

Jerzy Pańnik

Stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych. Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie ewolucji istoty i treści stosunku służbowego funkcjonariuszy organów państwa i bezpieczeństwa publicznego od 1990 r. do chwili obecnej. W literaturze przedmiotu – jak do tej pory – kwestię tę traktowano marginalnie i to nie tylko z uwagi na jej złożoność, ale również z przyczyn faktycznych. Wielokrotne nowelizacje przepisów pragmatycznych powodowały, że opracowania monograficzne¹ czy przyczynkarskie² szybko się dezaktualizowały i nabierały waloru historycznego. W tej sytuacji nie sposób

¹ Zob. np.: W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2004; J. Pańnik, *Prawo dyscyplinarne w Polsce*, Warszawa 2002.

² A. Gozdowski, *Status funkcjonariusza służby więziennej*, „Radca Prawny” 1999, nr 5; K. W. Baran, *Prawo do sądu a droga sądowa w sprawach z zakresu prawa pracy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 1997, nr 1.

nie docenić istotnej roli Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie wypowiadał się na temat różnych elementów stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych, a jego orzeczenia trwale kształtowały zasadnicze jego elementy³.

Z kolei dokonane po 1989 r. zmiany ustrojowe oraz wynikająca stąd zasadnicza reforma tych organów przemawiają za celowością dokonania porównań istniejących w tym czasie unormowań istoty i treści stosunku służbowego funkcjonariuszy tych organów (*vide* ustawa z 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 38, poz. 181 z późn.zm., zwana dalej ustawą z 1985 r.) z obowiązującymi w chwili obecnej.

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółową analizę całości zagadnienia, chociażby ze względu na fakt, że w poprzednim systemie niektóre z tych formacji miały status właściwy dla Sił Zbrojnych (Wojska Ochrony Pogranicza, Biuro Ochrony Rządu, Służba Wywiadu Wojskowego oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego), inne w ogóle nie istniały, np. Centralne Biuro Antykorupcyjne albo uzyskały znacznie szersze uprawnienia, np. Służba Celna.

Wprawdzie zawarte w stosownych przepisach regulacje pragmatyczne wskazują na pewne podobieństwa stosunku służbowego funkcjonariuszy poszczególnych służb, ale również występują różnice. Z tego też względu ograniczono się do omówienia unormowań, obowiązujących w Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu oraz Służby Więziennej i odniesiono je do mających zastosowanie do organów, wykonujących identyczne zadania w okresie PRL. Takie porównanie pozwoli też na wskazania przebiegu i zakresu ewolucji, zaistniałego w ostatnich 17 latach i sformułowanie wniosków *de lege ferenda*.

³ Zob. np. wyrok z 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK, poz. 5; uchwała z 21 stycznia 1995 r., sygn. W 14/94, OTK 1/95, poz. 19; wyrok z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK 2/97, poz. 16; wyrok z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK-A 5/02, poz. 63; wyrok z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK-A 3/07, poz. 27.

Zrezygnowano natomiast z czynienia porównań z funkcjonariuszami Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, albowiem służbę w nich pełnią również żołnierze b. Wojskowych Służb Informacyjnych, których stosunek służbowy regulują przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

W tym kontekście niezbędne wydaje się przedstawienie usytuowania tych służb w aktualnej w danym czasie strukturze aparatu państwowego, albowiem wskazuje to na organ władny do szczegółowego regulowania niektórych aspektów stosunku służbowego.

Z uwagi na powyższe należy podnieść, że zgodnie z postanowieniami ustawy z 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie podległych mu organów (Dz.U. Nr 38, poz. 172 z późn. zm., zwanej dalej ustawą z 1983 r.), minister ten był naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzi oraz dorobek materialny i kulturalny społeczeństwa (art. 1 ust. 1), a zadania te realizował przez Służbę Bezpieczeństwa, Milicję Obywatelską, podległe mu jednostki wojskowe oraz straż pożarną (art. 5 ust. 1). Dodać przy tym należy, że SB stanowiła składową część Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, natomiast milicja, straż pożarna i jednostki wojskowe były zorganizowane w odrębne jednostki organizacyjne z komendantem głównym lub dowódcą na czele i nie wchodziły w skład ministerstwa.

W aktualnym stanie prawnym Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej i szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, są centralnymi organami w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego (odpowiednio – art. 5 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 279, zwana dalej ustawą o Policji; art. 3 ust. 1 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 z późn. zm., zwana dalej ustawą o SG) oraz bezpieczeństwa państwa (art. 3 ust. 1 w zw.

z art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z 4 września 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz o Agencji Wywiadu, Dz.U. Nr 74, poz. 676 z późn. zm., zwanej dalej ustawą o ABW i AW).

Inaczej natomiast rzecz przedstawia się ze Służbą Więzienną, która realizuje zadania w zakresie wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania, podlegając Ministrowi Sprawiedliwości, zaś stojący na czele formacji Dyrektor Generalny Służby Więziennej nie ma statusu centralnego urzędu administracji rządowej (art. 1 ust. 21 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 1996 r., tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm. zwana dalej ustawą o SW).

Podobnie rzecz się ma z Biurem Ochrony Rządu, które wykonuje zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń, a Szef Biura podlega ministrowi odpowiedzialnemu za sprawy wewnętrzne (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z 16 marca 2001 r., tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 z późn. zm., zwana dalej ustawą o BOR).

Można zatem stwierdzić, że usytuowanie Służby Więziennej w strukturze Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Biura Ochrony Rządu w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, jest analogiczne do stanu MO w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przed 1990 r.

Zagadnienia ogólne

a) Zasady organizacji

Z obowiązujących zarówno w okresie II Rzeczypospolitej, jak i po 1944 r. uregulowań wynika jednoznacznie, że działające w sferze ochrony bezpieczeństwa publicznego organy były zorganizowane na wzór wojskowy (zob. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 maja 1928 r. o Policji Państwowej, tekst jedn. Dz.U. z 1931 r. Nr 5, poz. 27 z późn. zm.; dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej, Dz.U. Nr 7, poz. 33; dekret z 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej, Dz.U. Nr 46, poz. 311 z późn. zm).

Ta *sui generis* tradycja jest kontynuowana również po 1990 r., albowiem Policja i Agencja Bezpieczeństwa oraz Agencja Wywiadu, są umundurowanymi i uzbrojonymi formacjami, których funkcjonariusze podlegają szczególnej dyscyplinie (art. 1 ust. 1 w zw. art. 32 ust. 1 ustawy o Policji, art. 44 pkt 5 w zw. z art. 81 ust. 7 ustawy o ABW i AW).

Na takiej samej zasadzie zorganizowane są inne służby, tj. Straż Graniczna (art. 1 ust. 1 ustawy o SG), Biuro Ochrony Rządu (art. 1 ust. 1 ustawy o BOR), Służba Więzienna (art. 1 ust. 2 ustawy o SW), a nawet Państwowa Straż Łowiecka i Straż Ochrony Kolei (odpowiednio – art. 36 ust. 1 ustawy z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm., art. 59 ust. 4 pkt 6 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94).

Zmilitaryzowany charakter Policji, Straży Granicznej, obu Agencji oraz Służby Więziennej, został dodatkowo podkreślony przez zapisy o rozkazodawstwie jako formie sprawowania kierownictwa oraz stosowania wobec funkcjonariuszy wybranych zapisów części wojskowej kk, tj. art. 318 i 344 (art. 141a ustawy o Policji, art. 143a ustawy o SG, art. 153 ustawy o ABW i AW, art. 58a ustawy o SW).

Interesujące jest to, że takiego odesłania nie zawiera ustawa o BOR, choć do chwili jej uchwalenia formacja ta miała status jednostki wojskowej i w związku z tym należy zasadnie przypuszczać, iż było to po prostu wynikiem niedopatrzenia ustawodawcy.

Tytułem porównania należy wspomnieć, że ustawa z 1985 r. ani SB, ani też MO nie określała wprost ich jako formacji umundurowanych, uzbrojonych i podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, choć z treści konkretnych przepisów (zob. np. art. 37 ustawy z 1985 r., art. 9 ust. 1 ustawy z 1983 r.) wynika jednoznacznie, że miały one taki charakter.

Brak też było analogicznych zapisów rangi ustawowej, traktujących pojęcie rozkazu w znaczeniu rozkazu wojskowego, aczkolwiek sam termin „rozkaz” był stosowany w aktach wewnętrznych nie tylko na oznaczenie formy poleceń, ale również decyzji personalnych.

b) Wymogi podmiotowe kandydata do służby

Zgodnie z przepisami pragmatycznymi, od kandydata do służby w Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Służby Więziennej, wymagane jest posiadanie obywatelstwa polskiego, legitymowanie się co najmniej średnim wykształceniem i określonymi kwalifikacjami zawodowymi, nieskazitelną opinią oraz zdolnością fizyczną i psychiczną, a także korzystanie z pełni praw publicznych (art. 25 ustawy o Policji, art. 31 ust. 1 ustawy o SG, art. 20 ust. 1 ustawy o BOR, art. 24 ust. 1 ustawy o SW).

Z kolei do służby w ABW lub AW wymaga się dodatkowo rękopis zachowania tajemnicy, postawy patriotycznej oraz wyłączności obywatelstwa polskiego (art. 44 ustawy z 2002 r.).

W bardzo zbliżony sposób określano wymogi podmiotowe do służby w SB i MO, uzupełniając je o polityczne kryterium „wysokiej socjalistycznej ideowości” (art. 1 ustawy z 1985 r.).

c) Nawiązanie stosunku służbowego

Nawiązanie stosunku służbowego z kandydatem do służby w Policji, Straży Granicznej i Biurze Ochrony Rządu następuje w drodze mianowania, przy czym stosowne przepisy przewidują:

a) mianowanie okresowe w formie:

- służby przygotowawczej trwającej co do zasady 3 lata (art. 28 ust. 1a pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy o Policji, art. 35 ust. 1 ustawy o SG, art. 24 ust. 1 ustawy o BOR, art. 49 ust. 1 ustawy o ABW i AW) lub 2 lata (art. 29 ust. 1 ustawy o SW),

- służby kandydackiej, pełnionej przez osoby zobowiązane do odbycia powszechnego obowiązku wojskowego w rozumieniu art. 56 ust. 1 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.) i zgodnie z art. 56 ust. 1a tej ustawy trwającej aktualnie 12 miesięcy (art. 28 ust. 1a pkt 1 *in fine* w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy o Policji, art. 153 ust. 1 ustawy o SG, art. 140 ust. 1 ustawy o BOR). Na mocy odrębnych przepisów okres tej służby może być wliczony do okresu służby przygotowawczej,

- służby kontraktowej, pełnionej od 3 do 10 lat (art. 28 ust. 1a pkt 2 w zw. z ust. 1c ustawy o Policji),

b) mianowanie do służby stałej, pełnionej przez czas nieokreślony, po uprzednim odbyciu służby przygotowawczej (art. 28 ust. 1a pkt 3 w zw. z art. 29 ust. 2 ustawy o Policji, art. 35 ust. 2 ustawy o SG, art. 24 ust. 2 ustawy o BOR, art. 49 ust. 2 ustawy o ABW i AW, art. 29 ust. 3 ustawy o SW).

Z wyliczenia tego wynika jednoznacznie, że:

- standardowym rozwiązaniem we wszystkich tych formacjach jest najpierw pełnienie służby przygotowawczej, a po jej pozytywnym zakończeniu – przekształcenie w służbę stałą,

- służba kandydacka stanowi szczególną formę zastępczego spełniania powszechnego obowiązku wojskowego i obejmuje tylko niektóre formacje,

- służba kontraktowa może być pełniona tylko w Policji. Została ona wprowadzona przez art. 1, pkt 16 ustawy z 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 100, poz. 1084).

Z treści art. 28 a ustawy o Policji wynika, że mianowanie następuje po zawarciu umowy z kandydatem, przy czym jednorazowy okres służby kontraktowej wynosi od 3 do 5 lat, a umowę taką można ponowić tylko jeden raz. Co do samej istoty służby kontraktowej należy powiedzieć, że jest ona niewątpliwie zbliżona do zasad obowiązujących w siłach zbrojnych i z tego względu jest dotknięta tymi samymi wadami, do których zaliczyć należy:

- mieszaną, bo zawierający elementy cywilistyczne (zawarcie umowy), jak i administracyjne (akt mianowania) charakter nawiązania stosunku służbowego,

- brak określenia w ustawie elementów istotnych samego kontraktu, w tym przesłanek kształtowania czasu jego obowiązywania,

- różnicowanie treści stosunku służbowego policjanta w okresie służby przygotowawczej i kontraktowej, bowiem dla policjanta w służ-

bie kontraktowej nie ma wymogu odbycia służby przygotowawczej, a za taki nie sposób uznać przyjęcie pierwszego roku trwania kontraktu za okres próbny,

- brak określenia trybu przekształcenia służby kontraktowej w służbę stałą,

- zróżnicowanie w służbie kontraktowej uprawnień socjalnych przewidzianych dla policjantów w służbie przygotowawczej i stałej, w tym zwłaszcza prawa do lokalu mieszkalnego oraz praw emerytalnych,

- wątpliwości dotyczące przesłanek rozwiązania stosunku służbowego przed upływem czasu obowiązywania kontraktu.

Ustawa z 1985 r. również przewidywała mianowanie okresowe, wynoszące 3 lata dla służby przygotowawczej i 2 lata dla służby kandydackiej w oddziałach milicji (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1) oraz mianowanie na stałe, po służbie przygotowawczej (art. 6 ust. 3).

d) Rozwiązanie stosunku służbowego

Zestawienie stosownych przepisów pragmatycznych (art. 41 ustawy o Policji, art. 45 ustawy o SG, art. 35 ustawy o BOR, art. 60 ustawy o ABW i AW, art. 39 ustawy o SW) wskazuje, że wszystkie ustawy wyliczają wiele identycznych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym lub fakultatywnym rozwiązaniem stosunku służbowego funkcjonariusza.

Wspólnymi dla wszystkich służb przesłankami obligatoryjnymi są:

- orzeczenie przez komisję lekarską trwałej niezdolności do służby,
- nieprzydatność do służby stwierdzona w opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej,

- wymierzenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby,
- skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego,
- pisemny wniosek funkcjonariusza.

Dodatkowymi przesłankami obligatoryjnymi są:

- zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub nabycie obywatelstwa innego państwa (ustawy o: Policji, SG, ABW i AW),
- ważny interes służby (ustawa o ABW i AW),

- upływ okresu służby określonego w kontrakcie, jeżeli nie nastąpi zawarcie kolejnego (ustawa o Policji),

- osiągnięcie określonego wieku, prawomocna odmowa poświadczona bezpieczeństwa, 2 kolejne opinie negatywne dla funkcjonariusza w służbie stałej i upływanie okresu pozostawania w dyspozycji (ustawa o BOR).

Z kolei wspólnymi przesłankami fakultatywnymi rozwiązania stosunku służbowego są:

- prawomocny wyrok skazujący za przestępstwo inne niż umyślne i ścigane z oskarżenia publicznego,

- powołanie lub wybór do innej służby publicznej,

- osiągnięcie pełnej wysługi emerytalnej,

- likwidacja jednostki organizacyjnej, jeżeli przeniesienie funkcjonariusza do innej jednostki nie było możliwe.

Podobnie jak i w odniesieniu do przesłanek obligatoryjnych, tak i w ramach poszczególnych służb występują inne jeszcze przesłanki, tj.:

- ważny interes służby (ustawy o: SG, ABW i AW oraz SW),

- upływ 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby lub zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli nie ustały przyczyny stosowania tego środka oraz popełnienie czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia jego pozostanie w służbie (ustawa o Policji),

- odmowa przeniesienia na niższe stanowisko (ustawy o: o SG i SW),

- 2 kolejne opinie o niewywiązywaniu się z obowiązków w okresie odbywania służby stałej oraz dwukrotne nieusprawiedliwione niestawienie się przed komisją lekarską (ustawa o ABW i AW).

W zbliżony sposób określono w art. 16 ustawy z 1985 r. podstawy zwolnienia ze służby:

- obligatoryjne, w razie orzeczenia niezdolności do służby, nieprzydatności do służby, wydalenia ze służby, prawomocnego skazania na karę pozbawienia wolności bez jej warunkowego zawieszenia a dodatkowo – pozbawienia stopnia na wniosek sądu honorowego (ust. 1),

- fakultatywne, przy prawomocnym skazaniu na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania lub warunkowym umorzeniu postępowania karnego, 2 kolejnych negatywnych opinii w czasie pełnienia służby stałej, powołania do innej służby publicznej, 30-letniej wysługi i z powodu ważnego interesu służby (ust. 2).

Wybrane zagadnienia szczegółowe

a) Czas służby

Czas służby funkcjonariuszy jest określany ogólnie, najpierw przez przesłankę wymiaru obowiązków i prawo do wypoczynku (art. 33 ust. 1 ustawy o Policji, art. 37 ust. 1 ustawy o SG, art. 27 ust. 1 ustawy o BOR, art. 51 ust. 1 ustawy o ABW i AW, art. 32 ust. 1 ustawy o SW). Dopiero w dalszej kolejności wymiar czasu służby jest konkretyzowany, przy czym dla funkcjonariuszy Policji, SG i BOR następuje to na poziomie ustawowym (odpowiednio art. 33 ust. 2, art. 37 ust. 2, art. 27 ust. 2); dla funkcjonariuszy ABW i AW w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy (§ 1 ust. 1 w zw. z § 3 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 24 kwietnia 2003 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Agencji Wywiadu, Dz.U. Nr 86, poz. 793 i z 3 października 2003 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz.U. Nr 177, poz. 1726); dla funkcjonariuszy SW w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 5 września 1997 r. w sprawie zasad ustalania rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.Urz. MS Nr 4, poz. 97).

Niezależnie jednak od sposobu regulacji rozkładu czasu służby, jej wymiar jest identyczny z określonym w kodeksie pracy i wynosi 40 godzin tygodniowo, aczkolwiek w poszczególnych formacjach przyjęto zróżnicowane okresy rozliczeniowe, wynoszące:

- 4 tygodnie dla funkcjonariuszy SW,
- 3 miesiące dla funkcjonariuszy Policji i SG,

- 6 miesięcy dla funkcjonariuszy BOR.

W odniesieniu do funkcjonariuszy ABW i AW nie wskazano natomiast okresu rozliczeniowego, lecz przyjęto zasadę udzielania określonej ilości czasu wolnego po zakończeniu służby w systemie zmianowym i 5-dniowego tygodnia pracy w systemie podstawowym.

Wynikający z przyjętego podstawowego rozkładu czasu służby dzienny jej wymiar może być przedłużony ponad 8 godzin z przyczyn służbowych i wówczas funkcjonariuszowi przysługuje prawo do wolnego czasu w identycznym wymiarze lub dzień wolny, jeżeli wykonywanie tych obowiązków odbywało się bądź w nocy, bądź w dzień ustawowo wolny od pracy.

Z kolei w art. 36 ustawy z 1985 r. czas służby określał zapis o wymiarze obowiązków służbowych wraz z prawem do wypoczynku (ust. 1), a rozkład czasu służby był regulowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych w drodze zarządzenia (ust. 2), natomiast wymiar czasu służby był identyczny z ówczesnie obowiązującymi uregulowaniami kodeksu pracy i wynosił 42 godziny na tydzień, z możliwością przedłużenia dziennego wymiaru z przyczyn służbowych.

b) Wynagrodzenie

Zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami, wynagrodzenie funkcjonariuszy składa się z uposażenia zasadniczego i dodatków (art. 100 ustawy o Policji, art. 104 ustawy o SG, art. 90 ust. 1 ustawy o BOR, art. 115 ustawy o ABW i AW, art. 97 ustawy o SW).

Nie wdając się w skomplikowane rozważania dotyczące istoty dodatków, z których część ma charakter stały i nominalnie określony (np. dodatek za stopień) – stały ale i procentowo określony w ramach tzw. widełek (np. dodatek służbowy czy funkcyjny) lub wręcz uznaniowy, ograniczono się do podniesienia kwestii związanych z uposażeniem zasadniczym, stanowiącym podstawę do wyliczenia niektórych dodatków.

Podstawę określenia uposażenia zasadniczego stanowi tzw. kwota bazowa, ustalona w ustawie budżetowej, która aktualnie wynosi 1459,84 zł.

Na tej podstawie ustalana jest przez Prezesa Rady Ministrów dla funkcjonariuszy ABW i AW, ministra właściwego dla spraw wewnętrznych dla funkcjonariuszy Policji, SG i BOR oraz ministra sprawiedliwości dla funkcjonariuszy SW, wysokość uposażenia zasadniczego na poszczególnych grupach zaszeregowania.

Obecnie jest ono określone:

– procentowo od kwoty bazowej dla funkcjonariuszy Policji i SG (zob. załącznik nr 1 do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego, Dz.U. Nr 152, poz. 1732 z późn. zm., załącznik nr 1 do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 kwietnia 2007 r. w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dz.U. Nr 74, poz. 491),

– kwotowo dla funkcjonariuszy pozostałych służb (załącznik nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 7 października 2002 r. w sprawie grup zaszeregowania i stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tych grupach oraz wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat, Dz.U. Nr 172, poz. 1406 z późn. zm., załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 31 marca 2004 r. w sprawie grup zaszeregowania i stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tych grupach oraz wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat, Dz.U. Nr 53, poz. 526 z późn. zm., załącznik nr 2 do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 24 maja 2002 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, Dz.U. Nr 67, poz. 623 z późn. zm., załącznik do Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29 marca 2007 r. w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej, Dz.U. Nr 57, poz. 387).

Znacznie prościej została uregulowana kwestia uposażeń zasadniczych w ustawie z 1985 r., która upoważniała ministra spraw wewnętrznych do określania, w porozumieniu z ministrem pracy i polityki społecznej, wysokości tego uposażenia na stanowiskach typowych i samodzielnie na innych stanowiskach (art. 94), przy czym było ono waloryzowane w stopniu nie mniejszym niż przeciętne wynagrodzenie pracowników w przemyśle społecznym (art. 92 ust. 3).

c) Odpowiedzialność dyscyplinarna

Cechą szczególną pracowników mianowanych jest zasada odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenia obowiązków. Zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami, funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu oraz Służby Więziennej, odpowiadają za naruszenie dyscypliny oraz, niezależnie od odpowiedzialności karnej, za popełnione przestępstwa i wykroczenia (odpowiednio art. 132 ust. 1 i ust. 4 ustawy o Policji, art. 135 ust. 1 i art. 134 ustawy o SG, art. 117 ust. 1 i art. 116 ustawy o BOR, art. 144 i art. 145 ust. 1 ustawy o ABW i AW, art. 125 ust. 2 i ust. 1 ustawy o SW). Ponadto policjanci oraz funkcjonariusze SG ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenia etyki zawodowej, określoną odpowiednio w:

- Zarządzeniu nr 805 Komendanta Głównego Policji z 31 grudnia 2003 r. w sprawie Zasad etyki zawodowej policjanta (Dz.Urz. KGP Nr 1, poz. 3), które weszło w życie 1 stycznia 2004 r., lecz promulgacja nastąpiła dopiero z dniem 7 stycznia tego roku,

- Zarządzeniu Komendanta Głównego Straży Granicznej z 20 marca 2003 r. w sprawie Zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.Urz. KG SG Nr 1, poz. 7).

Zgodnie z art. 125 ust. 1 *in fine* ustawy o SW, jej funkcjonariusze ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie zasad etyki zawodowej, ale do chwili obecnej nie zostały one określone. O ile pojęcie przestępstwa i wykroczenia zostało zdefiniowane odpowiednio

w kodeksie karnym oraz w kodeksie wykroczeń, o tyle kwestię przewinienia dyscyplinarnego ujęto w zróżnicowany sposób.

Jedyną ustawą o Policji w art. 132 zawiera ogólną definicję przewinienia dyscyplinarnego, ujmując je jako zawinione przekroczenie uprawnień lub niewykonanie obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń uprawnionych przełożonych (ust. 2), a następnie w ust. 3 przykładowo wylicza 9 takich zachowań.

Z kolei ustawa o SG w art. 135 ust. 2 taksatywnie wylicza 10 zachowań, ale już w pozostałych aktach wyliczenie ma charakter przykładowy, przy czym tylko w odniesieniu do funkcjonariuszy SW ma ono charakter ustawowy, natomiast dla funkcjonariuszy BOR oraz ABW i AW, ogłoszono je w rozporządzeniu wykonawczym (zob. § 6 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 maja 2002 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, Dz.U. Nr 78, poz. 711, § 4 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu, Dz.U. Nr 160, poz. 1557 z późn. zm., § 8 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz.U. Nr 272, poz. 2690 z późn. zm.).

W zróżnicowany również sposób wyliczono liczbę kar dyscyplinarnych (od 6 kar w Policji, do 10 w ABW i AW) oraz ich rodzaj, a wspólnymi dla wszystkich formacji są: nagana, ostrzeżenie o niepełnej przydatności na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko, obniżenie stopnia oraz wydalenie ze służby, przy czym możliwe jest łączenie kary obniżenia stopnia z karą wyznaczenia na niższe stanowisko i wydalenia ze służby.

Ponadto dla funkcjonariuszy w służbie kandydackiej w Policji, SG i BOR oraz skoszarowanych funkcjonariuszy SW możliwe jest wymierzenie kary zakazu opuszczania miejsca zakwaterowania.

Niezależnie od wskazanych wyżej odmienności, wyrażających się w ustawowej i podustawowej typizacji przewinień dyscyplinarnych, zróżnicowania ilości i rodzajów kar, a także wprowadzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenia etyki tylko dla funkcjonariuszy niektórych formacji, nie sposób nie wskazać następujących mankamentów obowiązujących uregulowań:

a) dla policjantów:

- brak określenia trybu rozmowy dyscyplinującej jako szczególnej instytucji postępowania dyscyplinarnego,
- luka w zapisach ustawowych dotycząca obrońcy obwinionego,
- wątpliwości dotyczące konstytucyjności wprowadzenia w życie Zasad etyki,

b) dla funkcjonariuszy BOR:

- jednoinstancyjność postępowania dyscyplinarnego,
- bezwzględnie nieokreślona sankcja zakazu opuszczania miejsca zakwaterowania przez funkcjonariuszy w służbie kandydackiej.

Dla porównania, ustawa z 1985 r. przewidywała odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie dyscypliny oraz za popełnienie wykroczenia, tworzyła również odpowiedzialność za naruszenie etyki zawodowej, ale tylko w wyjątkowych sytuacjach można było sprawę obwinionego przekazać do ukarania dyscyplinarnego.

Podsumowanie

a) De lege lata

1. W Polsce dla organizacji służb ochrony państwa i porządku publicznego od wielu już lat stosowany jest model formacji zmilitaryzowanej, wchodzącej w skład terenowej administracji rządowej zespolonej (Policja), niezespolonej (Straż Graniczna, Służba Więzienna) oraz administracji pozadziałowej (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu i Biuro Ochrony Rządu),

2. Służba w wymienionych formacjach jest pełniona na podstawie mianowania, którego istotę i treść określają przepisy prawa administracyjnego, przy czym:

- podstawowymi rodzajami mianowania są mianowanie do służby przygotowawczej, która – co do zasady – trwa 3 lata, z wyjątkiem Służby Więziennej, gdzie okres ten wynosi 2 lata oraz – po zakończeniu okresu służby przygotowawczej – mianowanie do służby stałej,

- w niektórych formacjach stosowana jest instytucja mianowania do służby kandydackiej (Policja, Straż Graniczna oraz Biuro Ochrony Rządu), pełnionej przez osoby zobowiązane do odbycia zasadniczej służby wojskowej oraz w Policji – mianowanie w służbie kontraktowej. Ograniczony zakres uprawnień, który ustawa przyznaje funkcjonariuszom w służbie kandydackiej oraz szereg wątpliwości natury prawnej i faktycznej w odniesieniu do funkcjonariuszy w służbie kontraktowej, wskazuje na celowość rozważenia zasadności utrzymania tych odmian mianowania,

- mające zastosowanie do funkcjonariuszy poszczególnych formacji, przepisy pragmatyczne wymieniają 2 rodzaje identycznych lub zbliżonych do siebie przesłanek, skutkujących obligatoryjnym lub fakultatywnym rozwiązaniem stosunku służbowego,

3. Odnoszące się do wymiaru czasu pełnienia służby regulacje są identyczne zarówno między sobą, jak w stosunku do uregulowań obowiązujących w prawie pracy.

4. We wszystkich formacjach obowiązują te same zasady kształtowania wymiaru wynagrodzenia, składającego się z uposażenia zasadniczego i dodatków, a ustalonego przez ustawę budżetową w ramach tzw. kwoty bazowej. Jednak tylko dla Policji i Straży Granicznej przyjęto procentowy wskaźnik kształtowania uposażenia zasadniczego, podczas gdy w pozostałych formacjach obowiązuje wskaźnik kwotowy, zapewniający stabilność wymiaru tego składnika wynagrodzenia, bez względu na zapisy budżetowe.

5. W większości formacji obowiązuje identyczny zakres przedmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Istniejące w tej kwestii różnice dotyczą:

- ustawowej i podstawowej podstawy typizacji przewinień dyscyplinarnych,
- rozszerzenia zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej o czyny naruszające zasady etyki zawodowej,
- ilości kar w przyjętym katalogu.

b) *De lege ferenda*

1. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie organizacji wymienionych służb przemawiają za utrzymaniem zasady paramilitarnego ich charakteru i zasad hierarchicznego podporządkowania. Istotne modyfikacje w tym zakresie, a zwłaszcza podporządkowanie Policji organom samorządu terytorialnego w sytuacji istnienia straży gminnych (miejskich), poza wszelkimi innymi konsekwencjami (np. natury finansowej), mogłoby w polskiej rzeczywistości spowodować pogorszenie stanu bezpieczeństwa publicznego.

2. Rozważenia wymaga celowość ujednoczenia istotnych elementów statusu prawnego funkcjonariuszy omawianych służb w odniesieniu do:

- podstawy prawnej pełnienia służby (mianowanie na okres służby przygotowawczej i służby stałej, bez służby kandydackiej, będącej przecież formą realizacji powszechnego obowiązku wojskowego i zniesienia instytucji służby kontraktowej),
- sposobu nawiązania i przesłanek rozwiązania stosunku służbowego,
- ustawowego określenia wymiaru czasu służby,
- zasad kształtowania uposażenia zasadniczego oraz rodzaju i wymiaru dodatków,
- ustawowej regulacji zakresu, zasad trybu ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej.

3. Proponowane wyżej ujednoczenie powinno nastąpić w ramach jednej ustawy, zawierającej delegacje dla właściwych naczelnych organów administracji rządowej do ewentualnego uszczegółowienia

zagadnień, specyficznych dla danej służby. Takie ujęcie uniemożliwi kontynuowanie tendencji do wprowadzania wycinkowych nowelizacji, różnicujących dotychczasowy katalog uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy poszczególnych służb. Będzie również stanowił w praktyce realizację zasady poprawnej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji.