

**dr Paweł Gacek**

**Dodatkowe zajęcie zarobkowe poza służbą (art. 62 ust. 1 ustawy o Policji) – wybrane zagadnienia proceduralne**

**Streszczenie**

*Niniejszy artykuł podejmuje problematykę, związaną z proceduralnym aspektem możliwości wystąpienia przez funkcjonariusza Policji o zezwolenie na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą. Instytucja ta została określona w art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz w wielu przepisach rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z dnia 14.05.2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów. Stosunek służbowy nawiązany z funkcjonariuszem Policji charakteryzuje się daleko posuniętą podległością służbową funkcjonariusza oraz dyspozycyjnością co do miejsca, czasu i rodzaju wykonywanych przez niego czynności. Rodzi to szereg obowiązków po jego stronie. Jednym z nich jest obowiązek powstrzymywania się od podejmowania dodatkowych zajęć zarobkowych poza służbą, bez zezwolenia przełożonego w sprawach osobowych. Dokonano zatem szerokiej analizy zagadnień natury proceduralnej, związanych między innymi podmiotem uprawnionym do wystąpienia z takim wnioskiem, z podmiotem uprawnionym do udzielenia takiego zezwolenia, formy tej zgody, oraz konieczności zachowania drogi służbowej w związku z zainicjowaniem tej procedury.*

*Słowa kluczowe: Policja, Ustawa o Policji, Funkcjonariusz Policji (Policjant), Stosunek służbowy, Droga służbowa, Przełożony, Rozkaz personalny, Zajęcie zarobkowe.*

**Abstract (summary):**

*In this article, there were undertaken problems concerning some procedural aspects of applying permission for extra paid occupation after time of serving duties by police officer. This institution is located in the Article 62 sec. 1 Act on the Police and in many norms of regulation from 14 May 2013 of Minister of Internal Affairs of police officers on detailed rights and obligations and the course of service. The service relationship established with police officer is characterized by far – reaching servitude of the officer and his availability of time and the type of activities he performs. This is the source of many duties of the*

*functionary. One of them is an obligation to not undertake extra paid occupation after time of serving duties without the permission of superior responsible for personal affairs. Moreover, there was made broad analysis of the issues of the procedural aspects connected with, inter alia, the entities which can apply with such a request, with the superiors who can examine the applications, the form of such consent, and problems concerning maintenance of the official service way to the initiation of this procedure.*

*Keywords: Police, Act on the Police, Police officer, Labour based on the official relationship of the Police (service relationship), Official service way, Superior, Personal command, Paid occupation*

## **Uwagi wstępne**

Służba w Policji jest jedną z form niepracowniczego zatrudnienia, która została kompleksowo uregulowana w ustawie z dnia 06.04.1990 r. o Policji<sup>1</sup> oraz w aktach do niej wykonawczych. Stanowi ona tzw. pragmatykę służbową. W doktrynie<sup>2</sup> i judykaturze<sup>3</sup> zostało wypracowane stanowisko zgodnie z którym stosunek służbowy w tej formacji (ale również w innych mających charakter militarny lub paramilitarny), powstały pomiędzy osobą fizyczną a podmiotem zatrudniającym, ma charakter wyłącznie administracyjnoprawny<sup>4</sup>. Stosunki tego rodzaju charakteryzują się wzmożoną dyspozycyjnością<sup>5</sup>, co do miejsca, czasu oraz rodzaju wykonywanych czynności przez zatrudnionego, zwiększonym stopniem podporządkowania w stosunku do podmiotu zatrudniającego, w tym w szczególności wobec ustanowionych w zhierarchizowanej strukturze tej organizacji właściwych przełożonych, uprawnionych do wydawania rozkazów i poleceń służbowych oraz korelującą z tym obowiązkiem zastrzoną

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 06.04.1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1782 ze zm.) (dalej: u.pol.).

<sup>2</sup> Ł. Czebotar, Z. Guzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczyńska – Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz. Ustawa o Policji*, Warszawa 2015 r., s. 366, B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015 r., s. 206. Odmiennie Tadeusz Hanausek, który wiąże stosunek służbowy ze stosunkiem pracy (T. Hanausek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996 r., s. 72).

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 05.06.1991 r., II SA 35/91, ONSA z 1991 r., nr 3 – 4, poz. 64, wyrok NSA z dnia 28.05.1993 r., II SA 1425/92, ONSA z 1994 r., nr 3, poz. 96, postanowienie SN z dnia 12.09.1984 r., I PR 93/84, OSNCP z 1985 r., nr 5 – 6, poz. 73.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat – zob. *Stosunek służbowy* [w] *System prawa administracyjnego*, tom 11, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011 r., a także P. Gacek, *Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszem Policji*, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka, z 2011 r., nr 2 (23), s. 75 i n., M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013 r., s. 298 i n.

<sup>5</sup> „Służba w Policji jest szczególnym rodzajem służby publicznej podlegającej określonym rygorom i ograniczeniom, a warunkiem jej pełnienia jest dyspozycyjność, która polega na poddaniu się szczególnej dyscyplinie służbowej” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 23.08.2012 r., III SA/Kr 1483/11, Legalis nr 866455), a także uchwała SN z dnia 05.12.1991 r., I PZP 60/91, OSNC z 1992 r., nr 7 – 8, poz. 123.

odpowiedzialnością dyscyplinarną i porządkową. Istotną cechą tego rodzaju więzi prawnej jest również trwałość powstałego w ten sposób stosunku<sup>6</sup>. Skutkiem zwiększonej dyspozycyjności oraz podporządkowania wobec przełożonych jest konieczność zachowania przez funkcjonariusza dyscypliny służbowej. Jak akcentuje judykatura<sup>7</sup>, służba w Policji wymaga poddania się pewnym regułom nacechowanym istnieniem specjalnych uprawnień, ale również szczególnym obowiązkom. W wyniku tego funkcjonariusz Policji podlega szeregu ograniczeniom. Wstępując do służby jest zobowiązany do rezygnacji z części swoich uprawnień, przysługujących mu na równi ze wszystkimi obywatelami korzystającymi z pełni praw publicznych. Poddanie się tym rygorom, wynikającym z istoty stosunku służbowego, ma na celu realizację ustawowych zadań tej organizacji, w szczególności tych które zostały wyrażone w treści art. 1 u.pol.<sup>8</sup>. Jednym z takich ograniczeń jest obowiązek powstrzymania się przez funkcjonariusza od podejmowania zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego oraz wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do Policji<sup>9</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie najważniejszych elementów związanych z procedurą udzielenia zezwolenia na dodatkowe zajęcia zarobkowe poza służbą. Pominęto problematykę związaną z samym pojęciem „zajęcie zarobkowe”, bowiem kwestie te omówiono już w ramach odrębnych opracowań<sup>10</sup>. Skoncentrować należy zatem uwagę zarówno na podmiocie zobowiązanym do takiego wystąpienia, jak również na podmiocie uprawnionym do wydania takiego zezwolenia. Konieczne jest wskazanie również roli jaką odgrywa w tej procedurze droga służbowa, która jest podstawowym kanałem

<sup>6</sup> P. Gacek, *Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszem policji...*, s. 75.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z dnia 03.10.2006 r., I OSK 210/06, LEX nr 281419, w tym samym tonie postanowienie NSA z dnia 16.01.2001 r., II SA 2754/00, LEX nr 54759, wyrok WSA z dnia 05.04.2006 r., II SA/Wa 66/06, LEX nr 213845.

<sup>8</sup> „Podstawowym obowiązkiem funkcjonariusza Policji jest bowiem pełnienie służby, do której wstąpił dobrowolnie, godząc się na pewne ograniczenia, ale również wynikające z tego przywileje” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.12.2012 r., II SA/Wa 1587/12, Legalis nr 811455).

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat – M. Goettel, *Dodatkowe zajęcia zarobkowe policjanta*, Przegląd Policyjny, nr 3 (51) – 4 (52), 1998 r., s. 22 i n., Z. Salamonowicz, M. Salamonowicz, *Podejmowanie zajęć zarobkowych poza służbą w Policji*, Przegląd Policyjny, nr 2 (70), 2003 r., s. 51 i n.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat – P. Gacek, „Zajęcie zarobkowe” oraz „działalność gospodarcza” w kontekście art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (w świetle orzecznictwa) – wybrane aspekty, Przegląd Policyjny z 2012 r., nr 4 (108), s. 195 i n., tenże, *Zajęcie zarobkowe – próba definicji pojęcia z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w świetle orzecznictwa sądowo – administracyjnego (wybrane aspekty)*, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka z 2013 r., nr 4 (33), s. 67 i n. Definicje takie zostały sformułowane również w judykaturze (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 08.10.2015 r., IV SA/Po 467/15, Legalis nr 1389197, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 03.06.2015 r., II SA/Sz 211/15, Legalis nr 1275013, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28.10.2013 r., IV SA/Gl 1104/12, Legalis nr 864473, wyrok WSA w Łodzi z dnia 29.05.2009 r., III SA/Łd 167/09, Legalis nr 171353, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 07.05.2008 r., II SA/Sz 99/08, Legalis nr 284828).

komunikacyjnym, umożliwiającym kontakt pomiędzy poszczególnymi przełożonymi a policjantami będącymi podwładnymi. Policja jest bowiem strukturą zhierarchizowaną. Ustanowione przepisy pragmatyki służbowej, jak również przepisy wewnętrzne muszą wobec tego szczegółowo określać pozycję poszczególnych podmiotów tej organizacji, znajdujących się na określonych szczeblach jej struktury, a także wzajemne relacje pomiędzy nimi. Wytyczają one bowiem precyzyjnie sferę praw i obowiązków tych podmiotów. Omówienia wymaga także zagadnienie związane ze sposobem weryfikacji złożonego przez policjanta wniosku, dotyczącego zajęcia zarobkowego, którego chce się on podjąć. Jest to problematyka o tyle istotna, że powinna stanowić uzasadnienie dla rozstrzygnięcia, którego przedmiotem jest udzielenie albo odmowa udzielania takiego zezwolenia.

