

*Bogdan Jaworski**

SYSTEM OPINIOWANIA FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB MUNDUROWYCH

Streszczenie. Ocena funkcjonariusza następuje w drodze opiniowania służbowego, które odbywa się co określony czas lub w konkretnie wskazanych sytuacjach. Opinia służbowa jest jednym z motywatorów do lepszej realizacji zadań służbowych oraz kształtowania pożądanych w danej służbie postaw.

W pracy skupiono się na analizie prawodawstwa oraz toku postępowania w sprawie opiniowania służbowego w wybranych reprezentatywnych służbach mundurowych. Materiał badawczy uzupełniony został o liczne orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących opiniowania funkcjonariuszy. Przybliżono także poglądy doktryny odnoszące się w sposób teoretyczny do zachodzących procesów podczas oceny. Zebrany materiał badawczy oraz dokonana analiza przepisów prawa pozwoliła na skonstruowanie wniosków, które mogą zostać wykorzystane w procesie stanowienia prawa w zakresie pragmatyk służbowych, w kwestiach dotyczących opiniowania służbowego funkcjonariuszy.

Słowa kluczowe: administracja rządowa, służba mundurowa, funkcjonariusz, stosunek służbowy, opiniowanie służbowe.

1. UWAGI WSTĘPNE

Zatrudnienie funkcjonariuszy służb mundurowych kształtowane jest przez przepisy prawa publicznego, dlatego też stosunek służbowy nie jest stosunkiem zobowiązaniowym, lecz ma charakter administracyjnoprawny, co wynika z faktu, że jest to szczególnego rodzaju służba publiczna, podlegająca określonym rygorom i ograniczeniom (Pieprzny, Ura 2010, 18). Stosunek ten powstaje na podstawie wyraźnie dopuszczających takie rozwiązanie przepisów prawa administracyjnego (Ura 2010, 76). Jest oparty na układach zależności organizacyjnej, nawiązywany na podstawie nominacji i podporządkowania względem przełożonego. Co do zasady zatrudnienie następuje na mocy aktu mianowania, w niektórych przypadkach aktu powołania, w związku z czym organ zatrudniający jednostronnie i władczo kształtuje istotne elementy tej relacji. W orzecznictwie panuje stanowisko, że akt mianowania przyjmuje postać decyzji administracyjnej wydanej w wyniku postępowania administracyjnego (Kuczyński 2011, 17). Przepisy pragmatyczne

* Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Policyjnego, hr66@op.pl.

ustaw ustrojowych formacji mundurowych w sposób szczegółowy określają warunki i przesłanki, jakie powinien spełniać przyszły funkcjonariusz, stawiając jednocześnie wysokie wymagania psychiczne, fizyczne, etyczne oraz w zakresie posiadanych kwalifikacji, wykształcenia i umiejętności. Charakter wykonywanych zadań powoduje, że od funkcjonariusza wymagana jest szczególna dyspozycyjność, poszanowanie zasad społecznych i zasad prawa. Ustawodawca, mając na celu kształtowanie prawidłowych postaw u funkcjonariuszy oraz motywowanie do jak najlepszej pracy, wprowadził do przepisów odnoszących się do poszczególnych służb szereg mechanizmów prawnych. Jednym z najistotniejszych jest prawo do dokonywania ocen przy przyjęciu określonych w przepisach kryteriów. Ocenianie jest bowiem najodpowiedniejszym i najskuteczniejszym sposobem korygowania niewłaściwego i utrwalania pożądanego sposobu funkcjonowania ludzi w firmie lub instytucji (Ścibiorek 2012, 179).

Na wstępie niniejszego artykułu przyjąć należy założenie, że system opiniowania w służbach mundurowych oparty jest na zbliżonych procedurach określonych w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych. Ze względu na porównywalny charakter służby w analizowanych formacjach kryteria, jakie brane są pod uwagę w procesie oceniania funkcjonariuszy, powinny być jednolite. Postawić trzeba również tezę, że ocena personelu w służbach mundurowych stanowi ważny element systemu motywacyjnego.

2. OCENA FUNKCJONARIUSZY W SŁUŻBACH MUNDUROWYCH

Ocena funkcjonariusza następuje w drodze opiniowania służbowego, które odbywa się co określony czas lub w konkretnie wskazanych sytuacjach, takich jak np. mianowanie funkcjonariuszem w służbie stałej, mianowanie na wyższy stopień służbowy, czy wyższe stanowisko. Ważnym jest, aby ocena była dokonywana na podstawie tych samych kryteriów, co powoduje możliwość obiektywnego porównania osiągniętych wyników i realizacji zadań. W opinii służbowej przełożony właściwy w sprawach opiniowania stwierdza, czy rozwój zawodowy następuje we właściwym kierunku, jakie elementy należy poprawić, wskazuje na ewentualną konieczność doksztalcania, a także, czy swoją postawą spełnia oczekiwania pokładane przez przełożonych oraz warunki określone przez przepisy służbowe. Opinia służbowa jest ponadto jednym z motywatorów do lepszej realizacji zadań służbowych oraz kształtowania pożądanego w danej służbie postaw. Oceniana jest również niezbędna dyspozycyjność i kompetencje kierownicze osób zarządzających zasobami ludzkimi. W przypadku opinii służbowej na podstawie zgromadzonych dowodów, które mogą być zinterpretowane w różnorodny sposób, wydawana jest ocena i uznaniowe zapytanie organu na pełnioną przez opiniowanego służbę (Kotowski 2012, 562). Ocenę funkcjonariusza powinna cechować regularność oraz obiektywizm, co pozwala

na wypracowanie mechanizmów usprawniających i polepszających zachowania i postawy osób.

Dobrze funkcjonujący system ocen spełnia dwie ważne funkcje: ewaluacyjną i rozwojową. Na funkcję ewaluacyjną składają się takie elementy, jak: ocena poziomu pracy, jej jakość, określenie stopnia przydatności pracownika na zajmowanym przez niego stanowisku (Kisielnicki, Gałązka-Sobota, Wojciechowska-Filipek 2013, 122). W ramach tej funkcji uzyskane w trakcie ewaluacji informacje są pomocne przy rozdziale nagród i premii oraz mają wpływ na decyzje kadrowe związane z awansowaniem na wyższe stanowiska, czy też mianowaniem na wyższy stopień służbowy. Z kolei funkcja rozwojowa to głównie ocena danej osoby pod kątem możliwości rozwoju, umiejętności i chęci współpracy, predyspozycji do piastowania określonych stanowisk, a stanowisk dowódczych (kierowniczych) w szczególności (Ścibiorek 2012, 181). Na funkcję rozwojową składają się oceny pracownika pod kątem jego potencjału rozwojowego, posiadanej wiedzy i umiejętności (Kisielnicki, Gałązka-Sobota, Wojciechowska-Filipek 2013, 122). Informacja zawarta w tej ocenie jest źródłem wiedzy i bodźcem dla osoby ocenianej do dalszego rozwoju i kształcenia w kierunkach przydatnych do sprawnej realizacji zadań. W literaturze występują rozmaite jej metody, odnoszące się również do funkcjonariuszy służb mundurowych, które różnią się mechanizmem ewaluacji i eliminowania rozbieżności pomiędzy stanem rzeczywistym a oceną. Najczęściej stosowane są oceny absolutne, sprowadzające się do porównywania wyników danej osoby z ustalonymi standardami (Ścibiorek 2012, 189).

Spośród służb mundurowych, w których realizowany jest proces oceny ich funkcjonariuszy za pomocą opinii służbowej, analizie poddane zostały uregulowania prawne dotyczące: Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Służby Więziennej.

3. OPINIOWANIE W WYBRANYCH SŁUŻBACH

Wśród wymienionych służb Policja może pochwalić się modelem opiniowania, który, po wprowadzonych korektach, ma jedną z najdłuższych tradycji. Na przykładzie uregulowań odnoszących się do tej formacji można stwierdzić, że „opinia służbowa to okresowa ocena policjanta sporządzana przez jego przełożonego” (Babiński 2001, 204). Podstawy prawne opiniowania policjantów zawarte zostały w art. 35 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 161 ze zm.). Obecnie aktem prawnym określającym szczegółowe zasady oraz tryb okresowej ewaluacji jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 883 ze zm.). Zgodnie z § 2 cytowanego rozporządzenia opiniowanie ma w szczególności: ustalać

przydatność policjanta na zajmowanym stanowisku służbowym oraz przydatność do służby, motywować do sprawnego wykonywania zadań i czynności służbowych, wyłaniać kandydatów do mianowania lub powołania na wyższe stanowisko służbowe oraz na wyższy stopień policyjny, wyznaczać kierunki rozwoju zawodowego i potrzeby szkoleniowe opiniowanego. Rozporządzenie w § 4 ust. 1 określa również kryteria brane pod uwagę przy opiniowaniu, do których należy zaliczyć:

- 1) realizację zadań i czynności, w tym:
 - a) jakość,
 - b) samodzielność i inicjatywę,
 - c) terminowość,
 - d) planowanie i organizowanie pracy;
- 2) kompetencje ogólne, w tym:
 - a) rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji,
 - b) umiejętność współpracy,
 - c) kulturę osobistą,
 - d) dyspozycyjność.

Przy opiniowaniu policjanta zajmującego stanowisko kierownicze bierze się pod uwagę kompetencje kierownicze, takie jak: dbałość o relacje międzyludzkie, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych oraz kreatywność.

Podstawy prawne opiniowania służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej zawarte zostały w art. 39 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 147 ze zm.), zaś samo ocenianie przeprowadza się na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2002 r. Nr 86, poz. 787 ze zm.), które określa tryb oceny oraz wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych. Opiniowanie polega na ocenie przygotowania zawodowego funkcjonariusza, w tym posiadanego wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, uprawnień specjalistycznych oraz posiadanych umiejętności; sposobu wykonywania zadań służbowych; wyników osiągniętych podczas szkolenia oraz uzdolnień mających wpływ na sposób wykonywania zadań służbowych. Oceny sposobu wykonywania zadań służbowych dokonuje się według następujących kryteriów, określonych w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej:

- 1) terminowość,
- 2) jakość,
- 3) efektywność,
- 4) fachowość,
- 5) samodzielność,
- 6) umiejętność określania ważności realizacji zadań służbowych,
- 7) inicjatywa przy wykonywaniu zadań służbowych,

8) współpraca z innymi osobami (współpraca zespołowa) przy wykonywaniu zadań służbowych,

9) zastępstwo innego funkcjonariusza w zakresie odpowiedzialności służbowej wynikającej z zakresu uprawnień i obowiązków.

Opiniowanie funkcjonariuszy zajmujących stanowiska kierownicze w Straży Granicznej obejmuje także ocenę umiejętności organizacji pracy, kierowania i nadzoru oraz motywowania podległych funkcjonariuszy.

Najprostszy system opiniowania służbowego występuje w dawnym Biurze Ochrony Rządu (Letkiewicz, Szankin 2013, 340), obecnie Służbie Ochrony Państwa. Proces opiniowania przeprowadza się zgodnie z art. 82 ustawy z dnia 17 stycznia 2018 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 138 ze zm.) oraz rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 1153). W wydanej opinii służbowej położony zamieszcza ogólną ocenę o funkcjonariuszu wyrażoną w skali od 1 do 6 (nieдостateczna, mierna, dostateczna, dobra, bardzo dobra, wzorowa). Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 cytowanego rozporządzenia opiniowaniu służbowemu podlega funkcjonariusz, który zajmuje stanowisko służbowe przez co najmniej 3 miesiące, jeżeli od wydania poprzedniej opinii o tym funkcjonariuszu upłynęło 6 miesięcy. Opiniowanie przeprowadza się:

- 1) nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy w służbie przygotowawczej,
- 2) nie później niż na 30 dni przed mianowaniem funkcjonariusza na stanowisko w służbie stałej, jeżeli od ostatniego opiniowania minęło co najmniej 6 miesięcy,
- 3) nie rzadziej niż raz na 36 miesięcy w służbie stałej.

Opiniowanie służbowe w Państwowej Straży Pożarnej opiera się na art. 36a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1313) oraz rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2006 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 80, poz. 562 ze zm.). Ma ono na celu: stworzenie podstaw do określenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego, motywowanie do rzetelnego i sprawnego wykonywania przez strażaków obowiązków i zadań wymienionych w powierzonym zakresie obowiązków służbowych na danym stanowisku, ustalenie przydatności do służby, ocenę wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz przydatności na zajmowanym stanowisku oraz wyłanianie kandydatów do mianowania i powołania na wyższe stanowiska służbowe oraz awansowania na wyższe stopnie służbowe (art. 36a ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej). W rozporządzeniu zaś określono kryteria, do których zaliczyć należy: umiejętności zawodowe, wykorzystywanie posiadanych umiejętności, inicjatywę, umiejętność planowania i organizowania pracy, umiejętność pracy w zespole, komunikatywność, zdolność analitycznego myślenia, samodzielność, motywację i kreatywność,

dyspozycyjność, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych oraz przestrzeganie etyki zawodowej i zdyscyplinowanie. Przy opiniowaniu na stanowisko kierownicze brana jest również pod uwagę umiejętność efektywnego zarządzania, zdolność negocjowania i umiejętność strategicznego myślenia¹.

