawy nad porozumieniem.

Sierpień 2012 r.