

Mariusz Kamiński

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

DBN.WP.0650.7.2021.KM(7)

Pan

prof. Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na Pańskie wystąpienie z dnia 14 września 2021 r. o sygn. WZF.7043.85.2021.TO, dotyczące skutków prawnych aktualnego kształtu regulacji odpraw dla funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy bezpośrednio po zwolnieniu ze służby zostają przyjęci do zawodowej służby wojskowej, pragnę stwierdzić, iż – w mojej opinii - przepisy ustaw pragmatycznych służb mundurowych, w tym służb specjalnych, regulujące zasady nabywania i wysokość odpraw należnych funkcjonariuszom zwalnianym ze służby w tych formacjach są, co do zasady, spójne i kompatybilne, a co za tym idzie nie wymagają zmiany.

Zgodnie z tymi przepisami, przy ustalaniu wysokości odprawy należnej funkcjonariuszowi zwalnianemu ze służby mundurowej zalicza się okresy służby w innych służbach mundurowych, w których przysługują świadczenia tego rodzaju, a także okresy nieprzerwanej zawodowej służby wojskowej, jeżeli funkcjonariusz albo żołnierz:

- a) bezpośrednio po zwolnieniu z tej służby został przyjęty do służby w danej formacji mundurowej,
- b) z tytułu poprzednio pełnionej służby nie otrzymał odprawy.

Przytoczone zasady znajdują odzwierciedlenie m.in. w art. 130 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (Dz. U. z 2020 r. poz. 27, z późn. zm.), czy też art. 90 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. *o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1362), ale i w art. 115 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. z 2020 r. poz. 360, z późn. zm.), czy art. 119 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1486, z późn. zm.).

Logiczną konsekwencją przyjętego w ww. przepisach systemu wzajemnego uznawania okresów służby w innych formacjach mundurowych pełnionej przez funkcjonariusza przed przyjęciem do danej służby przy ustalaniu wysokości odprawy należnej temu funkcjonariuszowi, jest obowiązujący w przywołanych wyżej ustawach przepis, zgodnie z którym odprawa nie przysługuje funkcjonariuszowi, który bezpośrednio po zwolnieniu ze służby został przyjęty do zawodowej służby wojskowej lub do innej służby, w której przysługuje prawo do takich świadczeń (*vide* art. 133 ustawy *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* czy też art. 93 ustawy *o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego*, ale także art. 118 ustawy *o Policji*, czy

art. 122 ustawy o *Strazy Granicznej*). Ustawodawca uznał bowiem, iż uzasadnione i racjonalne jest, aby funkcjonariusz otrzymywał odprawę tylko raz, po zakończeniu służby we wszystkich formacjach mundurowych, a nie każdorazowo po zakończeniu pełnienia służby w konkretnej formacji. Natomiast ostateczna wysokość tej odprawy przysługująca funkcjonariuszowi powinna uwzględniać okresy służby we wszystkich formacjach mundurowych, w których dotychczas pełnił służbę, w tym okresy nieprzerwanej zawodowej służby wojskowej.

Z brzmienia ww. przepisów dotyczących różnych służb mundurowych można także wysnuć wniosek, iż ustawodawca uznał tożsamość, a przynajmniej zbliżony charakter prawny stosunków służbowych łączących funkcjonariuszy z poszczególnymi formacjami mundurowymi oraz stosunku służbowego żołnierza zawodowego. Można zatem przyjąć, iż nieprzypadkowo przy ustalaniu wysokości odprawy w ww. służbach mundurowych, w tym służbach specjalnych, wlicza się nie tylko okresy służby w innych służbach, w których przysługują tego rodzaju świadczenia, ale także okresy nieprzerwanej zawodowej służby wojskowej. Prawodawca w przywołanych przepisach, dla celów ustalenia prawa do odprawy i jej wysokości, nie różnicuje stosunku służbowego funkcjonariusza i żołnierza zawodowego, traktując je na równi. Tym samym prawodawca przy konstruowaniu omawianych przepisów wziął po uwagę wspólne cechy stosunku służbowego funkcjonariusza służby mundurowej i żołnierza zawodowego, takie jak np. gotowość do podporządkowania się, w tym do wykonywania poleceń i rozkazów przełożonych, pełną dyspozycyjność, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie służby. Wszystkie ww. elementy stosunku służbowego, zarówno funkcjonariusza jak i żołnierza zawodowego, mają służyć skutecznej i efektywnej realizacji zadań dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa.