### **Podmiot zobowiązany do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na dodatkowe zajęcie zarobkowe poza służbą**

Obowiązek, o którym mowa, obciąża wyłącznie funkcjonariusza Policji. Świadczy o tym przede wszystkim usytuowanie przepisu art. 62 ust. 1 u.pol. w odpowiednim rozdziale tej pragmatyki służbowej, zatytułowanym „Prawa i obowiązki policjanta”. Treść omawianego przepisu również precyzuje adresata, do którego jest on skierowany. Mowa w nim o tym, że „Policjant nie może podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do Policji”. Zatem jedynym podmiotem, do którego odnosi się norma prawna zawarta w przepisie art. 62 ust. 1 u.pol., jest policjant<sup>11</sup>. Status ten przysługuje wyłącznie osobie fizycznej z którą, po spełnieniu przez nią ustawowych przesłanek, zostaje nawiązany stosunek służbowy. Co do zasady stosunek ten powstaje w drodze mianowania, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.pol., jednakże może się on w trakcie jego trwania przekształcić w stosunek z powołania, w przypadku objęcia przez policjanta wysokich stanowisk funkcyjnych w Policji. Przepis ten obejmuje zatem każdy rodzaj

<sup>11</sup> Zauważyć wszak należy, że u.pol. posługuje się pojęciami takimi jak „funkcjonariusz Policji” i „policjant”, jednak jak wynika z treści art. 5 ust. 2 u.pol. pragmatyka ta nakazuje traktować te pojęcia jako synonimy. Jak słusznie zauważa Tadeusz Hanausek ustawa o Policji wprowadza określenie wszystkich funkcjonariuszy Policji jako „policjantów”, bez względu na ich stopień i stanowisko (T. Hanausek, *Ustawa o Policji. Komentarz...*, s. 32). Identycznie też pojęcia te zostały zdefiniowane w doktrynie. Funkcjonariusz Policji to osoba, która nawiązała stosunek służbowy przez mianowanie z właściwym organem Policji, pozostająca w tym stosunku do momentu jego rozwiązania. Natomiast Policjant to osoba w stosunku do której, po zgłoszeniu się do służby, zostaje wydana decyzja administracyjna – rozkaz personalny o przyjęciu do służby; mianowania na funkcjonariusza, lub osoba, która nawiązała stosunek służbowy z właściwym organem Policji (*Leksykon policyjny*, pod red. W. Pływaczewskiego i G. Kędzierskiej, Szczytno 2001 r., s. 96 i s. 233). Porównaj również z definicjami – J. Paśnik *Prawo dyscyplinarne*, Warszawa 2000 r., s. 167, S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008 r., s. 20.

stosunku służbowego, jaki może zaistnieć w ramach pełnionej służby w Policji, niezależnie od jego podstawy. Przymiot ten przysługuje od momentu zainicjowania więzi prawnej pomiędzy daną osobą, tj. kandydatem do służby, który w wyniku przyjęcia rozkazu personalnego o nawiązaniu stosunku służbowego składa oświadczenie o wstąpieniu do służby i w ten sposób zmienia swój status stając się policjantem, do czasu rozwiązania tego stosunku, w wyniku zwolnienia ze służby (niezależnie od podstawy zwolnienia), albo jego ustania w wyniku śmierci policjanta. Granice czasowe obowiązku wynikającego z art. 62 ust. 1 u.pol. wytycza zatem wyłącznie istniejący stosunek służbowy. Obowiązku tego nie może wypełnić osoba, z którą nie nawiązano jeszcze stosunku służbowego, jak również osoba, z którą ten stosunek rozwiązano. Tylko nawiązanie więzi prawnej uprawniającej do wykonywania służby w Policji może nakładać na podmioty zatrudnione w tej formacji szczególne obowiązki i ograniczenia w zakresie aktywności w sferze prywatnej lub publicznej. Osoba nieposiadająca statusu funkcjonariusza, nawet gdyby taki wniosek złożyła nie mogłaby liczyć na jego rozpoznanie, wobec braku uprawnionego podmiotu do podjęcia decyzji merytorycznej odnoszącej się takiego zagadnienia. Przepis ten statuuje bowiem obowiązek po stronie osoby posiadającej określony status, zatem stosowanie wykładni rozszerzającej byłoby w takim przypadku kompletnie nieuzasadnione. Stosowanie w odniesieniu do tej sytuacji wykładni innej niż językowa prowadziłyby do nieuzasadnionego rozmycia precyzyjnie wytyczonych granic czasowych ustanowionego obowiązku. Ponadto z faktu, że w treści art. 62 ust. 1 u.pol. wskazano jako adresata obowiązku policjanta (funkcjonariusza Policji) wynika, że obowiązek ten obciąża każdego posiadającego ten status, niezależnie od stanowiska które zajmuje w strukturze hierarchicznej tej formacji, a także innych parametrów kształtujących ten stosunek prawny. Żaden bowiem przepis pragmatyki służbowej lub aktów do niej wykonawczych nie ustanawia wyjątku (wyłączenia) w tym zakresie. Policjant zobowiązany jest do uzyskania zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą każdorazowo kiedy chce podjąć się takiego zajęcia. Nie może on zatem powołać się na zgodę udzieloną poprzednio w analogicznej sytuacji, dotyczącej bądź to jego osoby, bądź też osoby trzeciej. Co także istotne, obowiązek ten ciąży indywidualnie na każdym policjancie. Uniemożliwia to zatem wystąpienie w tej sprawie przez osobę trzecią, tj. przez innego funkcjonariusza albo przez osobę inną niż policjant, który ma zamiar podjąć się dodatkowego zajęcia zarobkowego, nawet w przypadku gdyby osoby te miały zamiar wspólnego wykonywania takiego zajęcia. Charakter tej sprawy zobowiązuje również aby występującym był osobiście policjant, którego ta sprawa dotyczy. Z kolei wniosek w tej sprawie musi odnosić się tylko i

wyłącznie do policjanta, który z takim wnioskiem występuje. Wyłączone jest zatem działanie przez ustanowionego przez funkcjonariusza pełnomocnika, jak również w imieniu lub interesie osoby trzeciej.

### **Podmiot uprawniony do rozpoznania wniosku o udzielenie zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą**

Sprawy związane z podjęciem przez policjanta dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą zostały zaliczone do spraw osobowych. Akt wykonawczy do u.pol, wydany na podstawie art. 81 ust. 1 tej pragmatyki, tj. rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 14.05.2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów<sup>12</sup> ustala granice znaczeniowe pojęcia sprawy osobowej, jako sprawy związanej z nawiązaniem, zmianą i rozwiązaniem stosunku służbowego oraz wynikającymi z jego treści prawami i obowiązkami policjantów (§ 1 pkt 4 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r.). Ponadto w § 3 ust. 1 w 14 punktach tego rozporządzenia została zawarta przykładowa egzemplifikacja spraw, które zaliczono do spraw osobowych<sup>13</sup>. W punkcie 11 tego przepisu wskazano wprost na sprawy związane z udzielaniem zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą. Stąd też nie istnieją żadne wątpliwości co do tego do jakiej kategorii powinny zostać zaliczone zagadnienia objęte treścią przedmiotowego opracowania. Jak słusznie wskazuje Stanisław Pieprzny<sup>14</sup>, sprawami osobowymi są wszystkie te kategorie spraw, co do których rozstrzygnięcie właściwego organu Policji kształtuje sytuację osoby pełniącej służbę w tej formacji jako funkcjonariusza Policji. Omówienie problematyki odnoszącej się do spraw osobowych przekracza znaczenie przedmiot niniejszego artykułu. Wprowadzenie do tej problematyki miało wyłącznie na celu określenie przestrzeni, w której funkcjonuje procedura

<sup>12</sup> Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 14.05.2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. z 2013 r., poz. 644 ze zm.).

<sup>13</sup> O tym, że katalog zamieszczony w treści § 3 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. nie stanowi *numerus clausus* świadczy przede wszystkim użyte w tekście jednostki redakcyjnej ustępu 1 wymienionego paragrafu sformułowanie „w szczególności”. Sprawą osobową niewymienioną w tym przepisie jest np. obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym funkcjonariusza, do którego także mają zastosowanie przepisy odnoszące się do drogi służbowej (szerzej na ten temat – P. Gacek, *Obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym przez funkcjonariusza Policji*, *Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji*, nr 1/2016, s. 20 i n.). Porównaj także ze stanowiskiem judykatury, tj. „W § 3 ust. 1 rozporządzenia [z dnia 14.05.2013 r. – aut.] wskazano przykładowy katalog spraw osobowych policjantów. O otwartym charakterze tego wyliczenia świadczy posłużenie się określeniem „w szczególności”, co oznacza, że sprawy wskazane w punktach 1 – 14 nie wyczerpują wszystkich kategorii spraw osobowych policjantów” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20.06.2016 r., IV SA/Wr 278/15, Legalis nr 1487072). Do spraw tych zaliczono np. sprawy związane z należnym uposażeniem (postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 19.07.2011 r., II SAB/Rz 18/11, Legalis nr 414353).

<sup>14</sup> S. Pieprzny, *Policja Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007 r., s. 14. Jak zauważa jednak Wojciech Maciejko sprawy osobowe stanowią tylko część spraw ze stosunku służbowego policjanta. Nie obejmują one bowiem spraw związanych z zabezpieczeniem mieszkaniowym funkcjonariusza czy spraw dyscyplinarnych (W. Maciejko, A. Korcz – Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010 r., s. 25).

związana z udzielaniem zezwolenia na podjęcie przez policjanta dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą. Usytuowanie tego zagadnienia w kontekście sprawy osobowej umożliwia precyzyjne wskazanie podmiotu właściwego do rozpoznania tej sprawy i do wydania decyzji merytorycznej udzielającej lub odmawiającej udzielenia zezwolenia na podjęcie takiego zajęcia przez funkcjonariusza.

