



KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Warszawa, 15 kwietnia 2023 r.

L.dz. Kk - 7213 /5490/23

Pan Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do Pańskiego pisma z dnia 15 marca 2023 r. (l.dz. WZF.7043.7.2023.GK/TO), dotyczącego m.in. zgłaszanych do Rzecznika Praw Obywatelskich sygnałów od funkcjonariuszy Policji w kwestii odmownego rozpatrywania ich raportów zawierających prośbę o przeniesienie do jednostek Policji bliższych ich miejsca zamieszkania, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko w tej sprawie.

Policja stanowi umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednym z podstawowych warunków wykonywania tych zadań jest dyspozycyjność i zdyscyplinowanie jej funkcjonariuszy. Granice tej dyspozycyjności określa ustawa o Policji oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze (por. wyrok Sądu Najwyższego Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 lutego 1993 r., sygn. akt III AZP 38/92).

Stosunek służbowy policjanta nie jest zatem stosunkiem pracy, w którym strony mogą kształtować i modyfikować określone jego elementy (np. stanowisko, uposażenie, miejsce i czas pracy, zakres podporządkowania, czy dyspozycyjności) – na zasadzie równości podmiotów (pracownika i pracodawcy). Służba w Policji ma charakter stosunku administracyjnego – oznacza to, że funkcjonariusze Policji nie są pracownikami, w rozumieniu przepisów prawa pracy, a przełożony właściwy w sprawach osobowych nie jest pracodawcą w stosunku do funkcjonariuszy (stosunek ten jest formą niepracowniczego zatrudnienia). Nasilenie pierwiastków władczych w stosunku służbowym jest tak duże, że reżim prawa pracy ustępuje przepisom prawa administracyjnego (por. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 181). Tym samym organ administracyjny (przełożony właściwy w sprawach osobowych) jest uprawniony do jednostronnego i władczego kształtowania sytuacji prawnej funkcjonariusza. Art. 28 ust. 1 ustawy o Policji stanowi bowiem, że mianowanie, będące źródłem stosunku służbowego, następuje na podstawie

dobrowolnego zgłoszenia do służby. Konsensusu wymaga zatem jedynie podjęcie decyzji o przyjęciu do służby, a nie ustalenie warunków jej pełnienia.

Istotą zatem stosunku służbowego jest to, że jego kształt określa w sposób jednostronny i władczy wyłącznie organ administracyjny (przełożony właściwy w sprawach osobowych). Kandydat do służby nie uczestniczy w żaden sposób w ustalaniu warunków jej pełnienia – może zaproponowane mu warunki przyjąć w całości, lub je odrzucić. Niemniej jednak, istotne jest także to, że stosunek służbowy może zostać nawiązany wyłącznie po uprzednim dobrowolnym zgłoszeniu się osoby do służby (art. 28 ust. 1 ustawy o Policji). Służba publiczna, w tym w szczególności służba w Policji, nie może mieć bowiem charakteru przymusowego (nikt nie może zostać zmuszony, jak również nikt nie może zostać „wcielony” do żadnej formacji). Przełożony nie posiada również żadnych instrumentów, które mogłyby na kandydacie do służby wymusić przyjęcie aktu mianowania, a na funkcjonariuszu dalsze jej pełnienie. Kluczowe jest zatem stwierdzenie, że z uwagi na fakt, iż akt mianowania musi być poprzedzony dobrowolnym zgłoszeniem się kandydata do służby, a następnie poparty przystąpieniem do wykonywania czynności służbowych, wola kandydata (dobrowolne oświadczenie o gotowości wstąpienia do odpowiedniej formacji i pełnienia tej służby) winna być traktowana w sposób równorzędny z wolą organu mianującego (organu administracyjnego – przełożonego właściwego w sprawach osobowych), a tym samym jako warunek konieczny i niezbędny do prawidłowego zainicjowania stosunku służbowego (zob. T. Hanausek, A. Abramski, J. Leśniewski, S. Pikulski, S. Sagan, M. Taniewska, *Prawo Policyjne. Komentarz*, pod red. S. Sagana, Katowice 1992 r., s. 69). Nie budzi również wątpliwości, że oświadczenie woli kandydata do służby musi zostać wyrażone przed nawiązaniem stosunku służbowego lub najpóźniej w momencie jego zainicjowania, jak również istnieć w chwili przyjęcia przez kandydata aktu mianowania. Oświadczenie to stanowi nieodzowną przesłankę warunkującą powstanie stosunku służbowego.

