



BMP.0790.5.3.2024.EW

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z 9 maja 2024 r.¹ dotyczące prawa do dodatku granicznego strażników granicznych pełniących służbę w załogach jednostek pływających Kaszubskiego Dywizjonu Straży Granicznej (Kaszubskiego Dywizjonu SG), stosownie do stanowiska Komendy Głównej SG, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Na wstępie należy wskazać, że uprawnienie funkcjonariuszy do dodatku granicznego uregulowane jest przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej².

Zgodnie z § 11b ust. 1 rozporządzenia (w brzmieniu obowiązującym do 13 listopada 2023 r.), dodatek graniczny w wysokości 450 zł miesięcznie otrzymywali funkcjonariusze wykonujący zadania w bezpośredniej ochronie granicy państwowej lub kontroli ruchu granicznego na granicy państwowej z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi, Ukrainą oraz w lotniczych lub morskich przejściach granicznych, pełniący służbę na stanowiskach w placówkach SG w komórkach wewnętrznych właściwych do: kontroli ruchu granicznego, służby granicznej, służby dyżurnej operacyjnej, wsparcia specjalistycznego oraz postępowań granicznych.

Ponadto, zgodnie z § 11b ust. 2 rozporządzenia (w brzmieniu obowiązującym do 13 listopada 2023 r.), dodatek graniczny mógł mieć charakter fakultatywnego składnika uposażenia, w przypadku funkcjonariuszy zajmujących inne stanowiska służbowe niż wymienione w ust. 1 i realizujących czasowo zadania w bezpośredniej ochronie granicy państwowej lub kontroli ruchu granicznego.

W dniu 14 listopada 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej³, które zmieniło brzmienie § 11b.

Zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem § 11b ust. 1 rozporządzenia

¹ Sygn. WZF.816.1.2024.SC

² Dz. U. z 2022 r. poz. 2424, z późn. zm., dalej „rozporządzenie”.

³ Dz. U. poz. 2459, dalej „rozporządzenie zmieniające”.

funkcjonariusze pełniący służbę na stanowiskach w:

1) placówkach SG:

a) ochraniających odcinek granicy państwowej z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi lub Ukrainą,

b) obejmujących zasięgiem działania:

- lotnicze przejścia graniczne - w komórkach wewnętrznych właściwych do kontroli ruchu granicznego, służby dyżurnej operacyjnej, postępowań granicznych, spraw migracji oraz na stanowisku kierownika grupy w komórkach właściwych do służby granicznej, cudzoziemców oraz służby dyżurnej operacyjnej,

- morskie przejścia graniczne - w komórkach wewnętrznych właściwych do służby granicznej, spraw migracji oraz na stanowisku kierownika grupy w komórkach właściwych do służby granicznej oraz cudzoziemców,

- lotnicze oraz morskie przejścia graniczne - w komórkach wewnętrznych właściwych do kontroli ruchu granicznego, służby dyżurnej operacyjnej, postępowań granicznych, spraw migracji oraz na stanowisku kierownika grupy w komórkach właściwych do służby granicznej oraz cudzoziemców,

2) dywizjonach SG - w komórce wewnętrznej właściwej do służby dyżurnej oraz na stanowisku szefa służb

- otrzymują dodatek graniczny w wysokości 540 zł miesięcznie.

Z kolei stosownie do aktualnie obowiązującego § 11b ust. 2 *rozporządzenia* funkcjonariusze pełniący służbę na stanowiskach, na których nie przysługuje dodatek graniczny, którzy ze względu na bieżące potrzeby służby czasowo wykonują w placówkach SG albo dywizjonach SG wymienionych w ust. 1 zadania właściwe dla komórek lub stanowisk, o których mowa w ust. 1, otrzymują dodatek graniczny w wysokości proporcjonalnej do liczby dni wykonywania tych zadań.

Ponadto, jak wynika z § 2 ust. 1 *rozporządzenia zmieniającego*, przepisy *rozporządzenia* zmienianego § 1, w brzmieniu nadanym *rozporządzeniem zmieniającym*, mają zastosowanie do przyznania dodatku granicznego od 1 marca 2023 r. funkcjonariuszom pełniącym służbę na stanowiskach w placówkach SG, wymienionych w § 11b ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia* zmienianego, w brzmieniu nadanym *rozporządzeniem zmieniającym*, którzy na podstawie dotychczasowych przepisów prawa nie otrzymywali ww. dodatku. W świetle ust. 2 § 2 *rozporządzenia zmieniającego* funkcjonariusze wskazani w ust. 1, którzy od 1 marca 2023 r. do dnia wejścia w życie *rozporządzenia zmieniającego* nabyli prawo do dodatku granicznego w wysokości proporcjonalnej do liczby dni wykonywania zadań, otrzymują

wyrównanie dodatku granicznego do pełnej wysokości tego dodatku.

Ponadto, warto zauważyć, że przepisy *rozporządzenia zmieniającego* weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem przepisu § 1 w zakresie dotyczącym § 11b ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia* zmienianego, który wszedł w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od 1 października 2023 r.

Jednocześnie wymaga podkreślenia, że przepis § 11b ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia* ma zastosowanie wyłącznie do placówek SG ochraniających odcinek granicy państwowej z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi lub Ukrainą, placówek SG obejmujących zasięgiem działania: lotnicze przejścia graniczne, morskie przejścia graniczne, a także lotnicze oraz morskie przejścia graniczne.

W tym miejscu warto przywołać fragment uzasadnienia do projektu *rozporządzenia zmieniającego*, znajdującego się na stronie Rządowego Centrum Legislacji, z którego wynika cyt.: „*Ponadto mając na uwadze konieczność zrekompensowania trudów służby w dywizjonach Straży Granicznej w komórce wewnętrznej właściwej do służby dyżurnej w projekcie zaproponowano, aby funkcjonariusze pełniący służbę w dywizjonach Straży Granicznej w wyżej wymienionej komórce oraz na stanowisku szefa służb także otrzymywali dodatek graniczny. Wprowadzenie przepisów przejściowych podyktowane jest faktem rozszerzenia grupy funkcjonariuszy pełniących służbę w placówkach Straży Granicznej na granicy państwowej z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi, Ukrainą, którzy nabędą prawo do dodatku granicznego, natomiast na podstawie dotychczasowych przepisów nie otrzymywali tego dodatku. Wskazani funkcjonariusze mogli natomiast nabyć prawo do tego dodatku w wysokości proporcjonalnej do liczby dni wykonywania zadań w tych placówkach, wobec tego w § 2 ust. 2 projektu doprecyzowano zasady wyrównania dodatku granicznego. (...) Zakłada się, że projektowane rozporządzenie wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem przepisu § 1 w zakresie dotyczącym § 11b ust. 1 pkt 2, który wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 października 2023 r. Dodatkowo, zgodnie z przepisem przejściowym przepisy rozporządzenia, w brzmieniu nadanym niniejszym rozporządzeniem, będą miały zastosowanie do przyznania dodatku granicznego od dnia 1 marca 2023 r. funkcjonariuszom pełniącym służbę na stanowiskach w placówkach Straży Granicznej wymienionych w § 11b ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, którzy na podstawie dotychczasowych przepisów nie otrzymywali tego dodatku. Takie rozwiązanie pozwoli na przyznanie oraz wypłatę tej grupie funkcjonariuszy dodatku granicznego od dnia 1 marca 2023 r.*”

W kontekście przytoczonego uzasadnienia do projektu *rozporządzenia zmieniającego* należy podkreślić, że wolą prawodawcy było objęcie uprawnieniem do dodatku granicznego funkcjonariuszy pełniących służbę w dywizjonach SG, ale wyłącznie funkcjonariuszy pełniących służbę w komórce wewnętrznej właściwej do służby dyżurnej oraz na stanowisku szefa służb.

W świetle przywołanych regulacji warto również zauważyć, że dodatek graniczny został wprowadzony w związku z trudną sytuacją na granicy wschodniej Rzeczypospolitej Polskiej (RP), spowodowaną skomplikowaną sytuacją migracyjną oraz wojną na Ukrainie (co wynika wprost z uzasadnienia projektu *rozporządzenia zmieniającego*). Powyższe stanowi najważniejszy powód dla którego funkcjonariusze pełniący służbę w placówkach SG ochraniających wschodni odcinek granicy państwowej, bez względu na komórkę wewnętrzną, otrzymują omawiany dodatek. Natomiast funkcjonariusze pełniący służbę w dywizjonach SG nie pełnią służby na „zielonej granicy”, tym samym nie mają bezpośredniej styczności z obywatelami Ukrainy, przybywającymi na terytorium RP, jak również nie wykonują zadań związanych z bezpośrednim przeciwdziałaniem procederowi nielegalnego przekraczania granicy polsko-białoruskiej. Trzeba również podkreślić, że przedmiotowy dodatek nie przysługuje wszystkim funkcjonariuszom pełniącym służbę w SG, tylko wymienionym w § 11b ust. 1 *rozporządzenia*.

W kontekście omawianych zagadnień istotny pozostaje również fakt, że do podstawowych zadań funkcjonariuszy wykonujących zadania na etatowych stanowiskach załóg jednostek pływających SG należy ochrona morskiego odcinka granicy państwowej przy wykorzystaniu jednostek pływających SG, w tym utrzymywanie jednostki pływającej SG w gotowości do prowadzenia działań granicznych, polegających na kontrolowaniu statków, eskortowaniu statków, prowadzeniu pościgu za statkami; sprawowaniu nadzoru nad sprawnością mechanizmów, urządzeń, uzbrojenia, sprzętu i wyposażenia ratunkowego, sprzętu przeciwpożarowego, a także odpowiednich zapasów materiałów pędnych i smarów w zakresie jednostki pływającej SG; wykonywaniu prac konserwacyjnych i bosmańskich na jednostce pływającej SG. Z powyższego wynika zatem, że funkcjonariusze wykonujący zadania na etatowych stanowiskach załóg jednostek pływających SG mają inne warunki pełnienia służby, jak również realizują w praktyce inne zadania służbowe niż funkcjonariusze pełniący służbę na „zielonej granicy”.

Ze względu na kluczową różnicę w rodzaju wykonywanych zadań przez poszczególnych funkcjonariuszy formacji, nie jest możliwe i wskazane porównywanie funkcjonariuszy pełniących służbę w dywizjonach SG z funkcjonariuszami pełniącymi służbę w placówkach SG.

Odnosząc się natomiast do przywołanej w wystąpieniu kwestii ewentualnego naruszenia zasady równego traktowania należy podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje utrwalony pogląd, że cyt.: *„Swoisty charakter prawa do równego traktowania polega na tym, że stwierdzenie jego naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie „prostego” zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Nieodzwonne jest uwzględnienie także norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych*

przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej co do istotnych elementów sytuacji. Z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia istotne jest, aby te ważne elementy sytuacji faktycznej i prawnej skarżącego i innych adresatów z grupy (grup) „porównywalnych” miały swoje konstytucyjne odniesienie. Z wyjątkiem niezwykle rzadkich współcześnie przypadków generalnej dyskryminacji (np. w postaci niewolnictwa lub społeczeństwa kastowego) trudno wskazać inne przypadki, gdzie równość nie miałaby konkretnego odniesienia do określonych praw, wolności lub obowiązków jednostki. Zróżnicowanie dotyka więc z reguły pewnego konkretnego uprawnienia lub wolności. Zakładając, że regułą jest, iż zasada równości (prawo do równego traktowania) sama w sobie nie oznacza konieczności podjęcia lub zaniechania określonych działań przez organy władzy publicznej, ale aktualizuje się w przypadku wprowadzenia określonej regulacji prawnej lub podjęcia innych działań, istotny jest również ten kontekst sytuacyjny – rodzaj wolności lub prawa, w związku z którymi następuje zróżnicowanie”⁴.

W tym miejscu warto dodatkowo wskazać na obowiązujący prymat wykładni językowej w zestawieniu z innymi możliwymi do zastosowania metodami wykładni, co wynika m.in. z faktu, iż język, jego słowa i gramatyka jest niezbędnym nośnikiem informacji o woli prawodawcy, formą przekazu trafiającego do adresatów norm prawnych; poza tym prawo dociera do adresatów w postaci tekstu przepisów prawnych, wobec czego odbiorcy ww. norm mogą oczekiwać, że ich obowiązki czy uprawnienia są kształtowane treścią aktu prawnego. Podkreślenia wymaga, że prymat wykładni językowej nad pozostałymi rodzajami wykładni, tj. systemową i celowościową jest niesporny tak w doktrynie, jak i orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Jednocześnie przyjmuje się, że w tylko w wyjątkowych sytuacjach wolno odstąpić od literalnego znaczenia przepisu⁵. Powyższe może mieć miejsce, gdy wykładnia językowa pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi⁶.

Mając na uwadze przywołane regulacje oraz orzecznictwo, nie można mówić o nierównym traktowaniu funkcjonariuszy wykonujących zadania na etatowych stanowiskach załóg jednostek pływających SG w stosunku do innych funkcjonariuszy w ramach tej samej grupy, czyli posiadającej wspólną cechę istotną. W analizowanym przypadku funkcjonariusze posiadający wspólną cechę istotną to funkcjonariusze pełniący służbę w dywizjonach SG, którzy wykonują zadania na etatowych stanowiskach załóg jednostek pływających SG. Aby można było mówić o nierównym traktowaniu należy porównać grupy funkcjonariuszy znajdujących się w analogicznej sytuacji. Z kolei w świetle przywołanych powyżej przepisów prawa funkcjonariusze

⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001., sygn. akt SK 10/01.

⁵ L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów, Komentarz, Toruń 2002, s. 20 i nast.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2000 r., sygn. akt III ARN 84/92; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 r., sygn. akt I CKN 664/97; uchwały Sądu Najwyższego z dnia: 3 listopada 1997 r., sygn. akt III ZP 38/97; 8 lutego 2000 r., sygn. akt I KZP 50/99; składu siedmiu sędziów z dnia 25 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP 8/03).

pełniący służbę na „zielonej granicy” nie pozostają w analogicznej sytuacji z funkcjonariuszami wykonującymi zadania na etatowych stanowiskach załóg jednostek pływających SG.

Dodatkowo należy nadmienić, że stosownie do § 10 ust. 1 *rozporządzenia* funkcjonariusze wykonujący zadania na etatowych stanowiskach załóg jednostek pływających SG otrzymują dodatek morski w wysokości wynoszącej miesięcznie do 0,30 kwoty bazowej (czyli do kwoty 626,70 zł). Z przytoczonych przepisów prawa wynika zatem, że pragmatyka służbowa przewidziała inną rekompensatę finansową za pełnienie służby na jednostkach pływających. Natomiast funkcjonariusze pełniący służbę w dywizjonach SG, w komórce wewnętrznej właściwej do służby dyżurnej oraz na stanowisku szefa służb, nie otrzymują dodatku morskiego.

Niezależnie od powyższego, odnosząc się szczegółowo do przypadku przywołanego przez Pana Rzecznika w wystąpieniu, uprzejmie informuję, że funkcjonariusze (89 osób) pełniący służbę w Kaszubskim Dywizjone SG Morskiego Oddziału SG wystąpili do Komendanta Morskiego Oddziału SG z żądaniem wypłaty dodatku granicznego, poczynwszy od 1 marca 2023 r. wraz z odsetkami ustawowymi od dnia, w którym dodatek graniczny za każdy miesiąc stał się wymagalny. Komendant Morskiego Oddziału SG odmówił ww. funkcjonariuszom przyznania dodatku granicznego od 1 marca 2023 r. W związku z wniesionymi odwołaniami od ww. rozkazów personalnych Komendant Główny SG utrzymał w mocy rozkazy personalne Komendanta Morskiego Oddziału SG. Aktualnie wpływają do Komendy Głównej SG skargi do sądu administracyjnego na ww. rozstrzygnięcia Komendanta Głównego SG (do 17 maja br. wpłynęło 57 skarg). Wobec powyższego sąd administracyjny dokona oceny decyzji odmawiających przyznania prawa do dodatku granicznego funkcjonariuszom pełniącym służbę w Kaszubskim Dywizjone SG Morskiego Oddziału SG.

Z poważaniem
z up. Czesław Mroczek
Sekretarz Stanu

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)