Organem właściwym w sprawach udzielania zezwoleń na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą jest wyłącznie przełożony właściwy w sprawach osobowych funkcjonariusza, który z takim wnioskiem występuje. Rozporządzenie z dnia 14.05.2013 r. definiuje pojęcie tego przełożonego przez odwołanie się do art. 32 ust. 1 u.pol., w którym zawarto katalog przełożonych właściwych w sprawach nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego. Wynika z tego, że przełożonym tym jest każdy podmiot uprawniony do dokonywania czynności polegającej na inicjowaniu, zmianie i rozwiązaniu stosunków służbowych z funkcjonariuszami Policji. Dodać należy, że katalog zawarty w tym przepisie jest katalogiem zamkniętym (*numerus clausus*), co oznacza również, że katalog podmiotów będących przełożonymi w sprawach osobowych także jest wyczerpujący. Przełożonymi w sprawach osobowych są zatem wyłącznie: Komendant Główny Policji, Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji (CBŚP), komendanci wojewódzcy, powiatowi (miejscy) Policji oraz komendanci szkół policyjnych. Co również istotne, każdy z wyżej wymienionych podmiotów jest przełożonym właściwym w sprawach osobowych, ale wyłącznie w odniesieniu do funkcjonariuszy zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Policji którymi kierują, w stosunku do których są uprawnieni do kształtowania ich stosunków służbowych. Tak więc Komendant Główny Policji jest takim przełożonym w stosunku do funkcjonariuszy zatrudnionych w Komendzie Głównej Policji, komendant CBŚP w stosunku do policjantów zatrudnionych w CBŚP, komendanci szkół Policji w stosunku do policjantów zatrudnionych w tych szkołach, komendanci wojewódzcy (Stołeczny) Policji w stosunku do funkcjonariuszy zatrudnionych w komendzie wojewódzkiej (Stołecznej) Policji oraz w komisariatach kolejowych, wodnych, lotniczych lub innych specjalistycznych (art. 8 ust. 1 u.pol.), natomiast komendanci miejscy i powiatowi Policji w stosunku do policjantów zatrudnionych w tych komendach, jak również w jednostkach podległych tym komendom (np. w komisariatach). *A contrario* organy te nie są przełożonymi właściwymi w sprawach osobowych w stosunku do policjantów zatrudnionych w innych jednostkach organizacyjnych Policji, w tym w jednostkach z innego garnizonu, które nie podlegają właściwemu komendantowi wojewódzkiemu Policji, albo zatrudnionych w innej komendzie miejskiej lub

powiatowej Policji oraz jednostkach jej podległych, które nie podlegają właściwemu komendantowi miejskiemu lub powiatowemu Policji.

### **Procedura rozpoznania wniosku w sprawie osobowej dotyczącej zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą – droga służbowa**

Z uwagi na zakwalifikowanie spraw związanych z udzielaniem zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego do spraw osobowych wymagają one zachowania szczególnego rodzaju procedury, którą jest droga służbowa. Jest to swoistego rodzaju kanał umożliwiający komunikację pomiędzy podmiotami usytuowanymi w strukturze hierarchicznej organizacji policyjnej. Podmioty te znajdują się bowiem, wobec siebie, w stosunkach zależności służbowej, tj. nadrzędności (przełożony wobec podwładnego) oraz podległości służbowej (podwładnego w stosunku do bezpośredniego przełożonego i kolejnych przełożonych). Relacje tego rodzaju obwarowane są koniecznością zachowania szczególnych obowiązków, w przypadku wystąpienia przez policjanta z wnioskiem dotyczącym jego sytuacji prawnej, jaką posiada w ramach wiążącego go stosunku służbowego<sup>15</sup>. Zachowanie drogi służbowej obliguje każdego funkcjonariusza, co wynika wprost z treści § 4 ust. 1 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16.12.2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej Policji<sup>16</sup>. Odstąpienie od tej procedury jest dopuszczalne, jeśli przepis szczególny tak stanowi<sup>17</sup>. Wynika z tego, że nie dotyczy ona podmiotów usytuowanych poza strukturą organizacyjną Policji.

Omawiany model drogi służbowej został określony w treści rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. Nie oznacza to, że kwestia ta została wyczerpująco ujęta w tym akcie prawnym. Definicja drogi służbowej zawarta jest również w treści § 1 pkt 5 zarządzenia nr 30 KGP, jako sposób załatwiania spraw służbowych, polegający na przekazywaniu informacji lub dokumentów albo rzeczy przez podwładnych za pośrednictwem wszystkich kolejnych przełożonych aż do tego, który jest uprawniony do rozstrzygnięcia sprawy, jak również przekazywanie rozkazów, poleceń lub wytycznych od przełożonego uprawnionego do ich

<sup>15</sup> „Dla stosunków służbowych stanowiących podstawę pełnienia służby w tzw. służbach mundurowych cechą szczególną i charakterystyczną jest podległość służbowa, której znaczny zakres sprawia, że w tych stosunkach nie występuje równorzędność podmiotów je tworzących. Przełożony funkcjonariusza zyskuje, bowiem znaczną dyskrecyjną władzę kształtowania sytuacji prawnej podwładnego. Przejawem podległości służbowej funkcjonariusza jest m.in. obowiązek przewidziany w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia [obecnie rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. – aut.] (...)” (wyrok SA w Opolu z dnia 29.11.2010 r., II SAB/Op 13/10, Legalis nr 1011457).

<sup>16</sup> Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16.12.2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 99 ze zm.).

<sup>17</sup> np. art. 58 ust. 3 u.p.o., a także § 4 ust. 2 zarządzenia nr 30 KGP.



wydania, przez kolejnych niższych przełożonych do podwładnego<sup>18</sup>. Zwrócić należy uwagę na zakres przedmiotowy jej stosowania. Odnosi się ona bowiem do każdego rodzaju spraw służbowych. Zatem obejmuje również sprawy osobowe. Drugą charakterystyczną cechą tak zdefiniowanej drogi służbowej jest jej dwukierunkowość, tj. z dołu do góry i z góry na dół. Granice znaczeniowe tej konstrukcji zostały rozszerzone w porównaniu tymi jakie wytyczał nieobowiązujący już § 1 pkt 5 zarządzenia nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20.05.1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji<sup>19</sup>. Przepis ten statuował obowiązek przekazywania przez podwładnego informacji lub sporządzonego dokumentu wyłącznie do bezpośredniego przełożonego, a w wypadku gdy informacja lub dokument był skierowany do wyższego przełożonego albo poza Policję – wyłącznie za pośrednictwem tego przełożonego<sup>20</sup>. Tak więc, co do zasady, zarządzenie to dotyczyło jednokierunkowego działania z dołu do góry, podwładnego wobec przełożonego. Obecnie obowiązek ten skierowany jest zarówno do podwładnego, jak i do przełożonego. Zatem odnosi się do każdego funkcjonariusza, niezależnie od jego stopnia służbowego i stanowiska służbowego. Przywołanie definicji drogi służbowej zawartej w akcie wewnętrznym, który nie stanowi wszak źródła powszechnie obowiązującego prawa, nie było przypadkowe. Oczywiście w dalszych rozważaniach dotyczących procedury wystąpienia z wnioskiem o uzyskanie zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą przez policjanta konieczne będzie szczegółowe odniesienie się do konstrukcji zawartej w rozporządzeniu z dnia 14.05.2013 r. Niemniej jednak zauważyć należy, że konstrukcja drogi służbowej jest odzwierciedleniem modelu organizacyjnego formacji jaką jest Policja. Zarządzenie nr 30 KGP, jak wskazuje sama treść tytułu tego aktu, odnosi się w całości do przedmiotowego zagadnienia. Nie można zatem prawidłowo określić kształtu tej konstrukcji (drogi służbowej) bez odniesienia jej do środowiska w którym funkcjonuje. Stąd też uzasadnione było zdefiniowanie drogi służbowej w kontekście całej problematyki funkcjonowania struktury hierarchicznej Policji. Co także istotne to fakt, że obie definicje drogi służbowej, tj. zawartej w rozporządzeniu z dnia 14.05.2013 r. oraz w zarządzeniu nr 30 KGP nie wykluczają się. Stanowią swoiste sprzężenie uzupełniających się norm prawnych tworzących konstrukcję drogi służbowej. Dopiero łączne stosowanie tych przepisów pozwala

<sup>18</sup> Porównaj także z definicją drogi służbowej wypracowaną przez doktrynę (*Leksykon policyjny*, pod red. W. Pływaczewskiego i G. Kędzińskiej..., s. 71).

<sup>19</sup> Zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20.05.1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (niepubl.).

<sup>20</sup> Szerzej na ten temat – *Zmiany w organizacji hierarchicznej Policji*, Policja 997, nr 1 (106), styczeń 2014 r., s. 5.

na właściwe zrozumienie modelu drogi służbowej funkcjonującej w obszarze struktury organizacyjnej Policji<sup>21</sup>.

Policjant składa wniosek w sprawie osobowej, zgodnie z treścią § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. z zachowaniem drogi służbowej, do bezpośredniego przełożonego, którym jest osoba zajmująca stanowisko kierownicze bezpośrednio wyższe od stanowiska zajmowanego przez policjanta, poczynając od stanowiska kierownika rewiru dzielnicowego (równorzędnego) lub dowódcy plutonu (§ 1 pkt 6 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r.). Jeżeli policjant składa taki wniosek osobiście do bezpośredniego przełożonego, ten zobowiązany jest do potwierdzenia faktu jego przyjęcia, przez umieszczenie na oryginale i na kopii dokumentu daty przyjęcia wraz z czytelnym podpisem (§ 2 pkt 4 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r.). Nie oznacza to, że funkcjonariusz może złożyć wniosek w sprawie osobowej wyłącznie stawiając się osobiście do bezpośredniego przełożonego. Konstrukcja stosunku służbowego zobowiązuje go do zachowania wszystkich obowiązków niezależnie czy w danym momencie pełni służbę, czy też w danym czasie nie wykonuje on obowiązków służbowych<sup>22</sup>. Wskazany w przepisie § 2 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. model drogi służbowej odnosi się bowiem do służby jako całości. Zatem jeśli policjant podejmuje czynności służbowe w związku z pełnioną służbą (zgodnie z rozkładem czasu służby), wówczas stawia się osobiście do swojego przełożonego i składa mu wniosek w sprawie osobowej. Może również wykonać swój obowiązek w czasie, w którym nie pełni on służby, w związku z przebywaniem na zwolnieniu lekarskim czy na urlopie<sup>23</sup>. Żaden bowiem

<sup>21</sup> Kształt drogi służbowej, co do zasady jest taki sam w większości spraw osobowych. Różnice jakie istnieją wynikają przede wszystkim z charakteru danej sprawy osobowej (porównaj z – P. Gacek, *Odwołanie od rozkazu personalnego*, Przegląd Policyjny z 2016 r., nr 3 (123), s. 88 i n., tenże, *Obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym przez funkcjonariusza Policji...*, s. 20 i n.).

<sup>22</sup> „Czas służby w głównej mierze zależy od określonych obowiązków lub zadań, jakie ciążą na poszczególnych funkcjonariuszach i winien pełnić rolę służebną w stosunku do tych elementów. Rozkład czasu służby spełnia tutaj wyłącznie rolę uzupełniającą, systematyzującą. Tam gdzie pewne obowiązki czy zadania nie wymagają działania niezwłocznego, ciągłego, tam funkcjonariusz pełni służbę na podstawie rozkładu czasu służby. Jeśli, z kolei okoliczności tego wymagają, jest on zobowiązany do podjęcia tych obowiązków lub zadań, bez względu na to czy w danym momencie według przyjętego rozkładu czasu służby był on zobowiązany do jej pełnienia czy też nie” (P. Gacek, *Czas służby a czas pracy – wybrane aspekty. Przyczynek do dyskusji*, Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji, nr 2/2014, s. 52).

<sup>23</sup> Analogicznie jest w przypadku obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. Funkcjonariusz zobowiązany jest do jego wykonania z jednoczesnym zachowaniem drogi służbowej, niezależnie czy w danym okresie przebywa na urlopie, czy jest zwolniony z zajęć służbowych, w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych, nieobecności w służbie z powodu choroby, a nawet w okresie, w którym pozbawiony jest wolności na skutek zastosowania wobec niego tymczasowego aresztowania. Okoliczności te nie wpływają w żaden sposób na zwolnienie go z tego obowiązku (P. Gacek, *Obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym przez funkcjonariusza Policji...*, s. 26). Oczywiście należy pamiętać o różnicy pomiędzy tymi sprawami osobowymi, tj. obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym oraz obowiązku uzyskania zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą. Obowiązek wystąpienia do przełożonego w sprawie osobowej z zachowaniem drogi służbowej w tym drugim przypadku występuje tylko wówczas, gdy funkcjonariusz

przepis nie stoi na przeszkodzie złożeniu wniosku w sprawie osobowej przez przesłanie go drogą pocztową lub za pomocą środków komunikowania się na odległość (np. za pośrednictwem faxu czy poczty elektronicznej). Policjant wszak może wystąpić z takim wnioskiem także wtedy gdy nie jest sam w stanie stawić się osobiście do swojego przełożonego, celem złożenia takiego wniosku (np. przebywa w szpitalu). Wówczas potwierdzeniem złożenia takiego wniosku nie jest data i podpis tego przełożonego, ale zwrotne potwierdzenie odbioru lub potwierdzenie nadania korespondencji faxem bądź w formie wiadomości e – mailowej. Wystąpienie o udzielenie zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą przez policjanta wymaga aby z wnioskiem takim wystąpił wyłącznie policjant, którego ta sprawa dotyczy. Jednakże w przypadku, gdy policjant sam nie może stawić się celem jego złożenia (na skutek okoliczności od niego niezależnych), nic nie stoi na przeszkodzie by wymóg ten spełniła osoba trzecia, która w tym przypadku działałaby wyłącznie jako posłaniec. Zatem nie występowałaby w swoim imieniu, ale w imieniu policjanta. Wniosek nie byłby wobec tego sporządzony i podpisany przez taką osobę, ale przez policjanta, który z takim wnioskiem występuje. Osoba trzecia wykonałaby wyłącznie czynność materialnotechniczną polegającą na złożeniu wniosku i odebraniu potwierdzenia jego złożenia. Wykonanie tej czynności przez osobę trzecią nie stanowiłoby zaprzeczenia postawionej tezie o obowiązku osobistego działania przez funkcjonariusza występującego o udzielenie zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą.

Zgodnie z utartą praktyką wniosek w sprawie osobowej, o którym mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r., przyjmuje postać pisemnego raportu<sup>24</sup>. Nazwa takiego dokumentu, jak się wydaje, nie ma istotnego znaczenia. Ważna jest jego treść. Przepisy pragmatyki służbowej, jak również aktów do niej wykonawczych nie określają jakie wymogi formalne spełniać musi dany raport, by mógł zainicjować procedurę na drodze służbowej. Wskazać jednak należy takie elementy jak datę, miejsce sporządzenia takiego dokumentu oraz dane policjanta (stopień, imię i nazwisko, identyfikator służbowy oraz jednostkę i komórkę organizacyjną, w której pełni służbę), bowiem świadczą o tym czy danej osobę w danym miejscu i chwili przysługuje przymiot funkcjonariusza. Informacje te również

---

uzewnętrznia chęć podjęcia się takiego zajęcia poza służbą. Zatem konkretyzacja tego obowiązku zawsze zależna jest od jego woli wykonywania takiego zajęcia, w przeciwieństwie do obowiązku wymienionego jako pierwszy. Jest on bowiem niezależny od woli danego funkcjonariusza.

<sup>24</sup> Jak wskazuje Wojciech Maciejko wniosek (podanie) w sprawach osobowych w Policji przyjmuje odrębną wyspecjalizowaną nazwę raportu służbowego. Jest to zarazem wniosek (podanie) w rozumieniu art. 63 k.p.a. (W. Maciejko, A. Korcz – Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji...*, s. 20).

umożliwiają ustalenie bezpośredniego przełożonego, do którego należy złożyć taki raport, oraz przełożonego właściwego do jego rozpoznania. Raport winien ponadto wskazywać przełożonego, do którego jest kierowany, żądanie – czego dany funkcjonariusz się domaga (lub o czym informuje) wraz ewentualnym uzasadnieniem. Przedmiotowe elementy pozwalają na nadanie temu wnioskowi właściwego trybu, a także na ustalenie czy sprawa, z którą dany funkcjonariusz wystąpił, w istocie stanowi jego zindywidualizowaną sprawę osobową. Raport taki musi być również podpisany przez policjanta, którego dane widnieją na danym wniosku. Potwierdza to fakt wystąpienia we własnej sprawie osobowej indywidualnie oznaczonego funkcjonariusza. Jak wyżej wspomniano, elementy formalne raportu nie zostały wyszczególnione w żadnym przepisie pragmatyki służbowej. Ich egzemplifikacja wynika z samego charakteru tej czynności. Elementy te stanowią zatem minimum formalne, aby można dany dokument potraktować jako wniosek (raport) w sprawie osobowej, a co za tym idzie by można mu było nadać właściwy bieg.

Jeżeli bezpośredni przełożony policjanta, do którego raport w sprawie udzielenia zezwolenia na podjęcia dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą, nie jest właściwy do załatwienia tej sprawy, przekazuje przedmiotowy wniosek według właściwości do przełożonego właściwego w sprawach osobowych<sup>25</sup>. Bezpośredni przełożony policjanta może być właściwy do rozpoznania tej sprawy osobowej, jeśli jednocześnie jest przełożonym w sprawach osobowych policjanta<sup>26</sup>. Wówczas bezpośredni przełożony (przełożony w sprawach osobowych) przyjmując taki raport nie przekazuje go, tylko od razu przystępuje do jego rozpoznania. Przekazanie raportu w sprawie osobowej nie następuje bezpośrednio od przełożonego do którego zostało ono wniesione do przełożonego właściwego w sprawach

<sup>25</sup> Czynność przekazania ma charakter techniczny. Jak wskazuje judykatura „(...) organ, który nie jest właściwy do załatwienia sprawy, a do którego wpłynął wniosek policjanta, dokonuje technicznej czynności związanej z przekazaniem tegoż wniosku wyższemu przełożonemu wraz z opinią dotyczącą sposobu załatwienia sprawy. Przekazanie tegoż wniosku nie następuje w określonej formie procesowej i nie jest aktem, ani też czynnością z zakresu administracji publicznej, która dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, ani też która w sposób władczy rozstrzyga o prawach i obowiązkach policjanta” (postanowienie WSA w Opolu z dnia 29.11.2010 r., II SAB/Op 15/10, Legalis nr 459978, w tym samym tonie postanowienie WSA w Opolu z dnia 29.11.2010 r., II SAB/Op 14/10, Legalis nr 459980).

<sup>26</sup> Przykładem może być komendant komisariatu występujący do komendanta miejskiego lub powiatowego Policji, któremu ten komisariat bezpośrednio podlega, albo też komendant miejski, powiatowy Policji albo komendant komisariatu kolejowego, wodnego, lotniczego lub innego specjalistycznego występujący do komendanta wojewódzkiego Policji, któremu taka komenda miejska, powiatowa lub komisariat Policji bezpośrednio podlegają, albo też komendant wojewódzki Policji, Komendant CBŚP, komendanci szkół Policji występujący do Komendanta Głównego Policji. Mogą nimi być również naczelnicy wydziałów merytorycznych właściwej komendy powiatowej, miejskiej, wojewódzkiej, Stołecznej, Głównej Policji występujący do komendanta odpowiedniej komendy, którą taki komendant kieruje, albo też inni funkcjonariusze, dla których z mocy przepisów szczególnych bezpośrednim przełożonym jest przełożony w sprawach osobowych, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.p.o.

osobowych, ale za pośrednictwem kolejnych przełożonych. Wynika to wprost z treści § 1 pkt 5 zarządzenia nr 30 KGP, zobowiązującego do przekazywania wszelkich informacji lub dokumentów (w tym dokumentów w sprawach osobowych) albo rzeczy przez podwładnych za pośrednictwem wszystkich kolejnych przełożonych aż do tego, który jest uprawniony do rozstrzygnięcia sprawy.

Bezpośredni przełożony jest ograniczony 7 dniowym terminem, zobowiązującym go do przekazania raportu. Ma on charakter wyłącznie instrukcyjny. Przekazanie powinno być poprzedzone opinią o sposobie załatwienia tej sprawy (§ 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r.). Oczywiście przełożony w sprawach osobowych, który otrzymał raport od policjanta, którego jest bezpośrednim przełożonym, nie jest zobowiązany ani do przekazania raportu ani do jego opiniowania, bowiem to on załatwia sprawę merytorycznie. Przepisy rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. (jak również inne przepisy pragmatyki służbowej oraz aktów do niej wykonawczych) nie precyzują co należy rozumieć pod pojęciem „opinia dotycząca sposobu załatwienia sprawy”. Należy zatem poczynić kilka uwag odnoszących się zarówno do formy jak i do treści takiej opinii. Powinna ona mieć formę pisemną, bowiem przepis § 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. nakazuje przesłanie raportu w sprawie osobowej wraz z opinią według właściwości. Jeżeli zaś sam raport ma formę pisemną, to oznacza, że opinia także musi mieć taką samą formę, bowiem dokumenty te należy przesłać łącznie. Należy również stwierdzić, że opinia taka może zostać zawarta zarówno w samym raporcie, tj. pod jego treścią lub na odwrotnej jego stronie, albo też w formie osobnego dokumentu dołączonego do raportu. Żaden bowiem przepis nie stawia szczególnych wymogów odnoszących się do tego zagadnienia. W praktyce jednak najczęściej spotykaną formą jest umieszczenie przez bezpośredniego przełożonego opinii na odwrocie raportu w sprawie osobowej. Obowiązek wynikający z treści § 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. został sformułowany w ten sposób, że nie przewidziano wyjątków w tym zakresie. Bezpośredni przełożony nie może zatem odstąpić od przekazania wniosku w sprawie osobowej, jeśli nie jest właściwy do załatwienia tej sprawy, nie nadając temu wnioskowi biegu<sup>27</sup>, jak również nie może odstąpić od opiniowania wniosku w sprawie osobowej. Przekazanie wniosku oraz zamieszczenie opinii przez niego ma charakter obligatoryjny, choć jej treść nie jest wiążąca dla przełożonego w sprawach osobowych. Przekazanie wniosku w sprawie osobowej bez zachowania 7 dniowego terminu lub bez opinii dotyczącej sposobu załatwienia sprawy może stanowić podstawę do pociągnięcia do

<sup>27</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31.01.2006 r., IV SA/Po 223/4, Legalis nr 330815.

odpowiedzialności służbowej tego przełożonego, który uchybił tym wymogom. Co również istotne, obowiązek zachowania wyżej wymienionych wymogów spoczywa na każdym przełożonym do którego wniosek w sprawie osobowej trafił, jeśli nie był właściwy do załatwienia tej sprawy i był zobowiązany do przekazania go według właściwości<sup>28</sup>. Uchybienie natomiast tym obowiązkom nie wpływa na dalszy bieg drogi służbowej, a co za tym idzie na możliwość rozpoznania merytorycznego wniosku w sprawie osobowej. Uchybienia w tym zakresie powodują wyłącznie możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności służbowej przełożonego, który się ich dopuścił. Rozporządzenie z dnia 14.05.2013 r. nie zawiera również żadnych wskazówek w jaki sposób należy dokonać wykładni pojęcia „opinia o sposobie załatwienia sprawy”. Sformułowaniu temu należy zatem nadać takie znaczenie jakie istnieje w języku potocznym, czyli jako pewien pogląd na sprawę, czy przekonanie o sposobie jej załatwienia. Sformułowana przez właściwego przełożonego (bezpośredniego i każdego kolejnego wyższego nad nim przełożonego, aż do przełożonego właściwego w sprawach osobowych) opinia o sposobie załatwienia tej sprawy osobowej ma dla przełożonego w sprawach osobowych znaczenie wyłącznie konsultacyjne. Oznacza to, że w żaden sposób nie jest on związany jej treścią. Może on wydać decyzję merytoryczną zgoła odmienną od tej która zawarta jest w opinii. Co do samej treści omawianej opinii, to również należy wskazać, że żadne przepisy nie precyzują jaką powinna mieć zawartość merytoryczną. Może ona w szczególności polegać na tym, że przełożony lakonicznie wyrazi poparcie lub dezaprobatę dla pozytywnego załatwienia tej sprawy osobowej, albo też stanowisko przełożonego zostanie odpowiednio uzasadnione, w tym zostaną przedstawione argumenty umożliwiające wydanie zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą, albo też wskazujące na brak podstaw do podjęcia takiego zajęcia. Przełożony ma pełną swobodę w przedmiocie treści tej opinii. Może on również wskazać, że określone okoliczności uniemożliwiają mu ustosunkowanie się do przedmiotowej sprawy. Takie stwierdzenie również należałoby uznać jako opinię o sposobie załatwienia tej sprawy. Dotyczy to również wszelkich innych treści zawartych w takiej opinii, odnoszących się zarówno do meritum sprawy, jak i do strony formalnej złożonego wniosku.

Przepisy rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. przewidują również termin do załatwienia sprawy osobowej. Zgodnie z § 4 ust. 4 tego rozporządzenia, policjant powinien być zawiadomiony o sposobie załatwienia wniosku, o ile przepisy odrębne nie stanowią

<sup>28</sup> „Cykl opiniowania i przesyłania wniosku wraz z opinią powtarzany jest, aż podanie trafi do organu właściwego do końcowego załatwienia sprawy” (W. Maciejko, A. Korcz – Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji...*, s. 33).

inaczej, w terminie 30 dni od dnia, w którym złożył wniosek w sprawie osobowej<sup>29</sup>. Zatem w tym terminie winien on zostać powiadomiony o rozstrzygnięciu przez doręczenie mu decyzji merytorycznej udzielającej albo odmawiającej udzielanie zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą. Analogicznie jak w przypadku 7 dniowego terminu na przekazanie wniosku w sprawie osobowej, wskazany w § 2 ust. 4 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. termin ma również charakter instrukcyjny. Jego przekroczenie nie powoduje skutku tego rodzaju, który mógłby wpłynąć na możliwość rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy osobowej. Niezachowanie go może wywołać wyłącznie skutek w sferze odpowiedzialności służbowej podmiotu który go naruszył. Należy również zaznaczyć, że 30 dniowy termin wyznacza maksymalny okres czasu, w którym konieczne jest rozpoznanie wniosku w sprawie osobowej. Ma on na celu dyscyplinowanie właściwych przełożonych przed nieuzasadnionym w czasie powstrzymywaniem się od podjęcia rozpoznania wniosku w sprawie osobowej. Wobec powyższego decyzja merytoryczna może być podjęta w czasie krótszym niż 30 dni, a rozstrzygnięcie może być doręczone policjantowi jeszcze przed upływem maksymalnego okresu wyznaczonego przez przepis § 2 ust. 4 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r.

Jak wcześniej zaznaczono droga służbowa jest konstrukcją dwukierunkową, co oznacza, że również rozstrzygnięcie merytoryczne podjęte przez przełożonego w sprawach osobowych musi zostać doręczone policjantowi za pośrednictwem kolejnych przełożonych, aż do przełożonego będącego bezpośrednim przełożonym policjanta składającego wniosek w sprawie osobowej. Wyjątek stanowi przypadek, gdy bezpośrednim przełożonym policjanta jest przełożony w sprawach osobowych, w rozumieniu art. 32 ust. 1 u.p.o. Wówczas to on doręcza decyzje merytoryczną, którą sam podjął w tej sprawie.

---

<sup>29</sup> Odmienne stanowisko przedstawia Wojciech Maciejko, który twierdzi, że w przypadku, gdy liczba szczebli drogi służbowej jest większa, wówczas termin 30 dniowy na załatwienie sprawy osobowej rozpoczyna swój bieg od chwili trafenia wniosku w sprawie osobowej, wraz z wymaganymi opiniami, do przełożonego właściwego do wydania końcowego rozstrzygnięcia (W. Maciejko, A. Korcz – Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji...*, s. 37). Z przedmiotowym zdaniem nie można się zgodzić. Przepis § 2 ust. 4 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. wyznacza bowiem wyraźnie granice czasowe rozpoznania sprawy na drodze służbowej. Punktem początkowym jest złożenie wniosku w sprawie osobowej. Punktem końcowym jest zawiadomienie funkcjonariusza o sposobie załatwienia tej sprawy. Policjant powinien być zawiadomiony o sposobie załatwienia sprawy osobowej w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie do bezpośredniego przełożonego, a nie w terminie 30 dni od dnia, w którym jego wniosek został przekazany do przełożonego właściwego do jego rozpoznania. Przyjęcie odmiennej interpretacji mogłoby doprowadzić do tego, że przedmiotowy termin mógłby w pewnych okolicznościach w ogóle nie rozpocząć swojego biegu. Stałoby się tak wówczas gdyby któryś z przełożonych, który nie byłby właściwy do rozpoznania wniosku w sprawie osobowej uchybiłby terminowi na przekazanie takiego wniosku lub w ogóle nie nadałby mu biegu.

## **Rozkaz personalny o udzieleniu albo o odmowie udzielenia zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego**

Sprawy osobowe, w tym związane z udzielaniem zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą, są załatwiane w formie rozkazu personalnego, zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. Odrębne bowiem przepisy nie stanowią o innej formie rozstrzygnięcia merytorycznego dotyczącego tego zagadnienia<sup>30</sup>. Rozkaz personalny jest właściwy nie tylko w przypadku udzielenia takiego zezwolenia, ale również w sytuacji, w której przełożony w sprawach osobowych odmawia udzielenia zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą. Omawiany bowiem przepis, który stanowi o załatwieniu sprawy osobowej w formie rozkazu personalnego, nie odnosi się *stricte* do treści decyzji merytorycznej takiego rozkazu, ale do zagadnienia nim objętego, którym jest zezwolenie na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego. Ponadto przepis ten wymaga zachowania formy pisemnej dla tego rodzaju dokumentu. Oznacza to, że rozstrzygnięcie nie może zostać zakomunikowane funkcjonariuszowi w formie ustnej. Rozkaz personalny sporządzony na piśmie musi być w takiej formie doręczony funkcjonariuszowi, który wystąpił z wnioskiem w sprawie osobowej. Należy jednak zastrzec, że przedmiotowy rozkaz personalny nie będzie stanowił decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 k.p.a.<sup>31</sup>. Są nimi bowiem wyłącznie te rozkazy personalne, które powodują powstanie, zmianę albo rozwiązanie stosunku służbowego<sup>32</sup>. Rozkaz personalny o udzieleniu lub nieudzieleniu zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą nie powoduje żadnych zmian w stosunku służbowym, stąd też nie będzie przysługiwał mu przymiot kwalifikowanego aktu administracyjnego. Rozkaz personalny o udzieleniu zezwolenia lub o nieudzieleniu zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą jest wyłącznie przejawem władztwa wewnątrz –

<sup>30</sup> Jak wynika z treści § 3 ust. 4 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. formy rozkazu personalnego nie stosuje się do udzielania urlopów i zwolnienia z zajęć służbowych (zob. postanowienie NSA z dnia 26.06.2015 r., I OSK 1563/15, Legalis nr 1332734, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 26.04.2010 r., II SAB/Wa 60/10, Legalis nr 690996). Należy jednak zastrzec, że nie chodzi tutaj o sytuację gdy wniosek w sprawie osobowej dotyczy żądania przyznania takiego urlopu. Wówczas formą rozstrzygnięcia jest rozkaz personalny (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24.09.2014 r., II SA/Rz 856/14, Legalis nr 1105234).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 14.06.1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257) (dalej: k.p.a.).

<sup>32</sup> Wynika to wprost z treści § 19 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r., w którym mowa, że nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku służbowego następuje przez wydanie rozkazu personalnego odpowiednio o mianowaniu, wyznaczeniu lub powołaniu na stanowisko służbowe, przeniesieniu, zwolnieniu lub odwołaniu z tego stanowiska albo o zwolnieniu ze służby. Do postępowania w sprawach osobowych dotyczących nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem stosuje się przepisy k.p.a.



służbowego, wynikającego z relacji pomiędzy przełożonym a podwładnym<sup>33</sup>. Jego źródłem jest określona struktura hierarchiczna organizacji Policji i wynikające stąd wzajemne zależności nadrzędności i podległości służbowej, umożliwiające ściśle określonym podmiotom (przełożonym) ograniczenie praw osobom posiadającym status funkcjonariusza (podwładnym). Uprawnienia przełożonych nie mogą jednak wynikać z arbitralnego uznania, ale muszą mieć oparcie w konkretnych przepisach prawa. Korelatem tych uprawnień są obowiązki podwładnych do każdorazowego występowania o udzielenie zezwolenia, w przypadku chęci podjęcia takiego zajęcia zarobkowego poza służbą. Uzasadnieniem wyżej wymienionej konstrukcji jest również ukształtowany model stosunku służbowego, którego cechuje daleko posunięta sfera dyspozycyjności i podporządkowania funkcjonariusza, co do miejsca, czasu oraz rodzaju wykonywanych czynności. Dobro służby stanowi bowiem wartość nadrzędną nad innymi wartościami, i to nimi kieruje się przełożony w sprawach osobowych wyrażając bądź odmawiając udzielenia zezwolenia na podjęcie takiego zajęcia poza służbą.

W konsekwencji uznania, że rozkaz personalny o udzieleniu lub o nieudzieleniu zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą nie jest decyzją administracyjną jest brak przepisów określających wymogi formalne, jakie powinien spełniać tego rodzaju dokument. Jedynym wymogiem, wynikającym z przepisów, jest postać pisemna tego dokumentu. Nie jest uzasadnione w tym przypadku stosowanie wprost regulacji § 20 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r., z uwagi na fakt, że przepis ten dotyczy rozkazów personalnych o mianowaniu na stanowisko służbowe w związku z nawiązaniem, zmianą albo rozwiązaniem stosunku służbowego, czyli wyłącznie do rozkazów personalnych, które jednocześnie są decyzjami administracyjnymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że rozkaz personalny o udzieleniu lub o nieudzieleniu zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą powinien zawierać takie elementy jak: miejsce i datę jego sporządzenia, wskazanie organu, który go wydał (przełożonego w sprawach osobowych), podstawę prawną jego wydania, oznaczenie policjanta, który jest jego adresatem (stopień,

<sup>33</sup> P. Gacek, *Zajęcie zarobkowe – próba definicji pojęcia z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r., o Policji, w świetle orzecznictwa sądowo – administracyjnego (wybrane aspekty)...*, s. 206, a także „Zawiadomienie o udzieleniu zezwolenia (bądź odmowie) na podjęcie przez policjanta zajęcia zarobkowego poza służbą jest aktem z zakresu sfery dyspozycyjności policjanta wobec jego władzy służbowej (...)” (postanowienie WSA w Warszawie z dnia 06.10.2005 r., II SA/Wa 1124/05, Legalis nr 7320224), „Sprawa dotycząca zgody przełożonego na podjęcie przez funkcjonariusza Policji dodatkowego zatrudnienia ma charakter sprawy wewnętrznej, wynikającej z cechy dyspozycyjności stosunku służbowego, charakteryzującego się nadrzędnością i podległością organizacyjną” (postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 19.03.2013 r., II SA/Bk 171/13, Legalis nr 606378, w tym samym tonie postanowienie NSA z dnia 26.04.2006 r., I OSK 303/06, Legalis nr 791128).

imię i nazwisko, identyfikator oraz jednostka i komórka organizacyjna, w której pełni on służbę), tytuł „rozkaz personalny”<sup>34</sup>, rozstrzygnięcie o istocie sprawy (o udzieleniu bądź o nieudzieleniu zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą). Nie jest wymaganym elementem takiego rozkazu personalnego uzasadnienie<sup>35</sup>, bowiem przełożony ma prawo (a nie obowiązek) udzielić zezwolenia, bądź odmówić jego udzielenia, jeśli uzna to za konieczne. Sprawa ta jest zależna od wyłącznego uznania takiego przełożonego, który kieruje się zarówno dobrem funkcjonariusza, jak również dobrem służby, przy czym to wymienione jako ostatnie dobro usytuowane jest wyżej w hierarchii wartości niż partykularny interes funkcjonariusza<sup>36</sup>. Ponadto przełożony musi rozstrzygnąć czy w istocie zajęcia zarobkowe o podjęcie którego wnioskuje policjant nie stanowią czynności lub zajęcia sprzecznego z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do Policji. Taka bowiem aktywność funkcjonariusza, niezależnie czy ma charakter odpłatny czy też podejmowana jest społecznie, lub nieodpłatnie w interesie prywatnym policjanta lub innej osoby trzeciej, objęta jest bezwzględnym zakazem. Przełożony nie może udzielić zezwolenia na podjęcie takiego zajęcia. Wydanie takiego aktu pozbawione byłoby podstaw prawnych. Zatem rozkaz udzielający zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą może dotyczyć tylko przypadków zajęć, które chce się podjąć dany policjant, mających odpłatny charakter i jednocześnie niebędących czynnościami lub zajęciami sprzecznymi z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważającymi zaufanie do Policji. Wskazanie pouczenia w treści takiego rozkazu również nie jest obligatoryjne, choć element ten, tak samo jak uzasadnienie, mógłby pozwolić wnioskującemu policjantowi poznać motywy stojące u podstaw podjętego przez przełożonego rozstrzygnięcia w tej sprawie

<sup>34</sup> Nazwa ta jest bowiem wskazana wprost w treści § 3 ust. 3 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. Użycie innej nazwy dla tego aktu nie pozbawi go jego charakteru, bowiem o tym czym w istocie jest dany akt decyduje nie jego forma a zawarta w nim treść.

<sup>35</sup> „Wyrażenie zgody, o której stanowi art. 62 ust. 1 u.pol. ma charakter wewnętrzny, przypisane jest do kompetencji przełożonego, nie musi mieć formy decyzji, nie wymaga sporządzenia uzasadnienia – wskazane przesłanki bezpośrednio związane są ze służbą” (postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 15.01.2010 r., II SA/Po 882/09, Legalis nr 491069).

<sup>36</sup> „W powołanym przepisie [art. 62 ust. 1 u.pol. – aut.] chodzi zatem o każde zajęcie, za które przysługuje wynagrodzenie, a którego wykonywanie przez policjanta (z uwagi na charakter, czy częstotliwość) mogłoby mieć wpływ na funkcjonowanie i realizację ustawowo określonych zadań Policji (danej jednostki bądź komórki organizacyjnej). Stąd też powołany przepis stanowi o zgodzie przełożonego policjanta, a zatem zgodzie funkcjonariusza Policji, który obowiązany jest czuwać nad właściwą organizacją służby w danej jednostce, czy komórce organizacyjnej i obowiązany jest zapewnić, aby poprzez podjęcie przez policjanta poza służbą dodatkowego zajęcia zarobkowego, ta służba nie doznała uszczerbku. Zawsze też ten właśnie przełożony po zgłoszeniu przez policjanta prośby o zgodę rozważa i decyduje, czy dane zajęcie jest zajęciem zarobkowym, o którym mowa w art. 62 ust. 1 u.pol. i czy wyrażenie zgody nie wpłynie na działanie danej jednostki, czy komórki organizacyjnej Policji” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.07.2016 r., II SA/Wa 536/16, Legalis nr 1513726).

osobowej. Fakultatywność wymienionych wyżej elementów rozkazu personalnego w postaci uzasadnienia oraz pouczenia wynika z obowiązku znajomości przez funkcjonariusza przepisów określających jego prawa i obowiązki. Jest on zapoznawany w związku z przyjęciem do służby przez kierownika komórki organizacyjnej Policji właściwej w sprawach osobowych lub przez upoważnioną przez niego osobę z takimi przepisami, a także z przepisami odnoszącymi się do szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby, zgodnie z treścią § 21 ust. 1 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. Jest on zatem zobowiązany do ich znajomości. Konsekwencje braku znajomości tych przepisów obciążają wyłącznie policjanta, którego one dotyczą. Zamieszczenie w treści tego rodzaju rozkazu personalnego pouczenia odnoszącego się do charakteru tej decyzji merytorycznej, braku możliwości jej wzruszenia, czy czasu jej obowiązywania, etc. może stanowić wyłącznie przypomnienie tych informacji, które policjant winien posiadać z racji posiadanego statusu funkcjonariusza. Nie może on zatem podnosić zarzutu, że wydany rozkaz personalny, odmawiający mu podjęcia dodatkowego zajęcia zarobkowego nie został dostatecznie uzasadniony albo że nie został pouczony o przysługujących mu środkach umożliwiających wzruszenie tego aktu. Takie bowiem instrumenty, w tym przypadku nie istnieją<sup>37</sup>.

### **Weryfikacja przez przełożonego wniosku policjanta o zezwolenie na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą**

Ostatnim zagadnieniem wymagającym omówienia w ramach przedmiotowego opracowania jest ta część procedury związanej z udzieleniem zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą, która związana jest z weryfikacją złożonego wniosku w kontekście dopuszczalności udzielenia takiego zezwolenia.

Należy tylko zaznaczyć, że całość problematyki odnoszącej się do sprawy związanej z udzieleniem takiego zezwolenia, została określona w treści art. 62 ust. 1 u.pol. oraz w wydanym na podstawie tej pragmatyki rozporządzeniu z dnia 14.05.2013 r., który w treści § 2 określa kształt drogi służbowej, natomiast w § 3 ust. 1 definiuje sprawy osobowe (zaliczając do nich w punkcie 11 tego paragrafu sprawy związane z udzieleniem zezwolenia na podjęcie

---

<sup>37</sup> Dotyczy to w szczególności środków prawnych mających na celu weryfikację wydanego rozkazu personalnego w tej sprawie. Pewne wątpliwości, co do możliwości ustalenia zakresu znaczeniowego pojęcia „zajęcie zarobkowe” przez sąd administracyjny zaakcentowano w – P. Gacek, „Zajęcie zarobkowe” oraz „działalność gospodarcza” w kontekście art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (w świetle orzecznictwa) – wybrane aspekty..., s. 85 i n., tenże, Zajęcie zarobkowe – próba definicji pojęcia z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r., o Policji, w świetle orzecznictwa sądowo – administracyjnego (wybrane aspekty)..., s. 206 i n.

dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą). Pozostałe ustępy powołanego § 3 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. odnoszą się do elementów procedury związanej z załatwieniem spraw osobowych. Na szczególną uwagę zasługuje § 3 ust. 2 tego rozporządzenia, który zobowiązuje kierownika komórki organizacyjnej właściwej w sprawach osobowych albo osoby wyznaczonej przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych do przygotowania sprawy osobowej do załatwienia lub zaopiniowania przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Omawiany przepis rozporządzenia stanowi zatem podstawę do wykonania, przez kierownika komórki organizacyjnej w sprawach osobowych (tj. Naczelnika Wydziału Kadr) lub osobę wyznaczoną przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych, wszelkich czynności mających na celu przygotowanie sprawy osobowej do jej załatwienia. Należy przy tym dodać, że podmiot ten nie jest uprawniony do załatwienia tej sprawy osobowej. Kompetencje w tym zakresie przysługują wyłącznie przełożonemu właściwemu w sprawach osobowych (w tym przypadku właściwemu komendantowi, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.pol.).

Przepisy te nie określają sposobu przygotowania sprawy osobowej do załatwienia w tym trybie. Decyzja zezwalająca na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariusza zależna jest wyłącznie od swobodnego uznania przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Jedynym ograniczeniem w tym zakresie (w pozytywnym rozpatrzeniu wniosku policjanta) jest ustalenie, że zajęcie takie lub taka czynność nie mogą być sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważające zaufanie do Policji. W tym przypadku jest ono bowiem zawsze niedopuszczalne dla funkcjonariusza, niezależnie od tego czy jest wykonywane odpłatnie, czy nie. Zachodzi zatem pytanie o zakres znaczeniowy użytego w tekście przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 14.05.2013 r. sformułowania „(...) przygotowuje sprawy osobowe do załatwienia (...)”. Dotyczy to w szczególności ustalenia czy w istocie zobowiązanie to należy ograniczyć wyłącznie do czynności materialno – technicznych, związanych z przygotowaniem rozkazu personalnego, czy też przygotowanie sprawy osobowej do załatwienia należy odnieść także do wszelkich czynności związanych z weryfikacją danego wniosku w sprawie osobowej. Zasadne wydaje się przyjęcie stanowiska, które nakazuje objąć zakresem znaczeniowym tego sformułowania wszelkie czynności mające na celu przygotowanie sprawy osobowej do załatwienia, w tym czynności odnoszące się do weryfikacji wniosku w sprawie osobowej.

Trudno byłoby założyć *a priori*, że przełożony w sprawach osobowych posiada wiedzę niezbędną umożliwiającą *ad hoc* podjęcie decyzji merytorycznej udzielającej lub

odmawiającej podjęcia zajęcia zarobkowego poza służbą przez wnioskującego policjanta, bez należytego sprawdzenia złożonego przez niego wniosku. Przyjęcie natomiast, że z racji zajmowanego stanowiska posiada on już tego rodzaju wiedzę prowadziłyby do wykreowania skrajnie idealistycznej konstrukcji o wszechwiedzącym przełożonym. Takie podejście nie znajduje uzasadnienia. Należy opowiedzieć się za szerszym rozumieniem pojęcia przygotowania sprawy osobowej do załatwienia, jako zespołu czynności umożliwiających podjęcie decyzji merytorycznej (wydania rozkazu personalnego), polegających nie tylko na technicznym sporządzeniu rozkazu personalnego, który załatwia tę sprawę osobową, ale wszelkich innych czynności, które umożliwiają podjęcie właściwej merytorycznej decyzji w tej sprawie. Zatem to przełożony właściwy w sprawach osobowych może każdorazowo określić sposób przygotowania przez danego kierownika komórki organizacyjnej właściwej w sprawach osobowych albo przez osobę przez niego wyznaczoną tej sprawy osobowej do załatwienia. Ich zakres i przedmiot nie jest w żaden sposób uregulowany ani pragmatyką służbową ani aktem do niej wykonawczym. Zważyć wszak należy, że czynniki te są każdorazowo zależne od charakteru zajęcia zarobkowego, o podjęcie którego ubiega się dany funkcjonariusz. Wobec tego przełożony właściwy w sprawach osobowych może każdorazowo wskazywać jakie okoliczności niezbędne będą do ustalenia, by można było wydać rozkaz personalny udzielający zezwolenia na podjęcie takiego zajęcia lub odmawiający takiego zezwolenia. Przełożony powinien zatem w formie odpowiednich poleceń wskazać zakres czynności do wykonania, w celu przygotowania tej sprawy osobowej do załatwienia: albo indywidualnie w związku z wystąpieniem z takim wnioskiem przez funkcjonariusza albo przez określenie kategorii zajęć i wskazanie czynności, które umożliwią podjęcie decyzji merytorycznej przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Problematyka ta bowiem, jak wcześniej zaznaczono, nie jest ujęta w żadnym przepisie pragmatyki służbowej lub aktów do niej wykonawczych. Zatem możliwie jest określenie takich warunków także przez przepisy o charakterze wewnętrznym<sup>38</sup>, wydane przez przełożonego w sprawach osobowych<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Akty wewnętrzne wydawane są bowiem na podstawie przepisów kompetencyjnych lub na podstawie upoważnień ustawowych. Akty wewnętrzne mające charakter poleceń służbowych wydawane są natomiast na podstawie przepisów regulujących zależność służbową. Mogą dotyczyć wyłącznie sfery nieuregulowanej przez przepisy powszechnie obowiązujące, a ich adresatami są wyłącznie podmioty organizacyjnie i służbowo podporządkowane organowi wydającemu dany akt. Szerzej na ten temat – E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009 r., s. 141 i n.

<sup>39</sup> Przykładem takim jest decyzja nr 14/2010 Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 24.02.2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania policjantom zezwolenia na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą, L.dz. Zn – P – 18/2010 (niepubl.) – akt ten dostępny jest na stronie internetowej (data

Jeśli kierownik komórki organizacyjnej w sprawach osobowych występuje do innego wydziału merytorycznego tej jednostki albo do jednostki podległej lub do innego podmiotu, to czynności te są wykonywane dla tego przełożonego i na jego polecenie bądź na podstawie przepisu wydanego przez tego przełożonego, w związku z koniecznością przygotowania sprawy osobowej do załatwienia<sup>40</sup>. Zakres weryfikacji określa przełożony w wydanym poleceniu lub przepisy wewnętrzne wydane przez tego przełożonego. Problematyka ta nie jest uregulowana, wobec tego przełożony w sprawach osobowych ma pełną swobodę w określeniu sposobu weryfikacji wniosku. Czynności te jednak, jak się wydaje, muszą być określone celem, jakim jest ustalenie czy w danym przypadku możliwe jest wydanie zezwolenia na podjęcie przez policjanta dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą. Mogą one w szczególności polegać na żądaniu uzupełnienia od wnioskującego policjanta dodatkowych informacji o charakterze zajęcia, którego chce się on podjąć, sprawdzeniu podmiotu, w którym takie zajęcie ma być wykonywane, lub osób z którymi policjant ma podjąć się takiego zajęcia, etc. Oczywiście czynności te obciążają osobiście kierownika komórki organizacyjnej w sprawach osobowych (tj. Naczelnika Wydziału Kadr) lub osobę wyznaczoną przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych, jeżeli tylko posiada on uprawnienia do dokonania stosownych sprawdzeń lub może we własnym zakresie poczynić stosowane ustalenia czy uzupełnić wniosek w ten sposób, że należycie przygotuje sprawę osobową do jej załatwienia. W przeciwnym wypadku może on wystąpić z odpowiednim zapytaniem zarówno do samego wnioskodawcy, jak i do innych komórek organizacyjnych danej jednostki lub jednostek podległych jednostce w której sam pełni służbę o udzielenie pomocy w tym zakresie. Dodać również należy, że zakres weryfikacji mimo, iż zależy jest

---

powołania strony: 05.05.2017 r.): <https://portalkwp/akty-prawne/?akt=0&rok=2010>. Akt ten reguluje kwestie proceduralne, lecz nie odnosi się do zagadnień związanych z czynnościami podejmowanymi w związku z koniecznością przygotowania tej sprawy do załatwienia, tj. weryfikacją wniosku. Natomiast w Komendzie Miejskiej Policji w Krakowie brak jest obecnie aktów tego rodzaju, które choćby wycinkowo odnosiły się do tego zagadnienia.

<sup>40</sup> Każdy bowiem przełożony, zgodnie z treścią art. 6g u.pol. wykonuje swoje zadania przy pomocy podległej mu komendy. Stanowi ona aparat pomocniczy w wykonywaniu zadań organu jakim jest właściwy komendant. Komenda to inaczej urząd. Niezależnie więc od podziału strukturalnego danej jednostki organizacyjnej Policji (na wydziały, referat, zespoły, etc.) każda z komórek organizacyjnych takiej jednostki zobowiązana jest podjęcia działań mających na celu realizację ustawowych zadań dla kierownika tej jednostki organizacyjnej Policji, tj. dla właściwego komendanta. Każdy komendant jest kierownikiem jednostki Policji (zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28.09.2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 50 ze zm.). Każdy kierownik jednostki Policji może upoważnić podległego mu przełożonego do działania w jego imieniu w sprawach określonych w § 16 ust. 1 zarządzenia nr 30 KGP (§16 ust. 2 zarządzenia nr 3 KGP). Ponadto jest on uprawniony do podejmowania decyzji oraz wydawania poleceń, instrukcji lub wytycznych w pełnym zakresie właściwości funkcjonalnej określonej w regulaminach organizacyjnych jednostek (§ 17 zarządzenia nr 30 KGP).

od swobodnego uznania danego przełożonego nie może naruszać przepisów szczególnych, jeżeli te przewidują ograniczenia albo w uzyskaniu określonych informacji albo w ich wykorzystaniu.

### **Zakończenie**

Nie sposób odnieść się do wszystkich kwestii związanych z procedurą ubiegania się przez policjanta o udzielenie zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą. Pominięto w przedmiotowym opracowaniu problematykę samego pojęcia „zajęcia zarobkowego”, które stanowi punkt wyjścia i które jest jednocześnie źródłem obowiązku dla funkcjonariusza występującego o udzielenie zezwolenia na jego wykonywanie.

Mimo, iż pragmatyka służbowa poświęca temu zagadnieniu tylko jeden ustęp artykułu 62 u.pol. nie oznacza to, że treść normy w nim zawartej jest oczywista i nie nastrocza trudności interpretacyjnych. Wręcz przeciwnie. Wątpliwości te rodzi już samo definiowanie pojęcia „dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą”. To z kolei ma bezpośredni wpływ na ustalenie zakresu obowiązku każdego policjanta, w tym obowiązku do wystąpienia o udzielenie zezwolenia, w przypadku chęci podjęcia się przez policjanta wykonywania takiego zajęcia. Nie mniejsze trudności ma również przełożony właściwy w sprawach osobowych, który rozpoznając wniosek policjanta musi ustalić czym w istocie jego przedmiot. Zatem konieczne jest badanie czy nie dotyczy on czynności lub zajęć sprzecznych z ustawą lub podważających zaufanie do Policji, bowiem w takim przypadku zajęcia lub czynności są bezwzględnie niedopuszczalne dla policjanta będącego w czynnej służbie, niezależnie od ich odpłatnego czy też nieodpłatnego charakteru. Jeśli takimi nie są, wówczas przełożony musi zweryfikować czy są zajęciami zarobkowymi, czy też wykonywanymi wyłącznie społecznie (nieodpłatnie).

Sprawy związane z ubieganiem się o udzielenie zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą zostały zaliczone do kategorii spraw osobowych. Z uwagi na hierarchiczną strukturę organizacyjną Policji, każda sprawa osobowa musi być załatwiona przy wykorzystaniu drogi służbowej. O ile przepisy dość precyzyjnie odnoszą się do formalnej strony procedury związanej z rozpoznaniem wniosku w sprawie o udzielenie zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą, o tyle brak jest norm zawartych w regulacjach powszechnie obowiązujących lub w wewnętrznych, które pozwalałyby na weryfikację wniosku lub ustalałyby pewien algorytm czynności mających na celu sprawdzenie informacji w nim zawartych, a tym samym takich, które stanowiłyby

podstawę do podjęcia decyzji merytorycznej udzielającej lub odmawiającej udzielenia zezwolenia na podjęcie takiego zajęcia. Należałoby zatem postulować *de lege ferenda* wzbogacenie bądź to istniejącej pragmatyki służbowej bądź to w drodze odpowiednich regulacji wewnętrznych o przepisy, które wskazywałyby podmiotom zobowiązanym do przygotowania sprawy osobowej do jej załatwienia instrumenty umożliwiające nie tylko formalne przygotowanie decyzji merytorycznej (rozkazu personalnego), ale również te które by służyły weryfikacji okoliczności zawartych we wniosku.

Odrębnym zagadnieniem jest również odpowiedź na pytanie o celowość zachowania tej procedury w niezmienionej postaci. Wartym byłoby zastanowić się, czy istotnie dobro służby wymaga zachowania aż takiego rygoru. Oczywiście można by było podnosić argument, że *ratio legis* tego przepisu uzasadnione jest takimi elementami stosunku służbowego jak dyspozycyjność co do miejsca, czasu oraz rodzaju wykonywanych czynności przez funkcjonariusza. Z drugiej jednak strony żaden przepis prawa nie ogranicza policjanta w podejmowaniu aktywności poza służbą, jeśli mają one charakter nieodpłatny (i oczywiście nie są sprzeczne z ustawą bądź nie powodują podważenia zaufania do Policji). Rozgraniczenie czynności lub zajęć, których chce podjąć się dany funkcjonariusz poza służbą na takie które są zarobkowe i takie które nie są zarobkowe, z jednoczesnym objęciem kontroli tylko tych pierwszych nie wydaje się do końca uzasadnione. Bardziej racjonalnym byłoby zastąpienie tej konstrukcji bardziej elastyczną, w której funkcjonariusz informowałby swojego przełożonego o podjętej aktywności poza służbą (związaną z zajęciem, którego chce się on podjąć), a ten jeśli uznałby, że jej wykonywanie byłoby sprzeczne z pragmatyką, lub podważałoby zaufanie do organizacji jaką jest Policji, albo jeżeli byłaby nie do pogodzenia z obowiązkami funkcjonariusza wynikającymi z pełnionej służby, odmawiałby podejmowania lub kontynuowania wykonywania takich zajęć. Obecnie bowiem decyzja merytoryczna ma charakter skrajnie ocenny i teoretyczny, a przełożony mając wątpliwości co do charakteru takiego zajęcia może z ostrożności wydawać każdorazowo decyzje odmowne. Warto zatem sprawdzić w jaki sposób funkcjonariusz wykonuje zajęcia, które podejmuje poza służbą, czy mają one negatywny wpływ na jego obowiązki służbowe, czy wręcz przeciwnie, zajęcia to pozwala mu realizować się w ramach ustawicznego samokształcenia zawodowego, intelektualnego, etc. Zmiana tej regulacji, w kontekście dopuszczalności podejmowania zajęć zarobkowych przez funkcjonariuszy poza służbą, pozwoliłaby z pewnością ograniczyć arbitralność przełożonego podejmującego decyzję w tym przedmiocie, a także



doprowadziłyby do konieczności interweniowania wyłącznie w przypadkach, które tego wymagają.