Powyższe wskazuje, że stosunek służbowy policjantów, jako funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych charakteryzuje się znaczną dyspozycyjnością i zdyscyplinowaniem, bez których służby te tracą nieodzowną w ich funkcjonowaniu operatywność (por. *wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 1993 r. sygn. akt III AZP 38/92*, *wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1788/14*). Warto przy tym zaznaczyć, iż kandydat do służby składając dobrowolnie oświadczenie o zgłoszeniu się do służby w Policji, składa tym samym oświadczenie wyrażające zgodę na dobrowolne poddanie się szczególnej dyscyplinie służbowej w tej formacji, a w szerszym aspekcie składa oświadczenie o poddaniu się rygorom wynikającym z charakteru tej służby. Można zatem stwierdzić, że osoba decydująca się dobrowolnie na podjęcie służby w Policji rezygnuje z pewnej części swobód obywatelskich (por. *postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 1999 r., sygn. akt I SAB 8/99*). Rezygnacja z powyższych praw i wolności ma jednak swoje źródło w dobrowolnym zgłoszeniu się do jej pełnienia. Obowiązek poddania się szczególnego rodzaju rygorom panującym w tego rodzaju formacji trwa tak długo jak długo osoba fizyczna dobrowolnie chce pełnić tę służbę. Zgłoszenie przez funkcjonariusza wystąpienia ze służby obliguje do rozwiązania z nim stosunku służbowego (art. 41 ust. 3 ustawy o Policji).

Kandydat do służby winien mieć pełną świadomość, że jednym z przymiotów koniecznych i niezbędnych do pełnienia służby jest wymóg posiadania przez niego zdolności

do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której jest gotów się podporządkować (art. 25 ust. 1 ustawy *o Policji*). Przystępując do postępowania kwalifikacyjnego kandydat do służby deklaruje, iż posiada ten przymiot. W przypadku bowiem oświadczenia przez kandydata, na jakimkolwiek etapie prowadzonego w stosunku do niego postępowania kwalifikacyjnego, iż nie posiada tego przymiotu, konieczne jest zakończenie tego postępowania ze skutkiem negatywnym. Co więcej, każdy kandydat do służby zobligowany jest, na jednym z etapów postępowania kwalifikacyjnego, do złożenia m.in. kwestionariusza osobowego kandydata do służby w Policji, o którym mowa w art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy *o Policji*, którego wzór, w myśl § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz. U. z 2022 r. poz. 109), określa załącznik nr 1 do tego rozporządzenia. W części B tego kwestionariusza zatytułowanej „Oświadczenia kandydata do służby” w punkcie 11 zamieszczona jest informacja o treści „*jestem świadoma (-my), że Policja to formacja uzbrojona, o szczególnym reżimie dyscypliny służbowej i że jako funkcjonariusz Policji mogę być w każdym czasie delegowana (-ny) do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji*”. Kandydat do służby jest również zobowiązany do potwierdzenia własnoręcznym podpisem zapoznania się m.in. z treścią tej informacji. Mimo, iż informacja ta odnosi się jedynie do konstrukcji prawnej zawartej w art. 36 ust. 1 ustawy *o Policji*, która umożliwia delegowanie policjanta do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości, to nie budzi wątpliwości, iż wynika z niej również, że szczególny reżim panujący w tej formacji umożliwia wyznaczenie policjantowi w każdym czasie pełnionej przez niego służby innej jednostki organizacyjnej Policji, w której z uwagi na aktualne potrzeby służby, będzie on zobowiązany ją faktycznie pełnić.

Jak już zaakcentowano, wola jednostki ma kluczowe znaczenie w kontekście możliwości zainicjowania stosunku służbowego, ale nie oznacza ona jednak uprawnienia do kształtowania treści tego stosunku. Kandydat do służby ma co prawda możliwość wyboru garnizonu lub jednostki Policji, w których przystąpi do postępowania kwalifikacyjnego mającego na celu przyjęcie go do służby, ale nie oznacza to powstania po jego stronie roszczenia, które umożliwiłyby mu wybór konkretnej jednostki Policji, w której miałby stale i niezmiennie pełnić służbę w trakcie trwania całego stosunku służbowego. Niezasadne są wobec tego zarzuty, które obarczałyby winą przełożonych właściwych w sprawach osobowych, bądź pozostałych przełożonych, za brak zgody na zmianę przez policjanta jednostki organizacyjnej Policji na zlokalizowaną bliżej miejsca zamieszkania funkcjonariusza, skoro ten wstępując do służby potwierdził fakt legitymowania się przez niego przymiotem zdolności do pełnienia służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której jest gotów się podporządkować, jak również zadeklarował pełną dyspozycyjność umożliwiającą wyznaczenie mu w każdym czasie dowolnej jednostki organizacyjnej Policji, w której z uwagi na dobro służby, konieczne byłoby wykonywanie przez niego określonych zadań służbowych.

