



Warszawa, 12-01-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

WZF.7043.206.2023.TO

Pan

Marcin Kierwiński

Minister Spraw Wewnętrznych

i Administracji

via e-PUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w trakcie analizy wniosku słuchacza jednej ze szkół policyjnych ujawnił się problem organizacji szkoleń policjantów w systemie stacjonarnym. Ponieważ w jego trakcie słuchacze poddawani są szczególnej dyscyplinie, przedstawiam wątpliwości, które pojawiły się po zapoznaniu z regulaminami poszczególnych szkół policyjnych.

Zgodnie z definicją Wielkiego Słownika Języka Polskiego¹ termin „skoszarować” oznacza umieścić w jednym miejscu, będącym tymczasowym mieszkaniem, grupę osób wykonujących wspólnie przez pewien czas jakiegoś rodzaju pracę (służbę) albo odbywających jakieś szkolenie. Z pojęciem tym wiąże się także konieczność poddania takich osób szczególnej koszarowej dyscyplinie (Słownik Języka Polskiego PWN²). W takim kontekście skoszarowanie rozumiane jest w pragmatykach służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.) nie określa na czym polega służba w systemie skoszarowanym. Próba zdefiniowania pojęcia „skoszarowanie” podjęta została (na użytek wewnętrzny) w Regulaminie wewnętrznym Szkoły Policji w Katowicach. Zgodnie

¹ <https://wsjp.pl/haslo/podglad/110818/skoszarowac/5262333/pracownikow>

² <https://sjp.pwn.pl/szukaj/skoszarowa%C4%87.html>

z treścią § 2 pkt 17 Regulaminu przez „skoszarowanie” należy rozumieć zakwaterowanie z jednoczesnym zakazem opuszczania terenu Szkoły do czasu zakończenia szkolenia/kursu, chyba że Komendant Szkoły postanowi inaczej.

Jako cechy istotne organizacji służby pełnionej w systemie skoszarowanym wskazać należy, w szczególności :

1. Pełnienie służby przez całą dobę w określonym przedziale czasu (np. art. 34 b – art. 34 e i art. 34h ustawy o Policji);
2. Wyznaczenie miejsca zakwaterowania [np. § 10 ust. 1 rozporządzenia z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie szkoleń zawodowych i doskonalenia zawodowego w Policji (Dz.U. poz. 2506, dalej: rozporządzenie)] i ograniczone możliwości przebywania poza miejscem zakwaterowania;
3. Dzienny rozkład toku służby;
4. Służby wewnętrzne (ochrona miejsca skoszarowania);
5. Konieczność zapewnienia bezpłatnego wyżywienia w naturze (art. 72 ust. 2 ustawy o Policji).

Ustawa o Policji posługuje się pojęciem „skoszarowania” w kontekście służby kandydackiej (art. 30 ust. 2) oraz w zakresie szkolenia lub doskonalenia zawodowego w sytuacjach nadzwyczajnych (art. 34i) wymagających ochrony bezpieczeństwa policjantów (w tym w stanach zagrożenia epidemicznego, epidemii lub klęski żywiołowej). Innymi słowy, na gruncie ustawy, szkolenia **w systemie skoszarowanym** w Policji mogą odbywać jedynie osoby realizujące w Policji powszechny obowiązek obrony, albo funkcjonariusze odbywający szkolenie/doskonalenie zawodowe w nadzwyczajnych (kwalifikowanych) okolicznościach jak np. w stanie klęski żywiołowej. Z powyższego wynika, że policjanci odbywający szkolenie/doskonalenie zawodowe w zwykłych (codziennych) okolicznościach nie mogą realizować szkolenia w systemie skoszarowanym. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie szkoleń zawodowych i doskonalenia zawodowego w Policji (Dz.U. poz. 2506, dalej: rozporządzenie) w § 5 ust. 1 wskazuje, że szkolenia prowadzi się **w systemie stacjonarnym**, który polega na realizacji zajęć dydaktycznych z bezpośrednim udziałem nauczycieli policyjnych i słuchaczy, **w systemie zdalnym** (ust. 2), względnie **w systemie indywidualnego toku nauczania** (ust. 4).

Wspólnym mianownikiem łączącym pragmatyki służbowe³ funkcjonariuszy w odniesieniu do służby pełnionej w systemie skoszarowanym jest szkolenie zawodowe (wyj. art. 35a ustawy o Straży Granicznej). Wątpliwość, która ujawniła się na gruncie prowadzonej w Biurze RPO sprawy, dotyczy sytuacji, w której wobec policjantów odbywających szkolenie w systemie stacjonarnym mają zastosowanie rygory, które co do zasady powinny obowiązywać funkcjonariuszy odbywających szkolenie w systemie skoszarowanym.

Analiza regulaminów poszczególnych szkół policyjnych prowadzi do wniosku, że regulacje wewnętrzne nakładają na słuchaczy obowiązek uzyskiwania zezwolenia na opuszczenie terenu Szkoły w czasie wolnym, przy czym zakres tej zgody pozostawiony został woli przełożonego. W niektórych przypadkach jest on nieograniczony (np. § 21 ust. 12 Regulaminu SP w Katowicach), w innych został uzależniony od realizacji obowiązków określonych w regulaminie szkoły (np. § 17 ust. 3 Regulaminu SP w Słupsku, § 6 ust. 1 pkt 24 i 25 Regulaminu CSP Legionowo). Zdarza się także, że obowiązek taki powstaje po upływie określonej godziny (§ 13 ust. 5 i 6 WSPol/AP w Szczytnie).

Biorąc pod uwagę przedstawione na wstępie cechy istotne służby pełnionej w systemie skoszarowanym, w tym, w szczególności, najdalej ingerujący w prawa i wolności funkcjonariuszy zakaz opuszczania terenu Szkoły w czasie wolnym od zajęć, mam wątpliwości czy szkolenie w systemie stacjonarnym nie jest w istocie szkoleniem pełnionym w systemie skoszarowanym. O ograniczeniu wolności osobistej policjanta w tym wypadku przesądza wymóg (konieczność) uzyskania zgody przełożonego na opuszczenie terenu szkoły policyjnej w czasie wolnym.

Nie kwestionując potrzeby takiego ograniczenia, pragnę zauważyć, że zgodnie ze standardami wynikającymi z Konstytucji podstawą do jego wprowadzenia nie może być akt prawa wewnętrznego. Oceniając dopuszczalność takiego rozwiązania z punktu widzenia standardów konstytucyjnych wskazać trzeba, że przepisy regulaminów szkół policyjnych wymagające od słuchacza uzyskania zgody przełożonego na opuszczenie

³ Art. 153 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2023 poz. 1080 ze zm.), art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2022 poz. 1969 ze zm.), art. 62f ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1683 ze zm.), art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2023 poz. 1136 ze zm.), art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2023 r. poz. 2098 ze zm.).

terenu szkoły mogą ograniczać prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego oraz decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP). Życie osobiste, o którym stanowi art. 47 Konstytucji RP jest szczególnym przejawem życia prywatnego, które obejmuje sferę np. zawierania i utrzymywania znajomości, decydowania o sposobie spędzania wolnego czasu. Wszystkie te sfery życia, dotyczące relacji międzyludzkich, objęte są ochroną przewidzianą w art. 47 Konstytucji RP.

Ponadto, jak wskazuje się w literaturze⁴, wolność poruszania się, o której mowa w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP stanowi przejaw zarówno wolności osobistej (art. 31 ust. 2 zd. 2 i art. 41 ust. 1 Konstytucji RP), jak i prawa decydowania o swym życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP), a także egzemplifikację ogólnego, wolnościowego statusu jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Naturalnie wolność poruszania się może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie (art. 52 ust. Konstytucji RP). Znajduje do nich zastosowanie ogólna klauzula limitacyjna zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wynika z niej, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane **tylko w ustawie** i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Mam świadomość, że stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Nie jest to mianowanie w rozumieniu Kodeksu pracy. Między stosunkami prawnymi powstałymi na skutek mianowania na podstawie każdego z tych aktów prawnych istnieją zasadnicze różnice. W stosunku służbowym policjanta występuje znaczne nasilenie elementów władczych, których brak w stosunku pracy. Policjanci podlegają zarządzeniom i rozkazom służbowym przełożonych, mogących kształtować i zmieniać bez ich zgody treść istotnych elementów stosunku służbowego (np. stanowisko, uposażenie, miejsce i czas pracy, zakres podporządkowania, dyspozycyjności). Te elementy w stosunku pracy mogą być modyfikowane tylko z uwzględnieniem woli stron, a więc zasady równości podmiotów (pracownika i pracodawcy). Dlatego też stosunki służbowe funkcjonariuszy Policji mają charakter administracyjnoprawny. Specyfika stosunku służbowego nie pozwala jednak na ograniczenia wolności osobistej policjanta w czasie wolnym, kiedy nie pełni on służby. Czas służby policjanta określony został w art. 33

⁴ P. Sarnecki, Komentarz do art. 52 Konstytucji RP tom III, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2003 s. 1.

ustawy o Policji. Na poziomie konstytucyjnym określenie maksymalnego dobowego i średniotygodniowego czasu pracy (służby), ale także minimalnych okresów wypoczynków dobowych i tygodniowych powinno zostać uczynione w ustawie (art. 66 ust. 2 Konstytucji RP)⁵.

Podsumowując, służba w systemie skoszarowanym ze swej istoty stanowi ograniczenie szeroko rozumianej wolności osobistej, dlatego ustawodawca ograniczył możliwość stosowania tego ograniczenia do służby kandydackiej (art. 30 ust. 2 ustawy o Policji), która stanowi realizację powszechnego obowiązku obrony (art. 85 ust. 1 Konstytucji), zaś możliwość ograniczenia wolności osobistej w czasie stanu klęski żywiołowej (art. 34i ustawy o Policji) jest dodatkowo wzmocniona treścią art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że realizacja szeroko rozumianego szkolenia policyjnego w formie stacjonarnej *de facto* zawiera w sobie ograniczenie wolności osobistej policjantów właściwe dla szkolenia realizowanego w systemie skoszarowanym. Dlatego też na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 poz. 1058) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesienie się do przedstawionego problemu.

Z wyrazami szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

⁵ Szerzej:

<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20MSWiA%20w%20sprawie%20elastycznego%20czasu%20s%C5%82u%C5%BCby%20policjant%C3%B3w.pdf>