Wyłomem w opisanym powyżej spójnym systemie zasad ustalania prawa do odprawy i jej wysokości są przepisy ustawy z dnia 11 września 2003 r. o *służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1131). Przepis art. 94 tej ustawy nie zalicza do okresu zawodowej służby wojskowej, od którego zależy wysokość odprawy wypłacanej żołnierzowi zwolnionemu z tej służby, wcześniejszych okresów służby w innych formacjach mundurowych (do okresu tego zalicza się tylko okresy pełnienia nieprzerwanej czynnej służby wojskowej). W tej samej ustawie ustawodawca jednakże dostrzega, jak się wydaje, cechy wspólne dla stosunku służbowego żołnierza zawodowego oraz stosunku służbowego łączącego funkcjonariusza z daną służbą mundurową, skoro w art. 17a w ust. 4 zalicza okresy służby w różnych formacjach mundurowych do okresów, od których uzależnione są określone uprawnienia żołnierza wskazane w art. 62 ust. 4 i art. 80 ust. 1 pkt 3 cyt. ustawy.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że niewątpliwe podobieństwa stosunku służbowego łączącego funkcjonariusza ze służbą mundurową oraz stosunku służbowego żołnierza zawodowego, usankcjonowane w przywołanych wyżej przepisach ustawowych, przemawiają za tym, aby służba w poszczególnych formacjach mundurowych była, na zasadzie wzajemności, uwzględniana przy ustalaniu wysokości odprawy należnej żołnierzowi zwalnianemu z zawodowej służby wojskowej. Nie wydają się dostatecznie przekonujące łącznie odczytywane twierdzenia Ministra Obrony Narodowej, zgodnie z którymi „konstrukcja wojskowej ustawy pragmatycznej zakłada, że odprawa z tytułu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej ma charakter bodźcowego oddziaływania w kierunku długoletniego i wzorowego

pełnienia służby wojskowej" i że „przyjęte kryteria ustalania wysokości odprawy zostałyby zaburzone w razie wprowadzenia możliwości zaliczenia okresów służby w innych formacjach mundurowych lub służbach specjalnych, jak również zaliczenia okresów zatrudnienia”.

O ile nie budzi sprzeciwu stanowisko Ministra Obrony Narodowej w kwestii zaliczania okresów zatrudnienia przy ustalaniu wysokości odprawy należnej żołnierzowi zwalnianemu z zawodowej służby wojskowej (z uwagi na zdecydowanie odmienny charakter stosunku łączącego pracownika z pracodawcą), o tyle trudno podzielić opinię tego organu dotyczącą nieuznawania okresów służby w formacjach mundurowych przy ustalaniu wysokości ww. świadczenia, z uwagi na przywołane wyżej podobieństwa stosunku służbowego funkcjonariusza i żołnierza zawodowego, a także obowiązujące przepisy (por. przytoczone przepisy ustaw pragmatyczne służb mundurowych, w tym specjalnych).

Abstrahując od przytoczonych powyżej argumentów merytorycznych w omawianej sprawie nie można pominąć kwestii związanych z ekonomią postępowania legislacyjnego. Wydaje się bowiem, iż zamiast nowelizować wiele obowiązujących przepisów stanowiących podstawę sprawnie funkcjonującego w praktyce oraz niewątpliwie konsekwentnego i spójnego systemu ustalania wysokości odpraw należnych funkcjonariuszom służb mundurowych zwalnianym ze służby, należałoby rozważyć potrzebę zmiany ustawy z dnia 11 września 2003 r. *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*. Pozwoliłoby to, z jednej strony, na zapewnienie całkowitej spójności systemu dotyczącego ustalania wysokości odpraw zarówno funkcjonariuszy służb mundurowych jak i żołnierzy zawodowych, z drugiej zaś wyłączyłoby możliwość zaistnienia sytuacji niekorzystnych dla żołnierzy zawodowych pełniących wcześniej służbę w innych formacjach mundurowych, opisanych w wystąpieniu Pana Rzecznika.

Z poważaniem

z upoważnienia

Ministra Koordynatora Służb Specjalnych

Stanisław Żaryn

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

/ podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym /