

MACIEJ BIAŁUŃSKI¹

FUNDUSZ OPERACYJNY POLICJI — WYBRANE ZAGADNIENIA TEORETYCZNE I DOGMATYCZNE

Instytucja² funduszu operacyjnego, a także ściślej funduszu operacyjnego Policji nie była dotychczas w polskiej literaturze prawniczej przedmiotem wnikliwych rozważań czy analiz³. Przyczyny takiego stanu rzeczy są nie-

¹ Mgr Maciej Białuński — absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Doktorant w Katedrze Procesu Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego oraz aplikant radcowski. Autor czterech artykułów naukowych dotyczących głównie prawa policyjnego.

Adres do korespondencji: <bialunski_maciej@onet.eu>.

² Pisząc o instytucji, mam na myśli termin „instytucja prawna” wyróżniony w polskim prawoznawstwie. Przez instytucję prawną rozumie się pewien zespół norm prawnych, wydzielony z pewnych względów jako odrębna całość, np. dlatego, że normy te mają zmierzać do realizacji jakiegoś stanu rzeczy — Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 88. Wyróżnia się również funkcjonalne i personalne pojmowanie instytucji — tamże. Na gruncie funduszu operacyjnego Policji mimo uregulowania jego przedmiotu w jednej jednostce redakcyjnej (art. 22 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. DzU z 2015 r., poz. 355 ze zm. — dalej: ustawa o Policji) należy stwierdzić, że jedna jednostka redakcyjna nie oznacza automatycznie jednej normy prawnej — o rozróżnieniu norm od przepisów por. K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 55–57. Tak więc moim zdaniem uprawnione jest mówienie w kontekście funduszu operacyjnego o instytucji prawnej, gdyż zespół norm ją regulujący został zawarty w art. 22 ustawy o Policji, a normy te mają na celu zapewnienie skutecznego finansowania tajnych czynności operacyjno-rozpoznawczych i współpracy z osobami pomagającymi Policji.

³ W kwestii funduszu operacyjnego Policji i innych służb oraz podmiotów zob. szerzej M. Białuński, *Fundusz operacyjny — aspekty normatywne i prawno-porównawcze*, „Przegląd Policyjny” 2015, nr 1 (117), s. 104–120. Kwestia funduszu operacyjnego pojawia się także w opracowaniach słownikowo-leksykonowych — por. J. Larecki, *Wielki leksykon służb specjalnych świata, organizacje wywiadu, kontrwywiadu i policji świata, terminologia profesjonalna i żargon operacyjny*, Warszawa 2007, s. 221; R. Zakrzewski, *Fundusz operacyjny* [w:] W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001, s. 95 oraz R. Zulczyk, *Fundusz operacyjny* [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Polskie służby specjalne. Słownik*, Warszawa 2011, s. 74–75. Natomiast w sprawie funduszu operacyjnego milczy komentarz do ustawy o Policji Wojciecha Kotowskiego — W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 476–482 — oraz komentarz autorstwa Bartłomieja Opalińskiego, Macieja Rogalskiego i Przemysława Szustakiewicza —

znane. Czy to fakt, że przedmiot funduszu operacyjnego Policji mieści się w jednej jednostce redakcyjnej (art. 22 ustawy o Policji), czy też aprioryczne przekonanie autorów, że kwestia ta stanowi sprawę marginalną i *de facto* nieistotną w działalności Policji. Stwierdzić należy, że jest zupełnie na odwrót. Pomimo dość lakonicznego i szczątkowego uregulowania w ustawie o Policji wydatkowanie funduszu operacyjnego wpływa przecież na wykonywanie przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, a więc czynności, które Policja wykonuje w granicach swoich zadań (art. 14 ust. 1 ustawy o Policji). Prawo do wykonywania tych czynności ustawodawca uregulował przed prawem do wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych oraz administracyjno-porządkowych, co oznacza szczególną ich rolę w działalności Policji. Szczególna rola czynności operacyjno-rozpoznawczych oznacza zatem istotną rolę funduszu operacyjnego w działalności Policji. Z tego powodu powinien stać się on przedmiotem bliższego zainteresowania ze strony badaczy. Niniejsze opracowanie prócz pewnych rozważań natury ogólnej dotyczyć będzie w szczególności kwestii problemowych dotyczących funduszu operacyjnego, tj. celu ustanowienia funduszu, cech wynagrodzenia wypłacanego z funduszu, charakteru prawnego funduszu, a co za tym idzie, charakteru prawnego wypłacanego z niego wynagrodzenia, a także innych kwestii szerzej omówionych w tekście.

W poszukiwaniu definicji funduszu operacyjnego

Uprzedzając niejako dalsze szczegółowe rozważania, przytoczyć można proponowane w literaturze definicje funduszu operacyjnego *in genere*, jednocześnie zgodzić należy się z tezą wyrażoną przez Bolesława Sprengeła, że na chwilę obecną nie dysponujemy jedną i pełną definicją funduszu⁴. Maciej Białuński w odniesieniu do wszystkich podmiotów dysponujących funduszem operacyjnym definiuje go jako środki pieniężne (pieniądze) przeznaczone na wykonywanie zadań, w tym przede wszystkim na czynności operacyjno-rozpoznawcze i wynagrodzenia osobowych źródeł informacji (współpracowników)⁵. Według Ryszarda Zakrzewskiego fundusz operacyjny to „środki finansowe wykorzystywane na realizację policyjnych

B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 191–194 — zaś w komentarzu do ustawy o Policji autorstwa Łukasza Czebotara, Zuzanny Gądzik, Anety Łyżwy, Anety Michałek, Anny Świerczewskiej-Gąsiorowskiej i Mirosława Tokarskiego znajdują się pewne odniesienia jedynie co do kwestii osób pomagających Policji i wypłacanego im wynagrodzenia, brak natomiast odniesień *explicite* do funduszu operacyjnego — Z. Gądzik, *Komentarz do art. 22 [w:]* Ł. Czebotar i in., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 339–340.

⁴ B. Spengel, *Fundusz dyspozycyjny [w:]* Z. Nawrocki (red.), *Kontrywywiad II RP (1914) 1918–1945 (1948)*, t. 3, Warszawa 2015, s. 47. Z drugiej strony należy się zastanowić, czy stworzenie jednej i całościowej definicji funduszu operacyjnego jest możliwe oraz czy jest celowe.

⁵ M. Białuński, *Fundusz...*, wyd. cyt., s. 119.

czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych⁶. Autor ten podkreśla rolę funduszu w związku z możliwością zdobywania dzięki niemu niezbędnych informacji przez Policję⁷. Jednocześnie *prima facie* zauważyć można błąd, jaki autor ten zawarł w swojej definicji, bowiem z funduszu operacyjnego pokrywane są koszty jedynie podejmowanych przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 22 ust. 2a *in principio* ustawy o Policji) oraz wynagrodzenia osób udzielających pomocy Policji (art. 22 ust. 2a *in fine* ustawy o Policji). W żadnym wypadku nie może być mowy o pokrywaniu ze środków funduszu kosztów czynności dochodzeniowo-śledczych (co innego finansowanie osób pomagających Policji przy wykonywaniu takich czynności, o czym dalej). Jest to spowodowane po pierwsze brakiem regulacji ustawowej, po drugie charakterem prawnym samych czynności dochodzeniowo-śledczych, które mają charakter jawny (w przeciwieństwie do tajnego charakteru czynności operacyjno-rozpoznawczych). Są to czynności prowadzone w ramach toczącego się postępowania karnego, głównie postępowania przygotowawczego, które w polskim postępowaniu karnym przybiera formę dochodzenia albo śledztwa⁸, stąd też wynika nazwa tych czynności dochodzeniowo-śledcze. Koszty tych czynności pokrywane są z ogólnego budżetu Policji.

Z kolei Jan Larecki za fundusz operacyjny uważa środki pieniężne przeznaczone i wykorzystywane na pokrycie wydatków związanych z prowadzeniem pracy operacyjnej, w tym np. na opłacenie osobowych źródeł informacji⁹. Ujęcie to jest bliskie uregulowaniu ustawowemu z art. 22 ustawy o Policji. Ostatni z autorów, który próbuje stworzyć definicję funduszu operacyjnego, Robert Zulczyk, za takowy uważa określoną w budżecie część środków finansowych przeznaczoną do pokrywania wydatków bezpośrednio związanych z działaniami operacyjnymi (w tym np. wynagradzanie osobowych źródeł informacji)¹⁰.

Cele ustanowienia funduszu operacyjnego

Cele utworzenia funduszu operacyjnego wskazuje *explicite* sam ustawodawca, gdyż w art. 22 ust. 2a ustawy o Policji mowa jest o pokrywaniu kosztów podejmowanych przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz pokrywaniu wynagrodzeń osób, z pomocy których korzysta Policja¹¹. Taki stan rzeczy oznacza, że przedmiot wydatkowania funduszu operacyjnego ma charakter zamknięty. Podkreślić jednak należy, że katalog ten jest jedynie względnie zamknięty z uwagi na to, iż nie wszystkie

⁶ R. Zakrzewski, *Fundusz...*, wyd. cyt., s. 95.

⁷ Tamże.

⁸ S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016, s. 489.

⁹ J. Larecki, *Wielki leksykon...*, wyd. cyt., s. 221.

¹⁰ R. Zulczyk, *Fundusz...*, wyd. cyt., s. 74.

¹¹ Fundusz operacyjny ma więc charakter celowy — M. Białuński, *Fundusz...*, wyd. cyt., s. 108.

czynności operacyjno-rozpoznawcza są finansowane z funduszu operacyjnego¹². Finansowane z funduszu operacyjnego są jedynie te czynności operacyjno-rozpoznawcze, co do których ze względu na ochronę, o której mowa w art. 20a ust. 1–3 ustawy o Policji, nie mogą być stosowane przepisy ustawy o finansach publicznych i rachunkowości. Decyzję w sprawie źródła finansowania danej czynności operacyjno-rozpoznawczej powinien podejmować odpowiedni organ Policji, mając na względzie przesłanki, o których mowa w art. 22 ust. 2a ustawy o Policji¹³. Podobnego zastrzeżenia ustawodawca nie poczynił w stosunku do wynagrodzeń osób współpracujących z Policją, co oznacza, że ich wynagrodzenia bez wyjątku muszą być finansowane z funduszu. Tak ustanowione przez ustawodawcę cele funduszu operacyjnego można nazwać majątkowymi (materialnymi), gdyż służą w istocie opłacaniu pewnych czynności. Wydaje się, że można wyróżnić także cele niemajątkowe (niematerialne). Cele niemajątkowe wynikają *implicite* z faktu odniesienia się przez ustawodawcę do czynności operacyjno-rozpoznawczych. Pomijając samo znaczenie tego terminu i katalog tych czynności, odniesienie to powoduje, że cele czynności operacyjno-rozpoznawczych mogą niejako stać się celami ustanowienia funduszu operacyjnego. Można więc stwierdzić, że celem takim jest bez wątpienia zwalczanie przestępczości zorganizowanej¹⁴. Pozwala to na przyjęcie stwierdzenia, że fundusz operacyjny jest narzędziem walki z przestępczością. Nie wydaje się jednak uprawnione przyjmowanie celów ustanowionych przez ustawodawcę dla poszczególnych czynności (dla przykładu celem kontroli operacyjnej jest zapobieżenie przestępstwom, wykrycie, ustalenie sprawców oraz uzyskanie i utrwalenie dowodów umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego — art. 19 ust. 1 ustawy o Policji), gdyż takich celów fundusz bezpośrednio spełniać nie może, cele te spełnia jednak pośrednio.

Wynagrodzenie wypłacane z funduszu operacyjnego

Jak już zostało wspomniane, z funduszu operacyjnego Policji wypłacane jest wynagrodzenie osobom udzielającym pomocy Policji. Wynagrodzenie to ma charakter fakultatywny, co oznacza, że nie musi być wypłacone za każdą udzieloną pomoc¹⁵. Ustawodawca przy możliwości współpracy z Policją dokonał podmiotowego wyłączenia, wskazując, że osoba pomagająca Policji i otrzymująca (ewentualnie) za to wynagrodzenie nie

¹² Tamże, s. 106.

¹³ Tamże.

¹⁴ J. Gołębiowski, *Praca operacyjna w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, Warszawa 2008, s. 21.

¹⁵ Tamże; R. Giętkowski, *O udzielaniu pomocy Policji przez osoby fizyczne*, „Przegląd Policyjny” 2008, nr 1 (89), s. 43. W kwestii motywów współpracy z Policją zob. K. Horosiewicz, *Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji*, Warszawa 2015, s. 106–124; J. Gołębiowski, *Praca...*, wyd. cyt., s. 49–50.

może być policjantem¹⁶. Posługiwanie się przez ustawodawcę określeniem „osoba” (z dopełnieniem niebędąca policjantem) jednoznacznie oznacza, że chodzi tu o osobę fizyczną¹⁷ w rozumieniu art. 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny¹⁸. Nie jest więc możliwa współpraca Policji z osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną (art. 33 k.c.) *in genere*, bowiem zgodnie z art. 38 k.c. osoby takie działają przez swoje organy (organ osoby prawnej tworzą zaś osoby fizyczne¹⁹). Dopuszczalna jest więc współpraca z osobami tworzącymi organ osoby prawnej (pod warunkiem, że nie są policjantami), co jednak nie oznacza współpracy z samą osobą prawną.

Kwestią ważną, ale i problemową staje się dokładne określenie, jakiej osobie i kiedy można przypisać status policjanta. Ustawodawca nie stworzył definicji legalnej pojęcia „policjant”. Bez wątplenia policjant jest funkcjonariuszem Policji (art. 5 ust. 2 ustawy o Policji). Stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby (art. 28 ust. 1 *in extenso* ustawy o Policji), zaś początek jego służby wyznaczany jest w dniu określonym w rozkazie o mianowaniu (art. 28 ust. 2 ustawy o Policji). Bez znaczenia, jak się wydaje, jest fakt, czy mianowanie nastąpiło na stałe, czy też na wskazany w ustawie okres (tj. na okres służby przygotowawczej, kandydackiej lub kontraktowej), bowiem w każdym z tych przypadków ustawodawca używa zwrotu policjant (por. art. 28a ust. 3, art. 29 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 ustawy o Policji). Tak więc status policjanta posiada osoba od dnia określonego

¹⁶ W tej kwestii mylnie wypowiada się Dobrosława Szumiło-Kulczycka, gdyż twierdzi, że służby mogą korzystać z pomocy osób niebędących ich pracownikami (w przypadku Policji zaś osoba ta nie może być policjantem, może być jednak *a contrario* cywilnym pracownikiem Policji, co wynika z faktu, że struktura Policji tworzą dwie kategorie pracowników: policjanci oraz pracownicy cywilni — por. W. Kotowski, *Ustawa...*, wyd. cyt., s. 176), jednocześnie dalej autorka ta pomimo podniesionej wcześniej kwestii twierdzi, że korzystanie z pomocy współpracowników nie zostało ograniczone podmiotowo — D. Szumiło-Kulczycka, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do procesu karnego*, Warszawa 2012, s. 304.

¹⁷ Potwierdza to także fakt, że z takiej współpracy wynikają obowiązki natury podatkowej określone w art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. DzU z 2012 r., poz. 361 ze zm.; por. także M. Białuński, *Fundusz...*, wyd. cyt., s. 107). Myli się więc Z. Gądzik, twierdząc, że takie wynagrodzenie nie jest opodatkowane — Z. Gądzik, *Komentarz...*, wyd. cyt., s. 340. Autorka powyższe twierdzenie wyprowadza, jak się wydaje, z wyłączenia przez ustawodawcę w art. 22 ust. 2a ustawy o Policji przepisów o finansach publicznych i rachunkowości. Pomijając fakt braku precyzji takiego wyłączenia (brak podania pełnych tytułów ustaw i ich publikatorów, co może sprawiać wrażenie, że chodzi o jedną ustawę o finansach publicznych i rachunkowości, jednakże takowa w polskim systemie prawnym nie istnieje), wyłączenie to nie obejmuje ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ani bezpośrednio, ani nawet pośrednio.

¹⁸ Tekst jedn. DzU z 2014 r., poz. 121 ze zm. (dalej: k.c.).

¹⁹ A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2014, s. 141.

w rozkazie o mianowaniu bez względu na rodzaj takiego mianowania. Oznacza to, że przed dniem otrzymania rozkazu o mianowaniu, a także przed dniem w nim określonym jako początek służby osoba taka nie posiada statusu policjanta, co pozwala na przyjęcie, że *de iure* możliwa jest współpraca Policji z taką osobą, za którą to może ona otrzymać stosowane wynagrodzenie z funduszu operacyjnego.

Za udzielenie pomocy Policji, jak to zostało już ukazane, może być przyznane wynagrodzenie. Również i ten termin nie został nigdzie wyjaśniony. W literaturze podnosi się, że ustawa nie określa sposobu takiego wynagrodzenia, ani nie ogranicza jego formy do świadczenia pieniężnego czy rzeczowego²⁰ (teoretycznie do analizy, co może stanowić wynagrodzenie, można byłoby stosować wykładnię *lege non distinguente*). Co więcej niektórzy autorzy uważają, że wynagrodzenie takie może przybrać formę określonego prezentu czy drobnej przysługi²¹. W mojej ocenie tak szerokie interpretowanie terminu „wynagrodzenie” jest nieuprawnione. Zauważyć należy, że termin ten jest określeniem zaczerpniętym z gałęzi prawa pracy, w której to ma on swoje znaczenie²². O wynagrodzeniu na gruncie prawa pracy mowa jest chociażby w art. 78 ustawy z 26 czerwca 1974 r. — Kodeks pracy²³. Wynagrodzenie za pracę, w myśl jednej z uchwał Sądu Najwyższego, jest świadczeniem koniecznym o charakterze przysparzająco-majątkowym, które pracodawca jest obowiązany wypłacić okresowo pracownikowi w zamian za wykonaną przez niego pracę świadczoną na skutek wiążącego go z pracodawcą stosunku pracy, odpowiednio do rodzaju, ilości i jakości pracy²⁴. W doktrynie prawa pracy jako podstawowe cechy wynagrodzenia wyróżniono: obligatoryjność, charakter osobisty, ekwiwalentność, okresowość oraz przysparzająco-majątkowy charakter²⁵. Wskazuje się również, że wynagrodzenie jest świadczeniem ze stosunku pracy należnym pracownikowi od pracodawcy oraz przysługującym za wykonaną pracę²⁶. Oczywiście jest, że ze względu na fakt, iż jest to pojęcie z innej gałęzi prawa, nie należy odnosić go wprost do wynagrodzenia z funduszu operacyjnego, lecz jedynie odpowiednio (pomocniczo). I tak co do wymienionych cech wynagrodzenia za pracę w odniesieniu do wynagrodzenia wypłacanego z funduszu operacyjnego, jak to już zostało wspomniane, nie można stwierdzić jego obligatoryjnego charakteru, gdyż ma ono charakter fakultatywny. Bez wątpienia natomiast wynagrodzenie wypłacane z funduszu operacyjnego

²⁰ K. Horosiewicz, *Współpraca...*, wyd. cyt., s. 102.

²¹ E. Gruza, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze* [w:] E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka — czyli rzecz o metodach śledczych*, Warszawa 2011, s. 67.

²² Choć, jak się wskazuje, nie jest ono ustalone w jednolity sposób — M. Nowak, *Wynagrodzenie za pracę*, Warszawa 2014, s. 15.

²³ Tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 1666 (dalej: k.p.).

²⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z 30 grudnia 1986 r., sygn. III PZP 42/86, OSNCP z 1987 r., nr 8, poz. 106.

²⁵ M. Tomaszewska, *Wynagrodzenie za pracę* [w:] J. Stelina (red.), *Prawo pracy*, Warszawa 2013, s. 258–259.

²⁶ M. Nowak, *Wynagrodzenie...*, wyd. cyt., s. 16–20.

ma charakter osobisty, tj. przyznawane jest osobie, która udzieliła pomocy Policji (co także ma znaczenie, gdyż skutkuje tym, że wynagrodzenie wypłacone jest po udzielonej pomocy, nie zaś przed, dyskusyjne w świetle brzmienia przepisu jest ewentualne udzielenie zaliczki). W przypadku wynagrodzenia za pracę w rozumieniu kodeksu pracy, pracownik nie może się zrzec prawa do wynagrodzenia ani przenieść tego prawa na inną osobę (art. 84 *in extenso* k.p.). W przypadku wynagrodzenia z funduszu operacyjnego możliwe jest zrzeczenie się wynagrodzenia przed udzieleniem pomocy (ze względu na jego fakultatywny charakter) oraz wydaje się także, że brak jest przeszkód co do zrzeczenia się go po udzieleniu pomocy Policji. Wątpliwe wydaje się natomiast przeniesienie możliwości przyznania wynagrodzenia innej osobie przed udzieleniem pomocy. Przeniesienie takie po udzieleniu pomocy jest w mojej ocenie możliwe, lecz jedynie w przypadku, kiedy to sam udzielający pomocy przekaże uzyskane wynagrodzenie innej osobie. Brak jest według mnie możliwości przekazania przez samą Policję takiego wynagrodzenia innej osobie niż ta, która udzieliła pomocy. Wynagrodzenie wypłacane z funduszu operacyjnego ma charakter ekwiwalentny, gdyż warunkiem jego przyznania jest udzielenie pomocy Policji. Kolejną cechą wynagrodzenia za pracę jest jego okresowość. W odniesieniu do wynagrodzenia udzielanego z funduszu stwierdzić należy, że przepis wyraża raczej jego jednorazowość (w takim znaczeniu, że za jednorazowe udzielenie pomocy, udziela się jednorazowego wynagrodzenia), co jednak nie wyklucza okresowej współpracy Policji z daną osobą. Zarówno wynagrodzenie za pracę, jak i wynagrodzenie przyznawane z funduszu operacyjnego są świadczeniem przysparzająco-majątkowym, co oznacza, że mają formę pieniężną. W odniesieniu do innych cech wynagrodzenia za pracę należy podkreślić, że wynagrodzenie udzielane z funduszu operacyjnego nie jest świadczeniem ze stosunku pracy, należnym pracownikowi od pracodawcy, choć przysługuje, jak zostało wspomniane, za wykonaną pomoc.

Wracając jeszcze do kwestii formy wynagrodzenia przyznawanego z funduszu operacyjnego, za formą pieniężną, która w mojej ocenie jest właściwa, przemawia fakt, że ustawodawca w kodeksie pracy, definiując składniki wynagrodzenia, wyróżnia świadczenia uzyskiwane w formie innej niż pieniężna (art. 18^{3c} § 2 k.p.)²⁷. Tak więc posługiwanie się przez ustawodawcę w przepisach normujących fundusz operacyjny Policji pojęciem „wynagrodzenie” powinno oznaczać jedynie wynagrodzenie w formie

²⁷ Na tym tle por. uwagi P. Korus, *Komentarz do art. 18^{3c} [w:] A. Sobczyk (red.), Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 72. Również w art. 86 § 2 k.p. ustawodawca stanowi, że wypłaty wynagrodzenia dokonuje się w formie pieniężnej (art. 86 § 2 *in principio* k.p.), zaś w innej formie niż pieniężna tylko wówczas, gdy przewidują to przepisy ustawowe lub układów zbiorowych. Uzasadnione jest więc twierdzenie, że forma pieniężna wynagrodzenia jest zasadna — por. M. Skąpski, *Komentarz do art. 86 [w:] K.W. Baran (red.), Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 648. Wypłata w innej formie jest dopuszczalna jedynie w drodze ustanowionego wyjątku — por. W. Muszalski, *Komentarz do art. 86 [w:] W. Muszalski (red.), Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 195.

pieniężnej²⁸. Nieuprawnione jest według mnie twierdzenie o możliwości otrzymania określonego prezentu (kupionego przecież za środki z funduszu), a tym bardziej dokonywania bliżej niesprecyzowanych przysług.

Wynagrodzenie może być przyznane, co, jak już zostało kilkakrotnie wspomniane, oznacza, że jest ono fakultatywne. Słowo „przyznać” oznacza wyrażenie zgody na danie, wydanie lub udzielenie czegoś²⁹. *Prima vista* oznacza to, że decydujące znaczenie ma w tej kwestii Policja. Jednak wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby uzyskanie konsensusu przed udzieleniem pomocy Policji. Oznacza to, że osoba chcąca uzyskać wynagrodzenie za udzieloną Policji pomoc powinna ten fakt zakomunikować funkcjonariuszowi Policji, a ten powinien na to wyrazić zgodę. Sytuacja, w której po udzielonej pomocy osoba zwróciłaby się o przyznanie wynagrodzenia, oznacza, że decyzję w tej sprawie jednostronnie podejmuje funkcjonariusz Policji (decyzja ta będzie więc miała charakter uznaniowy). Sprawą problemową jest natomiast sytuacja, w której funkcjonariusz gwarantuje osobie przyznanie wynagrodzenia po udzieleniu pomocy, zaś po tym fakcie przyznanie takie nie następuje. Pewne wyjaśnienie tej kwestii może przynieść określenie charakteru prawnego funduszu operacyjnego, o czym jednak dalej.

Wynagrodzenie przydzielane jest za udzielenie pomocy przy wykonywaniu zadań Policji. Ustawodawca nie skonkretyzował pojęcia „zadania Policji”, więc *lege non distinguente* chodzi o wszelkie prawem określone zadania, których obowiązek wykonania spoczywa na Policji. Są to więc bez wątpienia zadania określone w art. 1 ust. 2 oraz ust. 3 ustawy o Policji³⁰. Nie zostało też dookreślone pojęcie „udzielenie pomocy”. W mojej ocenie przez udzielenie pomocy należy rozumieć wszelkie dozwolone prawem zachowanie się osoby niebędącej policjantem³¹, które zmierza do ułatwienia wykonania określonego zadania Policji, o które to osoba ta została poproszona (zauważyć bowiem należy, że skorzystanie z usług takiej osoby następuje co do zasady z inicjatywy Policji³² i warunkowane jest predyspozycjami

²⁸ Pozostaje jeszcze kwestia rozważenia, czy powinno być one wypłacone w formie gotówkowej, czy też bezgotówkowej (np. przelew na konto). Zdecydowanie należy się opowiedzieć za formą gotówkową, gdyż jest to sposób najbardziej funkcjonalny oraz zapewniający ochronę funduszu operacyjnego.

²⁹ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 7, Warszawa 1965, s. 677.

³⁰ W związku z tym, że katalog tych zadań został określony przez ustawodawcę jako podstawowy, oznacza to, że wyliczenie to ma charakter przykładowy (otwarty) — por. S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003, s. 34 i 38. Za Krzysztofem Horosiewiczem można więc stwierdzić, że katalog zadań Policji stanowi ograniczenie przedmiotowe przy korzystaniu z pomocy osób niebędących policjantami — K. Horosiewicz, *Współpraca...*, wyd. cyt., s. 100.

³¹ Por. R. Giętkowski, *O udzielaniu pomocy...*, wyd. cyt., s. 38.

³² Słusznie więc zauważa Radosław Giętkowski, że zwracanie się przez Policję do osób fizycznych o udzielenie pomocy powinno mieć charakter wyjątkowy, gdyż to Policja jest zobowiązana do pomagania obywatelom, a nie na odwrót — R. Giętkowski, *O udzielaniu pomocy...*, wyd. cyt. Można więc pójść o krok dalej i posiłkowo wzorując się na instytucji policyjnej kontroli operacyjnej, dopatrywać

danej osoby do udzielenia pomocy bądź możliwościami faktycznymi jej udzielenia)³³. W tak przedstawionej sytuacji rozważenia wymaga jeszcze kwestia, czy pomagająca przy wykonywaniu zadań Policji osoba może korzystać z ochrony przewidzianej w art. 222 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny³⁴? Uregulowana tam sytuacja zrównuje ochronę przewidzianą dla funkcjonariusza publicznego z ochroną dla osoby przybranej mu do pomocy podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. W doktrynie prawa karnego w odniesieniu do wskazanego przepisu przyjmuje się, że osoba przybrana do pomocy powinna pomagać funkcjonariuszowi na jego prośbę, zaś gdy pomaga z własnej inicjatywy, uważa się ją za osobę przybraną jedynie, gdy funkcjonariusz taką pomoc przyjął³⁵, co oznacza nawiązanie porozumienia w kwestii współdziałania przy wykonywaniu konkretnej czynności służbowej³⁶. Pomoc przez osobę przybraną ma być udzielana podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, bez wątplenia wykonywanie zadań uregulowanych w ustawie o Policji, podczas których może ona korzystać z pomocy osób niebędących policjantami, jest pełnieniem obowiązków służbowych. W odniesieniu do osób pomagających Policji przy wykonywaniu jej

się w tym przedmiocie *sui generis* zasady subsydiarności. Polegałaby ona na możliwości skorzystania przez Policję z pomocy tajnych współpracowników w przypadku wyczerpania innych środków działania albo z góry ich wiadomej nieprzydatności.

³³ Radosław Giętkowski udzielenie pomocy definiuje szeroko, twierdząc nawet, że są to działania podejmowane bez porozumienia z Policją — por. R. Giętkowski, *O udzielaniu pomocy...*, wyd. cyt., s. 43. Takie ujęcie jest według mnie zbyt szerokie, gdyż inicjatorem współpracy co do zasady powinna być Policja, a podjęcie działań bez porozumienia z nią może prowadzić do niezamierzonych skutków. Według Roberta Netczuka osoba udzielająca pomocy może współpracowniczym w czynnościach procesowych oraz administracyjno-porządkowych, jej pomoc nie jest więc ograniczona jedynie do czynności operacyjnych — R. Netczuk, *Tajny współpracownik Policji na tle prawnoporównawczym*, Katowice 2006, s. 110. Stanowisko to wydaje się słuszne, gdyż zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o Policji ta w granicach swoich zadań wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe, zaś przepis art. 22 ust. 1, jak zostało wspomniane, stanowi ogólnie o zadaniach Policji. Wniosek taki można wysnuć również z brzmienia zdania drugiego art. 22 ust. 1 ustawy o Policji, gdyż ustanowiony tam zakaz ujawniania danych o osobie udzielającej pomocy Policji dotyczy jedynie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Poza zakresem normowania tego przepisu znalazły się więc czynności dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe, co z jednej strony daje asumpt do twierdzenia, że także w trakcie tych czynności Policja może korzystać z pomocy osób niebędących policjantami, z drugiej zaś daje podstawę, przy zastosowaniu wniosko-
wania *a contrario*, do przyjęcia, że osoby pomagające w trakcie tych czynności nie będą korzystały z ochrony własnych danych.

³⁴ Tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 1137 (dalej: k.k.).

³⁵ M. Kulik, *Komentarz do art. 222 [w:] M. Mozgawa (red.), Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 572.

³⁶ J. Giezek, *Komentarz do art. 222 [w:] J. Giezek (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 693.

zadań stwierdzić należy, że spełniają one ustanowione w przepisie art. 222 § 1 k.k. przesłanki, tj. pomagają funkcjonariuszowi publicznemu podczas lub w związku z wykonywanymi przez niego obowiązkami służbowymi, w trakcie takich czynności korzystają więc z ochrony przewidzianej w tym przepisie.

Warto jeszcze pochylić się nad kwestią odpowiedniego nazwania osoby udzielającej pomocy Policji. W literaturze kwestia nazwania takiej osoby znalazła szereg rozwiązań, od tajnego współpracownika³⁷, przez osobowe źródło informacji³⁸, poufne osobowe źródło informacji³⁹, tajnego informatora (agenta)⁴⁰ oraz tajne osobowe źródło informacji⁴¹. W mojej ocenie najbardziej prawidłowym z punktu widzenia leksykalnego brzmienia przepisu jest określenie tajny współpracownik. Po pierwsze pojęcie to wskazuje na niejawną charakter współpracy takiej osoby, po drugie wskazuje na przedmiot jej działania, czyli właśnie współpracę. Niezbyt precyzyjne wydaje mi się używanie terminu „osobowe źródło informacji”, gdyż zostaje w nim dokonane zawężenie pola współpracy jedynie do udzielania przez taką osobę informacji, a zgodnie z brzmieniem przepisu osoba taka pomaga przy wykonywaniu zadań Policji, co jest pojęciem szerszym od udzielania informacji.

Charakter prawny funduszu operacyjnego

Ustalono już, że fundusz operacyjny ma charakter funduszu celowego. Funduszu operacyjnego nie można jednak uznać za państwowy fundusz celowy w rozumieniu art. 29 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴². Pomijając już sam fakt wyłączenia ustawy o finansach publicznych przez ustawodawcę w art. 22 ust. 2a ustawy o Policji, wątpliwości

³⁷ Tak D. Szumiło-Kulczycka, *Czynności...*, wyd. cyt., s. 304; R. Netczuk, *Tajny współpracownik...*, wyd. cyt., s. 110; A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze: aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Lublin 2006, s. 235.

³⁸ Tak K. Horosiewicz, *Współpraca...*, wyd. cyt., s. 97; E. Gruza, *Czynności...*, wyd. cyt., s. 66–67; R. Teluk, *Osobowe źródła informacji jako jedna z metod operacyjnego działania organów policyjnych*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2013, nr 4, s. 179; J. Gołębiowski, *Praca...*, wyd. cyt., s. 48; S. Pikulski, *Działania operacyjne Policji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1996, nr 2, s. 56.

³⁹ Tak T. Hanausek, *Kryminalistyka: zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 72. Autor ten podaje także inne często spotykane nazwy, tj. osoba zaufana, agent, informator i konfident.

⁴⁰ Tak J. Konieczny, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze* [w:] J. Widacki (red.), *Kryminalistyka*, Warszawa 2012, s. 138–139.

⁴¹ Tak A. Szumski, *Wykorzystanie taktyki i techniki kryminalistycznej w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych*, Wrocław 2010, s. 159; K. Sławik, *Kryminalistyka w związkach z procesem karnym, kryminologią i wiktymologią*, Szczecin 2003, s. 200–201.

⁴² Tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 885 ze zm. (dalej: ustawa o finansach publicznych); por. także M. Białuński, *Fundusz...*, wyd. cyt., s. 107.

przy uznaniu funduszu operacyjnego za państwowy fundusz celowy⁴³ nasuwałyby się już przy pierwszej przesłance, która charakteryzuje państwowe fundusze, a mianowicie fakt, że jest on tworzony na podstawie odrębnej ustawy (art. 29 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). *Lege non distinguente* czy chodzi tu o odrębną ustawę od ustawy o finansach publicznych, czy też o fakt, że konkretny fundusz musi być uregulowany oddzielną ustawą. W pierwszym przykładzie można byłoby uznać fakt, że upoważnienie dla ministra spraw wewnętrznych do wydania zarządzenia w sprawie zasad tworzenia i gospodarowania funduszem operacyjnym znajduje się w odrębnej od ustawy o finansach publicznych ustawie o Policji (art. 22 ust. 3 ustawy o Policji)⁴⁴. Takie ujęcie spełniałoby więc warunek, że państwowy fundusz celowy tworzony jest na podstawie odrębnej ustawy, gdyż użycie przez ustawodawcę terminu „na podstawie” nie jest równoznaczne z terminem „w ustawie”. Bez wątpliwości fundusz operacyjny spełnia przesłankę określoną w art. 29 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż przychody funduszu operacyjnego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Podobnie jak państwowy fundusz celowy (art. 29 ust. 3 ustawy o finansach publicznych), fundusz operacyjny nie posiada osobowości prawnej. Wątpliwości dotyczą kolejnej przesłanki, gdyż państwowy fundusz celowy jest wyodrębnionym rachunkiem bankowym, zaś jego dysponentem minister wskazany w ustawie albo inny wskazany w ustawie organ (art. 29 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Z funkcjonalnego punktu widzenia fundusz operacyjny powinien stanowić rachunek bankowy, choć ta przesłanka odnosi się jedynie do formy przechowywania środków funduszu i w zasadzie na podstawie przepisów ustawy o Policji jest irrelevantna. Dysponenta funduszu operacyjnego ustawodawca nie wskazuje *expressis verbis*. Na podstawie analizy przepisów dysponentami funduszu operacyjnego Policji są komendant główny Policji, komendant główny Centralnego Biura Śledczego Policji oraz komendanci wojewódzcy⁴⁵. Do państwowych funduszy celowych nie zalicza się funduszy, których jedynym źródłem przychodów jest dotacja z budżetu państwa. W kontekście tej przesłanki stwierdzić należy, że środki funduszu operacyjnego Policji pochodzą wyłącznie z budżetu państwa (por. art. 13 ust. 1 ustawy

⁴³ W doktrynie za państwowy fundusz celowy uznaje się formy organizacyjno-prawne, których istota polega na tym, że określonym zadaniom państwa przypisano, jako źródło ich finansowania, wyodrębnione dochody publiczne — por. E. Malinowska-Misiąg, *Komentarz do art. 29 [w:] W. Misiąg (red. nauk.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 97.

⁴⁴ Inaczej uważa Cezary Kosikowski, który twierdzi, że istnieje zakaz tworzenia funduszy celowych na podstawie innych aktów normatywnych, w tym np. zarządzeń ministrów — C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 142.

⁴⁵ M. Białuński, *Fundusz...*, wyd. cyt., s. 106. Takie ustanowienie dysponentów funduszu nie oznacza, że ze środków funduszu nie korzysta się w komen-dach powiatowych (miejskich) czy komisariatach Policji — por. K. Horosiewicz, *Współpraca...*, wyd. cyt., s. 252–253.

o Policji), mimo iż ustawodawca w odniesieniu do funduszu operacyjnego milczy w tej sprawie, co nasuwa wniosek, że należy zastosować w tej kwestii zasady ogólne finansowania Policji. Raczej wykluczyć trzeba w odniesieniu do funduszu operacyjnego, że podstawą jego gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy, gdyż nie da się *a priori* ustalić potrzeby wykonania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz współpracy z tajnymi współpracownikami (por. art. 29 ust. 6 ustawy o finansach publicznych). Z możliwości bycia państwowym funduszem celowym dyskwalifikuje fakt, że z jego środków mogą być udzielane pożyczki jednostkom samorządu terytorialnego, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi (art. 29 ust. 7 ustawy o finansach publicznych). Również fakt zaciągania kredytów i pożyczek dyskwalifikuje fundusz operacyjny z kategorii państwowych funduszy celowych⁴⁶.

Określenie charakteru prawnego funduszu operacyjnego pozwoli określić relacje łączące tajnego współpracownika z Policją oraz charakter prawny wynagrodzenia z niego przyznawanego. W moim przekonaniu wymaga to rozważenia dwóch przeciwstawnych opcji, tj. cywilnoprawnego i administracyjnoprawnego charakteru tego funduszu.

Rozważania zacznę od możliwości uznania funduszu operacyjnego za fundusz o charakterze cywilnoprawnym. Prawo cywilne stanowi część prawa prywatnego, które charakteryzuje się autonomicznością podmiotów i brakiem władczego podporządkowania⁴⁷. Zauważyć należy, że kodeks cywilny reguluje stosunki cywilnoprawne pomiędzy osobami fizycznymi i osobami prawnymi (art. 1 k.c.). Mimo iż osoba fizyczna niebędąca policjantem udziela pomocy przy wykonywaniu zadań Policji (rozumianej jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego — art. 1 ust. 1 ustawy o Policji), to faktyczne udzielenie tej pomocy, a także wcześniejsze co do tego uzgodnienia (jak również ewentualne uzgodnienia dotyczące wynagrodzenia z funduszu operacyjnego) odbywają się z określonym policjantem lub policjantami. Podnieść jednak należy, że w takiej sytuacji policjanci nie działają w swoim imieniu i na swój użytek, ale reprezentują Policję jako całość (wątpliwe wydaje się jednak traktowanie w tej sytuacji policjantów jako przedstawicieli lub pełnomocników Policji w rozumieniu tych instytucji zgodnie z kodeksem cywilnym). Przyjęcie koncepcji osób fizycznych udzielających pomocy Policji, ale też osób fizycznych występujących po stronie Policji implikowałoby konieczność występowania po obu stronach osób z pełną zdolnością do czynności prawnych (co po części rozwiązywałoby sporny obecnie w literaturze problem współpracy z małoletnimi⁴⁸). W art. 1 k.c. mowa

⁴⁶ Por. E. Malinowska-Misiąg, *Komentarz...*, wyd. cyt., s. 104.

⁴⁷ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne — część ogólna*, Warszawa 2013, s. 2.

⁴⁸ Por. K. Horosiewicz, *Współpraca...*, wyd. cyt., s. 100. W odniesieniu do współpracy ze służbami specjalnymi zob. K. Krelowski, *Tajni współpracownicy ABW, MI5 oraz FSB*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 13, s. 40.

jest również o stosunku cywilnoprawnym, którego koniecznymi elementami są po jednej stronie prawo podmiotowe, zaś po drugiej odpowiadający mu obowiązek⁴⁹. Przez prawo podmiotowe w doktrynie prawa cywilnego rozumie się pewną sytuację prawną wyznaczoną podmiotom przez obowiązujące normy i chroniącą prawnie uznane interesy tych podmiotów, przy czym na tę sytuację składają się wolne w aspekcie normatywnym zachowania psychofizyczne lub konwencjonalne podmiotu uprawnionego, z którym sprzężone są zawsze obowiązki innego podmiotu lub podmiotów, zaś z reguły podmiotowi uprawnionemu przysługuje kompetencja do żądania, by organ państwa dysponujący przymusem doprowadził do realizacji sprzężonych z prawem podmiotowym obowiązków⁵⁰. W odniesieniu do funduszu operacyjnego mamy do czynienia z wolnym zachowaniem psychofizycznym podmiotu uprawnionego (osoby niebędącej policjantem), jednak z drugiej strony nie zawsze sprzężony jest obowiązek (wynagrodzenie jest fakultatywne). W przedmiotowej sytuacji wątpliwa jest również kompetencja osoby uprawnionej, by odpowiedni organ państwa (sąd) przymusem doprowadził do realizacji tego obowiązku. W przypadku przyjęcia, że osoba udzielająca pomocy Policji zawiera z Policją (wskazane byłoby uściślenie organu Policji, np. komendant główny czy też komendant wojewódzki, raczej niemożliwe byłoby zawieranie umowy z konkretnym policjantem, gdyż, jak to zostało wskazane, nie działa on we własnym imieniu) umowę (*lege non distinguente* możliwe więc byłoby zawarcie umowy zarówno pisemnej, jak i ustnej) należałoby do niej stosować ogólne przepisy wynikające z części ogólnej kodeksu cywilnego (tj. dotyczące oświadczeń woli i ich wad), jak również części kodeksu cywilnego dotyczącej zobowiązań z wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami (w tym dopuszczalną drogą sądową w przypadku, załóżmy, nienależytego wykonania umowy bądź z drugiej strony, nieotrzymania wynagrodzenia z funduszu za udzieloną pomoc, co skutkowałoby dopuszczalnością powództwa o zapłatę). Takie ujęcie stawianego problemu skutkuje odrzuceniem możliwości uznania funduszu operacyjnego Policji za fundusz o charakterze cywilnoprawnym.

Drugą opcją jest uznanie funduszu operacyjnego za fundusz o charakterze administracyjnoprawnym. Do takiego uznania niezbędne jest omówienie stosunku administracyjnoprawnego. W doktrynie prawa administracyjnego przez stosunek administracyjnoprawny rozumie się wzajemny układ między dwoma podmiotami określanymi przez prawo administracyjne⁵¹. Jako jego cechy wyróżnia się nierównorzędność podmiotów oraz powstanie na podstawie przepisu prawa administracyjnego⁵². Przedmiot stosunku administracyjnoprawnego leży w sferze prawem określonych zadań administracji publicznej, jego podmiotami są z jednej strony organ bądź inna jednostka wykonująca funkcje administracji upoważniona do jego nawiązania lub podmiot upoważniony do żądania określonego zachowania albo

⁴⁹ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo...*, wyd. cyt., s. 83.

⁵⁰ Tamże, s. 87.

⁵¹ Tak E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 76.

⁵² Tamże, s. 77.

