

PAWEŁ GACEK

Komenda Główna Policji

STATUS FUNKCJONARIUSZA POLICJI PEŁNIĄCEGO SŁUŻBĘ NA STANOWISKU RADCY PRAWNEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE. CHARAKTER PRAWNY STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

Służba w Policji to szczególny rodzaj służby publicznej. Policja jest bowiem formacją zobligowaną do wykonywania zadań mających na celu zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wynika to wprost z art. 1 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹. Specyfika tej organizacji, a w szczególności jej zadania zdeterminowały ustawodawcę do wyodrębnienia kwestii związanych z jej funkcjonowaniem i zamieszczenia ich w odrębnym akcie prawnym rangi ustawowej, tj. w ustawie o Policji. Dotyczy to również zagadnienia związanego z zatrudnieniem członków tej organizacji, tj. funkcjonariuszy. W tym aspekcie ustawa o Policji stanowi tzw. pragmatykę służbową. Co do zasady ma ona charakter autonomiczny. Subsidiarne stosowanie przepisów pozostających poza pragmatyką służbową dopuszczalne jest wyłącznie w zakresie, w jakim pragmatyka służbowa stwarza taką możliwość.

Kompleksowość pragmatyki służbowej należy również odnieść do kwestii zatrudnienia osoby fizycznej w tej formacji, a ściślej rzecz ujmując, do węzła prawnego stanowiącego jego podstawę. Jest nim stosunek

¹ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1882 ze zm.).

służbowy², który powstaje w drodze mianowania. Pomimo tego, że może on zostać nawiązany wyłącznie po uprzednim dobrowolnym zgłoszeniu się osoby fizycznej do służby (art. 28 ust. 1 ustawy o Policji), to jego kształt określa w sposób jednostronny i władczy wyłącznie organ administracyjny (przełożony właściwy w sprawach osobowych). Stosunek służbowy ma charakter administracyjnoprawny³. I chociaż jego nazwa tożsama jest z mianowaniem, o którym mowa w art. 76 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁴, to zaznaczyć należy, że stanowią one odrębne konstrukcje prawne. Mianowanie wymienione jako ostatnie jest podstawą nawiązania stosunku pracy, co oznacza, że osoba zatrudniona jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p., natomiast drugą stroną jest pracodawca, w rozumieniu art. 3 k.p. Pracownikami nie są natomiast funkcjonariusze tzw. służb mundurowych, w tym Policji⁵. Z kolei przełożony właściwy w sprawach osobowych nie jest pracodawcą, ale podmiotem zatrudniającym funkcjonariuszy. Mianowanie uregulowane w ustawie o Policji jest bowiem formą niepracowniczego zatrudnienia⁶,

² Szerzej na temat stosunku służbowego – zob. T. KUCZYŃSKI, E. MAZURCZAK-JASIŃSKA, J. STELINA, *Stosunek służbowy*, [w:] *System prawa administracyjnego*, II, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, Warszawa 2011; P. SZUSTAKIEWICZ, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012; M. WIECZOREK, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, a także P. GACEK, *Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszem Policji*, «Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka» 23.2/2011, s. 76 i n.

³ T. HANAUSEK, A. ABRAMSKI, J. LEŚNIEWSKI, S. PIKULSKI, S. SAGAN, M. TANIEWSKA, *Prawo policyjne. Komentarz*, red. S. SAGAN, Katowice 1992, s. 69; W. KOTOWSKI, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 380 i n.; P. GACEK, *Nawiązanie...*, s. 76 i n.; IDEM, *Odwołanie od rozkazu personalnego*, «Przegląd Policyjny» 123.3/2016, s. 80; Ł. CZEBOTAR, Z. GĄDZIK, A. ŁYŻWA, A. MICHAŁEK, A. ŚWIERCZEWSKA-GĄSIOROWSKA, M. TOKARSKI, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 366.

⁴ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.).

⁵ P. KORUS, *Uwagi do art. 2*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. SOBCZYK, Warszawa 2020, «Legalis/el.».

⁶ T. KUCZYŃSKI, *Wybrane problemy orzecznictwa sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 32-33.5-6/2010, s. 249.

z czego wynika, że ten rodzaj stosunku prawnego jest pozbawiony elementu, jakim jest stosunek pracy. Jak słusznie zauważa Paweł Korus, zasadności wyłączenia stosunku zatrudnienia funkcjonariuszy spod zakresu definicji stosunku pracy doszukiwać należy się w tym, że działają oni nie tyle w interesie pracodawcy, ile wykonują powierzone im czynności mające na celu zapewnienie ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zatem nie wykonują zwykłej pracy najemnej, ale pełnią służbę (służą)⁷. Zatem ten rodzaj stosunku prawnego kształtowany jest wyłącznie przepisami prawa administracyjnego. Specyfika wykonywanych przez funkcjonariuszy obowiązków, a tym samym zadań nałożonych na formacje zmilitaryzowane, zdeterminowała wobec tego do odrębnego potraktowania stosunku służbowego i usytuowania go w sferze prawa administracyjnego, nadając mu szczególny kształt.

Nierównorzędność stron nie jest jedyną charakterystyczną cechą stosunku służbowego, która wyróżnia go spośród innych stosunków prawnych. Węzeł prawny, jaki zostaje zainicjowany pomiędzy osobą fizyczną, dobrowolnie zgłaszającą gotowość do pełnienia służby, a przełożonym właściwym w sprawach osobowych charakteryzuje przede wszystkim zwiększona dyspozycyjność⁸ co do czasu⁹, miejsca oraz

⁷ P. KORUS, *op. cit.*

⁸ „[...] istotą służby w Policji jest m.in. dyspozycyjność jej funkcjonariuszy, a granice dyspozycyjności zakreślone są przepisami ustawy oraz aktów wykonawczych” (wyrok NSA z 28 lutego 2019 r., I OSK 950/17, «Legalis» nr 1940424); w tym samym tonie wyrok WSA w Warszawie z 26 stycznia 2017 r., II SA/Wa 1457/16, «Legalis» nr 1722135, „[...] podstawowym elementem służby w Policji umożliwiającym wykonywanie zadań tej formacji jest zdyscyplinowanie i dyspozycyjność policjanta” (wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2012 r., II SA/Wa 1353/12, «Legalis» nr 830125); „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 23 sierpnia 2012 r., III SA/Kr 1483/11, «Legalis» nr 866455).

⁹ Szerzej na ten temat – zob. P. GACEK, *Czas służby a czas pracy – wybrane aspekty*, «Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji» 2/2014, s. 41 i n.; IDEM, *Służba pełniona przez policjanta w ramach dyżuru domowego*, «Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji» 2/2017, s. 27 i n.

rodzaju wykonywanych czynności¹⁰, zwiększony stopień podporządkowania wobec władzy zwierzchniej, tj. przełożonych (przełożonego właściwego w sprawach osobowych, bezpośredniego przełożonego etc.), a także zaostrożona odpowiedzialność o charakterze dyscyplinarnym. Dyspozycyjność i podporządkowanie są zatem tym elementem, który w istotny sposób odróżnia stosunek służbowy od innego rodzaju stosunków prawnych, a w szczególności od służbowego stosunku pracy, który regulowany jest przepisami prawa pracy. Jak słusznie zaznacza Tadeusz Zieliński, nasilenie pierwiastków władczych w stosunku służbowym jest tak duże, że reżim prawa pracy musi ustąpić przepisom prawa administracyjnego, bowiem regulacje tam zawarte byłyby mało przydatne w tym zakresie¹¹.