Na obowiązek opiniowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu wskazuje art. 53 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2387 ze zm.). Prezes Rady Ministrów w rozporządzeniu z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wzoru formularza opinii służbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 46) określił szczegółowe zasady i tryb opiniowania służbowego oraz kryteria i skalę ocen funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ocena służby funkcjonariusza dokonywana jest na podstawie następujących wyznaczników:

- 1) znajomość służby,
- 2) wyniki osiągnięte w służbie,
- 3) znajomość i umiejętność stosowania przepisów prawa,
- 4) jakość wykonywania zadań służbowych,
- 5) jakość opracowywanych dokumentów służbowych.

Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 cytowanego rozporządzenia przy ocenie funkcjonariusza zajmującego stanowisko kierownicze uwzględnia się ponadto umiejętności: planowania i ustalania priorytetów przy realizacji zadań służbowych, wyznaczania zadań służbowych, kierowania funkcjonariuszami pełniącymi służbę w podległej jednostce lub komórce organizacyjnej, oceniania funkcjonariuszy pełniących służbę w podległej jednostce lub komórce organizacyjnej, budowania relacji międzyludzkich w podległej jednostce lub komórce organizacyjnej.

Z kolei zasady i tryb opiniowania służbowego funkcjonariuszy Agencji Wywiadu określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie wzoru formularza opinii służbowej oraz opiniowania służbowego funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 503). Przy opiniowaniu funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego stosowana jest trzystopniowa skala ocen, natomiast w przypadku Agencji Wywiadu stosuje się skalę pięciostopniową. Do kryteriów stosowanych przy opiniowaniu zaliczyć należy: efektywność służby, znajomość służby, dyspozycyjność, dyscyplinę, pracowitość, inicjatywę i kreatywność, samodzielność, organizację pracy, sporządzanie dokumentów służbowych, pracę w zespole, rozwój zawodowy. W przypadku funkcjonariuszy wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze oprócz wymienionych ocenie podlegają: aktywność operacyjna, odwaga operacyjna, przestrzeganie zasad bezpieczeństwa, korzystanie z pomocy osób

¹ Szerzej zob. art. § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie w sprawie opiniowania służbowego strażaka Państwowej Straży Pożarnej.

niebędących funkcjonariuszami. Umiejętności analityczne i sporządzanie informacji wywiadu to dodatkowe kryteria dla funkcjonariuszy wykonujących zadania analityczno-informacyjne. W stosunku do kadry kierowniczej wprowadzono jeszcze następujące: autorytet, decyzyjność, delegowanie zadań, egzekwowanie zadań, ocenianie podwładnych, stosunki międzyludzkie, zarządzanie środkami finansowymi i rzeczowymi².

Podstawę opiniowania służbowego funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego stanowi art. 57 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2104 ze zm.). Wzór formularza opinii służbowej, szczegółowe warunki i tryb opiniowania funkcjonariuszy, uwzględniający przesłanki opiniowania i jego częstotliwości, kryteria brane pod uwagę przy opiniowaniu i skalę ocen, właściwość przełożonych w zakresie wydawania opinii, tryb zapoznawania funkcjonariuszy z opinią służbową oraz tryb wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii określił Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia z dnia 10 stycznia 2014 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 79). Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia bierze się pod uwagę następujące kryteria: efektywność służby, w tym jakość i terminowość wykonywania zadań, podnoszenie kwalifikacji zawodowych, umiejętność oceny i reagowania w sytuacjach nietypowych, znajomość i umiejętność stosowania przepisów w zakresie pragmatyki służbowej, umiejętność samodzielnego wykonywania zadań, umiejętność pracy w zespole, planowanie i organizację własnej pracy, podejmowanie nowych inicjatyw, kreatywność i wszechstronność, jakość i terminowość sporządzania dokumentów, dyscyplinę, dyspozycyjność, zaangażowanie. W przypadku funkcjonariusza pełniącego funkcję kierowniczą dodatkowo uwzględnia się: umiejętność zarządzania zespołem, trafność i szybkość podejmowania decyzji, racjonalne planowanie i ustalanie priorytetów, umiejętność delegowania zadań i wydawania zrozumiałych poleceń służbowych, merytoryczne wsparcie podległych funkcjonariuszy i pracowników, racjonalne zarządzanie czasem własnym podległych funkcjonariuszy i pracowników, dbałość o dobrą atmosferę pracy i służby w podległym zespole, odporność na stres i trudne warunki służby, rzetelność oceniania podległych funkcjonariuszy i pracowników. Podobnie jak w przypadku Agencji Wywiadu również przy ocenie funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego ma zastosowanie pięciostopniowa skala ocen poziomu spełniania kryteriów.

Opiniowanie służbowe funkcjonariuszy Służby Więziennej uregulowane zostało w rozdziale 10 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1542 ze zm.). Wzór formularza oceny zawiera załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 2010 roku

² Zob. § 3 ust. 1, 1a i 2 rozporządzenia sprawie wzoru formularza opinii służbowej oraz opiniowania służbowego funkcjonariuszy Agencji Wywiadu.

w sprawie wzoru arkusza opinii służbowej funkcjonariusza Służby Więziennej (Dz.U. z 2010 r. Nr 121, poz. 816). Okresowe opiniowanie służbowe ma na celu: stworzenie podstaw do określenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego, ustalenie przydatności do służby, ocenę wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz przydatności na zajmowanym stanowisku, a także wyłanianie kandydatów do mianowania i powoływania na wyższe stanowiska służbowe oraz awansowania na wyższe stopnie Służby Więziennej. Do kryteriów stosowanych przy opiniowaniu zaliczyć należy: umiejętności zawodowe, wykorzystywanie posiadanych umiejętności, inicjatywę oraz podnoszenie kwalifikacji, a także umiejętności samodzielnego wyszukiwania i zdobywania niezbędnych informacji, umiejętność planowania i organizowania pracy, umiejętność pracy w zespole, komunikatywność, zdolność analitycznego myślenia, samodzielność, motywację i kreatywność, dyspozycyjność, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, przestrzeganie etyki zawodowej i zdyscyplinowanie, z uwzględnieniem przestrzegania zasad wynikających ze złożonego ślubowania. W opiniowaniu służbowym na wyższe stanowiska kierownicze w Służbie Więziennej brane są również pod uwagę: umiejętność efektywnego zarządzania, zdolność negocjowania, umiejętność strategicznego myślenia, rozpoznawania potrzeb i generowania kierunków działania, umiejętność oceny ryzyka, tworzenia strategii działania zgodnej z celami służby³.

Zestawienie kryteriów oceny stosowanych w opiniowaniu służbowym funkcjonariuszy wskazuje na dużą różnorodność zarówno w zakresie ich liczby i rodzaju, jak również ich opisu i sposobu wartościowania (Letkiewicz, Szankin 2013, 351). Ocenia się zachowania, działania i ich skuteczność lub metody, formy zachowania czy wykonywania pewnych działań (Ścibiorek 2012, 181). Można jednocześnie wyszczególnić pewne mierniki, które są charakterystyczne dla dokonywanych ocen w większości poddanych analizie służb mundurowych. Wśród najczęściej wskazywanych pojawiają się: samodzielność i inicjatywa, umiejętność planowania i organizowania pracy, umiejętność pracy w zespole, komunikatywność, dyspozycyjność (Letkiewicz, Szankin 2013, 351).

W przedstawionych służbach dla stanowisk kierowniczych zostały wprowadzone dodatkowe kryteria, wprawdzie różnorakie, ale pozwalające ocenić osoby zarządzające personelem. Wśród cech wskazujących na różnorodność procesów opiniowania w każdej ze służb jest odmiennie ukształtowany wzór arkusza opinii służbowej funkcjonariusza, na którym dokonywana jest jego ocena, a także sposób i skala stosowanych ocen.

Na podstawie dokonanej analizy przepisów prawnych dotyczących opiniowania w służbach mundurowych można stwierdzić, że ulegają one podziałowi na opinie pozytywne, które w pewnym stopniu sankcjonują status lub wskazują na możliwości rozwoju funkcjonariuszy, oraz negatywne, będące swego rodzaju ostrzeżeniem dla funkcjonariusza, czy też skutkujące zmianą stosunku

³ Szerzej zob. art. 87 ustawy o Służbie Więziennej.

służbowego, bądź nawet dające przesłanki do jego rozwiązania. Z punktu widzenia stopnia związania organu opinią można je podzielić na postulatywne (niewiązące) oraz nakazujące (wiązące). Opinia postulatywna stanowi warunek skorzystania przez przełożonego służbowego z jego uznaniowych kompetencji, nakazująca natomiast jest równoznaczna z obowiązkiem wydania przez przełożonego służbowego odrębnego od opinii aktu o oznaczonej treści (Maciejko, Korcz-Maciejko 2010, 260–261). Uwzględniając liczbę i częstotliwość wydawanych opinii służbowych, widać, że można je podzielić na jednorazowe i powtarzalne. Opinia jednorazowa stanowi samoistną podstawę dla podjęcia odrębnego aktu ukierunkowanego na zmianę lub rozwiązanie stosunku służbowego. Opinia ponowna to opinia, która kierunkiem rozstrzygnięcia odpowiada opinii bezpośrednio ją poprzedzającej, wydanej w odstępie czasowym nie krótszym niż wskazany przepisem prawa (Maciejko, Korcz-Maciejko 2010, 261). Opinie służbowe dokonywane są w odstępach czasowych określonych w przepisach pragmatycznych oraz w sytuacji wystąpienia enumeratywnie wskazanych zdarzeń, stąd podział na opinie właściwe oraz incydentalne. Cechą zaś charakterystyczną dla przedstawionych klasyfikacji jest możliwość zakwalifikowania konkretnej opinii do każdego z przyjętych podziałów.

Wskazać również należy, że postępowanie opiniodawcze jest dwuinstancyjne, gdyż od wydanej opinii funkcjonariusz może wnieść, z reguły w terminie 14 dni od zapoznania się z nią, odwołanie do wyższego przełożonego. Wydający opinię ma możliwość w ramach autokontroli uwzględnić odwołanie lub, nie uwzględniając przedstawionych przesłanek, przesłać do rozpatrzenia przez wyższego przełożonego. Wyjątkiem jest wydanie opinii przez szefa danej służby, w takiej sytuacji odwołanie nie przysługuje, istnieje jedynie możliwość skierowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Co do zasady na opinię służbową wydaną przez organ odwoławczy nie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdyż jej przedmiotem jest sprawa związana z podległością służbową funkcjonariusza.

4. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Liczne orzecznictwo sądowe, odnoszące się do różnorodnych służb, wskazuje na zgodność poglądów dotyczących możliwości zaskarżenia opinii służbowej do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym prezentowany jest pogląd, że okresowa opinia służbowa funkcjonariuszy służb mundurowych nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów postępowania administracyjnego i z tego względu sprawy z zakresu opiniowania nie podlegają kognicji sądu administracyjnego (zob. post. NSA z dnia 16 lutego 1994 r., II SAB 8/94, ONSA 1995 nr 1, poz. 39; wyr. NSA z dnia 10 kwietnia 2003 r., II SA 1434/02; post. WSA w Białymstoku z dnia 29 czerwca 2011 r.,

II SA/Bk 132/11, CBOSA). W postanowieniu z dnia 10 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 108/11, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził wprost, iż okresowa opinia służbowa funkcjonariusza Straży Granicznej nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego⁴.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w sprawie opiniowania służbowego policjantów i możliwości zaskarżenia opinii do sądu administracyjnego. Sąd ten stwierdził, że skoro postępowanie w sprawie opiniowania służbowego nie jest postępowaniem administracyjnym, a brak jest w tej kategorii spraw regulacji szczególnych, przewidujących dopuszczalność drogi sądowej, to żaden akt podjęty w takim postępowaniu wewnątrzsłużbowym nie podlega kognicji sądu administracyjnego. Odmienne stanowisko doprowadziłoby bowiem do niedopuszczalnej przez ustawodawcę ingerencji sądu administracyjnego w postępowanie w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji (post. WSA w Rzeszowie z dnia 5 listopada 2014 r., II SA/Rz 1214/14, CBOSA). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że postępowanie w sprawie wydania opinii służbowej jest postępowaniem wewnętrznym, odrębnym i niezależnym, odbywającym się w ramach wewnętrznych struktur Policji, do którego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, nie jest możliwa kontrola sądu administracyjnego w przedmiocie opinii służbowej. Dlatego skarga na opinię służbową podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna (post. WSA w Warszawie z dnia 24 lipca 2014 r., II SA/Wa 563/14, CBOSA). Nie mieści się także w zakresie spraw, o których stanowi przepis art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.), wydane przez przełożonego rozstrzygnięcie w wyniku rozpatrzenia odwołania od opinii (wyr. NSA z dnia 29 stycznia 2016 r., I OSK 1458/14, CBOSA).

W tym miejscu warto przypomnieć stanowisko przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwałach z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt I OPS 2/11 i I OPS 3/11, zgodnie z którym opinii służbowej nie można traktować jako orzeczenia administracyjnego bezpośrednio kształtującego stan prawny w jakiegokolwiek sprawie, a w szczególności jako akt wywołujący bezpośrednio skutki zewnętrzne w sferze stosunku służbowego funkcjonariusza. Opinia służbowa stanowi jedynie ocenę – stan wiedzy bezpośredniego przełożonego o określonych cechach opiniowanego. Jest ona zatem oświadczeniem wiedzy, nie zaś oświadczeniem woli, za które powszechnie uznaje się decyzję administracyjną. Przedmiotowa opinia niczego nie rozstrzyga i nie jest ona nakierowana na wywoływanie bezpośrednich skutków prawnych. Sama w sobie nie kreuje nowej sytuacji prawnej oraz nie kształtuje bezpośrednio sfery praw i obowiązków opiniowanego (wyr. NSA z dnia 29 stycznia 2016 r., I OSK 1458/14, CBOSA). Uchwały te dotyczyły opinii wydanych w stosunku do funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz Agencji Bezpieczeństwa

⁴ Post. WSA w Olsztynie z dnia 22 grudnia 2015 r., II SA/OI 1154/15, CBOSA.

Wewnętrzny, jednakże z uwagi na podobieństwo regulacji tej materii mają one zastosowanie także w stosunku do pozostałych służb mundurowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, odnosząc się do opiniowania służbowego funkcjonariuszy, zauważył, iż pragmatyka służbowa przewiduje własny, szczegółowy tryb sporządzania oraz weryfikacji opinii służbowej, ograniczając przy tym możliwość zaskarżenia opinii tylko do wyższego przełożonego. Opinia nie podlega dalszej kontroli instancyjnej. Nie stanowi także przedmiotu weryfikacji w jakimkolwiek innym postępowaniu. Również sąd administracyjny nie kontroluje treści opinii służbowej (wyr. WSA w Bydgoszczy z dnia 27 maja 2014 r., II SA/Bd 343/14, CBOSA).

Przeгляд orzecznictwa sądownoadministracyjnego pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że wszelkie sprawy związane z opiniowaniem służbowym w służbach mundurowych mają charakter wewnętrzny, ograniczony do właściwości hierarchicznej poszczególnych organów służbowych. Prezentowana, przyjęta linia orzecznicza wskazuje na właściwy tok postępowania w sprawach opiniowania służbowego, który jest zgodny z przepisami pragmatycznymi.

5. WNIOSKI

Niezależnie od ukształtowanego toku postępowania i przyjętych procedur przy opiniowaniu służbowym funkcjonariuszy należy zwrócić uwagę na kilka kwestii, które zostały dostrzeżone w trakcie analizy. W pierwszej kolejności stwierdzić trzeba, że pomimo wielu podobieństw w funkcjonowaniu poszczególnych służb, czy też w kształtowaniu stosunku służbowego, występują znaczne różnice w opiniowaniu służbowym. Tylko w niewielkim stopniu kryteria opiniowania są tożsame. Cechą wspólną jest z pewnością wyodrębnienie szczególnych mierników opiniowania dla stanowisk kierowniczych, jednak, biorąc pod uwagę podobieństwa w stylu zarządzania, pod zastanowieniem należy poddać, czy nie należałoby ich ujednoczyć dla wszystkich służb. Występują także duże rozbieżności w sposobie kształtowania przepisów odnoszących się do opiniowania. W przypadku jednych służb to ustawy w znacznej mierze określają przebieg opiniowania, a w przypadku innych w większym stopniu przepisy o randze rozporządzenia. W tej sytuacji należy również rozważyć, czy przepisy nie powinny zostać zunifikowane. Podobnie można by się pokusić o wprowadzenie jednolitych wzorów opinii służbowych, w których oprócz wspólnych kryteriów powinny zostać wyszczególnione te właściwe dla danej służby. Należałoby także ujednoczyć tok postępowania, łącznie z sytuacjami i terminami, w jakich sporządza się opinie, a także możliwościami ich zaskarżenia.

Opiniowanie służbowe stanowi ważny proces w systemie zarządzania personelem w służbach mundurowych, żeby jednak spełniało swoją rolę, powinno być poddane gruntownej weryfikacji tak, aby wnioski płynące z opinii nie były tylko materiałem do akt osobowych, lecz stanowiły rzeczywiste narzędzie wspomagające

kształtowanie przebiegu służby i rozwoju funkcjonariuszy. W wyniku przeprowadzonej rozmowy oceniany powinien wysnuć wnioski, że jest w organizacji dostrzeżanym i istotnym elementem, że położony interesuje się jego pracą i osiągnięciami (Ścibiorek 2012, 199). Z drugiej strony funkcjonariusze powinni dostrzegać również rolę i rangę opiniowania jako nieodzownego elementu ocennego w ich służbie.

BIBLIOGRAFIA

- Babiński, Aleksander. 2001. „Opinia służbowa”. W *Leksykon policyjny*. Red. Wiesław Pływaczewski, Grażyna Kędzierska. 204. Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.
- Kisielnicki, Jerzy, Małgorzata Gałązka-Sobota, Sylwia Wojciechowska-Filipek. 2013. *Systemy zarządzania Policją. Analiza systemu i jego doskonalenie*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kotowski, Wojciech. 2012. *Ustawa o Policji. Komentarz*. Wyd. 3. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Kuczyński, Tadeusz. 2011. „Pojęcie i przedmiot prawa stosunków służbowych”. W *System prawa administracyjnego*. T. 11: *Stosunek służbowy*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 1–52. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN.
- Letkiewicz, Arkadiusz, Tomasz Szankin. 2013. *Organizacja i zarządzanie. Kompetencje menedżerskie w Policji*. Szczytno: Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.
- Maciejko, Wojciech, Aneta Korcz-Maciejko. 2010. *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*. Wrocław: Gaskor.
- Pieprzny, Stanisław, Elżbieta Ura. 2010. „Formacje mundurowe w systemie administracji publicznej”. W *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. Elżbieta Ura, Stanisław Pieprzny. 15–32. Rzeszów: RS Druk.
- Ścibiorek, Zbigniew. 2012. *Personel w organizacjach zhierarchizowanych*. Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.
- Ura, Elżbieta. 2010. *Prawo administracyjne*. Warszawa: LexisNexis.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 161 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 147 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1313).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2387 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2104 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1542 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 stycznia 2018 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 138 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2002 r. Nr 86, poz. 787 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2006 r. w sprawie opiniowania służbowego strażaka Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 80, poz. 562 ze zm.).

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 883 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 1153).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie wzoru arkusza opinii służbowej funkcjonariusza Służby Więziennej (Dz.U. z 2010 r. Nr 121, poz. 816).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie wzoru formularza opinii służbowej oraz opiniowania służbowego funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 503).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wzoru formularza opinii służbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 46).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2014 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 79).

Orzecznictwo

- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II SA/OI 826/15, CBOSA.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 22 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/OI 1154/15, CBOSA.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Rz 1214/14, CBOSA.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 563/14, CBOSA.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 1458/14, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 343/14, CBOSA.

Bogdan Jaworski

APPRAISAL OF OFFICERS

Abstract. The appraisal of an officer takes place through a service review. It takes place periodically or in specifically indicated situations. The official opinion is one of the motivators for better performance and for shaping the attitudes necessary in a given service.

In the article, the focus was placed on the analysis of the legislation and on the course of the proceedings in business reviews in selected representative uniformed services. The research material has been supplemented with numerous judgments of administrative courts in cases regarding the appraisals of officers. Also, the views of the doctrine connected theoretically with the ongoing processes of opinion-making were presented.

The collected research material and the analysis of the legal provisions allowed formulation of conclusions which may be used in the law-making processes in terms of professional pragmatics in the issues concerning official opinions of officers.

Keywords: governmental administration, uniformed services, officer, business relations, service review.