świadczenia (np. policjant), z drugiej, strona, do której kierowany jest nakaz (zakaz) albo która żąda określonego zachowania się organu⁵³. Obowiązki i uprawnienia będące treścią takiego stosunku polegają na działaniu, znoszeniu lub zaniechaniu oraz wynikają bezpośrednio z norm przepisów prawa administracyjnego⁵⁴. Mają one charakter osobisty i nie mogą być przenoszone na inne osoby, wygasają z chwilą śmierci osoby obowiązanej lub uprawnionej⁵⁵. Jak podaje się w doktrynie, stosunek administracyjnoprawny może powstać przez określone prawem zachowanie się obywatela lub organu administracyjnego⁵⁶. Z tak podanych elementów definiujących stosunek administracyjnoprawny wynika, że możliwe jest jego zastosowanie w przypadku osób pomagających Policji i otrzymujących z tego tytułu wynagrodzenie z funduszu operacyjnego. Zadania wykonywane przez tajnych współpracowników są zadaniami Policji, a więc leżą w sferze określonych prawem zadań administracji publicznej. Jego podmiotami są z jednej strony Policja, z drugiej zaś osoba niebędąca policjantem. Osoba, która udzieli pomocy, ma prawo domagać się wynagrodzenia wypłacanego z funduszu operacyjnego, które ma charakter osobisty. Stosunek taki powstaje, jak już zwrócono uwagę, z inicjatywy Policji. W mojej ocenie zasadne jest uznanie funduszu operacyjnego Policji za fundusz o charakterze administracyjnoprawnym, co powoduje w następstwie powstanie stosunku administracyjnoprawnego i co wiązać należy z działaniami faktycznymi administracji w ich niewładczej formie. Niewładcze działania administracji charakteryzują się tym, że co prawda ich podstawą jest prawo publiczne, jednak przy ich podejmowaniu sytuacja stron stosunku administracyjnoprawnego ulega pewnemu lub całkowitemu zrównaniu⁵⁷. Takie ujęcie oznacza, że w przypadku przyznawania wynagrodzenia z funduszu operacyjnego nie mamy do czynienia z decyzją administracyjną⁵⁸, co w konsekwencji oznacza brak możliwości odwołania od decyzji na drodze postępowania administracyjnego, a także dalej w postępowaniu sądowo-administracyjnym⁵⁹. Administracja niewładcza oznacza podejmowanie działań w innych formach niż akty normatywne i indywidualne akty administracyjne, co oznacza brak stosowania po jej stronie środków przymusu administracyjnego⁶⁰. Wśród faktycznych działań administracji wyróżnia się jako forme

⁵³ Tamże, s. 77–78.

⁵⁴ Tamże, s. 78.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Tamże, s. 79.

⁵⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 291.

⁵⁸ Radosław Giętkowski twierdzi, że organem uprawnionym do wydania decyzji o przyznaniu wynagrodzenia jest właściwy komendant powiatowy (miejski) Policji — R. Giętkowski, *O udzielaniu pomocy...*, wyd. cyt., s. 43. Autor ten nie wyjaśnia jednak, czy chodzi o decyzję w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, czy też o jakąś inną formę działania.

⁵⁹ Oznacza to, że w razie, gdy za udzieloną pomoc przez osobę nie zostanie jej wypłacone wynagrodzenie, to nie posiada ona w tym przypadku żadnych prawnych możliwości jego dochodzenia od Policji.

⁶⁰ E. Ura, *Prawo...*, wyd. cyt., s. 111.

działania czynności materialno-techniczne⁶¹. Cechą charakterystyczną tych czynności jest wywoływanie określonych skutków prawnych przez fakty, a nie przez tworzenie norm prawnych⁶². W mojej ocenie nawiązywana przez Policję współpraca, a następnie wypłacane wynagrodzenie z funduszu operacyjnego to czynności materialno-techniczne.

Podsumowując rozważania dotyczące charakteru prawnego funduszu operacyjnego, stwierdzić należy, że ma on charakter administracyjno-prawny. Między Policją a tajnym współpracownikiem powstaje stosunek administracyjnoprawny. Działania Policji w tym wypadku są działaniami niewładczymi — czynnościami materialno-technicznymi. Warto jeszcze zauważyć, że pomimo tego, iż fundusz operacyjny ma charakter administracyjnoprawny, finansowane są z niego nie tylko czynności administracyjne. Z funduszu finansowane są bowiem, jak to już stwierdzono, czynności operacyjno-rozpoznawcze i wynagrodzenia osób pomagających Policji (jednak nie tylko w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych, lecz także w czynnościach administracyjno-porządkowych oraz dochodzeniowo-śledczych). Przyznanie funduszowi operacyjnemu Policji charakteru administracyjnoprawnego oznacza, że wypłacane z niego wynagrodzenie ma charakter administracyjnoprawny.

Podsumowanie

Kończąc niniejsze rozważania dotyczące funduszu operacyjnego Policji, należy uwypuklić kilka kwestii. Ustawodawca, tworząc instytucję funduszu operacyjnego, kierował się dwoma celami: materialnym i niematerialnym. Celem materialnym jest pokrywanie kosztów związanych z czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi oraz wynagrodzeniami tajnych współpracowników. Celem niematerialnym jest potrzeba zwalczania przestępczości. Odnośnie wynagrodzenia przyznawanego z funduszu ma ono następujące cechy: jest fakultatywne, jest świadczeniem osobistym, jest ekwiwalentne, ma charakter przysparzająco-majątkowy (co oznacza, że jest wypłacane

⁶¹ J. Zimmermann, *Prawo...*, wyd. cyt., s. 367–377. Według Adama Błasia wśród form faktycznych działań administracji można wyróżnić działania faktyczne zmierzające do nawiązywania współpracy z obywatelami, co także odzwierciedla fakt nawiązania współpracy Policji z tajnym współpracownikiem. Takie działania muszą spełniać trzy warunki: mogą być podejmowane na podstawie przepisów prawa materialnego, nie mogą naruszać praw i wolności obywateli oraz mogą być podejmowane jedynie w celu nawiązania współpracy z obywatelami — por. A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 344–347.

⁶² Tak E. Ura, *Prawo...*, wyd. cyt., s. 111 i 139. Autorka ta do takich czynności zalicza m.in. działanie Policji i służb specjalnych w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych, co argumentuje tym, że podmioty te uprawnione są do stosowania form prawnych odznaczających się specyfiką charakterystyczną tylko dla tych organów, co wynika z ich szczególnej roli w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

w formie pieniężnej), jest przyznawane za udzieloną pomoc oraz co do zasady jest jednorazowe (nie wyklucza to jednak jego okresowości). Fundusz operacyjny Policji ma charakter administracyjnoprawny, zaś działania Policji w kwestii nawiązania współpracy z tajnym współpracownikiem i późniejsze ewentualne wypłacanie wynagrodzenia z funduszu operacyjnego mają charakter czynności materialno-technicznych.

Słowa kluczowe: Policja, fundusz operacyjny, praca operacyjna, czynności operacyjno-rozpoznawcze, tajni współpracownicy

Keywords: Police, operating fund, Police informants

Streszczenie: Artykuł rozważa kwestie funduszu operacyjnego Policji. Podkreślono, jak ważna jest to instytucja w działalności operacyjnej Policji. Wśród celów jego ustanowienia można wyróżnić materialny i niematerialny. Z funduszu operacyjnego pokrywane są koszty czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz wynagrodzenia tajnych współpracowników Policji. W trakcie rozważań ustalono, że fundusz operacyjny Policji ma charakter administracyjnoprawny, a co za tym idzie, wypłacane z niego wynagrodzenie ma taki sam charakter.

Summary: This article consider about Police operating fund. This found is important in Police operational work. Polish legislator distinguished two reasons of this found. First is material and second immaterial. From this found are covered expenses for operational work and Police informants. Article end with conclusion that Police operating fund has a administrative law character.