Należy podkreślić, że Policja jest organizacją umundurowaną i uzbrojoną, utworzoną na wzór wojskowy (art. 1 ust. 1 ustawy o Policji). To z kolei zdeterminowało do zorganizowania jej jako formacji posiadającej hierarchiczną strukturę organizacyjną. Wynika to wprost z § 1 pkt 6 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji z 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji¹². Wymieniony akt prawny reguluje wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi elementami składowymi tej formacji, tj. jej członkami, porządkując je jako relacje nadrzędności i podległości służbowej jednych funkcjonariuszy (którym nadaje status podwładnych) innym (będących ich przełożonymi). Przełożeni są natomiast uprawnieni do wydawania wiążących

¹⁰ Szerzej na ten temat – zob. P. GACEK, *Delegowanie policjanta z urzędu do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji a zakres ochrony wynikający z art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych*, «Studia Prawnicze KUL» 2/2019, s. 77 i n.; IDEM, *Istota konstrukcji prawnej delegowania policjanta do innej jednostki organizacyjnej Policji lub innej miejscowości jako instrumentu służącego realizacji ustawowych zadań Policji*, «Zeszyty Prawnicze» 20.3/2020, s. 141 i n.

¹¹ T. ZIELIŃSKI, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 181.

¹² Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz. 89 ze zm.).

podwładnych rozkazów i poleceń służbowych¹³, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie sankcjonowane jest możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jak zaznacza Wojciech Maciejko, powstanie władztwa służbowego jest jednym ze skutków nawiązania stosunku służbowego¹⁴. Co do zasady podwładny nie jest więc uprawniony do ich kwestionowania, chyba że zachodzi przypadek, o którym mowa w art. 58 ust. 2 ustawy o Policji. Regułą jest zatem to, że w organizacji o hierarchicznej strukturze, ze względu na przyjęte reguły w odniesieniu do poszczególnych jej członków, jak również ze względu na charakter tej służby, nie ma miejsca na tzw. dyskusję¹⁵.

Przyjęcie określonego modelu funkcjonowania Policji jako struktury zhierarchizowanej służyć ma zatem, w założeniu, urzeczywistnieniu jej misji. Każdy bowiem z wymienionych elementów, w tym w szczególności przyjęty model struktury organizacyjnej tej formacji, a także więzi prawnej, jaka łączy funkcjonariusza z tą organizacją, muszą stanowić odpowiedni instrument, który stworzyć ma warunki do osiągnięcia celu, jakim jest urzeczywistnienie misji tej formacji. Policjant jest bowiem niezbędnym elementem organizacji policyjnej, tj. rzeczywistym wykonawcą przydzielonych mu zadań, które w szerszym aspekcie stanowią ustawowe zadania Policji. Musi być zatem zdolny do pełnienia służby w formacji zmilitaryzowanej, w której zobowiązany będzie do poddania się szczególnego rodzaju reżimowi wynikającemu z charakteru tej służby, a więc służby w organizacji o strukturze hierarchicznej, w której w szczególności będzie podlegał różnego rodzaju ograniczeniom ustanowionym w pragmatyce służbowej, nieznanym innym grupom zawodowym, których podstawą zatrudnienia jest stosunek pracy.

Wymaga bowiem zaakcentowania to, że takie elementy, jak zwiększona dyspozycyjność i podporządkowanie w służbie są, jak poprzednio zaznaczono, właściwe dla każdego funkcjonariusza Policji pozostającego

¹³ Szarzej na ten temat – zob. P. GACEK, *Polecenie prokuratora wydane Policji na podstawie art. 15 § 1 k.p.k. (wybrane zagadnienia)*, «Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych» 4/2018, s. 83 i n.

¹⁴ W. MACIEJKO, *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 156.

¹⁵ B. OPALIŃSKI, P. SZUSTAKIEWICZ, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 141 i n.

w stosunku służbowym, niezależnie od zajmowanego przez niego stanowiska służbowego oraz wykonywanych przez niego czynności służbowych. Zasadne wydaje się zatem stwierdzenie, że dotyczy to także szczególnej grupy funkcjonariuszy pełniących służbę na stanowisku służbowym radcy prawnego. Pragmatyka służbowa nie przewiduje żadnego przepisu szczególnego, który stanowiłby wyjątek w tym zakresie. Zobowiązuje natomiast każdego policjanta do poddania się w służbie szczególnego rodzaju reżimowi, który jest właściwy dla struktur zhierarchizowanych i zmilitaryzowanych. Z żadnego także przepisu pragmatyki służbowej nie wynika, by zatrudnienie i zarazem pełnienie służby na określonym stanowisku wyłączyło lub mogło wyłączyć reguły i zasady ustanowione w tej organizacji, a w szczególności by mogło zwolnić określoną kategorię funkcjonariuszy z posiadania choćby jednego z przymiotów, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji, w tym przymiotu zdolności funkcjonariusza do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować. Tym samym żaden funkcjonariusz nie powinien zostać wyłączony spod wymienionych reguł, jak również z konieczności zachowania reguł nadrzędności i podległości służbowej, drogi służbowej, pierwszeństwa wynikającego ze starszeństwa stopni i innych reguł panujących w organizacjach zorganizowanych na wzór wojskowy.

Jest to o tyle istotne, że co do zasady, radcy prawni podlegają rygorom wynikającym z przepisów ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹⁶, natomiast policjanci – ustawie o Policji. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o Policji mianowanie lub powołanie na określone stanowisko służbowe jest uzależnione od posiadanego przez policjanta wykształcenia, uzyskania określonych kwalifikacji zawodowych, a także stażu służby w Policji. Z kolei w tabeli nr 2 „Wymagania w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na innych stanowiskach służbowych” rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu

¹⁶ Ustawa z 6 lipca 1982 o radcach prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 75 ze zm.).

służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach kombatantów Policji i innych stanowiskach służbowych, oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe¹⁷ w pozycji 28 wskazano stanowisko służbowe radcy prawnego. Policjant może być bowiem mianowany na określone stanowisko służbowe, jeżeli spełnia między innymi warunki w zakresie posiadanego wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby wymaganych na tym stanowisku (§ 5 pkt 1 rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r.). Mianowanie na stanowisko radcy prawnego wymaga od policjanta ukończenia szkolenia zawodowego podstawowego¹⁸ oraz trzyletniego stażu służby. Natomiast w zakresie wykształcenia funkcjonariusza wymienione rozporządzenie odsyła do odrębnych przepisów.

Zachodzi zatem pytanie, czy policjant pełniący służbę na stanowisku radcy prawnego podlega regułom wynikającym z obu regulacji, a jeśli tak, czy w sytuacji kolizji pomiędzy normami wynikającymi z przepisów zamieszczonych w obu aktach prawnych jednej z nich dać prymat wobec drugiej oraz której. Kwestie te są istotne nie tylko dla funkcjonariuszy będących jednocześnie radcami prawnymi – pełniącymi służbę na stanowisku radcy prawnego, ale przede wszystkim dla ich przełożonych. Istota problemu zasada się wobec tego na udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy wykonywanie uprawnień związanych z zawodem radcy prawnego przez czynnego funkcjonariusza Policji ma wpływ na kształt więzi prawnej łączącej go z formacją, a tym samym czy ma wpływ i powoduje ukształtowanie stosunku służbowego oraz jego praw i obowiązków w sposób odmienny od pozostałych funkcjonariuszy Policji, tj. pełniący służbę na innych stanowiskach służbowych niż stanowisko radcy prawnego.

2. ZAKRES ZASTOSOWANIA USTAWY O RADCACH PRAWNYCH DO FUNKCJONARIUSZY POLICJI

Zawód radcy prawnego jest zawodem zaufania publicznego. Zawód ten charakteryzuje się koniecznością posiadania szczególnych

¹⁷ Dz. U. Nr 123, poz. 857 ze zm.

¹⁸ Zgodnie z § 2 rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r. policjant uzyskuje bowiem kwalifikacje zawodowe podstawowe po ukończeniu szkolenia zawodowego podstawowego.

umiejętności oraz wysokich kwalifikacji – profesjonalnego przygotowania do jego wykonywania. Musi on być wykonywany w sposób wolny, tj. niezależny od czynników zewnętrznych¹⁹.

Zgodnie z art. 4 ustawy o radcach prawnych wykonywanie zawodu radcy prawnego polega na świadczeniu pomocy prawnej. Mogą one w szczególności polegać na udzielaniu porad i konsultacji prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowania przed urzędami i sądami w charakterze pełnomocnika lub obrońcy (art. 6 ust. 1 ustawy o radcach prawnych). Nie jest to katalog wyczerpujący, bowiem jak zaznacza Bogusław Sołtys, udzielanie pomocy prawnej nie jest jedyną aktywnością radcy prawnego, którą może on wykonywać na podstawie ustawy o radcach prawnych. Inne działania, a więc niewymienione przepisem art. 6 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, mogą być zatem przez niego podejmowane, o ile nie kolidują one z czynnościami zawodowymi oraz godnością zawodu radcy prawnego²⁰.

Radca prawny może wykonywać ten zawód w ramach stosunku pracy, na podstawie umów cywilnych lub w spółkach wymienionych w art. 8 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o radcach prawnych, z tym jednak zastrzeżeniem, że wyłącznym przedmiotem działalności tych spółek winno być świadczenie pomocy prawnej (art. 8 ust. 2 ustawy o radcach prawnych).

Czynni funkcjonariusze Policji nie są natomiast, co do zasady, uprawnieni do wykonywania zawodu radcy prawnego, bowiem zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych w sytuacji podjęcia przez osobę posiadającą uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego pracy między innymi w organach ścigania, zawieszeniu ulega jego prawo do wykonywania zawodu radcy prawnego²¹. Istotne jest również

¹⁹ M. SZYDŁO, *Uwagi do art. 17*, [w:] *Konstytucja RP, I: Komentarz do art. 1-86*, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016, «Legalis/el.».

²⁰ B. SOŁTYS, *Uwagi do art. 4*, [w:] *Ustawa o radcach prawnych*, red. T. SCHEFFLER, Warszawa 2018, «Legalis/el.».

²¹ Zawieszenie radcy prawnemu prawa do wykonywania zawodu nie powoduje jednak wykreślenia go z listy radców prawnych. Jest on nadal radcą prawnym i członkiem tego samorządu, jednak nie może wykonywać zawodu radcy prawnego (wyrok SN z 8 grudnia 2005 r., II CK 309/05, «Legalis» nr 173834), jest on zobligowany również do

to, że zawieszenie prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego w każdym z wymienionych trzech punktach wskazanych w art. 28 ust. 1 ustawy o radcach prawnych jest obligatoryjne. Regułą jest zatem, że nie jest możliwe łączenie zawodu funkcjonariusza Policji z wykonywaniem zawodu radcy prawnego. Dodać również należy, że przepis art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych odnosi ten zakaz do grupy osób podejmujących „pracę” w organach ścigania. Policja niewątpliwie jest formacją, która jest organem ścigania²². Należy ponadto zaznaczyć, że pojęcie „praca” musi zostać odniesione do każdego stosunku prawnego inicjującego zatrudnienie osoby fizycznej²³, w tym również do stosunku o charakterze niepracowniczym, jakim jest stosunek służbowy. Celem tego przepisu jest bowiem ustanowienie wyraźnego zakazu łączenia wykonywania określonych zawodów z wykonywaniem zawodu radcy prawnego. Należy tylko dodać, że z art. 8 ust. 5 ustawy o radcach prawnych wynika, iż ilekroć w tej ustawie mowa jest o „stosunku pracy”, „zatrudnieniu”, „wynagrodzeniu”, rozumie się przez to odpowiednio „stosunek służbowy”, „pełnienie służby” i „uposażenie”. Ponadto podkreślenia wymaga, że zawieszenie prawa wykonywania zawodu radcy prawnego następuje z chwilą podjęcia „pracy” (zatrudnienia) w organach

uiszczania składek członkowskich na rzecz samorządu radców prawnych (wyrok SN Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 24 kwietnia 1997 r., III SZ 1/97, «Legalis» nr 31045).

²² „Brak jest legalnej definicji «organu ścigania», jednakże stosując wykładnię systemową, można utworzyć taką z szeregu norm zakodowanych w przepisach k.p.k. Z treści art. 10 § 1 k.p.k. wynika, że organami powołanymi do ścigania przestępstw są organy prowadzące postępowanie przygotowawcze, mimo że w pewnych wypadkach nie są uprawnione do wniesienia i popierania oskarżenia przed sądem. Obowiązek wszczęcia postępowania przygotowawczego spoczywa na: prokuratorze, Policji, a także innych organach, którym z mocy ustawy przysługują uprawnienia Policji” (R. STANKIEWICZ, *Uwagi do art. 28*, [w:] *Ustawa o radcach prawnych*, red. T. SCHEFFLER, Warszawa 2018, «Legalis/el.»).

²³ R. STANKIEWICZ (*Uwagi do art. 28*, [w:] *Ustawa o radcach prawnych*, red. T. SCHEFFLER, Warszawa 2018, «Legalis/el.») również posługuje się sformulowaniem „zatrudnienie w organach ścigania”.

wymiaru sprawiedliwości, w organach ścigania lub kancelarii notarialnej, niezależnie od obejmowanego tam stanowiska²⁴.

Wyjątkiem od tak ustanowionej reguły jest art. 28 ust. 3 ustawy o radcach prawnych. Zakaz ten nie dotyczy zatrudnionych na stanowiskach radców prawnych w organach, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych. Tym samym, czynny funkcjonariusz Policji może wykonywać zawód radcy prawnego, o ile zostanie zatrudniony (pełni służbę) na tym stanowisku (stanowisku radcy prawnego). Wyłącznie mianowanie policjanta na stanowisko służbowe radcy prawnego uprawnia go zatem do wykonywania zawodu radcy prawnego w ramach stosunku służbowego. Wobec tego przepisy ustawy o radcach prawnych, w zakresie, w jakim odnoszą się do kwestii związanych z wykonywaniem zawodu radcy prawnego, nie będą mogły mieć zastosowania do tych funkcjonariuszy, którzy posiadają co prawda uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego, lecz pełnią służbę w komórkach i jednostkach organizacyjnych Policji na innych stanowiskach służbowych niż stanowisko radcy prawnego. Funkcjonariusze ci nie są bowiem uprawnieni do wykonywania zawodu radcy prawnego w ramach stosunku służbowego. Ich uprawnienia ulegają zawieszeniu na okres służby w Policji.

Stosunek służbowy oraz wynikające z niego prawa i obowiązki radców prawnych i aplikantów radcowskich będących funkcjonariuszami Policji²⁵ w zakresie nieokreślonym ustawą o radcach prawnych określają przepisy odrębnych ustaw (art. 75 ustawy o radcach prawnych). Zatem czynni funkcjonariusze pełniący służbę na stanowisku radcy prawnego podlegają reżimom dwóch aktów prawnych, tj. ustawy o radcach prawnych i ustawy o Policji. Pragmatyka służbowa stanowi istotny element dopełniający regulację odnoszącą się do szczególnej grupy zawodowej, jaką są radcowie prawni, będący jednocześnie policjantami. Zasadne

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 16 lipca 2015 r., VI SA/Wa 980/15, «Legalis» nr 1363249.

²⁵ Jak również będących żołnierzami w czynnej służbie wojskowej, Służby Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej lub Służby Więziennej.

jest stwierdzenie, że przepisy obu regulacji nawzajem się uzupełniają w odniesieniu do funkcjonariuszy Policji pełniących służbę na stanowisku służbowym radcy prawnego. Muszą one być zatem traktowane w sposób równorzędny. Słusznie wobec tego zauważa Tomasz Niedziński, że z uwagi na fakt, iż zawód radcy prawnego może być wykonywany w ramach stosunku służbowego przez funkcjonariuszy Policji, konieczne stało się uregulowanie ich statusu prawnego. Ustawa o radcach prawnych reguluje przede wszystkim zasady wykonywania zawodu radcy prawnego, nie odnosi się natomiast w sposób wyczerpujący do wykonywania czynności radcy prawnego w ramach stosunku służbowego, z czym, zdaniem tego autora, wiąże się określenie także praw i obowiązków stron takiego stosunku²⁶.

