



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 8.03.2006 r.

37194

RPO-515109-IX-904/05/WK

Pan
Ludwik Dorn
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Zwracają się do mnie kandydaci na funkcjonariuszy formacji mundurowych podległych Panu Ministrowi w sprawie nieprzyjmowania ich do służby ze względu na fakt posiadania podwójnego obywatelstwa.

Istniejące w tym zakresie przepisy prawne nastroczają poważne problemy interpretacyjne. W ostatnim okresie występował do mnie kandydaci na funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy posiadali obywatelstwo polskie i niemieckie. Posiadanie tego drugiego powodowało natychmiastową dyskwalifikację ich kandydatur. Wymaga wyjaśnienia, iż zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. - Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 z późn. zm.), służbę w Straży Granicznej może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, niekarany, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować. Z kolei przepis art. 45 ust. 1 pkt 5 niniejszej ustawy określa, że funkcjonariusza zwalnia się ze służby w przypadku zrzeczenia się obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa. Osobom, w stosunku do których przerwano postępowanie kwalifikacyjne ze względu na

fakt posiadania innego obywatelstwa są przesyłane powiadomienia, które w praktyce nie są traktowane jako decyzje administracyjne i w związku z tym nie przysługuje od nich odwołanie, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

W ocenie Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wyrażonego w piśmie nr L-II-139/03 z dnia 24.06.2003 r. skierowanego do Dyrektora Biura Prawnego Komendy Głównej Straży Granicznej: „interpretacja gramatyczna powoływanych wyżej przepisów prawnych wskazuje, iż jednym z obligatoryjnych wymogów pełnienia służby w Straży Granicznej jest posiadanie obywatelstwa polskiego. Co więcej nabycie obywatelstwa innego państwa skutkuje zwolnieniem funkcjonariusza ze służby.

Z literalnego brzmienia art. 45 ust. 1 pkt 5 można wywieść, iż przyczyną zwolnienia funkcjonariusza ze służby w Straży Granicznej jest nabycie obywatelstwa innego państwa w trakcie pełnienia przedmiotowej służby. Tym niemniej kierując się zasadą racjonalności ustawodawcy, względami celowościowymi, oraz uwzględniając dyspozycję obu powoływanych powyżej przepisów prawnych rodzi się konkluzja, iż posiadanie obywatelstwa innego państwa (obok obywatelstwa polskiego) powinno skutkować nieprzyjęciem do służby w Straży Granicznej już na etapie postępowania kwalifikacyjnego. Wydaje się, iż z przedstawionym poglądem nie pozostaje w sprzeczności dyspozycja art. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. - Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.), zgodnie z którym obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa, gdyż nie dotyczy tożsamego z ustawą o Straży Granicznej stanu faktycznego. Uwzględniając fakt, iż przepis art. 31 ust. 1 analizowanej ustawy formułując przesłanki przyjęcia do służby w Straży Granicznej nie stanowi negatywnej przesłanki skutkującej nieprzyjęciem do służby w postaci posiadania obywatelstwa innego państwa, wobec regulacji art. 45 ust. 1 pkt 5 ustawy oraz mają na uwadze zasadę wewnętrznej spójności przepisów ustawowych - należy wyrazić pogląd, iż niemożliwym wydaje się być przyjęcie do służby w Straży Granicznej osoby posiadającej jednocześnie obywatelstwo polskie i obywatelstwo innego państwa."

Przedstawiony problem nie jest jednak jednoznaczny. Zwróciła się do mnie osoba, w stosunku do której przerwano postępowanie kwalifikacyjne przedstawiając zupełnie inną interpretację powoływanych przepisów. Jej zdaniem, art. 45 ust. 1 pkt 5 wyżej cytowanej ustawy ma zastosowanie do osób już będących funkcjonariuszami, a nie ubiegających się o przyjęcie do służby. Ponadto przepis powoływanego art. 31 stanowi, iż „służbę może pełnić obywatel polski” o określonych cechach, a nie tylko (wyłącznie) obywatel polski. Zgodnie z przepisami wyżej powołanej ustawy o obywatelstwie polskim, obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa. Wynikałoby z tego, że kandydatom na funkcjonariuszy powinny przysługiwać pełne prawa obywatelskie.

Regulacje takiego typu jak dotyczące Straży Granicznej zawarte są także i w innych ustawach dotyczących służb mundurowych jak: w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. - Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 z późn. zm.), w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. - Dz.U. z 2000 r. Nr 147, poz. 1230 z późn. zm.), w ustawie z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. - Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.) i w ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. - Dz.U. Nr 163, poz. 1712 z późn. zm.).

Natomiast przepis art. 44 pkt 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.) stanowi, iż służbę w ABW albo AW może pełnić osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Podobnie jest w art. 2 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 179, poz. 1750 z późn. zm.), który określa, że żołnierzem zawodowym może być osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Z powyższych regulacji jednoznacznie wynika, że tam gdzie ustawodawca uzależnił przynależność do formacji mundurowych takich jak : żołnierze zawodowi Wojska Polskiego, funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu - od przesłanki umożliwiającej posiadanie jedynie obywatelstwa polskiego, wyraźnie to zaznaczył. W zaprezentowanych przypadkach kwestia wyłączności obywatelstwa polskiego przy wykonywaniu służby jest jednoznaczna. Nie można natomiast powiedzieć tego o podległych Panu Ministrowi formacjach Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz Biura Ochrony Rządu.

Pragnę zauważyć, iż zgodnie z art. 12 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zakazane są wszelkie formy dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

Niezależnie od tego w świetle art. 39 ust. 4, państwa członkowskie uprawnione są jednak do zamknięcia lub ograniczenia dostępu do zatrudnienia w służbach publicznych w oparciu o kryterium obywatelstwa. Brane pod uwagę stanowisko, aby uznane zostało za stanowiące zatrudnienie w służbie publicznej w rozumieniu wyżej powoływanego art. 39 ust. 4 Traktatu, musi zawierać w swojej treści powierzenie pracownikowi wykonywania władzy w celu ochrony ogólnych interesów państwa lub innych organów publicznych. Istota służby publicznej zakłada ponadto istnienie szczególnego stosunku lojalności między pracownikiem a państwem oraz wzajemności praw i obowiązków kształtujących postawy więzi narodowej.

Ponadto zgodnie z treścią Obwieszczenia Komisji Nr 88/C 72/02 (Dz.Urz. WE Nr C 72/2, 18.03.88), wyjątek sformułowany w art. 39 ust. 4 obejmuje szczególne funkcje sił zbrojnych, policji oraz inne siły, których zadaniem jest utrzymanie porządku. Niewątpliwie podległe Panu Ministrowi formacje mundurowe do takich sił należą. Jednakże przepisy regulujące kwestię wyłączności obywatelstwa polskiego wymaganego do wykonywania służby publicznej powinny być doprecyzowane i nie budzić wątpliwości interpretacyjnych.

Uwzględniając powyższe i działając na podstawie art. 13 ust 1 pkt 2 i art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. - Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie możliwości zainicjowania działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania wymienionych przepisów. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku. Ze względu na fakt podległości funkcjonariuszy Służby Więziennej Resortowi Sprawiedliwości przesyłam kopię niniejszego wystąpienia do wiadomości Ministra Sprawiedliwości.

Do wiadomości:

- Minister Sprawiedliwości

Łączę wyrazy szacunku

/-/