Niezasadne byłoby także uzależnienie, bądź warunkowanie możliwości przystąpienia kandydata do służby do postępowania kwalifikacyjnego od jego aktualnego miejsca zamieszkania. Stanowiłoby to niewątpliwie świadectwo nieuzasadnionego, bo nierównego traktowania poszczególnych kandydatów do służby, bowiem różnicowanie nie następowałoby

w oparciu o kryterium istotne z punktu widzenia tych wymogów, które są niezbędne dla pełnienia służby, ale w oparciu o kryterium indyferentne dla ustanowionych wymogów niezbędnych do pełnienia służby w Policji. Prowadziłoby do bezzasadnego ograniczenia osobom dostępu do służby publicznej. Formuła umożliwiająca zgłoszenie się kandydata do służby do wybranego przez niego postępowania kwalifikacyjnego, a więc *de facto* w wybranym przez niego garnizonie, bądź jednostce Policji, zapewnia samym kandydatom możliwość świadomego wyboru, w oparciu o istotne z punktu widzenia tych kandydatów kryteria, a nie wyłącznie w oparciu o jedno, jakim jest aktualnie posiadane miejsce zamieszkania. Skoro zatem kandydat wybrał miejsce pełnienia służby w Policji w określonym garnizonie (jednostce Policji) i pozytywnie przeszedł postępowanie kwalifikacyjne, nie może „za chwilę” mieć roszczenia o zmianę tego miejsca na inne. Co więcej – ma obowiązek, będąc już policjantem, dostosować się do potrzeb służby, wytyczonych realizacją ustawowych zadań tej formacji.

Służba w Policji, jak wcześniej zaznaczono, ma charakter stosunku administracyjnego, a więc takiego, w którym organ jednostronnie i władczo kształtuje sytuację prawną funkcjonariusza, to przewiduje również prawo dla właściwego przełożonego do dobierania sobie personelu (por. *wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1788/14*). Nadto kierownik jednostki organizacyjnej Policji zobowiązany jest do podejmowania takich działań i decyzji, które leżąc w zakresie jego kompetencji, w sposób najbardziej pełny zapewnią realizację wytyczonych dla Policji ustawowo zadań. Zatem musi ważyć interes policjanta (słuszny interes strony) oraz interes społeczny, który w tym przypadku jest zbieżny z interesem służby. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku kolizji pomiędzy tymi dwoma dobrami interes policjanta musi ustąpić przed interesem służby. Gdyby dać prymat temu pierwszemu, osiągnięcie celu jakim jest realizacja ustawowych zadań Policji mogłoby okazać się nie tylko utrudnione, ale wręcz niemożliwe. Dyspozycyjność policjanta nakazuje wobec tego oceniać dopuszczalność jednostronnych zmian warunków służby funkcjonariusza według kryteriów zobiektywizowanych, uwzględniających mobilność i skuteczność Policji, a nie według osobistych odczuć, czy potrzeb policjanta (por. *wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 października 2011 r. sygn. akt II SA/Ol 605/11*).

Fluktuacja kadr pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Policji uzależniona jest od bardzo wielu czynników. Ilość i rodzaj elementów uzasadniających takie zmiany jest w każdym przypadku indywidualna. Niezasadne byłoby przyjęcie, że możliwe jest uwzględnienie prośby policjanta o przeniesienie go do innej jednostki Policji wyłącznie w oparciu o kryterium miejsca zamieszkania. Zmiana taka może bowiem nastąpić, zgodnie z prośbą funkcjonariusza, o tyle, o ile nie narusza ona interesu służby. Służba nie miała nigdy i nie ma wyłącznie waloru socjalnego. Celem zatrudnienia funkcjonariusza jest realizacja przez niego zadań służbowych, które stanowią część ustawowych zadań Policji. Funkcjonariusz zobowiązany jest wobec tego do pełnienia służby nie tam gdzie w jego ocenie byłby najbardziej przydatny, albo tam gdzie byłoby to dla niego najbardziej dogodnie, ale tam gdzie istnieją realne potrzeby służby. Stanowisko przeciwne sprowadzałoby tę formację do organizacji, która została utworzona dla policjantów, w celu ich zatrudnienia. W rzeczywistości jest na odwrót. To zatrudnienie policjantów ma umożliwić realizację zadań Policji przez jednostki tworzące jej szeregi. Z kolei przełożony właściwy w sprawach osobowych dysponuje

wyłącznie z góry ściśle określonym zasobem kadrowym, którym musi optymalnie zarządzać. Umożliwienie zmiany jednostki Policji przez danego funkcjonariusza, bez uwzględnienia innych okoliczności związanych z potrzebą realizacji aktualnych potrzeb służby prowadziłyby do nieuprawnionej aprecjacji partykularnego interesu jednostki ponad interes społeczny (interes służby, dobro służby).

Jednocześnie nie mogą być wyłącznymi argumentami przemawiającym za przeniesieniem policjanta do innej jednostki Policji zlokalizowanej bliżej jego miejsca zamieszkania uciążliwości jakie związane są z czasem niezbędnym do dotarcia przez funkcjonariusza do miejsca pełnienia służby, jego sytuacja osobista, czy też innego rodzaju niedogodności lub odczuwany przez niego dyskomfort, jeśli konkretne uwarunkowania związane aktualnymi potrzebami służby, w tym w szczególności odnoszące się zasobu kadrowego danej jednostki Policji, przemawiałyby za pozostawieniem policjanta w tej właśnie jednostce Policji. Nie budzi jednak wątpliwości, że każdy przypadek musi być rozpoznany w sposób indywidualny.

Zaznaczenia także wymaga, że idea uelastycznienia pewnych elementów stosunku służbowego nie może zmierzać do tego, iż zatraci on swą tożsamość. Wstąpienie do służby w Policji jest równoważne z podjęciem zobowiązania służby publicznej na rzecz społeczeństwa, w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Koncepcja „*work-life balance*” w służbie możliwa jest zatem do zaakceptowania wyłącznie w sytuacji, gdy nie koliduje ona z koniecznością realizacji ustawowych zadań Policji. Funkcjonariusz nie może bowiem zaprzestać wykonywania czynności służbowych powołując się na argument, iż jego czas służby się skończył i tym samym ma prawo do zrównoważenia czasu poświęconego na jej pełnienie z potrzebami osobistymi. Prowadziłoby to do wypaczenia istoty służby i stanowiłoby jej zaprzeczenie. Z kolei pragmatyka służbowa i akty do niej wykonawcze zawierają konstrukcje prawne, które w dostateczny sposób zabezpieczają indywidualny interes funkcjonariuszy, bowiem umożliwiają, co najmniej w podstawowym zakresie, równoważenie potrzeb osobistych policjantów z obowiązkami wynikającymi ze specyfiki pełnionej przez nich służby.

Na marginesie należy tylko dodać, że każdy policjant, a w szczególności przełożony, winien wykazywać indywidualne empatyczne podejście do każdego funkcjonariusza, wspierać go i wspólnie z nim dążyć do wypracowania korzystnego dla niego rozwiązania zarówno w sprawach służbowych jak i osobistych policjanta. Nie może to jednak odbywać się kosztem służby. Każdoczesne bezrefleksyjne i subiektywne uwzględnienie indywidualnych potrzeb policjantów z pominięciem interesu służby (interesu społecznego) mogłoby bowiem doprowadzić do utraty zdolności operacyjnej jednostek i komórek organizacyjnych Policji w skutecznym i efektywnym realizowaniu przydzielonych im zadań.

Należy wobec tego zaakcentować, że służba (publiczna) jest dobrowolna, a osoby które ją pełnią muszą mieć pełną świadomość wagi realizowanych przez nich zadań, w tym w szczególności w kontekście realizacji misji tej formacji. Muszą mieć zatem świadomość ograniczeń, obowiązków, obciążeń oraz niedogodności jakie są związane z wstąpieniem w szeregi tej organizacji. Policja, jako kluczowa formacja mająca za zadanie zapewnienie członkom społeczeństwa bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie może obniżyć swej skuteczności w sferze realizowanych zadań, bowiem nie jest zwykłym podmiotem

zatrudniającym osoby wykonujące pracę najemną, ale organizacją, której celem jest dążenie do urzeczywistnienia misji określonej jej przez ustawodawcę. Przełożony oczywiście powinien zapewnić podległym policjantom właściwe warunki wykonywania zadań i rozwoju zawodowego oraz dbać o atmosferę pracy i dobre stosunki międzyludzkie. Dbalność o indywidualne potrzeby funkcjonariuszy nie może jednak odbywać się z oczywistym uszczerbkiem dla dobra służby.

Przedstawiając powyższe wyrażam przekonanie, że uzna Pan to za wystarczające wyjaśnienie przedmiotowej sprawy.



powojaniel

gen. insp. dr Jarosław SZYMCZYK