Należy również zauważyć, że żaden przepis ustawy o radcach prawnych wprost nie wyłącza możliwości stosowania przepisów ustawy o Policji i aktów do niej wykonawczych. Ustawa o radcach prawnych nie stoi też w oczywistej sprzeczności do regulacji pragmatyki służbowej. Nie obliguje, w szczególności przełożonego właściwego w sprawach osobowych, do mianowania policjanta na stanowisko służbowe radcy prawnego tylko z tego względu, że policjant posiada prawo do wykonywania zawodu radcy prawnego²⁷. Stosunek służbowy jest bowiem kształtowany w sposób jednostronny i władczy przez organ administracyjny, tj. przełożonego właściwego w sprawach osobowych.

Nie wymaga zatem zgody funkcjonariusza pełniącego służbę na stanowisko radcy prawnego mianowanie go na inne równorzędne lub wyższe stanowisko służbowe od poprzednio przez niego zajmowanego, tj. radcy prawnego. Przełożony może również przenieść takiego policjanta do pełnienia służby lub delegować go do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości (art. 36 ustawy o Policji)²⁸, może mu powierzyć pełnienie obowiązków na

²⁶ T. NIEDZIŃSKI, *Uwagi do art. 75, [w:] Ustawa o radcach prawnych*, red. T. SCHEFFLER, Warszawa 2018, «Legalis/el.».

²⁷ Postanowienie NSA z 27 kwietnia 2011 r., I OSK 665/11, «Legalis» nr 639366; wyrok WSA w Kielcach z 8 listopada 2012 r., II SA/Ke 697/12, «Legalis» nr 864996; wyrok WSA w Kielcach z 7 października 2010 r., II SAB/Ke 37/10, «Legalis» nr 366905.

²⁸ Por. przyp. 10.

innym stanowisku służbowym w tej samej miejscowości (art. 37 ustawy o Policji), a także przenieść go do swojej dyspozycji, w przypadku zwolnienia go z dotychczas zajmowanego stanowiska służbowego (art. 37a ustawy o Policji).

Policjant niezależnie od zajmowanego stanowiska służbowego związany jest rotą złożonego ślubowania (art. 27 ustawy o Policji), a także do jej wypełniania i to niezależnie od tego, czy w danym czasie pełni służbę czy też w czasie niebędącym jego czasem pełnienia służby (w czasie prywatnym). Obowiązuje go podległość służbowa na zasadach przyjętych w hierarchicznej strukturze organizacyjnej Policji. Nie może przynależeć do partii politycznych (art. 63 ust. 1 ustawy o Policji), musi uzyskać zgodę Komendanta Głównego Policji na przynależność do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych (art. 63 ust. 4 ustawy o Policji), zobowiązany jest do składania oświadczeń majątkowych (art. 62 ust. 2 ustawy o Policji)²⁹, do powiadomienia swojego bezpośredniego przełożonego o planowanym wyjeździe zagranicznym, poza obszar Unii Europejskiej, na więcej niż trzy dni (art. 64 ustawy o Policji). Nie może on ponadto podejmować, a także wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do Policji, jak również podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego (art. 62 ust. 1 ustawy o Policji)³⁰.

W tym ostatnim przypadku należy się jednak zastanowić, czy ograniczenie to nie stoi w opozycji do regulacji zawartej w art. 17 ustawy o radcach prawnych, który stanowi, że radca prawny wykonujący zawód w ramach stosunku pracy może być zatrudniony jednocześnie w więcej

²⁹ Szerzej na ten temat – zob. P. GACEK, *Obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym przez funkcjonariusza Policji*, «Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji» 1/2016, s. 19 i n.

³⁰ Szerzej na ten temat – zob. 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» 108.4/2012, s. 195 i n.; IDEM, *Zajęcie zarobkowe – próba definicji pojęcia z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w świetle orzecznictwa sądowno-administracyjnego (wybrane aspekty)*, «Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka» 4.33/2013, s. 67 i n.; IDEM, *Dodatkowe zajęcia zarobkowe poza służbą (art. 62 ust. 1 ustawy o Policji) – wybrane zagadnienia proceduralne*, «Ius et Administratio» 1/2017, s. 1 i n.

niż jednej jednostce organizacyjnej i w wymiarze przekraczającym jeden etat³¹, a jeśli tak, to której regulacji należy przyznać prymat względem drugiej.

Konstrukcja stosunku służbowego nie jest, co już zostało zaznaczone, równoważna z zatrudnieniem w ramach stosunku pracy. Zatrudnienie w ramach stosunku służbowego na podstawie mianowania w Policji nie stanowi zatrudnienia w ramach stosunku pracy na pełny etat. Pragmatyka służbowa nie posługuje się takim pojęciem, jak również nie przewiduje możliwości zatrudnienia w ramach stosunku służbowego lub pełnienia służby na pełny etat lub określoną jego część. Stosunek służbowy jest niepodzielny i nie może być łączony z innym stosunkiem służbowym. Wobec tego funkcjonariusz Policji nie może być jednocześnie funkcjonariuszem innej służby. Pojęcie etatu nie jest właściwe zatrudnieniu w ramach stosunku służbowego, którego podstawowymi i charakterystycznymi cechami są zwiększona dyspozycyjność i podporządkowanie w służbie. Stosunek służbowy nie może też być traktowany jako zwykła praca najemna, gdzie z góry można określić czas konieczny na jej wykonanie. W stosunku służbowym czas służby policjanta jest określony wymiarem jego obowiązków, z uwzględnieniem prawa do wypoczynku (art. 33 ust. 1 ustawy o Policji)³². Tym samym to obowiązki niezbędne do wykonania determinują funkcjonariusza do pełnienia służby, nawet w wymiarze ponadnormatywnym. Wykonywanie zawodu radcy prawnego przez czynnego funkcjonariusza w ramach stosunku służbowego wymaga zatem uwzględnienia szczególnego charakteru

³¹ „Komentowana regulacja dotyczy zarówno zatrudnienia w jednostce organizacyjnej prawa publicznego (np. w urzędzie obsługującym organ administracji rządowej lub samorządowej), jak i w jednostce organizacyjnej prawa prywatnego (np. w spółce prawa handlowego)” (M. OKOŃ, *Uwagi do art. 17*, [w:] *Ustawa o radcach prawnych*, red. T. SCHEFFLER, Warszawa 2018, «Legalis/el.»).

³² „Artykuł 33 ustawy o Policji ustala reguły obliczania czasu pracy policjantów. Czas wykonywania obowiązków służbowych jest określony wymiarem ich obowiązków. Niedopuszczalna jest więc sytuacja, gdy policjant nie wykonuje zadania lub nie chce podjąć czynności służbowej, uznając, że skończył mu się 8-godzinny dzień pracy lub odmawia wykonywania zadań w niedzielę lub święta” (B. OPALIŃSKI, *Uwagi do art. 33*, [w:] B. OPALIŃSKI, M. ROGALSKI, P. SZUSTAKIEWICZ, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, «Legalis/el.»).

