



Warszawa, 30.05.2007 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-551628-IX-903/07/TOc

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00

Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan

Janusz KACZMAREK

Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie Ministrze

Uprzejmie informuję, iż z wnioskiem o spowodowanie zmiany decyzji nr 20/2007 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Radomiu z dnia 23 stycznia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania zwrotu kosztów dojazdu policjantom dojeżdżającym do miejsca pełnienia służby z miejscowości pobliskiej - zwrócili się do mnie funkcjonariusze Komendy Powiatowej Policji w Płońsku. Policjanci zarzucili przedmiotowej decyzji, iż nie obejmowała ona sytuacji, w której pomiędzy miejscem zamieszkania a miejscem pełnienia służby nie ma linii kolejowej, co ich zdaniem ograniczało prawo do zwrotu kosztów przejazdu - policjantom dojeżdżającym do służby autobusem.

Pragnę zauważyć, iż podstawą wydania w/w decyzji jest § 6 Zarządzenia nr 1144 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie metod i form wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji pomocy prawnej i informacji prawnej (Dz. Urz. KGP Nr 21, poz. 131 ze zm.). Zgodnie z jego treścią „decyzje są aktami kierowania, wydawanymi przez organy Policji, kierowników komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji, Komendanta Wyższej Szkoły Policji i komendantów szkół policyjnych w celu określenia zadań służbowych podległych jednostek organizacyjnych Policji i komórek organizacyjnych tych jednostek”. Przedmiotowa decyzja określa szczegółowy sposób wyliczania wysokości należnego zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby, w wysokości ceny biletów za przejazd koleją lub autobusem, policjantom dojeżdżającym z miejscowości pobliskiej. Uprawnienie to zostało przyznane policjantom na mocy art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2007 nr 43, poz. 277 ze zm.), przy czym w całej ustawie nie ma normy, upoważniającej jakiegokolwiek organ do szczegółowego określenia sposobu zwrotu kosztów przejazdu. Sytuacja ta

powoduje niebezpieczeństwo nadużyć przy konstruowaniu decyzji oraz łatwość jej zmiany, w zależności od uznania komendanta wojewódzkiego Policji.

Wszystkie akty o charakterze wewnętrznym mieścić się muszą w ramach, wyznaczonych przez art. 93 Konstytucji. Każdy taki akt może obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt. Może on być wydany tylko na podstawie ustawy. Każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem, żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Akt prawny może być uznany za źródło prawa, jeśli ustanawia normy generalne i abstrakcyjne. Podstawę dla ustanowienia aktu prawotwórczego stanowi norma kompetencyjna wyrażona w akcie prawotwórczym wyższego rzędu. Może ona mieć charakter samoistny (normie kompetencyjnej nie towarzyszy żadna norma merytoryczna) albo związany (gdy normie kompetencyjnej towarzyszy inna norma merytoryczna). Zgodnie z § 6 cyt. zarządzenia, decyzją jest **akt kierowania** wydawany przez organy Policji (...) **w celu określenia zadań służbowych** podległych jednostek organizacyjnych Policji (...). Niewątpliwie szczegółowe zasady dokonywania zwrotu kosztów dojazdu nie mieszczą się w granicach przywołanego rozumienia terminu „decyzja”, bowiem tworzą one normy generalne i abstrakcyjne. Tymczasem w rozumieniu w/w definicji - cechą istotną decyzji, jest jej zindywidualizowany i konkretny charakter. W efekcie powyższego uznać należy przytoczoną normę kompetencyjną za wadliwą. Nie można również takiej kompetencji wywodzić bezpośrednio z art. 93 ustawy o Policji, bowiem stosownie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99, wyrok z dnia 5 marca 2001 r. P 11/00, wyrok z dnia 26 lipca 2004 r. U 16/02) w naszym prawie obowiązują następujące zasady : zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasada głosząca, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań. Zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych przesądza o tym, że milczenie prawodawcy w jakiejś sprawie musi być uważane za tzw. regulację negatywną, a więc jako nie udzielenie kompetencji. Zdaniem Trybunału przypisanie kompetencji musi wynikać z konkretnego przepisu i nie może się opierać na samej wykładni celowościowej.

Reasumując pragnę zaznaczyć, iż pragmatyki służbowe Straży Granicznej (art. 97 ust. 3) oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (art. 107 ust. 3) zawierają stosowne upoważnienia ustawowe do wydania aktów wykonawczych. Dlatego też szczegółowe zasady przyznawania zwrotu kosztów przejazdu powinny zostać określone rozporządzeniem ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Okazuje się bowiem że w praktyce, można w drodze

decyzji skutecznie ograniczyć uprawnienie przyznane ustawą. W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany art. 93 ustawy o Policji poprzez dodanie przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad przyznawania zwrotu kosztów dojazdu.

Będę wdzięczny Panu Ministrowi za poinformowanie o zajęтым stanowisku odnośnie do przedstawionego problemu.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich