

PAWEŁ GACEK*

**DELEGOWANIE POLICJANTA Z URZĘDU DO CZASOWEGO PEŁNIENIA
SŁUŻBY W INNEJ JEDNOSTCE ORGANIZACYJNEJ POLICJI LUB W INNEJ
MIEJSCOWOŚCI NA PODSTAWIE ART. 36 UST. 1 USTAWY Z DNIA
6 KWIETNIA 1990 R. O POLICJI A ZAKRES OCHRONY WYNIKAJĄCY
Z ART. 32 USTAWY Z DNIA 23 MAJA 1991 R. O ZWIĄZKACH
ZAWODOWYCH – WYBRANE ASPEKTY**

**1. Zagadnienia wstępne – zakres dopuszczalnego stosowania
przepisów ustawy o związkach zawodowych do osoby pełniącej
służbę w Policji**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, w art. 12² i art. 59 ust. 1³ zapewnia każdemu wolność zrzeszania się⁴

* Dr, Komenda Główna Policji; e-mail: .gacek@wp.pl, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6365-3146>.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

² „Zrzeszenie tworzy zawsze zidentyfikowana grupa osób, które dobrowolnie decydują się na członkostwo w danej organizacji. Zapewnienie wolności zrzeszania się (art. 12 i art. 58 ust. 1 Konstytucji) musi się zatem wiązać z wyznaczeniem odpowiednich form, w których możliwe jest korzystanie z tej wolności”, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., K 1/13, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” (dalej: OTK ZU) 2015, seria A, nr 6, poz. 80, Dz. U. 2015 r. poz. 791.

³ „W ust. 1 art. 59 Konstytucji RP zapewniono wolność zrzeszania się w związkach (organizacjach) istotnych dla świata pracy [...]”, B. Surdykowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [w:] P. Czarnecki, P. Grzebyk, A. Reda-Ciszewska, B. Surdykowski, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz praktyczny z orzecznictwem*, Warszawa 2019; zob. A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003, s. 153.

⁴ Piotr Winczorek zalicza wolność zrzeszania się do kategorii wolności i praw politycznych, zob. tenże, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik dla studentów*

w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców⁵. Powołane wyżej przepisy pozostają w funkcjonalnym związku z art. 24 Konstytucji RP, statuującym obowiązek państwa, a tym samym jej władz publicznych, do objęcia ochroną pracy, a także wykonywania nadzoru nad warunkami jej wykonywania. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 28 września 2006 r., K 45/04:

[...] art. 24 Konstytucji poddaje pod ochronę państwa pracę i nakazuje państwu sprawowanie nadzoru nad warunkami jej wykonywania. Ustawa musi stworzyć odpowiednie regulacje prawne, które zapewnią ochronę pracy i pracowników w stosunkach z pracodawcami. Ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej, Konstytucja nie określa bowiem bliżej metod i instrumentów ochrony pracy. Ochrona pracy może uzasadniać ustanowienie rozmaitych ograniczeń swobody działania pracodawców. Nie podlega również dyskusji, że zapewnienie dostatecznego poziomu ochrony tej wartości nie jest możliwe bez zagwarantowania niezbędnego minimum uprawnień związkom zawodowym. W tym kontekście realizacja wolności związkowych stanowi jednocześnie gwarancje i instrument realizacji obowiązków nałożonych na państwo w art. 24 Konstytucji⁶.

Nie jest to jednak wolność bezwzględna. Zakres tej wolności może podlegać ograniczeniom, z tym jednak zastrzeżeniem, że muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej i w granicach dopuszczalnych przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe (art. 59 ust. 4 Konstytucji RP).

Ustawa zasadnicza gwarantuje ochronę wymienionej wolności, jednak zasady jej realizacji określają przepisy ustawy zwykłej, tj. ustawy

studiów nieprawniczych, Warszawa 2003, s. 91 i nast.; w tym samym tonie zob. W. Zakrzewski, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005, s. 170.

⁵ „Artykuł 12 Konstytucji RP zawiera fundamentalną gwarancję wolności tworzenia i działania związków zawodowych. Konkretyzuje i rozwija ją art. 59 Konstytucji RP [...]”, G. Orłowski, Komentarz do art. 1 ustawy o związkach zawodowych, [w:] J. Wrątny, K. Walczak (red.), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2009, Legalis. Z kolei W. Zakrzewski wskazuje, iż wśród katalogu zadań państwa i odpowiadających im praw jednostek na czoło zostały wysunięte cele i obowiązki państwa dotyczące swobód tradycyjnych, w tym m.in. obowiązek zapewnienia wolności tworzenia związków zawodowych i innych dobrowolnych zrzeszeń obywateli, zob. W. Zakrzewski, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 116.

⁶ Wyrok TK z dnia 28 września 2006 r., K 45/04, OTK ZU 2006, seria A, nr 8, poz. 111, Dz. U. z 2006 r. Nr 183, poz. 1363.

z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁷. Definiuje ona związek zawodowy jako dobrowolną i samorządną organizację ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych (art. 1 ust. 1 u.z.z.), która jest niezależna w swojej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji (art. 1 ust. 2 u.z.z.)⁸. Ustawa ta gwarantuje wszystkim osobom wykonującym pracę zarobkową prawo do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych, niezależnie od tego czy są w danym momencie czynne zawodowo, bowiem przejście na emeryturę lub rentę nie pozbawia ich tego uprawnienia, a także osobom bezrobotnym, wolontariuszom, stażystom i innym osobom, które świadczą pracę bez wynagrodzenia oraz osobom skierowanym do pracodawców w celu odbycia służby zastępczej (art. 2 ust. 1, 3-5 u.z.z.). Wynika z tego, że regulacja ta ustanawia szeroki krąg podmiotów uprawnionych do tworzenia oraz zrzeszania się w związkach zawodowych⁹. Jest ona jednak w pierwszym rzędzie dedykowana osobom wykonującym pracę zarobkową, przez co należy rozumieć pracownika lub osobę świadczącą pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudnia do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz ma takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i bronię przez związek zawodowy. Pracownikiem jest natomiast osoba zatrudniona na podstawie stosunku pracy, w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy¹⁰, niezależnie od podstawy zatrudnienia.

Uprawnienie do tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych przyznano także funkcjonariuszom służb zmilitaryzowanych. Ustawa o związkach zawodowych wylicza jednak enumeratywnie – w art. 2

⁷ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 263 (dalej: u.z.z.).

⁸ „Podstawowe cechy statusu prawnego związków zawodowych określone przepisami art. 1 ustawy o związkach zawodowych są silnie zakotwiczone nie tylko w Konstytucji RP, ale również w umowach międzynarodowych z zakresu zbiorowego prawa pracy”, G. Orłowski, Komentarz do art. 32 ustawy o związkach zawodowych, Legalis.

⁹ Paweł Sarnecki wymienia podmioty, które uprawnione są do zakładania, jak również wstępowania do związków zawodowych, zob. P. Sarnecki, *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego*, [w:] P. Tuleja (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 101.

¹⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 z późn. zm. (dalej: k.p.).

ust. 6 u.z.z. – formacje, których funkcjonariuszom przysługuje to prawo. Są nimi funkcjonariusze: Policji¹¹, Straży Granicznej¹², Służby Celno-Skarbowej¹³ i Służby Więziennej¹⁴ oraz strażacy Państwowej Straży Pożarnej¹⁵. Jak wynika z powyższego przedmiotowy katalog ma charakter zamknięty (*numerus clausus*)¹⁶. Twierdzenie to wydaje się uzasadnione, z uwagi na brak w tekście jednostki redakcyjnej powołanego przepisu sformułowania „w szczególności”, które mogłoby świadczyć o zastosowaniu wyłącznie przykładowej egzemplifikacji służb objętych tą regulacją. Należy mieć jednak na uwadze fakt, że przepisy u.z.z. mogą być stosowane wyłącznie odpowiednio wobec funkcjonariuszy wymienionych w art. 2 ust. 6 u.z.z., przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw. Odrębności te wynikają z regulacji szczególnych, określających, w szczególności status funkcjonariuszy odpowiednich służb zmilitaryzowanych (paramilitarnych). Noszą one nazwę tzw. pragmatyk służbowych. Co również istotne, ustawy te w sposób kompleksowy regulują kwestie związane z zatrudnieniem funkcjonariuszy w odpowiedniej służbie. Z kolei przez „odpowiednie” stosowanie przepisów u.z.z. należy rozumieć takie stosowanie tych przepisów, które pozwala na ich zastosowanie albo wprost, tj. bez żadnych ograniczeń, albo z pewnymi modyfikacjami, które uzasadnione są podobieństwem lub odmiennością instytucji zawartych w przepisach, z których następuje odesłanie i przepisów, w których dana materia została uregulowana, albo też na niestosowaniu niektórych przepisów, z których następuje odesłanie, z uwagi na daleko idące różnice obu regulacji. Zauważyć ponadto należy, że ustawodawca dał prymat ustawom szczególnym (pragmatykom) wobec regulacji u.z.z. Nakazał bowiem stosowanie przepisów wymienionych jako ostatnie, ale z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z tych szczególnych ustaw. Wobec tego, tam

¹¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 161 z późn. zm. (dalej: u.p.).

¹² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 147 z późn. zm.

¹³ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 768 z późn. zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1427 z późn. zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1499 z późn. zm.

¹⁶ Katalog ten uzupełniają pracownicy Najwyższej Izby Kontroli.

gdzie normy u.z.z. nie stoją w oczywistej sprzeczności z treścią ustaw szczególnych, stosowanie odpowiednie polega na zastosowaniu w całości norm u.z.z. w odniesieniu do funkcjonariusza. Tam natomiast gdzie normy u.z.z. nie są spójne z treścią ustaw szczególnych, konieczne staje się ich stosowanie z pewnymi modyfikacjami, dostosowującymi te normy do ustawy szczególnej, w taki sposób, aby nie pozostawały one w sprzeczności z treścią przepisów ustawy szczególnej. Tam z kolei gdzie występują oczywiste sprzeczności pomiędzy tymi regulacjami konieczne jest stosowanie ustawy szczególnej z wyłączeniem norm wynikających z ustawy o związkach zawodowych.

Mimo, że wśród wskazanych w art. 2 ust. 6 u.z.z. formacji znajdują się funkcjonariusze różnych formacji mundurowych, dalsza część opracowania zostanie jednak zawężona wyłącznie do omówienia problematyki związanej ze statusem osoby fizycznej zatrudnionej w Policji, która jednocześnie posiada status policjanta¹⁷.

Ograniczenia stosowania u.z.z. do funkcjonariuszy Policji – wynikające z przepisów tej pragmatyki służbowej – można podzielić w dwóch płaszczyznach. Pierwsze z nich są *expressis verbis* wskazane w ustawie o Policji. Drugie natomiast wynikają z istoty odrębności regulacji pragmatyki służbowej. Należy również zaznaczyć, że u.p. także zawiera – w art. 67 ust. 2 u.p. – normę, która zobowiązuje do odpowiedniego stosowania przepisów u.z.z.

Normy wynikające wprost z przepisów u.p. gwarantują policjantom prawo do zrzeszenia się związku zawodowym¹⁸, ale wyłączają możliwość prowadzenia przez ten związek strajku¹⁹. Przepisy te wykluczają całkowicie możliwość stosowania u.z.z. w tym zakresie. Zatem brak jest

¹⁷ Nie będą objęte zakresem rozważań osoby zatrudnione w Policji, którym status funkcjonariusza nie przysługuje. Policja zatrudnia bowiem, prócz policjantów, także osoby na podstawie stosunku pracy (niezależnie od podstawy zatrudnienia) – są to tzw. pracownicy cywilni Policji.

¹⁸ Poprzednio prawo do zrzeszania się przez policjantów ograniczone było do jednego związku zawodowego, zob. B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 144.

¹⁹ Zob. M.K. Jurgielewicz, *Podstawy systemu organizacyjnego Policji*, [w:] A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), *Państwo. Administracja. Policja. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, Szczytno 2012, s. 240; P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 179.

podstaw do stosowania wyjątków od tak przyjętej reguły. W Policji działa Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów²⁰, a jego statut dopuszcza tworzenie struktur niższego szczebla (jednostek organizacyjnych terenowych). Ustawa o Policji przewiduje także tworzenie innych organizacji związku zawodowego policjantów. Policjant nie jest zatem uprawniony do podejmowania wszystkich działań, które u.z.z. dopuszcza w stosunku do innych grup zawodowych, tj. nie ma on prawa do strajku. Takie działanie mogłoby narazić go na odpowiedzialność dyscyplinarną, o której mowa w art. 132 u.p., za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu art. 62 ust. 1 u.p., zobowiązującego go do powstrzymania się od wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do Policji. Ograniczenie w zakresie braku prawa do strajku, nie narusza w żaden sposób konstytucyjnego uprawnienia do zrzeszania się i wykonywania w ramach tych organizacji działań zgodnych ich celem statutowym (podejmowania określonej aktywności). Wynikają one bowiem z przepisu szczególnego, a uzasadnione są szczególnymi właściwościami i warunkami służby w Policji rozumianej jako służba publiczna.

Wymienione wyżej właściwości i warunki służby w Policji stanowią także źródło dla ograniczania stosowania przepisów u.z.z. w płaszczyźnie wskazanej jako istotna odrębność regulacji pragmatyki służbowej. Należy jednak zastrzec, że w ramach tego opracowania uwaga zostanie skoncentrowana na zagadnieniu związanym z delegowaniem funkcjonariusza z urzędu do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości na podstawie art. 36 ust. 1 u.p. i ewentualnej ochrony (bądź jej braku) przewidzianej przez art. 32 u.z.z. wobec tego policjanta. Aby jednak właściwie ustosunkować się do przedmiotowego problemu, uprzednio należy wyjaśnić: czym w istocie jest służba w Policji, jakie konsekwencje w sferze praw i obowiązków osoby fizycznej wywołuje wstąpienie w jej szereg, jaki jest charakter więzi prawnej nawiązanej z osobą fizyczną zgłaszającą gotowość pełnienia służby w Policji, a tym samym jaka jest pozycja jednostki w strukturze organizacyjnej tej formacji.

²⁰ Statut Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów uchwalony w dniu 21 kwietnia 1990 r., <http://nszzp.pl/statut/> [dostęp: 3.04.2019 r.]. Wymieniony związek zawodowy został wpisany do rejestru związków na mocy postanowienia Sądu Wojewódzkiego w Warszawie z dnia 11 maja 1990 r., VIII Ns Rej zz pz 41/89, nr KRS 0000119295.

Dopiero wyjaśnienie istoty konstrukcji stosunku służbowego, umożliwi odpowiedź na pytanie, czy w tym zakresie dopuszczalne jest stosowanie przepisów art. 32 u.z.z. wprost, z pewnymi modyfikacjami, albo czy odrębność konstrukcji prawnych zawartych w pragmatyce służbowej wyłącza stosowanie tego przepisu u.z.z.

2. Charakter prawny stosunku służbowego

Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych²¹ zostały przez ustawodawcę potraktowane w sposób odrębny²². Stworzono regulacje, które w sposób kompleksowy traktują kwestie związane z ich statusem – są to tzw. pragmatyki służbowe.

Ustawa o Policji w art. 28 ust. 1 przewiduje nawiązanie stosunku służbowego z mianowania. Zastrzec jednak należy, że konstrukcja stosunku służbowego z mianowania nie jest tożsama z mianowaniem, o którym mowa w art. 76 k.p.²³ W tym drugim przypadku mamy do czynienia ze stosunkiem pracy z mianowania. Element ten nie występuje natomiast w stosunku służbowym z mianowania²⁴. Zatem mimo tożsamych nazw użytych w art. 28 ust. 1 u.p. i w art. 76 k.p. wskazać należy, iż nie stanowią

²¹ Przemysław Szustakiewicz dokonuje analizy pojęcia „stosunek służbowy”, zob. tenże, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy...*, s. 17 i nast.

²² Szerzej na temat stosunku służbowego zob. T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego 11, Warszawa 2011; M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017.

²³ „Są dwa rodzaje mianowania (nominacji). Mianowanie (nominacja), które powoduje powstanie stosunku pracy (tzw. służbowego stosunku pracy), o jakim mowa w art. 76 Kodeksu pracy, oraz mianowanie (nominacja), której skutkiem jest powstanie stosunku służbowego o charakterze administracyjno-prawnym. Drugi rodzaj mianowania dotyczy służb mundurowych”, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06, Legalis nr 606379; zob. także P. Wojtunik, *Pojęcie, źródła i przedmiot prawa stosunków służbowych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8, s. 202 i nast.

²⁴ Zob. M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, s. 311; W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010, s. 20; J. Kacprzak, *Stosunki służbowe w formacjach zmilitaryzowanych – charakter prawny, ochrona sądowa*, „Przegląd Policyjny” 1994, nr 1, s. 97.

one tożsamych konstrukcji prawnych. W przypadku mianowania, o którym mowa w k.p., można mówić, że jest to stosunek pracy powstały z mianowania. W odniesieniu do mianowania określonego w u.p. nie można mówić w ogóle o stosunku pracy²⁵. Jest to zatrudnienie typu niepracowniczego (bądź pozapracowniczego)²⁶. Stosunek służbowy, jak podkreśla doktryna, jest stosunkiem wyłącznie administracyjnoprawnym²⁷. W konsekwencji w przypadku mianowania z art. 76 k.p. należałoby mówić o mianowaniu pracowniczym²⁸, w przeciwieństwie do mianowania określonego w art. 28 ust. 1 u.p., któremu ten przymiot nie przysługuje²⁹.

²⁵ „[...] nie mamy zatem do czynienia ze zmodyfikowanym stosunkiem pracy uregulowanym w Kodeksie pracy, ale ze stosunkiem zatrudnienia, który czerpie swój byt z władczej, jednostronnej wypowiedzi organu administracji publicznej skierowanej do osoby zatrudnionej w aparacie administracji publicznej”, A. Korcz-Maciejko, *Prawny charakter rozkazu personalnego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2013, nr 3, s. 138 i nast.

²⁶ Zob. B. Hołyst i in. (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2005, s. 981; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1996, s. 31. Odmiennie T. Hanausek, który łączy mianowanie przewidziane w art. 28 ust. 1 u.p. z nawiązaniem stosunku pracy. Nie rozwija jednak argumentacji potwierdzającej tę tezę, zob. T. Hanausek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 72.

²⁷ Zob. P. Gacek, *Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszem policji*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2011, nr 2, s. 76 i nast.; tenże, *Odwolanie od rozkazu personalnego*, „Przegląd Policyjny” 2016, nr 3, s. 80 i tam przywołane orzecznictwo; S. Sagan (red.), *Prawo Policyjne, t. 1. Komentarz*, Katowice 1992, s. 69; J. Kacprzak, *Stosunki służbowe w formacjach...*, s. 97; M. Liwo, *Status służb mundurowych...*, s. 311 i nast.; W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych...*, s. 20; W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001, s. 304; P. Szustakiewicz, *Istota stosunku służbowego*, [w:] W. Maciejko, P. Szustakiewicz, *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Legalis 2016. Porównaj także ze stosunkiem służbowym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, zob. M. Zorska, *Komentarze do ustaw z 31 stycznia 1950 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i ich rodzin*, Warszawa 1960, s. 10.

²⁸ „W ramach pracowniczego stosunku pracy można wyodrębnić, ze względu na jedną z wymienionych w komentowanym przepisie podstaw prawnych zatrudnienia, tzw. zobowiązaniowe i służbowe stosunki pracy”, A. Świątkowski, *Komentarz do art. 2 k.p.*, [w:] A. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

²⁹ Pragmatyki regulujące status zatrudnionych na podstawie stosunku pracy z mianowania należałoby określić jako pragmatyki pracownicze, w przeciwieństwie do pragmatyk służbowych regulujących status funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych na podstawie mianowania.

Funkcjonariusz Policji nie jest zatem pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p.³⁰, a przełożony właściwy w sprawach osobowych, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.p., nie jest pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p.³¹ Pracownikiem jest bowiem wyłącznie osoba zatrudniona na podstawie stosunku pracy, bez względu na podstawę zatrudnienia³². Dodać również należy, że k.p. enumeratywnie wskazuje możliwe podstawy zatrudnienia, które kreują stosunek pracy. Z kolei elementem niezbędnym do uznania danego podmiotu za pracodawcę, w rozumieniu art. 3 k.p., jest zatrudnienie przez niego pracowników. Skoro funkcjonariusz Policji nie jest pracownikiem, to *ipso facto* podmiot, który go zatrudnia nie może być pracodawcą³³. Odrębność konstrukcji stosunku pracy z mianowania i stosunku służbowego z mianowania powoduje, że brak jest podstaw do subsydiarnego stosowania przepisów k.p. w zakresie nieuregulowanym daną pragmatyką służbową, na zasadzie art. 5 k.p. Przepis wymieniony jako ostatni może stanowić podstawę do posiłkowego stosowania k.p., ale wyłącznie w odniesieniu do pragmatyk pracowniczych, jednakże pod warunkiem, iż dana materia nie jest uregulowana w tej pragmatyce. W sytuacji, gdy dane zagadnienie jest zawarte w tej pragmatyce, ma ona prymat nad k.p., nawet jeśli przewiduje ona mniej korzystne rozwiązania niż te kodeksowe. Jak wcześniej zaznaczono, pragmatyki służbowe są regulacjami

³⁰ „Kodeks pracy podaje legalną definicję pracownika”, A. Świątkowski, Komentarz do art. 2 k.p., [w:] A. Świątkowski, *Kodeks pracy...*, Legalis. Definicja ta ma cechy tautologii, bowiem wynika z niej, że pracownikiem jest strona stosunku pracy, a więc pracownik, zob. K. Rączka, [w:] Z. Salwa (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 13.

³¹ „Art. 3 [k.p. – P.G.] wprowadza jednolitą definicję pracodawcy [...]”, K. Rączka, [w:] Z. Salwa (red.), *Kodeks pracy...*, s. 14; a także: „Artykuł 3 k.p. operuje jednolitym określeniem «pracodawca», które zostało wprowadzone dla oznaczenia każdego podmiotu zdolnego do zatrudniania pracowników. Zdolność powyższą mają jednostki organizacyjne, zarówno te, które nie posiadają osobowości prawnej, jak i osoby fizyczne”, A. Świątkowski, Komentarz do art. 3 k.p., [w:] A. Świątkowski, *Kodeks pracy...*, Legalis.

³² „Pracownikiem jest osoba fizyczna zatrudniona na podstawie umowy o pracę, spółdzielczej umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania. Każda osoba fizyczna zatrudniona na podstawie jednej z wymienionych podstaw zatrudnienia pozostaje z pracodawcą w tzw. pracowniczym stosunku pracy”, A. Świątkowski, Komentarz do art. 2 k.p., [w:] A. Świątkowski, *Kodeks pracy...*, Legalis. Wykaz podstaw zatrudnienia ma charakter wyczerpujący, zob. K. Rączka, [w:] Z. Salwa (red.), *Kodeks pracy...*, s. 13.

³³ Dotyczy to jednak wyłącznie kwestii zatrudnienia funkcjonariuszy Policji. Organy Policji mogą być bowiem pracodawcą w stosunku do osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy – pracowników cywilnych Policji. Kwestie te jednak nie są objęte przedmiotem tego opracowania.

kompleksowym, co oznacza, że przepisy innych gałęzi prawa mogą być stosowane wyłącznie, jeśli przepis szczególny tej pragmatyki zezwala na posiłkowe stosowanie norm usytuowanych poza tą pragmatyką. W takich przypadkach przepis szczególny wskazuje materię, do której odsyła, jak również zakres możliwego zastosowania konstrukcji zawartych w innych aktach prawnych³⁴.

Zaakcentowanie różnic w konstrukcjach mianowania, o którym mowa w art. 76 k.p. i w art. 28 ust. 1 u.p., miała na celu zarysowanie wyraźnej granicy pomiędzy dwoma reżimami, w obrębie których usytuowane są te dwie konstrukcje prawne. O ile w pierwszym przypadku służbowy stosunek pracy z mianowania, co do zasady, podlega rygorom wynikającym z przepisów prawa pracy, o tyle stosunek służbowy, będący stosunkiem prawnym mającym charakter *stricte* administracyjnoprawny, musi być oceniany jako konstrukcja prawa administracyjnego. Należy powtórzyć za T. Zielińskim, który stwierdza, że pragmatyki służbowe, normujące stosunki służbowe nie są aktami szczególnymi w stosunku do k.p. – w konsekwencji czego wyłączona jest możliwość subsydiarnego (posiłkowego) stosowania przepisów prawa pracy, w sprawach nieuregulowanych w tych pragmatykach, na zasadzie art. 5 k.p.³⁵

Uzasadnienia dla odrębnego potraktowania stosunków służbowych przez ustawodawcę należy upatrywać w celu jaki ma spełniać ten stosunek. Policja jest bowiem formacją powołaną do realizacji misji określonej w art. 1 u.p.³⁶ – jest nim służba społeczeństwu w celu ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku

³⁴ Zob. T. Szankin, *Służba w Policji*, [w:] M. Czuryk i in. (red.), *Prawo policyjne*, Warszawa 2014, s. 200 i nast.

³⁵ Zob. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 180. „Stosunkami pracy w rozumieniu art. 2 k.p. nie są stosunki służby funkcjonariuszy państwowych należących do tzw. służb mundurowych, dlatego nie mają do nich zastosowania, poprzez art. 5, przepisy k.p.”, M. Nałęcz, Komentarz do art. 5, [w:] K. Walczak (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Legalis 2018, a także orzecznictwo dotyczące strażaka Państwowej Straży Pożarnej, zob. wyrok Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 7 kwietnia 2009 r., I PK 218/08, Legalis nr 158199; uchwała Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 18 marca 2008 r., II PZP 3/08, Legalis nr 95381.

³⁶ Próbę określenia zadań Policji podejmuje S. Pieprzny, zob. tenże, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 28 i nast.; zob. także W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 114 i nast.

publicznego³⁷. Zatem służbę w Policji należy traktować jako służbę publiczną³⁸. Każda organizacja działa za pośrednictwem swoich członków. Wykonywane przez nich zadania są częścią zadań komórki organizacyjnej, w której pełnią oni służbę. Z kolei suma zadań funkcjonariuszy poszczególnych komórek, stanowi sumę zadań danej jednostki. Suma zadań poszczególnych jednostek Policji zmierza do urzeczywistnienia misji (realizacji zadań i celów) Policji jako formacji – stąd też konieczność zapewnienia szczególnego rodzaju więzi prawnej pomiędzy członkiem tej organizacji a formacją. Stosunek służbowy funkcjonariusza Policji jest szczególnego rodzaju. Ma stwarzać optymalne warunki do wykonywania przez policjantów ich zadań, a co za tym idzie ma stwarzać warunki do wypełniania misji dla tej organizacji. Instytucje zawarte w pragmatyce służbowej podporządkowane są bowiem nadrzędnemu celowi jakim jest stworzenie warunków, które umożliwiają realizację przez Policję jej ustawowych zadań.

Stąd też funkcjonuje – odrębna od regulacji prawa pracy – konstrukcja stosunku służbowego, jako stosunku administracyjnoprawnego. Jego charakterystyczną cechą jest to, że organ administracyjny, którym w tym przypadku jest przełożony właściwy w sprawach osobowych, jednostronnie i władczo kształtuje sytuację osoby fizycznej, która wskutek przyjęcia aktu mianowania (rozkazu personalnego) staje się funkcjonariuszem Policji. Zatem kandydat do służby nie uczestniczy w żaden sposób w ustalaniu warunków pełnienia służby, tak jak to jest w sytuacji pracodawcy i pracownika. Przyszły funkcjonariusz nie może negocjować poszczególnych elementów aktu mianowania. Może zaproponowane mu warunki przyjąć w całości albo je odrzucić. Oczywiście przełożony właściwy

³⁷ „Gwarantem skutecznego wykonywania ustawowych zadań Policji jest właściwy dobór kandydatów do tejsze służby. Zapewnienie efektywności działań służb mundurowych wymaga ujęcia zatrudnienia w tych służbach w określone normy prawne, regulujące stosunki prawne między zatrudnionymi a organami zatrudniającymi oraz podmiotami sprawującymi kierownictwo”, A. Winiarska, *Nieposzlakowana opinia policjanta jako niezbędny element warunkujący istnienie stosunku służbowego w kontekście misji Policji jako formacji zobowiązanej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] J. Falecki, P. Łubiński (red.), *Bezpieczeństwo współczesnego państwa*, cz. 2. *Wymiar narodowy*, Kraków 2019, s. 180.

³⁸ Jak słusznie podkreśla M.K. Jurgielewicz: „Policja jest formacją mającą służebny charakter wobec społeczeństwa, której istotą jest zapewnienie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”, tenże, *Podstawy systemu organizacyjnego...*, s. 236.

w sprawach osobowych ograniczony jest w tym zakresie stosownymi przepisami pragmatyki służbowej, wobec czego jego swoboda w zakresie określenia warunków pełnienia służby także jest ograniczona. Przełożony nie ma także swobody w zakresie wyboru podstawy zatrudnienia przyszłego policjanta. Pragmatyka przewiduje bowiem jedną podstawę zatrudnienia funkcjonariuszy, którą jest mianowanie. Należy tylko dodać, że podstawą zatrudnienia funkcjonariusza w Policji może być również powołanie, ale dotyczy ono bardzo wąskiego grona funkcjonariuszy piastujących wysokie stanowiska kierownicze. Z uwagi na powyższe, o ile w dalszych rozważaniach mowa będzie o stosunku służbowym, należy przez to rozumieć mianowanie.

Istotna jest jednak zgoda kandydata do służby w Policji. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p. stosunek służbowy powstaje na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Służba publiczna – nie tylko w Policji, ale również w innych formacjach zmilitaryzowanych – jest dobrowolna. Do służby nie można zostać wcielonym. Kandydat musi złożyć dobrowolnie oświadczenie woli o chęci wstąpienia w szeregi odpowiedniej formacji. Zgoda ta ma kluczowy charakter, bo nie tylko umożliwia nawiązanie stosunku służbowego, ale również determinuje jego byt. Policjant może bowiem, w każdym czasie, złożyć pisemne zgłoszenie o wystąpieniu ze służby w Policji, które obliguje przełożonego właściwego w sprawach osobowych do zwolnienia go w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia takiego pisemnego zgłoszenia (raportu)³⁹. Tak więc cechą charakterystyczną stosunku służbowego jest to, że nawiązanie więzi prawnej musi poprzedzać zgoda osoby fizycznej na poddanie się szczególnemu reżimowi wynikającemu z właściwości i warunków pełnionej służby. Nie oznacza to jednak, że zgoda taka może mieć charakter warunkowy – wręcz przeciwnie – ograniczona jest wyłącznie do kwestii przyjęcia aktu mianowania albo innymi słowy – do gotowości pełnienia służby. Nie odnosi się natomiast w żadnej mierze do warunków jej pełnienia⁴⁰. Ani kandydat do służby w Policji przyjmujący

³⁹ Szerzej na ten temat zob. P. Gacek, *Zwolnienie ze służby w Policji w związku ze złożonym przez policjanta pisemnym zgłoszeniem o wystąpieniu z niej na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, „Przegląd Policyjny” 2018, nr 2, s. 63 i nast.

⁴⁰ „Funkcjonariusz nie może negocjować z przełożonym warunków służby. [...] Wstąpienie do służby oznacza, że policjant wyraża wolę podporządkowania się jej rygorom. Od woli osoby podejmującej służbę w Policji zależą tylko dwa elementy stosunku służbowego: wstąpienie do służby i wystąpienie z niej [...]”, B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja...*, s. 133; B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji*, Warszawa

akt mianowania, ani policjant, w stosunku do którego przełożony właściwy w sprawach osobowych wydaje kolejne rozkazy personalne (o zmianie albo rozwiązaniu stosunku służbowego) – w razie ich przyjęcia – nie uczestniczą w kształtowaniu tych decyzji. Zgoda, o której mowa jest zatem warunkiem *sine qua non* pełnienia służby w Policji. Z uwagi jednak na fakt, iż organ administracyjny nie posiada żadnego instrumentu prawnego, który mógłby zastąpić, co należy podkreślić, dobrowolne oświadczenie woli, należy powtórzyć za M. Taniewską, że wola ta stanowi równorzędną z wolą organu przesłankę powstania [a także kontynuowania – P.G.] stosunku służbowego⁴¹. Dobrowolność usytuowana jest u podstaw stosunku służbowego i jest jego źródłem. Upoważnia ona organ administracyjny do władczego i jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej funkcjonariusza.

Tak więc – w przeciwieństwie do stosunków pracy, w których kształt więzi prawnej pomiędzy pracodawcą i pracownikiem określa zgodne oświadczenie woli stron – stosunki służbowe są tego rodzaju stosunkami prawnymi, w których tylko jedna strona, tj. organ administracyjny (przełożony właściwy w sprawach osobowych) w sposób władczy i jednostronny ustala warunki służby. Dokonuje tego na podstawie i w granicach (w ramach) obowiązujących przepisów prawa. Nie jest zatem uprawniony do zatrudnienia osób fizycznych na innej podstawie niż stosunek służbowy. Nie może również modyfikować tego stosunku w sposób nieprzewidziany prawem. Jego swoboda „kontraktowania” ograniczona jest, w porównaniu do możliwości pracodawcy, w sposób zasadniczy, bowiem przepis pragmatyki służbowej przewiduje wyłącznie mianowanie jako źródło stosunku służbowego⁴². Niedopuszczalne jest zatem zatrudnienie policjanta

2015, s. 197; zob. Ł. Czebotar i in., *Ustawa o Policji Komentarz praktyczny*, Warszawa 2015, s. 367 i przywołane tam orzecznictwo.

⁴¹ Zob. S. Sagan (red.), *Prawo policyjne...*, s. 69. Porównaj także ze stanowiskiem T. Kuczyńskiego, który twierdzi, że „akt mianowania należy zaliczyć do grupy czynności prawnych materialnie dwustronnych, tzn. takich, przy których jeden z podmiotów stosunku prawnego nie może w sposób prawnie wiążący, jednostronnie ustalić sytuacji prawnej drugiego podmiotu. Objaw woli funkcjonariusza wyrażającego zgodę na wydanie nominacji o ustalonej treści wchodzi w skład stanu faktycznego poprzedzającego powierzenie stanowiska i nawiązanie stosunku służbowego, i w aspekcie merytorycznym – na równi z aktem nominacji (objawem woli organu) przyczynia się do powstania tego stosunku”, T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, s. 17.

⁴² Pomijam celowo w tym miejscu „powołanie”, jako podstawę zatrudnienia na stanowiskach kierowniczych w Policji.

na innej podstawie niż mianowanie, a w szczególności brak jest podstaw do zatrudnienia na podstawie stosunku pracy.

Odrębność podstaw zatrudnienia, przewidziana przez przepisy prawa pracy i prawa administracyjnego, nie jest przypadkowa. Odrębność ta uwidoczniła jest również w stosowanej terminologii. Stosunek służbowy nie jest bowiem pracą najemną, ale służbą publiczną. Policjant nie wykonuje więc pracy, a pełni służbę, za którą nie przysługuje mu wynagrodzenie, lecz uposażenie. Nie posiada on pracodawcy, a przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Policjant przed podjęciem służby składa także ślubowanie, iż zobowiązuje się:

służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. [...] pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej oraz wykonywać rozkazy i polecenia przełożonych. [...] strzec tajemnic związanych ze służbą, honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej⁴³.

Przystąpienie do pełnienia służby musi być poprzedzone wypełnieniem tego obowiązku. Należy również zaznaczyć, iż dotyczy on wszystkich policjantów bez wyjątku. Świadczy o tym literalne brzmienie powołanego przepisu art. 27 ust. 1 u.p., który stanowi, iż policjant przed podjęciem służby składa ślubowanie o określonej treści. Zobowiązanie to, jak podkreśla judykatura, „nie jest tylko deklaracją, ale oznacza, że «policjant zobowiązany jest dochować obowiązków wynikających z roty złożonego ślubowania». Funkcjonariusz Policji ma zatem obowiązek dochowania wierności deklaracjom, które złożył składając ślubowanie”⁴⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe, stosunek służbowy z mianowania, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p., można zdefiniować jako szczególny rodzaj stosunku prawnego, z którym immanentnie związane są takie elementy jak: wzmożona dyspozycyjność funkcjonariusza w służbie⁴⁵, co do cza-

⁴³ Art. 27 ust. 1 u.p.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2012 r., I OSK 1056/11, Legalis nr 448397; w tym samym tonie zob. wyrok NSA z dnia 24 maja 2018 r., I OSK 2875/17, Legalis nr 1798179.

⁴⁵ „[...] stopień wyższej dyspozycyjności (tzw. pełnej) stanowi kryterium wyodrębnienia osobnej grupy stosunków prawnych pozostających poza orbitą prawa pracy, a mianowicie stosunków służbowych”, T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy...*, s. 178 i nast.

su⁴⁶, miejsca⁴⁷ i rodzaju wykonywanych czynności, zwiększony stopień podporządkowania⁴⁸ w stosunku do przełożonego (tj. do bezpośredniego przełożonego, a także do pozostałych przełożonych, w tym przełożonego właściwego w sprawach osobowych)⁴⁹. Stosunki tego rodzaju charakteryzują się trwałością (bowiem ich rozwiązanie następuje w ściśle określonych przypadkach, tj. w sytuacji zaistnienia obligatoryjnej albo fakultatywnej podstawy zwolnienia enumeratywnie wyliczonej w ustawie o Policji), a także zaostrożną odpowiedzialnością dyscyplinarną i porządkową⁵⁰. Podobne stanowisko prezentuje P. Szustakiewicz wskazując na 4 elementy właściwe dla stosunku służbowego, odróżniające go od innych stosunków prawnych: obowiązek poświęcenia, dyspozycyjność i obowiązek podporządkowania, szczególne uprawnienia związane z wykonywaniem służby, a także administracyjnoprawne uregulowanie stosunku prawnego funkcjonariusza⁵¹. Wybór takiej podstawy zatrudnienia funkcjonariuszy nie jest przypadkowy. Jak już wcześniej podkreślono, stosunek służbowy nie może opierać się na stosunku umownym ukształtowanym na podstawie zgodnych oświadczeń woli stron (jak w przypadku stosunku pracy), bowiem nie realizuje on celu określonego przez pracodawcę (a ten może być dowolnie przez niego wskazany), ale ma przede

⁴⁶ Szerzej zob. P. Gacek, *Czas służby a czas pracy – wybrane aspekty. Przyczynek do dyskusji*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2014, nr 2, s. 41 i nast.; tenże, *Służba pełniona przez policjanta w ramach dyżuru domowego*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2017, nr 2, s. 27 i nast.

⁴⁷ „[...] funkcjonariusz Policji, nawiązując stosunek służbowy, godzi się na możliwość władczego działania swego przełożonego w sprawach wynikających z nawiązanego stosunku służbowego, w tym na decyzje w sprawach osobowych – czyli podejmując decyzję o wstąpieniu do służby w strukturach Policji, kandydat na policjanta świadomie poddaje się służbowej dyspozycji przełożonego, która polegać może także na dowolnym określeniu miejsca pełnienia służby oraz stanowiska funkcjonariusza”, wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2007 r., II SA/Wa 1620/07, Legalis nr 121289.

⁴⁸ „Z uwagi na inny [zwiększony w stosunku do pracowników mianowanych – P.G.] zakres podporządkowania (konieczność działania na rozkaz) nie są oni pracownikami w rozumieniu art. 2 k.p.”, K. Rączka, [w:] Z. Salwa (red.), *Kodeks pracy...*, s. 257.

⁴⁹ „[...] podstawowym elementem służby w Policji umożliwiającym wykonywanie zadań tej formacji jest zdyscyplinowanie i dyspozycyjność policjanta”, wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2012 r., II SA/Wa 1353/12, Legalis nr 830125.

⁵⁰ Zob. P. Gacek, *Nawiązanie stosunku służbowego...*, s. 75.

⁵¹ Zob. P. Szustakiewicz, *Istota stosunku służbowego*, Legalis; A. Korcz-Maciejko, *Prawny charakter rozkazu...*, s. 144 i nast.; zob. T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, s. 19 i nast.

wszystkim stwarzać jak najlepsze warunki do realizacji podstawowych zadań wytyczonych przez ustawodawcę w ustawie o Policji⁵².

Stąd też przyjęto, że możliwie najlepszą opcją jest, aby zadania te wykonywane były przez formację, która posiada strukturę militarną (paramilitarną) wzorowaną na organizacji wojskowej. Ta z kolei oparta jest na zhierarchizowanej strukturze organizacyjnej. Przyjęty model organizacji hierarchicznej Policji, zgodnie z § 1 pkt 6 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji⁵³, jest jej stanem wewnętrznego zorganizowania w systemie podporządkowania, a także wzajemnych uprawnień i obowiązków organów Policji oraz policjantów i pracowników Policji. Ma on zapewnić jednolitość, sprawność, szybkość, ekonomiczność i efektywność czynności służbowych, zdolność struktur organizacyjnych Policji do działań uporządkowanych, jak również ustalenie odpowiedzialności indywidualnej w przypadku naruszenia prawa, bezczynności pomimo obowiązku działania albo wykonania zadań służbowych w sposób wadliwy (§ 3 pkt 1-3 zarządzenia nr 30 KGP).

Hierarchiczna struktura organizacyjna Policji skutkuje ukształtowaniem specyficznych instrumentów prawnych właściwych dla organizacji zmilitaryzowanych. Pozwalają one na określenie pozycji poszczególnych podmiotów względem siebie, jak również zależności z tego wynikających. Nadają status jednym jednostkom – jako podwładnym oraz drugim – jako przełożonym. Ci ostatni są uprawnieni (ale jednocześnie zobowiązani) do wydawania podwładnym wiążących ich rozkazów i poleceń służbowych, za pośrednictwem których realizują przysługujące im władztwo wewnątrzsłużbowe. Kontakt pomiędzy podmiotami usytuowanymi na odpowiednim szczeblu struktury organizacyjnej następuje z kolei przy wykorzystaniu drogi służbowej. Jest to szczególny kanał komunikacyjny umożliwiający przekaz komunikatu od podwładnego do właściwego przełożonego, za pośrednictwem bezpośredniego przełożonego oraz pozostałych przełożonych, a także od właściwego przełożonego do podwładnego, za pośrednictwem kolejnych przełożonych. Zatem jest to konstrukcja dwukierunkowa, funkcjonująca w układzie

⁵² Zob. W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych...*, s. 21.

⁵³ Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji, tekst jednolity: Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz. 89 z późn. zm. (dalej: zarządzenie nr 30 KGP).

pionowym (tj. z dołu do góry i z góry na dół). Zasadność jej wprowadzenia ma także swoje źródło w obowiązku realizacji ustawowych zadań Policji. Skoro hierarchiczna struktura organizacji Policji ma zapewnić jednolitość, sprawność, szybkość, ekonomiczność i efektywność czynności służbowych, koniecznym stało się precyzyjne uregulowanie wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami tej struktury (tj. pomiędzy podwładnymi i przełożonymi). Droga służbowa stwarza jedynie pewną procedurę, która uskutecznia przekaz rozkazów i poleceń służbowych przez przełożonych do podwładnych, a także zobowiązuje do formalnego występowania przez tych ostatnich do swoich przełożonych w sprawach służbowych. Stosunek służbowy, który reguluje status prawny jednostki (osoby fizycznej) w organizacji jaką jest Policja, także musi być dostosowany do wymogów tej służby. Niemożliwe albo znacznie utrudnione byłoby wymuszenie posłuszeństwa, zwiększonej dyspozycyjności, podporządkowania, ofiarności, zaangażowania w służbie itd., gdyby stosunek ten był traktowany jako zwykła praca najemna. Nie można zatem traktować relacji funkcjonariusza Policji wobec jego przełożonego właściwego w sprawach osobowych analogicznie jak stosunku pracownik-pracodawca. Stosunek służbowy, co wynika z jego istoty, musi być zdatnym narzędziem do realizacji przez Policję wytyczonych dla niej zadań i osiągnięcia określonych celów. Każdy jej element struktury organizacyjnej (hierarchiczne podporządkowanie jednych wobec innych, kanał komunikacyjny oparty o drogę służbową, możliwość wydawania rozkazów i poleceń służbowych), a także instytucje regulujące status funkcjonariusza nie mogą w swej istocie stanowić przeszkody w urzeczywistnianiu misji tej formacji. Jeżeli wskutek wystąpienia określonych okoliczności, cel ten nie może być realizowany, konieczna jest zmiana, która spowoduje wyeliminowanie tej przeszkody.

3. Instytucja delegowania policjanta z urzędu do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości

Prezentowane kwestie dotyczące stosunku służbowego, a także wskazanie jego odrębności w odniesieniu do konstrukcji właściwych prawu pracy nie jest przypadkowe. Konieczne jest uwypuklenie tych elementów stosunku służbowego, które ukazują jego istotę. Najbardziej charakterystycznymi jego cechami są zwiększona dyspozycyjność i podporządkowanie w służbie, obligujące do wypełniania rozkazów i poleceń służbowych wydawanych przez przełożonych. Istotnym zagadnieniem jest również czas służby, który w przeciwieństwie do czasu pracy, określany jest wymiarem obowiązków policjanta (art. 33 ust. 1 u.p.). Nie jest więc czasem, w którym pracownik (funkcjonariusz) pozostaje w dyspozycji pracodawcy (podmiotu zatrudniającego) w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy. Czas, który ma być czasem służby obliguje bowiem do wykonania w jego trakcie określonych obowiązków policjanta. Tam gdzie istnieje konieczność wykonania określonych czynności służbowych, bądź zadań, normy czasu służby mogą być przekraczane, z tym jednak zastrzeżeniem, że zasadą jest, iż policjantowi udziela się, w zamian za służbę w wymiarze ponadnormatywnym, czasu wolnego od służby, w tym samym wymiarze, albo też rekompensatę pieniężną (art. 33 ust. 3 u.p.)⁵⁴. Nie udziela się go jednak funkcjonariuszom uprawnionym do dodatku funkcyjnego (art. 33 ust. 4 u.p.). Dodatek funkcyjny ma rekompensować policjantom, którym go przyznano, czas poświęcony służbie przekraczający normy wskazane w pragmatyce służbowej. Nie oznacza to jednak dowolności. Granice uprawnienia do kształtowania czasu służby przez uprawniony podmiot wytycza ustawa o Policji, która zobowiązuje do uwzględnienia prawa policjanta do wypoczynku, a także obliguje do określania zadań służbowych policjanta w sposób pozwalający na ich wykonanie w ramach 40-godzinnego tygodnia służby, w 6-miesięcznym okresie rozliczeniowym (art. 33 ust. 1-2 u.p.)⁵⁵. Konstrukcja czasu

⁵⁴ Pominięto kwestie służby w wymiarze ponadnormatywnym, za którą może być przyznana rekompensata pieniężna, o której mowa w art. 13 ust. 4a pkt 1 u.p.

⁵⁵ Szczegółowe zagadnienia odnoszące się do czasu służby zostały zamieszczone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów, Dz. U. z 2001 r. Nr 131, poz. 1471 z późn. zm. Na szczególną uwagę zasługuje § 8 powołanego rozporządzenia,

służby stanowi potwierdzenie istnienia wyżej wskazanej charakterystycznej cechy stosunku służbowego, jaką jest zwiększona dyspozycyjność co do czasu w jakim funkcjonariusz zobowiązany jest do świadczenia służby.

Z kolei instytucją, która potwierdza zwiększoną dyspozycyjność funkcjonariusza co do miejsca, w którym zobowiązany jest wykonywać swoje zadania służbowe (pełnić służbę) i rodzaju tych czynności, jest konstrukcja zawarta w art. 36 ust. 1 u.p., która umożliwia przeniesienie policjanta do pełnienia służby albo delegowanie go do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości⁵⁶. W ramach niniejszego opracowania, analiza zostanie jednak zawężona wyłącznie do problematyki związanej z delegowaniem do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości. Rozważaniami nie będą objęte zarówno kwestie związane z przeniesieniem, jak również z oddelegowaniem, policjanta do pełnienia zadań służbowych poza Policję w kraju lub za granicą.

Delegowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.p., może oczywiście nastąpić na wniosek – wówczas nie budzi wątpliwości, że czynność ta będzie zgodna z wolą samego zainteresowanego funkcjonariusza. Zatem mało prawdopodobne byłoby, aby kwestionował tę czynność, o którą sam wnosił. Może ono również nastąpić z urzędu. Treść art. 26 ust. 2 u.p. wymienia uprawnione podmioty, które mogą delegować policjanta – zarówno jeśli następuje to z urzędu, jak i na wniosek zainteresowanego policjanta⁵⁷. O tym, który z przelożonych właściwych w sprawach osobowych jest

który zawiera pewną egzemplifikację sytuacji, w której może nastąpić przedłużenie czasu służby policjanta. Wyliczenie to nie stanowi jednak katalogu zamkniętego, o czym dobitnie świadczy użyte sformułowanie: „w szczególności ze względu na konieczność”, usytuowane przed wskazanymi przypadkami umożliwiającymi przedłużenie czasu służby.

⁵⁶ Należy także powtórzyć, a zarazem podzielić tezę zawartą w wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2009 r. (II SA/Wa 1471/09, Legalis nr 215149), w której sąd wskazał, iż: „Przepis art. 36 ustawy o Policji, daje możliwość delegowania policjanta do czasowego pełnienia służby w innej miejscowości, tym bardziej zatem uprawnia do delegacji funkcjonariusza w tej samej miejscowości”.

⁵⁷ Do przenoszenia lub delegowania policjanta właściwi są: Komendant Główny Policji na obszarze całego państwa, Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji (CBŚP) w odniesieniu do policjanta CBŚP w ramach tej jednostki organizacyjnej, Komendant Biura Spraw Wewnętrznych Policji (BSWP) w odniesieniu do policjanta BSWP w ramach tej jednostki organizacyjnej, komendant wojewódzki Policji na obszarze właściwego województwa, komendant powiatowy (miejski) Policji na obszarze właściwego powiatu (miasta). Jeżeli przeniesienie między województwami, a także między CBŚP a innymi jednostkami

władny do delegowania zależny jest od tego w jakiej jednostce organizacyjnej Policji aktualnie policjant pełni służbę, a także od jednostki Policji, do której ma nastąpić takie delegowanie.

Delegowanie policjanta do czasowego pełnienia służby w innej jednostce Policji lub w innej miejscowości ma charakter *stricte* temporalny⁵⁸. Co do zasady delegowanie takie nie może trwać dłużej niż sześć miesięcy. Komendant Główny albo Komendant CBŚP mogą w wyjątkowych przypadkach przedłużyć czas delegacji na okres do 12 miesięcy (art. 36 ust. 3 u.p.). Oczywiście nie jest wymagane aby delegowanie trwało pełne 12 miesięcy. Po przedłużeniu, może zakończyć się przed upływem maksymalnego okresu na jaki może zostać przedłużone, w zależności od okoliczności zaistniałych w danym czasie, w szczególności tych, które uzasadniały delegowanie. Uprawniony podmiot może wobec tego, mimo przedłużenia delegowania do maksimum, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p., zakończyć go w każdym czasie, jeśli uzna to za konieczne. Zakończenie delegowania może być spowodowane odpadnięciem podstawy uzasadniającej uprzednie delegowanie policjanta do czasowego pełnienia służby w innej jednostce Policji lub innej miejscowości. Zatem po okresie wskazanym jako okres delegowania, albo po „odwołaniu” policjanta z delegowania, policjant wraca do jednostki Policji, w której pełnił służbę przed delegowaniem i zobowiązany jest do wykonywania zadań służbowych jakie wykonywał przed delegowaniem. Należy zgodzić się z twierdzeniem A. Michałek, że:

organizacyjnymi Policji oraz między BSWP a innymi jednostkami organizacyjnymi Policji następuje w związku z porozumieniem zainteresowanych przełożonych i policjanta, przeniesienia dokonuje komendant wojewódzki Policji właściwy dla województwa, w którym policjant ma pełnić służbę, w przypadku przeniesienia do CBŚP – Komendant CBŚP, a w przypadku przeniesienia do BSWP – Komendant BSWP.

⁵⁸ Nie można zgodzić się ze stanowiskiem P. Szustakiewicza, że art. 36 ust. 1 u.p. określa dwie instytucje prawne: reguły czasowego przeniesienia lub delegowania funkcjonariusza w ramach Policji, zob. B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji*, s. 218. Tylko delegowanie ma charakter temporalny – ograniczony czasowo i wynika to wprost z treści powołanego przepisu. Mowa w nim o przeniesieniu policjanta do pełnienia służby albo delegowaniu do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości. Gdyby intencją ustawodawcy było ograniczenie przeniesienia w czasie, dałby temu wyraz *expressis verbis* w treści tego przepisu, który mógłby uprawniać do przeniesienia policjanta do czasowego pełnienia służby albo delegowania do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości.

Delegowanie do czasowego pełnienia służby na innym stanowisku służbowym w innej miejscowości w trybie art. 36 ustawy o Policji nie oznacza jednoczesnego odwołania z dotychczas zajmowanego stanowiska, co wynika z samej istoty delegowania oraz faktu, że powierzenie obowiązków służbowych na innym stanowisku odbywa się w ramach pierwotnego aktu mianowania⁵⁹.

W tym miejscu konieczne jest zasygnalizowanie, że delegowanie zostało zaliczone do tzw. spraw osobowych policjanta – są nimi, zgodnie z § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów⁶⁰, sprawy związane z nawiązaniem, zmianą i rozwiązaniem stosunku służbowego oraz wynikającymi z jego treści prawami i obowiązkami policjantów. Katalog tych spraw został wskazany w § 3 powołanego wyżej rozporządzenia⁶¹. Należy również podkreślić, że § 3 ust. 3 rozporządzenia z dnia 14 maja 2013 r. zobowiązuje do załatwienia sprawy osobowej na piśmie w formie rozkazu personalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej⁶². Zastrzec jednocześnie należy, że sam rozkaz personalny może być decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶³ w sytuacji, gdy np. dotyczy nawiązania, zmiany albo rozwiązania stosunku służbowego. Są również rozkazy personalne niebędące

⁵⁹ Ł. Czebotar i in., *Ustawa o Policji...*, s. 399 i powołany tam wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2006 r., II SA/Wa 697/06, LEX nr 258431.

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów, Dz. U. z 2013 r. poz. 644 z późn. zm. (dalej: rozporządzenie z dnia 14 maja 2013 r.).

⁶¹ I chociaż ten katalog ma charakter przykładowej egzemplifikacji – z uwagi na sformułowanie: „w szczególności”, użyte przed wyliczeniem poszczególnych rodzajów spraw, które są sprawami osobowymi – należy pamiętać, iż sprawy niewymienione w § 3 ust. pkt 1-14 rozporządzenia z dnia 14 maja 2013 r. mogą być uznane jako sprawy osobowe, jeśli spełniają kryterium wskazane w § 1 pkt 4 tego rozporządzenia. Muszą być zatem ściśle związane z nawiązaniem stosunku służbowego i przebiegiem służby policjanta, jak wynika z § 3 ust. 1 tego rozporządzenia, zob. postanowienie NSA z dnia 29 lipca 2015 r. (I OSK 1353/15, Legalis nr 1333020), w którym sąd odmówił uznania kwestii (odmowy) udzielenia zapomogi pieniężnej policjantowi jako sprawy osobowej.

⁶² Wyjątek przewidziano w § 3 ust. 3 rozporządzenia z dnia 14 maja 2013 r., w którym wskazano, iż formy rozkazu personalnego nie stosuje się do udzielania urlopów i zwolnienia od zajęć służbowych.

⁶³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm. (dalej: k.p.a.).

decyzjami administracyjnymi, lecz aktami władczymi o charakterze wewnętrznym, za pomocą których właściwy przełożony realizuje władztwo wynikające z podległości służbowej – wobec podwładnych w stosunku do niego funkcjonariuszy. Rozkaz personalny o delegowaniu funkcjonariusza do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości, niezależnie od tego czy jest wydawany na wniosek policjanta, czy też z urzędu, nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów k.p.a.⁶⁴ Jest on formą polecenia służbowego⁶⁵, tj. imperatywnym nakazem określonego działania, wydanym przez uprawniony podmiot – przełożonego wobec podwładnego, którego kompetencja do wydawania takich imperatywnych nakazów wynika z faktu pełnienia określonej funkcji – piastowania stanowiska służbowego, z którym immanentnie związany jest przymiot przełożonego. Dodać również należy, że katalog uprawnionych przełożonych do wydawania rozkazów personalnych o delegowaniu został enumeratywnie wskazany w przepisie art. 36 ust. 2 u.p. Katalog ten ma formę zamkniętą (*numerus clausus*).

Jak słusznie, wobec tego, wskazuje judykatura:

podległość służbowa w administracji publicznej i w służbach mundurowych realizuje odmienny cel i odwołuje się do innego systemu wartości niż ochrona interesów i praw podmiotowych usytuowanych na zewnątrz administracji poszukujących tej ochrony w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. To ogólne założenie ustawodawcze znajduje potwierdzenie w przepisach szczególnych określających ustrój, zadania i sposób działania poszczególnych służb publicznych, a w rozpatrywanym wypadku – w przepisach ustawy o Policji. Policja stanowi umundurowaną i uzbrojoną formację powołaną do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednym z podstawowych warunków wykonania tego zadania jest stopień dyspozycyjności i zdyscyplinowania jej funkcjonariuszy. Zatem

⁶⁴ Zgodzić się również należy ze stanowiskiem judykatury, z którego wynika, że: „Polecenie służbowe nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a. lecz aktem wewnętrznym wynikającym z podległości służbowej. Nie kształtuje on bowiem stosunku służbowego funkcjonariusza, poprzez nawiązanie, zmianę i rozwiązanie stosunku służbowego, co następuje przez wydanie rozkazu personalnego odpowiednio o mianowaniu, wyznaczeniu lub powołaniu na stanowisko służbowe, przeniesieniu, zwolnieniu lub odwołaniu z tego stanowiska albo o zwolnieniu ze służby. Stanowi natomiast rozkaz, który nakazuje pełnienie służby, z uwagi na zaistniałe potrzeby służby”, wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2011 r., II SA/Wa 1910/11, Legalis nr 447083.

⁶⁵ Należy bowiem zaznaczyć, że rozkaz wydany policjantowi służbowo jest szczególnego rodzaju poleceniem służbowym.

pewna sfera działalności kadrowej Policji, która nie odnosi się do kształtowania samego stosunku służbowego, musi być odformalizowana i wchodzić w sferę podległości służbowej⁶⁶.

W konsekwencji w pełni należy również podzielić stanowisko zawarte w wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2009 r. (II SA/Wa 1471/09), w którym sąd wskazał, iż:

Skoro dany rozkaz personalny jest aktem oddelegowania, to mieści się on w granicach dyspozycyjności policjanta. Jest aktem władczym o charakterze wewnętrznym, wynikającym z podległości służbowej. Akty czasowego delegowania policjanta nie są decyzjami administracyjnymi, od których przysługuje odwołanie, zatem nie mają do nich zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁶⁷.

Wynika z tego, że rozkaz personalny o delegowaniu policjanta do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości, będąc jedynie szczególnego rodzaju poleceniem służbowym (a nie decyzją administracyjną), zobowiązuje policjanta do czasowego (bo określonego z tym rozkazem) pełnienia służby w innej jednostce lub w innym miejscu niż to wynika z rozkazu personalnego o mianowaniu na określone stanowisko służbowe w konkretnej komórce

⁶⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 2148/10, Legalis nr 353772, sprawa objęta tym orzeczeniem dotyczyła kwestii osobowej zwolnienia od zajęć służbowych.

⁶⁷ W tym samym tonie zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2006 r., II SA/Wa 697/06, Legalis nr 81695; „Rozkaz personalny o czasowym delegowaniu funkcjonariusza do pełnienia służby, wydany na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a., od której przysługuje odwołanie do organu wyższej instancji”, wyrok NSA z dnia 29 września 2010 r., I OSK 498/10, Legalis nr 553847; „Pogląd o wewnętrznym charakterze aktu delegowania policjanta do innej jednostki Policji jest ugruntowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym i Sąd rozpoznający niniejszą sprawę pogląd ten podziela”, wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., II SA/Wa 401/15, Legalis nr 1321872; zob. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., II SA/Wa 417/15, Legalis nr 1321875; wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2001 r., II SAB 251/00, LEX nr 55004; Ł. Czebotar i in., *Ustawa o Policji...*, s. 398 i przywołane tam orzecznictwo. Przeciwne stanowisko prezentuje P. Szustakiewicz, który zrównuje przeniesienie z delegowaniem, wskazując jednocześnie, iż w sprawie delegowania do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej (o przedłużeniu delegowania), zob. B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji*, s. 218 i nast.

organizacyjnej jednostki Policji. Tym samym delegowanie nie zmienia warunków służby określonych w decyzji administracyjnej, nie zrywa także więzi służbowej z dotychczasowym przełożonym właściwym w sprawach osobowych – zmienia jedynie podległość służbową wobec bezpośredniego przełożonego, tj. przełożonego w jednostce, do której policjant został delegowany, miejsce pełnienia służby (jednostkę organizacyjną Policji) oraz zakres czynności, które delegowany policjant zobowiązany jest wykonywać. Delegowanie należy do wyłącznej sfery wewnątrzsłużbowej. Stanowi potwierdzenie jednego z kluczowych elementów stosunku służbowego, jakim jest zwiększona dyspozycyjność funkcjonariusza. Pozwala zachować pełną mobilność tej formacji, tj. jej zasobów kadrowych, w taki sposób, aby móc relatywnie sprawnie i szybko reagować na zmieniające się okoliczności. Przełożony musi mieć możliwość szybkiego reagowania, w tym przesunięcia poszczególnych funkcjonariuszy do tych jednostek organizacyjnych Policji lub w te miejsca, gdzie istnieje taka potrzeba. Uzasadnieniem delegowania jest konieczność zapewnienia sprawnego, szybkiego, ekonomicznego i efektywnego wykonywania zadań służbowych, a tym samym realizacji ustawowych zadań Policji.

4. Pragmatyka służbowa a ochrona wynikająca z ustawy o związkach zawodowych

Odnosząc przedmiotowe kwestie na grunt problematyki objętej niniejszym opracowaniem, należy na wstępie przytoczyć treść art. 32 ust. 1 u.z.z. Zgodnie z powołanym przepisem pracodawca bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej nie może: wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku prawnego ze wskazanym uchwałą zarządu jego członkiem lub z inną osobą wykonującą pracę zarobkową będącą członkiem danej zakładowej organizacji związkowej, upoważnioną do reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy albo organu lub osoby dokonującej za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, ani też zmienić jednostronnie warunków pracy lub wynagrodzenia na niekorzyść osoby wykonującej pracę zarobkową, o której mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1 u.z.z., z wyjątkiem przypadku ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy, a także jeżeli dopuszczają to przepisy odrębne. Cytowany przepis

wprowadza ochronę trwałości stosunku pracy tzw. działaczy związkowych⁶⁸. Implementuje tym samym postanowienia Konwencji dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień, przyjętej w Genewie dnia 23 czerwca 1971 r.⁶⁹ zawarte w art. 1⁷⁰. Udzielenie tej ochrony działaczom związkowym, jak podkreśla P. Grzebyk „stanowi korzystanie przez związek zawodowy z ustawowych gwarancji niezależności od pracodawcy”⁷¹. Należy również zwrócić uwagę na zakres podmiotowy ochrony wynikającej z art. 32 ust. 1 u.z.z. Zostali nią objęci nie tylko pracownicy w rozumieniu art. 2 k.p., ale również inne osoby wykonuje pracę zarobkową, niebędące pracownikami w rozumieniu przepisów prawa pracy, które jednocześnie wykonują działalność związkową, o której mowa w przepisie art. 32 ust. 1 u.z.z. Wymieniony

⁶⁸ Pod tym pojęciem należy rozumieć policjantów objętych ochroną związkową, o której mowa w powołanym przepisie. Zasady i tryb udzielania tej ochrony przekracza ramy niniejszego opracowania. Piotr Grzebyk wskazuje zakres podmiotowy ochrony wynikający z art. 32 u.z.z. Zgodnie z tym przepisem gwarancjami trwałości stosunku prawnego zostali objęci: wskazani członkowie zarządu zakładowej organizacji związkowej (ust. 1 u.z.z.); wskazane osoby wykonujące pracę zarobkową będące członkami zakładowej organizacji związkowej, upoważnione do reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy albo organu lub osoby dokonującej za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy (ust. 1 u.z.z.); wskazane uchwałą komitetu założycielskiego osoby wykonujące pracę zarobkową (ust. 7 u.z.z.); osoby wykonujące pracę zarobkową pełniące z wyboru funkcję związkową poza zakładową organizacją związkową, korzystające u pracodawcy z urlopu bezpłatnego lub ze zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy (ust. 9 u.z.z.), zob. P. Grzebyk, Komentarz do art. 32, [w:] P. Czarnecki i in., *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem*, Warszawa 2019, Legalis.

⁶⁹ Konwencja Nr 135 dotycząca ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień, przyjęta w Genewie dnia 23 czerwca 1971 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 39, poz. 178.

⁷⁰ Przepis ten stanowi, iż przedstawiciele pracowników w przedsiębiorstwie będą korzystali ze skutecznej ochrony przeciwko wszelkim aktom krzywdzącym, włącznie ze zwolnieniem, podjętym ze względu na ich charakter lub działalność jako przedstawicieli pracowników, ich przynależność związkową lub uczestnictwo w działalności związkowej, jeśli działają zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawodawstwa, układami zbiorowymi lub innymi wspólnie uzgodnionymi porozumieniami. „Artykuł 32 ustawy o związkach zawodowych stanowi w naszym ustawodawstwie realizację dyrektywy zawartej w art. 1 Konwencji Nr 135 MOP”, G. Orłowski, Komentarz do art. 32 ustawy o związkach zawodowych, Legalis.

⁷¹ P. Grzebyk, Komentarz do art. 32, Legalis i przywołany tam wyrok Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 23 listopada 2016 r., II PK 311/15, Legalis nr 1550017.

wyżej autor twierdzi wręcz, iż nie ma podstaw do uzależnienia ochrony związkowej od istnienia określonego rodzaju więzi prawnej pomiędzy osobą wykonującą pracę zarobkową a pracodawcą. Stąd też mechanizmy ochrony trwałości stosunku prawnego muszą być odnoszone także do działaczy związkowych niebędących pracownikami. Jednocześnie jednak dodaje, że muszą one uwzględniać przy tym specyfikę tych stosunków prawnych⁷².

Warto również zaznaczyć, że ochrona związkowa nie może mieć retroaktywnego zakresu działania. Może wobec tego obejmować wyłącznie policjantów, którzy w dniu wydania wobec nich rozkazów personalnych byli wskazani przez zarząd zakładowej organizacji związkowej jako osoby podlegające tej ochronie. Zasadą jest bowiem, iż zakres przewidzianej ochrony następuje *pro futuro*, tj. wyłącznie wobec tych policjantów, którzy w dniu podjęcia wobec nich decyzji personalnej korzystali już z tej ochrony.

Jednak istota zagadnienia zasadza się na udzieleniu odpowiedzi na pytanie: czy specyfika stosunku służbowego, będącego podstawą zatrudnienia (więzi prawnej), umożliwia zastosowanie tej regulacji u.z.z. do policjantów wprost, z pewnymi modyfikacjami, czy też ze względu na odrębności, jakie istnieją pomiędzy stosunkiem pracy a stosunkiem służbowym, regulacje te nie będą w tym przypadku mieć zastosowania.

Omawiając przypadek objęty niniejszym opracowaniem, należałoby zastanowić się czy w sytuacji delegowania funkcjonariusza do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości następuje pogorszenie jego sytuacji prawnej. Przypomnieć bowiem należy, że zgodnie z art. 2 ust. 6 i 7 u.z.z. do praw związkowych funkcjonariuszy Policji stosuje się odpowiednio przepisy tej ustawy, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych przepisów, a także, iż przepisy dotyczące pracowników stosuje się odpowiednio do funkcjonariuszy. Zaakcentowania wobec tego wymaga fakt, że wymieniona ustawa nakazuje *de facto* uwzględnić odrębności wynikające z regulacji pragmatyki służbowej, która, co należy podkreślić, usytuowana jest poza gałęzią prawa pracy. Nie może budzić także wątpliwości, że stosunek służbowy, co do zasady, kształtowany jest w sposób jednostronny i władczy przez organ administracyjny, tj. podmiot zatrudniający,

⁷² Zob. P. Grzebyk, Komentarz do art. 32, Legalis.

którym jest przełożony właściwy w sprawach osobowych. Wymaga jednak zgody osoby, która ma poddać się warunkom wynikającym z charakteru i właściwości służby. Oświadczenie woli ograniczone jest w tym zakresie wyłącznie do kwestii przyjęcia aktu mianowania i gotowości pełnienia służby – nie odnosi się natomiast do warunków jej pełnienia. Podkreślenia również wymaga, że konstrukcja stosunku służbowego jest zgoła odmienna od stosunku pracy. Charakterystycznymi jego cechami są zwiększona dyspozycyjność i podporządkowanie w służbie. Stosunek służbowy nie może także realizować dowolnego celu, jak jest to w przypadku stosunku pracy, gdzie określa go pracodawca. Formacja, jaką jest Policja, ma z góry określoną misję. Zadania tej organizacji zostały wprost wskazane w ustawie o Policji. Zatem wszystkie instrumenty przewidziane przez pragmatykę służbową są (a raczej muszą być) podporządkowane temu celowi. Muszą stwarzać warunki dla urzeczywistnienia tego celu. Konstrukcja przewidziana w art. 36 u.p. jest jednym z elementów, za pomocą którego możliwe jest urzeczywistnianie tego celu. Nie może być zatem mowy, aby delegowanie funkcjonariusza, które bądź co bądź nie zmienia warunków pełnionej przez niego służby, nie pogarsza jego statusu prawnego, naruszało w jakikolwiek sposób uprawnienia do ochrony przewidzianej przez przepis art. 32 ust. 1 u.z.z. Dodatkowym argumentem jest to, że delegowanie policjanta do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości nie następuje przez wydanie decyzji administracyjnej, a zatem delegowanie nie statuuje sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 k.p.a. Tylko rozkaz personalny, będący jednocześnie decyzją administracyjną, może w sposób jednostronny zmienić warunki pełnionej służby, tj. zmodyfikować treść więzi prawnej łączącej funkcjonariusza z podmiotem zatrudniającym. Rozkaz personalny o delegowaniu jest szczególnego rodzaju poleceniem służbowym – nie zaś kwalifikowanym aktem administracyjnym, o którym mowa w art. 104 k.p.a. Nie przysługuje od niego też żaden środek zaskarżenia, bowiem realizuje on władztwo wewnątrzsłużbowe przełożonego w stosunku do podwładnego, a ten ostatni zobowiązany jest do posłuszeństwa – wykonania rozkazu lub polecenia służbowego, a odmowa jego wykonania może nastąpić wyłącznie w przypadkach wskazanych w art. 58 ust. 2 u.p. W wyniku delegowania nie następuje również mianowanie policjanta na inne stanowisko służbowe, a także nie zostaje przerwana w żaden sposób podległość służbowa z dotychczasowym przełożonym właściwym w sprawach osobowych.

Delegowanie nie wpływa także, co do zasady, na parametry finansowe delegowanego funkcjonariusza. Stwierdzić zatem należy, że wobec podniesionych argumentów zasadna jest teza, iż wykonywanie uprawnień związkowych przez policjantów podlegających ochronie przewidzianej przez art. 32 ust. 1 u.z.z. nie może wpływać bądź naruszać samej istoty stosunku służbowego. Służba w Policji, jak dowiedziono, nie ma charakteru pracy najemnej – jest rodzajem służby publicznej – prymatem jest realizacja zadań wytyczonych Policji przez ustawodawcę. Stosunek służbowy ma stwarzać warunki do podejmowania działań przez policjantów, które są zgodne z dobrem służby, a dobro to należy utożsamiać z szeroko pojętym interesem publicznym. Z uwagi na charakter służby w Policji, jako służby publicznej, partykularny interes poszczególnych funkcjonariuszy (interes indywidualny) musi ustąpić dobru służby (interesowi publicznemu). Przeciwne stanowisko prowadziłoby do wniosku, że cel, dla którego ustanowiono stosunek służbowy w takim kształcie (tj. po to by stwarzał warunki do skutecznej i efektywnej realizacji ustawowych zadań Policji), mógłby okazać się niemożliwy lub trudny do osiągnięcia. Konieczne byłoby przewartościowanie tych celów – tj. cel polegający na stworzeniu warunków do realizacji ustawowych zadań Policji musiałby ustąpić innemu celowi jakim jest stworzenie warunków do swobodnej realizacji zadań statutowych przez policjanta będącego działaczem związkowym podlegającym ochronie. Założenie takie nie wytrzymuje krytyki wobec podniesionych wcześniej argumentów. Nie można wyłączać lub ograniczać w żadnej mierze tych elementów stosunku służbowego, które są dla niego właściwe. Skutkowałoby to zmianą właściwości tego stosunku – jego kształtu. Dyspozycyjność i podporządkowanie w służbie są tymi elementami, które wyróżniają stosunek służbowy funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych (paramilitarnych) od innego rodzaju stosunków prawnych (w tym stosunków pracy). Wobec tego ochrona trwałości stosunku służbowego działaczy związku zawodowego policjantów, przewidziana w art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 u.z.z., nie dotyczy w żadnej mierze omawianej problematyki. Nie dochodzi bowiem ani do wypowiedzenia, ani do rozwiązania, ani do jednostronnej zmiany warunków pełnionej służby. Natomiast rzeczywista zmiana miejsca pełnionej służby, jak również zakresu wykonywanych czynności, stanowi immanentną cechę tego stosunku, która zawiera się w pojęciach „zwiększona dyspozycyjność” co do czasu, miejsca i rodzaju wykonywanych czynności oraz „podporządkowanie” w służbie.

Należy w tym miejscu powołać ponadto stanowisko judykatury:

używając sformułowania „odpowiednio” ustawodawca założył konieczność uwzględnienia w zakresie ochrony funkcjonariuszy pełniących funkcje związkowe, specyfiki stosunków służbowych w Policji, w szczególności zaś dyspozycyjność funkcjonariusza wobec przełożonych. W ten sposób założył konieczność uwzględnienia, w zakresie funkcjonariuszy pełniących funkcje związkowe, specyfiki stosunków służbowych w Policji, w szczególności zaś dyspozycyjności funkcjonariusza wobec przełożonych. Owa dyspozycyjność nakazuje oceniać dopuszczalność jednostronnych zmian warunków służby policjanta – związkowca, dokonywanych bez zgody odpowiedniej instytucji związkowej według kryteriów zobiektywizowanych, uwzględniających mobilność i skuteczność Policji, a nie według indywidualnych, osobistych odczuć policjanta⁷³.

Skoro dopuszczalna jest zmiana warunków pełnienia służby wobec policjantów objętych ochroną związkową i nie narusza to automatycznie uprawnień wynikających z przepisów u.z.z., to tym bardziej możliwe jest podejmowanie takich działań przez uprawnionego przełożonego, których źródłem jest prawo do realizacji przysługującego mu władztwa wewnątrzsłużbowego, które jednocześnie nie są związane ze zmianą warunków pełnionej służby.

Przepis art. 32 u.z.z., w realiach służby policjanta nie ogranicza zatem uprawnienia, wynikającego z art. 36 ust. 1 u.p., do delegowania policjanta, będącego jednocześnie działaczem związkowym, do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub innej miejscowości. Policjant musi liczyć się z tym, że w trakcie pełnionej służby w Policji, w zależności od zaistniałej potrzeby, czasowej zmianie mogą ulec takie elementy jak jednostka, w której zobowiązany będzie on do wykonywania czynności służbowych, a także zakres tych obowiązków⁷⁴.

⁷³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2013 r., II SA/Wa 1180/13, Legalis nr 792518.

⁷⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2013 r., II SA/Wa 1180/13. Sąd wskazał ponadto, że przeniesienie policjanta do innej jednostki Policji, w innej miejscowości, na równorzędne stanowisko, pociąga za sobą konieczność jednostronnej zmiany miejsca pełnienia służby, co z kolei stanowi podstawowy element stosunku służbowego każdego policjanta i dla każdego wiąże się z takimi samymi dolegliwościami, musi być zatem traktowane w ramach odpowiedzialności stosowania ochrony. Tym samym nie narusza przepisu statuującego ochronę na podstawie art. 32 ust. 1 u.z.z. Skoro przeniesienie funkcjonariusza na stanowisko równorzędne nie stanowi wyłączenia lub

Zakończenie

Ochrona, którą objęty jest nie tylko pracownik, ale także każda inna osoba wykonująca pracę zarobkową, niebędąca pracownikiem w rozumieniu przepisów prawa pracy musi – co podkreślano już wielokrotnie – uwzględniać specyfikę i charakter więzi prawnej, będącej podstawą zatrudnienia takiej osoby. Funkcjonariusze Policji (tak samo jak pozostali członkowie służb zmilitaryzowanych) są szczególnego rodzaju podmiotami, których zatrudnienie ma na celu realizowanie z góry określonego przez ustawodawcę celu. Zadania (misja) Policji mają prymat nad innymi wartościami, ponieważ mają służyć realizacji celu społecznego, jakim jest dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Celu tego nie da się zastąpić bądź substytuować innym, bowiem wynika on wprost z przepisu rangi ustawowej. Zatem wszystkie instytucje, które zostały przewidziane w pragmatyce służbowej, muszą być instrumentem zdatnym do osiągnięcia tego celu. Stosunek służbowy ma szczególny charakter – ma być właściwym środowiskiem, w którym funkcjonuje policjant i który stwarza warunki do realizacji przydzielonych mu zadań, które *nota bene* stanowią część zadań danej komórki organizacyjnej – jednostki Policji, a w szerszym aspekcie, stanowią część zadań ustawowych Policji. Konieczność zapewnienia sprawnego, szybkiego i efektywnego wykonania ustawowych zadań tej organizacji uzasadnia wprowadzenie każdego instrumentu prawnego do tej organizacji, który stworzy najbardziej właściwe warunki do ich wykonywania. Zatrudnienie policjanta ma sens wyłącznie, jeśli właściwie i rzeczywiście realizuje on swoje

ograniczenia powołanego przepisu ustawy o związkach zawodowych, to tym bardziej delegowanie do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości, które nie jest związane z jednostronną zmianą warunków pełnienia służby, nie może być traktowane jako naruszające przepis art. 32 ust. 1 u.z.z. Należy również podzielić stanowisko P. Szustakiewicza, który wskazuje: „Specyfika stosunku służbowego funkcjonariusza służby mundurowej powoduje, że funkcjonariusz – działacz związkowy nie ma absolutnej ochrony w zakresie zmian warunków służby czy zwolnienia z niej. Ochrona jest tylko wtedy dopuszczalna, gdy nie stoi ona w sprzeczności z zasadami wykonywania służby”, tenże, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy...*, s. 180. Zatem ustawa o związkach zawodowych przewidująca ochronę działacza związkowego, będącego policjantem, nie chroni go nie tylko przed zmianą warunków pełnionej służby, ale również przed zwolnieniem z tej służby. Każda decyzja w sprawie osobowej funkcjonariusza musi być jednak dostatecznie uzasadniona i mieć oparcie w interesie służby.

obowiązki służbowe (świadczy służbę). Taki stan jest pożądanym. Zatem w trakcie pełnionej służby policjant zobowiązany jest przede wszystkim do podejmowania tych działań (czynności służbowych), które stanowią o realizacji (przynajmniej częściowej) ustawowych zadań Policji. Priorytetem jest bowiem „dobro służby” lub inaczej „interes służby”, który w szerszym ujęciu stanowi „interes społeczny”. W tym celu ta organizacja została powołana do życia. W interesie społecznym jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Społeczeństwo chronione jest przez specjalnie wyselekcjonowanych i wyposażonych w szczególne uprawnienia przedstawicieli – możliwość stosowania represji wobec członków społeczeństwa przez użycie środków przymusu bezpośredniego, w tym broni palnej. Nadając im te uprawnienia (imperium) zostali oni również zobligowani do ochrony ludzi przed bezprawnymi zamachami na nich, a także na mienie i to niezależnie od tego do kogo ono należy. Stosunek służbowy, który nie realizuje powyższych celów byłby instytucją ułomną. Pojawia się zatem konieczność uwzględnienia specyfiki stosunków prawnych będących podstawą zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych i jedynie odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o związkach zawodowych. Ustawodawca działając racjonalnie nie dokonał zmiany kryteriów oceny. Dopuszczył w wybranych służbach mundurowych możliwość zrzeszenia się funkcjonariuszy w związkach zawodowych, z tym jednak zastrzeżeniem, że prawo to nie może naruszyć istoty tych regulacji. Zatem działalność związkowa policjantów nie pozostaje w oczywistej sprzeczności z działalnością formacji jaką jest Policja. Dopuszczalne granice tej działalności wytycza jednak „interes służby”, będący w tym ujęciu odzwierciedleniem „interesu społecznego”. Istotą wobec tego zagadnienia była odpowiedź na pytanie: jaki jest zakres ochrony dla działaczy związkowych, w kontekście możliwości ich delegowania z urzędu do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości. Odpowiedź na tak zadane pytanie została udzielona, a podniesione argumenty nie budzą wątpliwości, że zakres tej ochrony nie czyni bezskutecznym takiego delegowania. Przede wszystkim należy stwierdzić, iż ochrona nie może naruszać istoty konstrukcji stosunku służbowego, którego najbardziej charakterystyczną cechą jest dyspozycyjność i zdyscyplinowanie (podporządkowanie w służbie). Osoba fizyczna wstępując w szeregi Policji musi mieć świadomość tego, że będzie zobligowana do pełnienia służby nie tam gdzie w jej ocenie będzie to konieczne, ale tam gdzie wymaga

tego interes służby⁷⁵. Ponadto ochrona, o której mowa dotyczy zmian warunków pracy. W odniesieniu do instytucji delegowania, należy stwierdzić, że nie następuje w tym przypadku żadna zmiana warunków pełnionej służby. Rozkaz personalny o delegowaniu nie jest decyzją administracyjną, ale wyłącznie formą polecenia służbowego, za pomocą którego właściwy przełożony realizuje władztwo wewnątrzsłużbowe. Policjantowi delegowanemu nie przysługuje wobec tego żaden środek, którym mógłby skutecznie zakwestionować to rozstrzygnięcie.

Powyższe argumenty dostatecznie uzasadniają postawioną tezę o braku zastosowania konstrukcji wynikającej z art. 32 u.z.z. Odpowiednie stosowanie tej regulacji w odniesieniu do pragmatyki służbowej nakazuje przyjąć, iż specyfika stosunku służbowego nie pozwala na odpowiednie stosowanie wskazanego przepisu u.z.z. Dobro służby musi mieć bowiem prymat nad innymi wartościami prawnie chronionymi. Odmienne stanowisko utrudniałoby albo wręcz uniemożliwiłoby realizację celów i zadań wytyczonych dla formacji policyjnej. Prowadziłoby to do kuriozalnego twierdzenia, że organizacja ta zatrudnia funkcjonariuszy nie po to by realizowali oni ustawowe zadania Policji, ale po to by przynajmniej część z nich realizowała w sposób nieskrępowany zadania statutowe organizacji związkowych, do których należą.

Słowa kluczowe: Policja, policjant, stosunek służbowy, delegowanie, związek zawodowy policjantów

⁷⁵ W kwestionariuszu osobowym składanym w postępowaniu kwalifikacyjnym, w części B: „Oświadczenie kandydata do służby”, w punkcie 10, kandydat do służby potwierdza, iż jest świadomy, że Policja to formacja uzbrojona, o szczególnym reżimie dyscypliny służbowej i że jako funkcjonariusz Policji może być w każdym czasie oddelegowany do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji, zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, Dz. U. z 2012 r. poz. 432 z późn. zm., załącznik nr 1.

Bibliografia

- Bałaban A., *Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003.
- Czebotar Ł. i in., *Ustawa o Policji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2015.
- Gacek P., *Czas służby a czas pracy – wybrane aspekty. Przyczynek do dyskusji*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2014, nr 2.
- Gacek P., *Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszem policji*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2011, nr 2.
- Gacek P., *Odwołanie od rozkazu personalnego*, „Przegląd Policyjny” 2016, nr 3.
- Gacek P., *Służba pełniona przez policjanta w ramach dyżuru domowego*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2017, nr 2.
- Gacek P., *Zwolnienie ze służby w Policji w związku z złożonym przez policjanta pisemnym zgłoszeniem o wystąpieniu z niej na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, „Przegląd Policyjny” 2018, nr 2.
- Grzebyk P., *Komentarz do art. 32*, [w:] P. Czarnecki i in., *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz praktyczny z orzecznictwem*, Warszawa 2019, Legalis.
- S. Sagan (red.), *Prawo Policyjne, t. 1. Komentarz*, Katowice 1992.
- Hanausek T., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996.
- Hołyst B. i in. (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2005.
- Jurgielewicz M.K., *Podstawy systemu organizacyjnego Policji*, [w:] A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), *Państwo. Administracja. Policja. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, Szczepno 2012.
- Kacprzak J., *Stosunki służbowe w formacjach zmilitaryzowanych – charakter prawny, ochrona sądowa*, „Przegląd Policyjny” 1994, nr 1.
- Korc-Maciejko A., *Prawny charakter rozkazu personalnego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2013, nr 3.
- Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Kuczyński T., E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego 11*, Warszawa 2011.
- Liwo M., *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013.
- Maciejko W., A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 1996.
- Nałęcz M., *Komentarz do art. 5*, [w:] K. Walczak (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Legalis 2018.

- Orłowski G., Komentarz do art. 1 ustawy o związkach zawodowych, [w:] J. Wrątny, K. Walczak (red.), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2009, Legalis.
- Opaliński B., P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
- Opaliński B., M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji*, Warszawa 2015.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011.
- Pływaczewski W., G. Kędzierska (red.), *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001.
- Rączka K., [w:] Z. Salwa (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Surdykowski B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [w:] P. Czarnecki i in., *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz praktyczny z orzecznictwem*, Warszawa 2019.
- Szankin T., *Służba w Policji*, [w:] M. Czuryk i in. (red.), *Prawo policyjne*, Warszawa 2014.
- Szustakiewicz P., *Istota stosunku służbowego*, [w:] W. Maciejko, P. Szustakiewicz, *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Legalis 2016.
- Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.
- Świątkowski A., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Tuleja P. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995.
- Wieczorek M., *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017.
- Winczorek P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik dla studentów studiów nieprawniczych*, Warszawa 2003.
- Winiarska A., *Nieposzlakowana opinia policjanta jako niezbędny element warunkujący istnienie stosunku służbowego w kontekście misji Policji jako formacji zobowiązanej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] J. Falecki, P. Łubiński (red.), *Bezpieczeństwo współczesnego państwa*, cz. 2. *Wymiar narodowy*, Kraków 2019.
- Wojtunik P., *Pojęcie, źródła i przedmiot prawa stosunków służbowych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8.
- Zakrzewski W., [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.
- Zorska M., *Komentarze do ustaw z 31 stycznia 1950 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i ich rodzin*, Warszawa 1960.

ELEGATING A POLICE OFFICER FROM THE OFFICE FOR TEMPORARY SERVICE IN A DIFFERENT ORGANIZATIONAL UNIT OF THE POLICE OR IN ANOTHER LOCALITY ON THE BASIS OF ART. 36 (1) OF THE ACT OF 6 APRIL 1990 ON THE POLICE, AND RELATED PROTECTION RESULTING FROM ART. 32 OF THE ACT OF MAY 23, 1991 ON TRADE UNIONS - SELECTED ASPECTS

Summary

This article has been completely devoted to the issues which concern delegating a police officer from the office for temporary service in a different organizational unit of the Police or in another locality on the basis of Art. 36 (1) of the Act of 6 April 1990 on the Police, as well as the scope of protection resulting from Art. 32 of the Act of May 23, 1991 on Trade Unions in reference to a police officer who is a member of a trade union organisation of police officers. The provisions of the Act on Trade Unions must take into account specific features of the service relationship. Therefore, the construction of the legal ties has been discussed, including the characteristic features of this legal structure. In the following part, the reference is made to the provision of Art. 32 of the Act on Trade Unions and the scope of its permissible application to a police officer who is a member of a trade union organisation, and to the protection that this provision provides in particular.

Key words: Police, police officer, service relationship, delegating a police officer, trade union organisation of police officers

КОМАНДИРОВАНИЕ СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ ДЛЯ ВРЕМЕННОГО ПРОХОЖДЕНИЯ СЛУЖБЫ В ДРУГОМ ОРГАНИЗАЦИОННОМ ПОДРАЗДЕЛЕНИИ ПОЛИЦИИ ИЛИ В ДРУГОМ НАСЕЛЕННОМ ПУНКТЕ В СООТВЕТСТВИИ СО СТ. 36, П. 1 ЗАКОНА ОТ 6 АПРЕЛЯ 1990 ГОДА „О ПОЛИЦИИ” И ЗАЩИТА ЕГО ПРАВ, ВЫТЕКАЮЩАЯ ИЗ СТ. 32 ЗАКОНА ОТ 23 МАЯ 1991 ГОДА „О ПРОФСОЮЗАХ” - ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Резюме

Настоящая статья полностью посвящена обсуждению вопроса о командировании сотрудника полиции для временного прохождения службы в другом организационном подразделении полиции или в другом населенном пункте в соответствии со ст. 36, п. 1 Закона от 6 апреля 1990 г. „О полиции”, а также защите его прав, вытекающей из ст. 32 Закона от 23 мая 1991 года „О профсоюзах”, предусмотренной для сотрудника полиции, являющегося

членом профсоюзной организации полиции. Применение положений Закона „О профсоюзах” должно учитывать специфику и характер служебных отношений. В связи с этим представлена структура этих правовых отношений, а также подчеркнуты характерные особенности данной правовой структуры. В дальнейшей части проанализировано положение ст. 32 Закона „О профсоюзах” и область его допустимого использования в отношении полицейского – члена профсоюзной организации, и, в частности, защита, предусмотренная данным положением.

Ключевые слова: Полиция, полицейский, служебные отношения, командирование, профсоюз полицейских