tego zatrudnienia, jego konstrukcji oraz praw i obowiązków z niego wynikających. Istnieje oczywiście możliwość łączenia zatrudnienia w ramach stosunku służbowego z innym zatrudnieniem, w szczególności typu pracowniczego (np. na podstawie umowy o pracę) lub niepracowniczego (np. na podstawie umowy cywilnoprawnej), które jest związane z wykonywaniem zawodu radcy prawnego na rzecz innego podmiotu (niż ten, w którym zatrudniony jest funkcjonariusz). Wymaga to jednak uprzedniego zbadania przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych, czy taka aktywność policjanta nie narusza treści art. 62 ust. 1 ustawy o Policji, a przede wszystkim czy nie jest sprzeczna z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważająca zaufanie do Policji. Wykonywanie zawodu radcy prawnego nie może, co do zasady, generalnie naruszać wymienionego przepisu. Jednakże wykonywanie go przez policjanta – radcy prawnego na rzecz określonego podmiotu pozapolicyjnego lub zatrudnienie w nim, w szczególności jeśli podmiot ten pozostaje w zainteresowaniu Policji w związku z inkryminowaną działalnością stanowiącą podstawę do zainicjowania przez Policję lub prowadzenia przez nią wobec tego podmiotu, osób w nim zatrudnionych, reprezentujących ten podmiot, z nim związanych lub działających na jego rzecz, a także z nim współpracujących, czynności o charakterze operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych, może skutkować kolizją interesu policjanta z interesem służby. Nie budzi wątpliwości, że dobro wymienione jako ostatnie nie może być narażone ani też naruszone przez zaistnienie lub wykazanie związku (relacji) policjanta z inkryminowanym podmiotem albo też z podmiotem pozostającym w zainteresowaniu Policji właśnie ze względu na prowadzoną przez ten podmiot działalność lub z uwagi na osoby z nim związane. Nie chodzi zatem o ocenę rzetelności wykonywanych przez policjanta czynności z zakresu pomocy prawnej na rzecz określonego podmiotu (pozapolicyjnego), ale o kontekst podmiotowo-przedmiotowy, tj. jakie czynności miałyby być podejmowane, a także komu miałyby być świadczona taka usługa. Mogłyby to również prowadzić do kolizji pomiędzy obowiązkami radcy prawnego oraz policjanta, w kontekście posiadanych przez niego informacji, które obligują go do podjęcia działań o charakterze służbowym, do których zobowiązują nie tylko przepisy ustawy o Policji,

lecz także przepisy procedury karnej oraz przepisy wewnętrzne. Z pewnością jednak sytuacja taka godziłaby w wartość, jaką jest zaufanie do tej formacji. Powstanie tego rodzaju okoliczności, które świadczyłyby o tym, że pozasłużbowa działalność funkcjonariusza stanowi aktywność podważającą zaufanie do Policji, jest wystarczające, aby została ona objęta bezwzględny zakazem, o którym mowa w art. 62 ust. 1 ustawy o Policji, nawet w sytuacji, gdy te okoliczności nie są znane samemu policjantowi.

Niezależnie od powyższego, jeśli nie zachodzą tego rodzaju sytuacje, które objęte są bezwzględny zakazem dla funkcjonariusza Policji, podjęcie przez czynnego funkcjonariusza Policji dodatkowego zatrudnienia poza służbą wymaga uprzedniego uzyskania zgody przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Przemawia za tym norma zawarta w art. 75 ustawy o radcach prawnych, która odsyła w zakresie nieuregulowanym w tym akcie do przepisów pragmatyki służbowej. Przepis art. 17 ustawy o radcach prawnych stanowi o uprawnieniu radcy prawnego do podejmowania więcej niż jednego zatrudnienia. Przepis pragmatyki służbowej stanowi natomiast pewne uzupełnienie wymienionego przepisu zamieszczonego w ustawie o radcach prawnych, statuujące dodatkowe zastrzeżenie dla czynnego funkcjonariusza Policji zatrudnionego na stanowisku radcy prawnego, który wyraża gotowość podjęcia dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą. Tym samym policjant zatrudniony na stanowisku radcy prawnego może dodatkowo wykonywać poza służbą zawód, w szczególności w ramach stosunku pracy, i być zatrudniony jednocześnie w więcej niż jednej jednostce organizacyjnej (ale nie jednostce Policji) i w wymiarze przekraczającym jeden etat, o ile uprzednio uzyska pisemną zgodę przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Wyrażenie tej zgody pozostaje w wyłącznej sferze uprawnień przełożonego właściwego w sprawach osobowych, który może jej policjantowi nie udzielić lub cofnąć ją w każdym czasie. Kwestia zgody na dodatkowe zajęcie zarobkowe usytuowana jest w sferze wewnątrzsłużbowej, wobec czego policjant nie posiada żadnych instrumentów prawnych umożliwiających mu kwestionowanie decyzji przełożonego odmawiającego udzielenia mu zgody lub cofającego uprzednio udzieloną zgodę. Brak jest wobec tego podstaw do wyłączenia omawianego

przepisu pragmatyki służbowej w odniesieniu do policjantów pełniących służbę na stanowisku radcy prawnego, bowiem tworzyłoby to wyłom od przyjętej w strukturze zhierarchizowanej reguły i umożliwiłoby tworzenie szczególnej kategorii funkcjonariuszy, którzy nie podlegaliby poszczególnym przepisom ustawy o Policji lub aktów do niej wykonawczych. Mogłoby to również wywołać daleko idące konsekwencje (skutki), które mogłyby okazać się sprzeczne z celem regulacji zawartej w pragmatyce służbowej, bowiem brak wiedzy przez przełożonego o dodatkowym zajęciu zarobkowym przez policjanta pełniącego służbę na stanowisku radcy prawnego, co zostało już zaznaczone, mogłoby doprowadzić do świadczenia pomocy prawnej na rzecz podmiotu pozostającego w zainteresowaniu Policji.

Na marginesie należy również podkreślić, że udzielenie zezwolenia na podjęcie przez policjanta dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą możliwe jest wyłącznie w sytuacjach, gdy jego wykonywanie nie będzie kolidowało z pełnioną przez niego służbą, tj. nie wpłynie negatywnie na zdolność funkcjonariusza do prawidłowej realizacji przydzielonych mu zadań służbowych.

Jak już wcześniej zaznaczono, podstawą umożliwiającą egzekwowanie praw i obowiązków przełożonego właściwego w sprawach osobowych w stosunku do podległego policjanta jest jego bezwarunkowe oświadczenie o dobrowolnym wstąpieniu do służby. Obejmuje ono także, mające również bezwarunkowy charakter, oświadczenie o poddaniu się reżimowi wynikającemu z charakteru tej służby, a także wynikającemu z przyjętej hierarchicznej struktury organizacyjnej tej formacji. Mianowanie na stanowisko radcy prawnego, tak samo jak mianowanie na każde inne stanowisko służbowe, nie może zmienić charakteru (kształtu) stosunku służbowego, który jest określony w sposób jednostronny i władczy przez organ administracyjny, tj. przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Ten ostatni nie działa jednak w sposób dowolny, ale wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów pragmatyki służbowej i aktów do niej wykonawczych. Każdy stosunek służbowy ma swoje oparcie w decyzji administracyjnej, a tym samym w kwalifikowanym akcie administracyjnym, który musi być wydany na podstawie i w granicach prawa. Decyzja, która nie posiada takiego

oparcia, wymagałaby wyeliminowania jej z obrotu prawnego na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Nie może być zatem mowy o ograniczeniu praw radcy prawnego w dodatkowym zatrudnieniu i wykonywaniu czynności jako radcy prawnego na rzecz innych niż Policja podmiotów w okolicznościach, w których takie ograniczenie wynika wprost z oświadczenia samego policjanta, który przez sam fakt wstąpienia do służby w tej formacji zrezygnował z części przysługujących mu praw. Fundamentem stosunku służbowego jest dobrowolność. Oznacza to możliwość rezygnacji z dalszego pełnienia służby w każdym czasie (art. 41 ust. 3 ustawy o Policji)³³. Radca prawny niebędący funkcjonariuszem Policji nie będzie podlegał regułom ustanowionym w tej formacji i będzie mógł wykonywać ten zawód na takich samych zasadach jak inne osoby należące do tej grupy zawodowej. Należy natomiast zaakcentować, że służba w Policji wiąże się immanentnie nie tylko z pewnymi uprawnieniami, ale przede wszystkim z ograniczeniami, które ustanowione są dla wszystkich osób, którym przysługuje przymiot funkcjonariusza Policji. Nie można wobec tego tworzyć szczególnej grupy, której nadano by inny status niż pozostałym funkcjonariuszom. Stanowiłoby to świadectwo selektywnego traktowania reguł ustanowionych dla tej organizacji i uprzywilejowanego traktowania policjanta pełniącego służbę na stanowisku radcy prawnego.

Niezasadne byłoby przyjęcie stanowiska, które umożliwiłoby korzystanie przez policjanta z uprawnień przysługujących grupie zawodowej, jaką są radcowie prawni, z jednoczesnym zwolnieniem bądź wyłączeniem spod regulacji nakładających na policjantów szczególne obowiązki wynikających ze statusu, jaki wiąże się z przymiotem funkcjonariusza Policji. Przeczyłoby to również treści złożonego przez osobę wstępującą do służby oświadczenia o dobrowolnym poddaniu się reżimowi służby w Policji. Uzyskanie uprawnień radcy prawnego, a tym bardziej mianowanie na to stanowisko w Policji nie modyfikuje ani nie zwalnia

³³ Szerzej na ten temat – zob. P. GACEK, *Zwolnienie ze służby w Policji w związku ze złożonym przez policjanta pisemnym zgłoszeniem o wystąpieniu z niej na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji*, «Przegląd Policyjny» 130.2/2018, s. 63 i n.

policjanta z obowiązku dochowania tym zobowiązaniom, które zaciągnął on, składając oświadczenie o dobrowolnym wstąpieniu do służby. Należy mieć bowiem na uwadze to, że osoba fizyczna przede wszystkim pełni służbę jako policjant, dopiero w drugiej kolejności mogą na niego zostać nałożone zadania, które *stricte* związane są ze świadczeniem pomocy prawnej i które zobowiążą go do pełnienia służby na stanowisku radcy prawnego.

Kwestią analogiczną jest zagadnienie związane z czasem służby policjanta pełniącego służbę na stanowisku radcy prawnego, którego obowiązuje art. 33 ustawy o Policji, a także rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 11 września 2020 r. w sprawie czasu służby policjantów³⁴. W tym przypadku art. 18 ustawy o radcach prawnych nie stoi w oczywistej sprzeczności do wymienionych regulacji. Nie zachodzi w tym przypadku konieczność wyłączenia jednego unormowania względem drugiego, bo nie ma tutaj zastosowania zasada *lex specialis derogat legi generali*. Regulacje te wzajemnie się uzupełniają.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o radcach prawnych do czasu pracy radcy prawnego zalicza się także czas niezbędny do załatwiania spraw poza lokalem jednostki organizacyjnej, w szczególności w sądach i w innych organach, oraz czas przygotowania się do tych czynności. Czas pracy radcy prawnego w lokalu jednostki organizacyjnej nie może być krótszy niż dwie piąte czasu pracy ustalonego w zawartej z radcą prawnym umowie³⁵. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o radcach prawnych określa wyłącznie, jakie czynności z zakresu świadczonej pomocy prawnej przez radcę prawnego należy zaliczyć do czasu jego pracy, a w sytuacji policjanta pełniącego służbę na stanowisku radcy prawnego – do czasu jego służby. Treść art. 18 ust. 2 ustawy o radcach prawnych pełni natomiast funkcję gwarancyjną, bo umożliwia egzekwowanie przez podmiot zatrudniający (przełożonego właściwego w sprawach osobowych) fizycznego przebywania przez policjanta przez określony okres stanowiący czas jego służby w miejscu jej pełnienia przez co najmniej dwie piąte

³⁴ Dz. U. poz. 1574.

³⁵ Jak zaznacza M. OKOŃ (*Uwagi do art. 18*, [w:] *Ustawa o radcach prawnych*, red. T. SCHEFFLER, Warszawa 2018, «Legalis/el.»), regulację zawartą w art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o radcach prawnych stanowią dwie uzupełniające się normy.

ustalonego wymiaru czasu służby. Zatem czas służby policjanta pełniącego służbę na stanowisku radcy prawnego może polegać zarówno na jej pełnieniu w jednostce organizacyjnej Policji, w której pełni on służbę, i nie może być on co do zasady krótszy niż dwie piąte ustalonego wymiaru czasu jego służby, jak i poza tą jednostką, jeśli pełniona przez niego służba poza jednostką Policji związana jest ze świadczoną pomocą prawną dla podmiotu go zatrudniającego i załatwianiem dla niego różnych spraw bądź przygotowania się do tych czynności (spraw). Z kolei z art. 33 ust. 1 ustawy o Policji wynika, że czas służby policjanta określony jest wymiarem jego obowiązków, co bezpośrednio koreluje z treścią art. 9 ust. 4 ustawy o radcach prawnych. Jego obowiązkiem jest świadczenie pomocy prawnej na rzecz przełożonego właściwego w sprawach osobowych w czasie określonym jako czas jego służby. Powinien on być tak ustalony, by jego wymiar pozwalał na ich wykonanie w ramach czterdziestogodzinnego tygodnia służby, w okresach rozliczeniowych od 1 stycznia do 30 czerwca danego roku oraz od 1 lipca do 31 grudnia danego roku. Oczywiście nie można zapominać, że służba wiąże się ze zwiększoną dyspozycyjnością i porządkowaniem i może zachodzić konieczność wykonania określonych czynności w zwiększonym wymiarze. Pełnienie służby przez policjanta na stanowisku radcy prawnego nie może być zatem utożsamiane ze zwykłym zatrudnieniem radcy prawnego. Czas jego służby wytyczają przede wszystkim jego obowiązki. Zatem może to determinować do pełnienia służby przez takiego policjanta w jednostce organizacyjnej Policji w czasie przekraczającym dwie piąte ustalonej normy czasu służby, jeśli zadania wymagają pełnienia służby i wykonania czynności w jednostce organizacyjnej Policji, tak samo jak konieczność ich wykonania poza jednostką w pełnym wymiarze czasu służby, jeśli tylko dobro służby przemawia za tym, by były one przez policjanta radcę prawnego wykonane w określonym czasie. Policjant podlega bowiem swojemu przełożonemu. Jeśli wyda on rozkaz lub polecenie służbowe, policjant, który jest jego podwładnym, zobligowany jest do jego wykonania. Tym samym przepis art. 18 ustawy o radcach prawnych umożliwia pełnienie służby przez policjanta na stanowisku radcy prawnego poza jednostką Policji, w której pełni on służbę, z tym jednak zastrzeżeniem, że taki sposób jej pełnienia musi

być uzasadniony wykonywanymi przez policjanta – radcę prawnego czynnościami z zakresu pomocy prawnej dla podmiotu zatrudniającego (przełożonego właściwego w sprawach osobowych) lub na jego rzecz. Czas ten nie może zostać poświęcony na wykonywanie czynności polegających na świadczeniu pomocy prawnej innemu podmiotowi niż przełożony właściwy w sprawach osobowych lub na rzecz innego podmiotu. Przełożony ten uprawniony jest do egzekwowania od policjanta pełniącego służbę na stanowisku radcy prawnego wykonywania jego obowiązków w czasie, który jest czasem jego służby, i to niezależnie od tego, czy policjant ten przebywa w jednostce Policji czy też poza nią. W czasie służby winien on wykonywać przydzielone mu obowiązki. Przepisy dopuszczają, ze względu na charakter zadań, które mogą być przydzielone policjantowi radcy prawnemu, możliwość świadczenia służby poza jednostką Policji, w której pełni on służbę, ale jednocześnie zobowiązują takiego policjanta do wykonywania wyłącznie takich czynności, które wynikają z zakresu zadań (obowiązków) przypisanych zajmowanemu przez niego stanowisku służbowemu. Wykonywanie czynności z zakresu pomocy prawnej na rzecz podmiotu pozapolicyjnego w czasie służby naruszałoby treść art. 62 ust. 1 ustawy o Policji (który warunkowo zezwala na podjęcie przez policjanta dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą), bo w czasie służby policjant nie jest uprawniony do wykonywania innych zadań i czynności niż służbowe. Oznacza to, że w czasie będącym czasem służby policjant nie może podejmować lub wykonywać jakichkolwiek czynności lub zajęć, które nie są związane z pełnioną przez niego służbą, tj. nie są związane ze świadczeniem służby na rzecz przełożonego właściwego w sprawach osobowych i jednostki Policji, w której policjant pełni służbę. Dotyczy to zarówno przypadków świadczenia takiej pomocy prawnej na rzecz podmiotów prywatnych, jak i podmiotów publicznych, ale innych niż podmiot zatrudniający (przełożony właściwy w sprawach osobowych).

Z powyższego wynika, że art. 18 ustawy o radcach prawnych nie stanowi kompleksowej regulacji odnoszącej się do czasu pracy (czasu służby) radcy prawnego (policjanta pełniącego służbę na stanowisku służbowym radcy prawnego), ale musi być uzupełniona przepisami

pragmatyki służbowej³⁶. Jak wykazano, konstrukcja czasu służby jest odmienna od konstrukcji czasu pracy. Norma czasu służby w odniesieniu do policjanta pełniącego służbę na stanowisku służbowym radcy prawnego może być zatem przekraczana, jeśli wymaga tego zakres zadań do wykonania. Dodać również należy, że policjant pełniący służbę na stanowisku radcy prawnego jest uprawniony do dodatku funkcyjnego, wobec czego, zgodnie z art. 33 ust. 4 ustawy o Policji, nie jest on uprawniony ani do rekompensaty pieniężnej za czas służby przekraczający normę określoną w danym okresie rozliczeniowym, ani do udzielenia mu czasu wolnego od służby. Artykuł 18 ustawy o radcach prawnych należy zatem traktować jako uzupełnienie regulacji zawartych w pragmatyce służbowej. Wskazane przepisy nie mają wspólnych zakresów unormowania.

Oznacza to także, że przełożony właściwy w sprawach osobowych jest uprawniony, ale również zobowiązany do stosowania art. 33 ustawy o Policji i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 11 września 2020 r. w sprawie czasu służby policjantów, w tym przede wszystkim do określenia rozkładu czasu służby policjantowi pełniącemu służbę na stanowisku służbowym radcy prawnego, jak również do kontrolowania sposobu, w jaki wykonuje on powierzone mu zadania w czasie stanowiącym ustalony dla niego czas służby, niezależnie od tego, czy pełni tę służbę w jednostce Policji czy też poza nią, a także do dokumentowania i ewidencjonowania jej przebiegu. Przełożony zobligowany jest zatem do rzetelnego rozliczenia czasu służby takiemu policjantowi, w taki sam sposób jak w stosunku do pozostałych funkcjonariuszy pełniących służbę na innych stanowiskach służbowych niż stanowisko radcy prawnego. Jest uprawniony w szczególności do ustalenia, czy policjant w czasie służby, w którym nie przebywał w jednostce Policji, wykonywał czynności na rzecz tego przełożonego, tj. reprezentował go, świadczył na jego rzecz pomoc prawną, uczestniczył w prowadzonych sprawach, a także jeśli ustalili, że w czasie służby wykonywał on

³⁶ J. ŁOZIŃSKI, Z. KLATKA (*Status prawny radcy prawnego jako pracownika*, «Monitor Prawa Pracy» 2/2005, «Legalis/el.») również wskazują, że w odniesieniu do czasu pracy radcy prawnego będą mieć zastosowanie zarówno przepisy ustawy o radcach prawnych, jak i przepisy pragmatyk służbowych.

czynności na rzecz innego podmiotu, do wyciągnięcia odpowiednich konsekwencji natury służbowej, w tym dyscyplinarnej. Ewidencja czasu służby winna bowiem odzwierciedlać rzeczywisty przebieg służby przez danego policjanta.

Na marginesie zauważyć należy, że powołany wcześniej art. 9 ust. 5 ustawy o radcach prawnych wskazuje, że ilekroć w tym akcie mowa jest o „stosunku pracy”, „zatrudnieniu” czy „wynagrodzeniu”, należy przez to rozumieć odpowiednio „stosunek służbowy”, „pełnienie służby” i „uposażenie”. Przepis ten ma charakter wyczerpującego wyliczenia (*numerus clausus*), o czym świadczy brak użytego sformułowania „w szczególności”. Zatem uznać należy, że ustawodawca celowo nie równoważy takich pojęć, jak „stosunek pracy” i „stosunek służbowy”, „świadczenie pracy” i „pełnienie służby”, „czas pracy” i „czas służby”, ale wyłącznie nakazuje odpowiednio odnosić pojęcia wymienione jako pierwsze od ostatnich. Oznacza to możliwość stosowania wprost przedmiotowej regulacji do stosunku służbowego, w sytuacjach, gdy nie zachodzi kolizja pomiędzy normami ustawy o radcach prawnych i pragmatyki służbowej, z pewnymi modyfikacjami, gdy jest to uzasadnione specyfiką i charakterem norm, z których i do których następuje odesłanie, a także na niestosowaniu odpowiednich norm, gdy ze względu na specyfikę stosunku służbowego nie ma możliwości ich zastosowania albo gdy ich zastosowanie naruszyłoby istotę i kształt stosunku służbowego.

3. ZAKOŃCZENIE

Problematyka objęta przedmiotowym opracowaniem jest na tyle obszerna, że nie sposób jej wyczerpać w ramach tylko jednego artykułu. Podjęto wobec tego jedynie próbę ukazania pewnych aspektów związanych z zagadnieniem odnoszącym się do charakteru służby pełnionej przez policjanta na stanowisku radcy prawnego. Wykazano, że stosunek służbowy został ukształtowany w taki sposób, aby stanowić zdatny instrument umożliwiający jak najbardziej efektywną realizację ustawowych zadań Policji. Stosunek ten został przewidziany jako więź prawna łącząca funkcjonariusza z podmiotem zatrudniającym, a tym samym włączająca osobę fizyczną jako element struktury organizacyjnej formacji policyjnej. Stąd ustawodawca przyjął, że stosunek ten jest

stosunkiem administracyjnoprawnym. Przyjmując akt mianowania, funkcjonariusz składa oświadczenie o poddaniu się szczególnemu reżimowi panującemu w formacji zmilitaryzowanej i zhierarchizowanej. Rezygnuje również z niektórych praw, które przysługują innym członkom społeczeństwa. Staje się elementem organizacji policyjnej, a tym samym nawiązuje się między nim a jego przełożonym więź wewnątrzsłużbowa, która zobowiązuje go do zachowania określonych w tej organizacji reguł, tj. zachowania drogi służbowej, podległości służbowej, jaka funkcjonuje pomiędzy przełożonym i podwładnym, a także wynikającej ze starszeństwa stopni, wykonywania rozkazów i poleceń służbowych etc. Wymienione obowiązki, jak również inne obowiązki ustanowione w pragmatyce służbowej, obligują wszystkich policjantów, bo zostały ustanowione dla wszystkich funkcjonariuszy, niezależnie od zajmowanego przez nich stanowiska służbowego.

Szczególną natomiast kategorią policjantów, którym poświęcono to opracowanie, są ci funkcjonariusze, którzy pełnią służbę na stanowisku służbowym radcy prawnego, bowiem podlegają reżimom dwóch uregulowań, tj. ustawie o radcach prawnych i pragmatyce służbowej. Zaznaczyć jednak należy, że wykonywanie zawodu radcy prawnego przez czynnego funkcjonariusza Policji w ramach stosunku służbowego możliwe jest wyłącznie, jeśli pełni on tę służbę, będąc mianowany na stanowisko służbowe radcy prawnego. Uzyskanie takich uprawnień przez czynnego funkcjonariusza nie obliguje przełożonego właściwego w sprawach osobowych do automatycznego mianowania policjanta właśnie na to stanowisko. Stosowanie przepisów ustawy o radcach prawnych jest również możliwe wyłącznie wobec tych policjantów, którzy pełnią służbę na stanowisku radcy prawnego, nie zaś do każdego funkcjonariusza, który wykonuje zadania lub czynności, które mogłyby mieć charakter zbliżony do tych, które przydzielono by radcy prawnemu (nie dotyczy to jednak czynności, które zastrzeżone są wyłącznie dla radcy prawnego, które nie mogą być wykonywane przez osoby nieposiadające tego statusu), ale zajmuje stanowisko służbowe inne niż radcy prawnego.

Oczywiście pełnienie służby przez policjanta na stanowisku służbowym radcy prawnego nie zwalnia go ze złożonego uprzednio zobowiązania do poddania się szczególnego rodzaju reżimowi panującemu

w strukturze organizacyjnej mającej kształt zmilitaryzowany i hierarchiczny. Policjant – radca prawny jest bowiem w pierwszym rzędzie policjantem, dopiero w drugiej kolejności, ze względu na konieczność pełnienia przez niego służby w określony sposób, polegający na świadczeniu pomocy prawnej, może zostać zobowiązany, jeśli posiada stosowne uprawnienia, do pełnienia służby jako radca prawny. W tym celu musi on jednak zostać mianowany na to stanowisko.

STATUS FUNKCJONARIUSZA POLICJI PEŁNIĄCEGO SŁUŻBĘ NA
STANOWISKU RADCY PRAWNEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

Streszczenie

Niniejszy artykuł został w całości poświęcony problematyce związanej ze statusem policjanta pełniącego służbę na stanowisku radcy prawnego. Co do zasady funkcjonariusze Policji nie są uprawnieni do wykonywania tego zawodu, chyba że pełnią służbę na stanowisku służbowym radcy prawnego. Status policjanta radcy prawnego regulowany jest zarówno ustawą o radcach prawnych, jak i ustawą o Policji. Normy zawarte w obu aktach prawnych wzajemnie się uzupełniają. Skoncentrowano zatem uwagę na omówieniu kwestii odnoszących się do praw i obowiązków szczególnej grupy policjantów pełniących służbę na stanowisku służbowym radcy prawnego. Wykazano, że pełnienie przez policjanta służby na tym stanowisku nie modyfikuje kształtu stosunku służbowego ani też nie zwalnia go z obowiązków ustanowionych w pragmatyce służbowej dla wszystkich funkcjonariuszy.

THE LEGAL STATUS OF A POLICE OFFICER SERVING AS A LEGAL
ADVISER: SELECTED ISSUES

Summary

This paper addresses issues related to the legal status of a police officer serving as a legal adviser. As a rule, under Polish law police officers are not authorised to practise in this profession unless their duties in the

police force involve giving legal advice as a legal adviser. The legal status of a police officer who performs the services of a legal adviser is regulated by two acts of legislation, *Ustawa o radcach prawnych* (the Legal Adviser Act), and *Ustawa o policji* (the Police Act). The provisions in these two acts are complementary. Hence, in this paper I have focused on issues relating to the rights and obligations of this particular group of police officers, whose duties in the Polish police force entail the performance of a legal adviser's services. I show that the legal aspect of a police officer's employment relationship does not change if he is performing a legal adviser's job in the course of his duties in the police force; neither does it exempt him from carrying out the duties binding on all policemen.

Słowa kluczowe: Policja; policjant; radca prawny; stosunek służbowy; mianowanie; rozkaz personalny.

Keywords: the Polish police force; policeman; legal adviser (*radca prawny*); the legal aspect of an employment relationship; nomination; a personal order issued to a particular individual.

Literatura

- CZEBOTAR Ł., GĄDZIK Z., ŁYŻWA A., MICHAŁEK A., ŚWIERCZEWSKA-GĄSIOROWSKA A., TOKARSKI M., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- GACEK P., *Czas służby a czas pracy – wybrane aspekty*, «Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji» 2/2014, s. 41-53.
- GACEK P., *Delegowanie policjanta z urzędu do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji a zakres ochrony wynikający z art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych*, «Studia Prawnicze KUL» 2/2019, s. 77-112.
- GACEK P., *Dodatkowe zajęcie zarobkowe poza służbą (art. 62 ust. 1 ustawy o Policji) – wybrane zagadnienia proceduralne*, «Ius et Administratio» 1/2017, s. 1-25.
- GACEK P., *Istota konstrukcji prawnej delegowania policjanta do innej jednostki organizacyjnej Policji lub innej miejscowości jako instrumentu służącego realizacji ustawowych zadań Policji*, «Zeszyty Prawnicze» 20.3/2020, s. 141-167.
- GACEK P., *Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszem Policji*, «Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka» 23.2/2011, s. 68-93.

- GACEK P., *Obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym przez funkcjonariusza Policji*, «Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji» 1/2016, s. 19-27.
- GACEK P., *Odwwołanie od rozkazu personalnego*, «Przegląd Policyjny» 123.3/2016, s. 80-98.
- GACEK P., *Polecenie prokuratora wydane Policji na podstawie art. 15 § 1 k.p.k. (wybrane zagadnienia)*, «Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych» 4/2018, s. 81-105.
- GACEK P., *Służba pełniona przez policjanta w ramach dyżuru domowego*, «Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji» 2/2017, s. 27-35.
- GACEK P., *„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» 108.4/2012, s. 195-209.
- GACEK P., *Zajęcie zarobkowe – próba definicji pojęcia z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w świetle orzecznictwa sądowno-administracyjnego (wybrane aspekty)*, «Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka» 33.4/2013, s. 67-90.
- GACEK P., *Zwolnienie ze służby w Policji w związku ze złożonym przez policjanta pisemnym zgłoszeniem o wystąpieniu z niej na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, «Przegląd Policyjny» 130.2/2018, s. 63-91.
- HANAUSEK T., ABRAMSKI A., LEŚNIEWSKI J., PIKULSKI S., SAGAN S., TANIEWSKA M., *Prawo policyjne. Komentarz*, red. S. SAGAN, Katowice 1992.
- KORUS P., *Uwagi do art. 2*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. SOBczyk, Warszawa 2020, «Legalis/el.».
- KOTOWSKI W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2008.
- KUCZYŃSKI T., MAZURCZAK-JASIŃSKA E., STELINA J., *Stosunek służbowy*, [w:] *System prawa administracyjnego*, II, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, Warszawa 2011.
- KUCZYŃSKI T., *Wybrane problemy orzecznictwa sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 32.33.5-6/2010, s. 249-266.
- ŁOZIŃSKI J., KŁATKA Z., *Status prawny radcy prawnego jako pracownika*, «Monitor Prawa Pracy» 2/2005, «Legalis/el.».
- MACIEJKO W., *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
- NIEDZIŃSKI T., *Uwagi do art. 75*, [w:] *Ustawa o radcach prawnych*, red. T. SCHEFFLER, Warszawa 2018, Legalis/el.
- OKOŃ M., *Uwagi do art. 17*, [w:] *Ustawa o radcach prawnych*, red. T. SCHEFFLER, Warszawa 2018, Legalis/el.

- OKOŃ M., *Uwagi do art. 18*, [w:] *Ustawa o radcach prawnych*, red. T. SCHEFFLER, Warszawa 2018, «Legalis/el.».
- OPALIŃSKI B., *Uwagi do art. 33*, [w:] B. OPALIŃSKI, M. ROGALSKI, P. SZUSTAKIEWICZ, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, «Legalis/el.».
- OPALIŃSKI B., SZUSTAKIEWICZ P., *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
- SOŁTYS B., *Uwagi do art. 4*, [w:] *Ustawa o radcach prawnych*, red. T. SCHEFFLER, Warszawa 2018, «Legalis/el.».
- STANKIEWICZ R., *Uwagi do art. 28*, [w:] *Ustawa o radcach prawnych*, red. T. SCHEFFLER, Warszawa 2018, «Legalis/el.».
- SZUSTAKIEWICZ P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.
- M. SZYDŁO, *Uwagi do art. 17*, [w:] *Konstytucja RP, I: Komentarz do art. 1-86*, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016, «Legalis/el.».
- WIECZOREK M., *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017.
- ZIELIŃSKI T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.